المبحث الثاني

في النصوص الدستورية المتعلقة بالدعوى وما يتصل بها من مناقشات وأعمال تحضيرية

أولاً : دستور سنة ١٩٧١: (١)

مادة (٥٤):

للمواطنين حق الاجتماع الخاص فى هدوء غير حاملين سلاحًا ودون حاجة إلى إخطار سابق، ولا يجوز لرجال الأمن حضور اجتماعاتهم الخاصة.

والاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة فى حدود القانون.

مادة (٨٦):

يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع، .....

مادة (١٠٨):

لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفى الأحوال الاستثنائية وبناءً على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثى أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التى تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب فى أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون.

مادة (١٤٧):

إذا حدث فى غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر فى شأنها قرارات تكون لها قوة القانون.

---

(١) صدر فى ١١ سبتمبر ١٩٧١، ونُشر فى الجريدة الرسمية- العدد ٣٦ مكرر (أ) فى ١٢ سبتمبر ١٩٧١.

ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائمًا، وتعرض فى أول اجتماع له فى حالة الحل أو وقف جلساته، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، وإذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها فى الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر.

ثانياً: نصوص دستور ٢٠١٢: [١]

المادة (٦):

يقوم النظام السياسى على مبادئ الديمقراطية والشورى، والمواطنة التى تسوى بين جميع المواطنين فى الحقوق والواجبات العامة، والتعددية السياسية والحزبية، والتداول السلمى للسلطة، والفصل بين السلطات والتوازن بينها، وسيادة القانون، واحترام حقوق الإنسان وحرياته؛ وذلك كله على النحو المبين فى الدستور...

المادة (٨):

تكفل الدولة وسائل تحقيق العدل والمساواة والحرية، وتلتزم بتيسير سبل التراحم والتكافل الاجتماعى والتضامن بين أفراد المجتمع، وتضمن حماية الأنفس والأعراض والأموال، وتعمل على تحقيق حد الكفاية لجميع المواطنين؛ وذلك كله فى حدود القانون.

المادة (١١):

ترعى الدولة الأخلاق والآداب والنظام العام، ....؛ وذلك وفقاً لما ينظمه القانون.

المادة (٥٠):

للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية، غير حاملين سلاحاً، ويكون ذلك بناءً على إخطار ينظمه القانون.

---

[١] صدر فى ٢٥ ديسمبر ٢٠١٢، ونُشر فى الجريدة الرسمية- العدد ٥١ مكرر (ب) فى ٢٥ ديسمبر ٢٠١٢.

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

المادة (٨١):

الحقوق والحريات اللصيقة بشخص المواطن لا تقبل تعطيلاً ولا انتقاصاً.

ولا يجوز لأى قانون ينظم ممارسة الحقوق والحريات أن يقيدها بما يمس أصلها وجوهرها.

وتمارس الحقوق والحريات بما لا يتعارض مع المقومات الواردة فى باب الدولة والمجتمع بهذا الدستور.

المادة (٨٢):

تتكون السلطة التشريعية من مجلس النواب ومجلس الشورى.

ويمارس كل منهما سلطاته على النحو المبين فى الدستور.

المادة (١١٥):

يتولى مجلس النواب سلطة التشريع،...، وذلك كله على النحو المبين فى الدستور.....

المادة (١٣١)

عند حل مجلس النواب، ينفرد مجلس الشورى باختصاصاتهما التشريعية المشتركة؛ وتعرض القوانين التى يقرها مجلس الشورى خلال مدة الحل على مجلس النواب، فور انعقاده، لتقرير ما يراه بشأنها.

وعند غياب المجلسين، إذا طرأ ما يستوجب الإسراع باتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر قرارات لها قوة القانون، تعرض على مجلس النواب ومجلس الشورى- بحسب الأحوال- خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقادهما.

فإذا لم تعرض، أو عرضت ولم تقر، زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها عن الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار بوجه آخر.

ثالثاً: البيان الصادر عن القيادة العامة للقوات المسلحة فى الثالث من يولية ٢٠١٣: [١]

جاء بالبيان ما يلى: "٦- ...، الأمر الذى استوجب من القوات المسلحة استنادًا على مسئوليتها الوطنية والتاريخية التشاور مع بعض رموز القوى الوطنية والسياسية والشباب ودون استبعاد أو إقصاء لأحد...، حيث اتفق المجتمعون على خارطة مستقبل تشتمل على خطوات أولية تحقق بناء مجتمع مصرى قوى ومتماسك لا يقصى أحدًا من أبنائه وتياراته وينهى حالة الصراع والانقسام...، وتشتمل هذه الخارطة على الآتى:

(أ) تعطيل العمل بالدستور بشكل مؤقت.

(ب) يؤدى 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.

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

٧- تهيب القوات المسلحة بالشعب المصرى العظيم بكافة أطيافه الالتزام بالتظاهر السلمى وتجنب العنف الذى يؤدى إلى مزيد من الاحتقان وإراقة دم الأبرياء ....، وتحذر من أنها ستتصدى بكل قوة وحسم ضد أى خروج عن السلمية طبقًا للقانون وذلك من منطلق مسئوليتها الوطنية والتاريخية.

٨- توجيه التحية والتقدير لرجال القوات المسلحة ورجال الشرطة والقضاء الشرفاء المخلصين على دورهم الوطنى العظيم وتضحياتهم المستمرة للحفاظ على سلامة وأمن مصر وشعبها العظيم.

---

[١] صدر فى الثالث من يولية ٢٠١٣، ونُشر فى الجريدة الرسمية، العدد ٢٦ مكرر (ح) فى ٣ يولية سنة ٢٠١٣.

رابعاً: الإعلان الدستورى الصادر فى الخامس من يوليو ٢٠١٣: [١]

مادة (١):

حل مجلس الشورى.

خامساً: الإعلان الدستورى الصادر فى الثامن من يوليو ٢٠١٣: [٢]

مادة (١٠):

للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية غير حاملين سلاحًا، وذلك بناءً على إخطار ينظمه القانون.

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

مادة (٢٣):

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.

مادة (٢٤):

يتولى رئيس الجمهورية إدارة شؤون البلاد، وله فى سبيل ذلك مباشرة السلطات والاختصاصات الآتية:

١- التشريع، بعد أخذ رأى مجلس الوزراء، وتنتقل سلطة التشريع لمجلس النواب فور انتخابه.....

---

(١) صدر فى ٥ يوليو ٢٠١٣، ونُشر فى الجريدة الرسمية، العدد ٢٧ (مكرر) فى ٦ يوليو ٢٠١٣.

(٢) صدر فى ٨ يوليو ٢٠١٣، ونُشر بالجريدة الرسمية، العدد ٢٧ مكرر (أ) فى ٨ يوليو ٢٠١٣.

سادساً: الدستور الحالى الصادر فى ١٨ يناير ٢٠١٤: [١]

نعى المدعى على النصين المطعون فيهما مخالفتهما لنصوص المواد (١، ٤، ٥، ١٥، ٥٣، ٦٥، ٧٣، ٨٥، ٨٧، ١٥٦، ١٩٠، ١٩٢، ٢٠٦) من الدستور الحالى الصادر فى ١٨ يناير ٢٠١٤، كما دفع بجلسة التحضير المعقودة بتاريخ ٢٠١٥/١/١١، بعدم دستورية المادتين الثامنة والعاشرة، لصدور القرار بقانون رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ المشتمل عليهما، دون إتباع الإجراءات الشكلية المنصوص عليها فى المادة (٢٢٤) من الدستور، وبناءً عليه، نستعرض هذه المواد وغيرها من النصوص الدستورية ذات الصلة بالمسائل الدستورية المثارة فى الدعوى، وذلك على النحو الآتى:

مادة (١):

جمهورية مصر العربية دولة ذات سيادة، موحدة لا تقبل التجزئة، ولا ينزل عن شئ منها، نظامها جمهورى ديمقراطى، يقوم على أساس المواطنة وسيادة القانون...

مادة (٤):

السيادة للشعب وحده، يمارسها ويحميها، وهو مصدر السلطات، ويصون وحدته الوطنية التى تقوم على مبادىء المساواة والعدل وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، وذلك على الوجه المبين فى الدستور.

مادة (٥):

يقوم النظام السياسى على أساس التعددية السياسية والحزبية، والتداول السلمى للسلطة، والفصل بين السلطات والتوازن بينها، وتلازم المسئولية مع السلطة، واحترام حقوق الإنسان وحرياته، على الوجه المبين فى الدستور.

مادة (١٥):

الإضراب السلمى حق ينظمه القانون.

---

[١] صدر فى ١٨ يناير ٢٠١٤، ونُشر فى الجريدة الرسمية، العدد ٣ مكرر (أ) فى ١٨ يناير ٢٠١٤.

مادة (٥٣) :

المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون فى الحقوق والحريات والواجبات العامة، لا تمييز بينهم بسبب الدين، أو العقيدة، أو الجنس، أو الأصل، أو العرق، أو اللون، أو اللغة، أو الإعاقة، أو المستوى الإجتماعى، أو الإنتماء السياسى أو الجغرافى، أو لأى سبب آخر.

التمييز والحض على الكراهية جريمة، يعاقب عليها القانون.

تلتزم الدولة باتخاذ التدابير اللازمة للقضاء على كافة أشكال التمييز، وينظم القانون إنشاء مفوضية مستقلة لهذا الغرض.

مادة (٥٤):

الحرية الشخصية حق طبيعى، وهى مصونة لا تُمس، ...

مادة (٥٧):

للحياة الخاصة حرمة، وهى مصونة لا تمس....، كما تلتزم الدولة بحماية حق المواطنين فى استخدام وسائل الاتصال العامة بكافة أشكالها ، ولا يجوز تعطيلها أو وقفها أو حرمان المواطنين منها، بشكل تعسفى، وينظم القانون ذلك.

مادة (٥٨):

للمنازل حرمة، وفيما عدا حالات الخطر، أو الاستغاثة لا يجوز دخولها، ولا تفتيشها، ولا مراقبتها أو التنصت عليها إلا بأمر قضائى مسبب، يحدد المكان، والتوقيت، والغرض منه، وذلك كله فى الأحوال المبينة فى القانون، وبالكيفية التى ينص عليها، ويجب تنبيه من فى المنازل عند دخولها أو تفتيشها، وإطلاعهم على الأمر الصادر فى هذا الشأن.

مادة (٥٩):

الحياة الآمنة حق لكل إنسان، وتلتزم الدولة بتوفير الأمن والطمأنينة لمواطنيها، ولكل مقيم على أراضيه.

مادة (٦٢):

حرية التنقل، والإقامة، والهجرة مكفولة...

مادة (٦٥):

حرية الفكر والرأى مكفولة. ولكل إنسان حق التعبير عن رأيه بالقول، أو بالكتابة، أو بالتصوير، أو غير ذلك من وسائل التعبير والنشر.

مادة (٧٠) :

حرية الصحافة والطباعة والنشر الورقى والمرئى والمسموع والإلكترونى مكفولة، وللمصريين من أشخاص طبيعية أو اعتبارية، عامة أو خاصة، حق ملكية وإصدار الصحف وإنشاء وسائل الإعلام المرئية والمسموعة، ووسائط الإعلام الرقمى.

وتصدر الصحف بمجرد الإخطار على النحو الذى ينظمه القانون. وينظم القانون إجراءات إنشاء وتملك محطات البث الإذاعى والمرئى والصحف الإلكترونية.

مادة (٧٣):

للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة، والمواكب والتظاهرات، وجميع أشكال الاحتجاجات السلمية، غير حاملين سلاحًا من أى نوع، بإخطار على النحو الذى ينظمه القانون.

وحق الاجتماع الخاص سلمياً مكفول، دون الحاجة إلى إخطار سابق، ولا يجوز لرجال الأمن حضوره أو مراقبته، أو التنصت عليه.

مادة (٧٤):

للمواطنين حق تكوين الأحزاب السياسية، بإخطار ينظمه القانون.

مادة (٧٥):

للمواطنين حق تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية على أساس ديمقراطى، وتكون لها الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار...

مادة (٩٢):

الحقوق والحريات اللصيقة بشخص المواطن لا تقبل تعطيلاً ولا انتقاصًا. ولا يجوز لأى قانون ينظم ممارسة الحقوق والحريات أن يقيدها بما يمس أصلها وجوهرها.

مادة (٩٣):

تلتزم الدولة بالاتفاقيات والعهود والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان التى تصدق عليها مصر، وتصبح لها قوة القانون بعد نشرها وفقاً للأوضاع المقررة.

مادة (٩٤):

سيادة القانون أساس الحكم فى الدولة. وتخضع الدولة للقانون، واستقلال القضاء، وحصانته، وحيدته، ضمانات أساسية لحماية الحقوق والحريات.

مادة (٩٧):

التقاضى حق مصون ومكفول للكافة. وتلتزم الدولة بتقريب جهات التقاضى، وتعمل على سرعة الفصل فى القضايا، ويُحظر تحصين أى عمل أو قرار إدارى من رقابة القضاء، ولا يحاكم شخص إلا أمام قاضيه الطبيعى، والمحاكم الاستثنائية محظورة.

مادة (٩٩):

كل اعتداء على الحرية الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للمواطنين، وغيرها من الحقوق والحريات العامة التى يكفلها الدستور والقانون، جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم،وللمضرور إقامة الدعوى الجنائية بالطريق المباشر. وتكفل الدولة تعويضًا عادلاً لمن وقع عليه الاعتداء، وللمجلس القومى لحقوق الإنسان إبلاغ النيابة العامة عن أى انتهاك لهذه الحقوق، وله أن يتدخل فى الدعوى المدنية منضمًا إلى المضرور بناءً على طلبه، وذلك كله على الوجه المبين بالقانون.

مادة (١٠١):

يتولى مجلس النواب سلطة التشريع،.....

مادة (١٣٩):

رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، ورئيس السلطة التنفيذية، يرعى مصالح الشعب ويحافظ على استقلال الوطن ووحدة أراضيه وسلامتها، ويلتزم بأحكام الدستور ويُباشر اختصاصاته على النحو المبين به.

مادة (١٥٦):

إذا حدث فى غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع فى 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 اذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار

بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها فى الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار.

مادة (١٦٧):

تمارس الحكومة بوجه خاص، الاختصاصات الآتية:

١- ..... ٢- المحافظة على أن الوطن وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة.

مادة (١٨٤):

السلطة القضائية مستقلة، تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفقاً للقانون، ويبين القانون صلاحياتها، والتدخل فى شئون العدالة أو القضايا، جريمة لا تسقط بالتقادم.

مادة (١٨٦):

القضاة مستقلون غير قابلين للعزل، لا سلطان عليهم فى عملهم لغير القانون، وهم متساوون فى الحقوق والواجبات، ويحدد القانون شروط وإجراءات تعيينهم، وإعاراتهم، وتقاعدهم، وينظم مساءلتهم تأديبياً، ولا يجوز ندبهم كليًا أو جزئيًا إلا للجهات وفى الأعمال التى يحددها القانون، وذلك كله بما يحفظ استقلال القضاء والقضاة وحيدتهم، ويحول دون تعارض المصالح. ويبين القانون الحقوق والواجبات والضمانات المقررة لهم.

مادة (١٨٨):

يختص القضاء بالفصل فى كافة المنازعات والجرائم، عدا ما تختص به جهة قضائية أخرى، ويفصل دون غيره فى المنازعات المتعلقة بشئون أعضائه، ويدير شئونه مجلس أعلى ينظم القانون تشكيله واختصاصاته.

مادة (١٩٠):

مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل فى المنازعات الإدارية، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه، كما يختص بالفصل فى الدعاوى والطعون التأديبية، ويتولى وحده الإفتاء فى المسائل القانونية للجهات التى يحددها

القانون، ومراجعة، وصياغة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية، ومراجعة مشروعات العقود التى تكون الدولة، أو إحدى الهيئات العامة طرفاً فيها، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى.

مادة (٢٠٦):

الشرطة هيئة مدنية نظامية، فى خدمة الشعب، وولاؤها له، وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن، وتسهر على حفظ النظام العام، والآداب العامة، وتلتزم بما يفرضه عليها الدستور والقانون من واجبات، واحترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وتكفل الدولة أداء أعضاء هيئة الشرطة لواجباتهم، وينظم القانون الضمانات الكفيلة بذلك.

مادة (٢٢٤):

كل ما قررته القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور الدستور، يبقى نافذاً، ولا يجوز تعديلها، ولا إلغاؤها إلا وفقاً للقواعد، والإجراءات المقررة فى الدستور. وتلتزم الدولة بإصدار القوانين المنفذة لأحكام هذا الدستور.

مادة (٢٢٧):

يشكل الدستور بديباجته وجميع نصوصه نسيجًا مترابطًا، وكلاً لا يتجزأ، وتتكامل أحكامه فى وحدة عضوية متماسكة.

مادة (٢٣٢):

يستمر رئيس الجمهورية المؤقت فى مباشرة السلطات المقررة لرئيس الجمهورية فى الدستور حتى أداء رئيس الجمهورية المنتخب اليمين الدستورية.

مادة (٢٤٦):

يُلغى الإعلان الدستورى الصادر فى الخامس من يولية سنة ٢٠١٣، والإعلان الدستورى الصادر فى الثامن من يولية سنة ٢٠١٣، وأى نصوص دستورية أو أحكام وردت فى الدستور الصادر سنة ٢٠١٢ ولم تتناولها هذه الوثيقة الدستورية تعتبر ملغاة من تاريخ العمل بها، ويبقى نافذًا ما ترتب عليها من آثار.

سابعاً: مناقشات لجنتى الخبراء والخمسين بشأن الحق فى التظاهر السلمي[1]

(أ) ومناقشات لجنة الخبراء:

السيد المستشار محمد عيد:

"مادة (٥٠)

"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 التنصت عليها".

وهنا المادة (٥٠) تقابل المادة (٥٤) من دستور ١٩٧١ فى جزء منها، وهناك أجزاء أخرى جديدة، ومن الجديد هنا مسألة التظاهرات السلمية، لأول مرة يتناول نص دستورى التظاهر السلمى، وربما هذا فيه احترام للمعاهدات الدولية مما تحمله من حق للتظاهر السلمى.

ثم نأتى إلى عبارة "والتنصت عليها"، وهى جديدة ولأول مرة تأتى فى نص دستورى، ولذلك هناك مسألتان استحدثهما النص وهو محمود عليهما، ولكن هناك استفسار ماذا لو حضر رجال الأمن أو تنصتوا على الاجتماعات الخاصة هل سوف تكون هناك مساءلة أم ماذا؟ فيما عدا ذلك النص متماش والصياغة جيدة.

السيد المستشار محمد خيرى:

"حق الاجتماعات الخاصة بهدوء دون حمل سلاح مثلما ورد فى دستور ١٩٧١ فى المادة (٥٤) حتى يكون هناك قيد موجود "لا يجوز لرجال الأمن حضورها أو التنصت عليها"، مخالفة ذلك جريمة لأنه انتهاك للحريات الخاصة، لذلك أود إضافة عبارة "وحق الاجتماعات الخاصة فى هدوء دون حمل سلاح" فقط فيما عدا ذلك ليس لدى تعليق على المادة.

---

(١) نظرًا لدقة ما دار من مناقشات فى لجنتى الخبراء والخمسين، وكذلك تباين الآراء التى حفلت بها المناقشات، فقد أثرنا عرضها كما وردت مع تصرف يسير فى حدود أخطاء الطباعة واللغة، والإشارة إلى بعض الجوانب المهمة فى المناقشة، فضلاً عما سيرد فى الرأى الدستورى بشأنها.

السيد المستشار محمد الشناوى:

هناك عبارة تقول "غير حاملين سلاحا" ما المقصود هنا بالسلاح؟ هل هو السلاح النارى أم أى سلاح آخر؟ لذلك أريد تحديد السلاح المقصود هنا،

(صوت من القاعة لأحد السادة الأعضاء ويقول: هذه مسألة صعبة).

السيد المستشار محمد الشناوى:

لا، ما أريده هو إضافة عبارة "أيا كان نوعه" بعد كلمة "سلاحاً"، فمثلاً "الطوب" أصبح سلاحاً اليوم.[1]

(صوت من القاعة لأحد السادة الأعضاء يقول: "سلاحاً" بمفردها مطلقة المعنى).

السيد الدكتور على عبدالعال:

أوافق على النص، لأنه متماش كما ذكر السيد المستشار محمد عيد مع الاتفاقات الدولية التى نحن ملتزمون بها، بالنسبة "حق الاجتماعات الخاصة بهدوء" أو "فى هدوء مكفول"، لأنه فى الدول الأوروبية إذا أثارت الاجتماعات الخاصة الضوضاء يجوز للشرطة أن تتدخل وتنبه على التزام الهدوء، ولنا سابقة فى المحكمة الدستورية الكويتية حيث ألغت قانون التظاهر.

السيد الدكتور حمدى عمر:

أنا أوافق على النص، لكن "حق الاجتماعات الخاصة فى هدوء "دون إضافة" غير حاملين سلاحاً "فمن المعروف أننا فى إجتماع لتنظيم أمر ما لن يكون معنا سلاح، والمقصود بالسلاح هنا هو تهديد الغير فى الاجتماعات العامة أو المظاهرات، ولذلك فى "الخاصة" أرى أن فيه تزيد.

---

(1) وتجدر الإشارة فى هذا الخصوص، أن المشرع لم يضع فى القانون رقم ٣٩٤ لسنة ١٩٥٤ بشأن الأسلحة والذخائر وتعديلاته تعريفًا محددًا للسلاح. ولم يكن إحجامه عن ذلك راجعًا إلى غموض فى ذات المعرف، بل لخشيته من أن يكون التعريف غير جامع ولا مانع. فقد يؤدى التقدم العلمى إلى ابتكار أدوات يعجز التعريف عن شمولها فى الوقت الذى يحسن فيه أن تعامل معاملة السلاح، كما أنه ليس كل ما يتسلح به المرء يعتبر سلاحًا بالمعنى الذى يريد المشرع تأثيمه والعقاب عليه. (يراجع فى ذلك، الدكتور/ عوض محمد عوض، قانون العقوبات التكميلى- جرائم السلاح والتشرد والاشتباه فى التشريع الليبى ص١١).

والفكرة هنا هل نبدأ بالاجتماعات العامة بالنص عليها، ثم تأتى بعد ذلك الاجتماعات الخاصة، فالاجتماعات الخاصة هى التى تمهد للاجتماعات العامة، فالنص بدأ بالأعلى ثم نزل إلى الأقل، ولكن المفروض أن يبدأ التسلسل من الأقل إلى الأعلى، وشكراً.

السيد الدكتور فتحى فكرى:

فى تقديرى أنه لابد من إضافة عبارة "فى هدوء" بين الاجتماعات الخاضة، أما السلاح فى الاجتماعات الخاصة يتعارض مع عدم مراقبته من السلطات العامة، فمن سيقول إن الذين يحضرون الاجتماع يحملون سلاحاً من عدمه؟ فهذه مسألة خطيرة جدا لو قررناها فى الاجتماعات الخاصة، ولكن هل نكتفى "بالتنصت عليها" أم نضيف عبارة أعم وهى "أو رقابتها"، فمن الممكن وجود أجهزة فى الاجتماعات للشوشرة على التنصت ولذلك من الممكن مراقبة الاجتماع من دخل ومن حضر ومن خرج وتتم ملاحقتهم، لذلك أرى أن نستبدل كلمة الرقابة "بكلمة" التنصت"، وشكراً.

السيد المستشار حسن بسيونى:

بالنسبة للمادة (٥٠)، أرى فيها أن المشرع الدستورى فى ٢٠١٢ عكس ما فعله المشرع الدستورى فى دستور ١٩٧١، ففى دستور ١٩٧١ بدأ بالحق فى الاجتماع الخاص ثم أنهاه بحق الاجتماع العام، وفى المادة (٥٠) فى دستور ٢٠١٢ بدأ بحق الاجتماع العام وأنهاه بحق الاجتماع الخاص، وحق الاجتماع الخاص فى دستور ١٩٧١ قال "وفى هدوء غير حاملين سلاحاً "، أما فى دستور ٢٠١٢ فى المادة (٥٠) قال "غير حاملين سلاحاً" وبالنسبة للاجتماع العام والذى من الممكن أن يحمل سلاحاً فيه سكت! لذلك اتفق مع الزملاء فى إضافة عبارة "فى هدوء" فقط لأن هذا اجتماع خاص، وشكراً

السيد الدكتور صلاح فوزى:

لى تحفظ على هذه المادة حيث ورد فيها **بمجرد الإخطار الذى ينظمه القانون**، لأن معناها أن الذى سيرد عليه التنظيم من قبل القانون هو الإخطار فقط وليس الحق، وإذا رأينا مسألة إطلاق الحق، لو أخذت قضية المواكب فقط على سبيل التحديد، فمن الاعتبارات العملية مثلا الطرق الصوفية سوف تقوم بعمل (زفه) المولد

النبوى الشريف، وسوف تسير من آذان الظهر حتى آذان العصر من مسجد الإمام الحسين ثم العباسية وما إلى ذلك، الإدارة هنا تطلب إخطاراً، والإخطار منظم بأنه مثلا قبلها بـ٢٤ ...إلى أخره.

إنما خط السير لا نستطيع التدخل فيه، ومن الممكن لخط سير هذا الموكب الدينى أن يربك المرور تماماً، وقصدت بذلك الإشارة إلى أن المظاهرات والاجتماعات العامة على سبيل التحديد يلزم ألا تتعارض مع مبدأ دستورى آخر غير مكتوب، هو دوام سير مرافق الدولة بانتظام، وكلنا تأخرنا اليوم بسبب المظاهرات، ومن حقى كمواطن أن أعيش وأسير براحة ويسر، وفى كل دول العالم وابتداء من سنة ١٧٨٩ بإعلان حقوق الإنسان والمواطن فى فرنسا، والمادة (١٩) من الإعلان العالمى لحقوق الإنسان والمواطن الذى أصدرته الأمم المتحدة سنة ١٩٤٦، وأيضاً العهد الدولى سنة ١٩٦٦ كل هذا تكلم عن أن الدولة من حقها أن تضع تنظيمات لمثل هذه النوعية من الحريات لانها حريات متعدية أى أن ممارستها تطال الآخرين، ولذلك أميل إلى أن أبقى على هذه النصوص مع وجود الملاحظات التى ذكرها الدكتور حسن بسيونى، لضبط الصياغة، وأقول هنا "الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية مباحة فى حدود القانون" وإلا فإن هذا الإطلاق وهذه الممارسة العبثية ستتضمن افتئاتا على مبدأ دستورى هام وهو دوام سير مرافق الدولة بانتظام، وحرية المواطن فى الغدو والرواح، لذلك أرى أن يكون حق التظاهر والمواكب مباح فى حدود القانون، وشكراً.

السيد المستشار مجدى العجاتى:

أؤيد سيادة الدكتور صلاح فوزى، وربما ما يحدث فى رابعة العدوية مثالاً صادقاً على ما يقال، المادة تسير بشكل جيد، ولكن مسألة الإخطار عن المظاهرة فلابد من وجود مكان وميعاد وخط سير، فالتنظيم مطلوب قولاً واحدًا دون فصال.

مسألة المراقبة والتنصت، الداخلية مهما تقول لها لا تتنصتى فسوف تتنصت لا تراقبى فسوف تراقب.....

النص موضوع لفترة قد تستعيد الدولة هيبتها، بعد ذلك وبهذا يكون هذا النص لا ضرورة له.

السيد الدكتور صلاح فوزى:

أنا لم أتكلم عن ضغط، وأنا ضد أن يكون التشريع بمطلق سواء كان تشريعاً عاديا أو دستورياً استجابة لردود أفعال، ربما أننى تحفظت قبل ذلك فى مداخلة لى على ما كان قد طرح باعتباره رد فعل، وإنما ما أود قوله وأنا أطرح مبدأين دستوريين، هذا هو نص دستورى، وهناك نص دستورى آخر اسمه دوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد واحترام الحقوق والحريات المقررة، كيف يمكن التوفيق بينهما إلا أن يكون هذا الحق فى حدود القانون، لذلك أنا متمسك بذلك.

السيد المستشار عصام عبدالعزيز:

لابد من أن نراعى الوضع الخاص بنا فى مصر، ولا نقول عند كل أمر فرنسا وأمريكا وغيرهما.

السيد الدكتور صلاح فوزى:

أستأذن سيادتكم فى نقطة هامة أود الحديث عنها، الإخطار الذى ينظمه القانون، التنظيم سيرد على الإخطار، الإخطار يقول لى حدد لى خط سير، وأحدد له خط سير فى شارع قصر النيل مثلا، وهنا سوف تعيق محور أساسى وسط البلد، هناك تستطيع الإدارة الإلغاء لأنه التزم بالإخطار، وهنا لم يترك المشرع للجهة الإدارية أن تتدخل وتعدل خط سير ببدائل معينة، لذلك أميل إلى أن يكون ذلك فى حدود القانون.

السيد المستشار على عوض (المقرر):

إذن، يكون النص "للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية غير حاملين سلاحاً بما لا يتعارض مع سير المرافق العامة وذلك بموجب إخطار ينظمه القانون".

السيد الدكتور صلاح فوزى:

أنا أوافق على هذا النص تماماً.

السيد الدكتور على عبدالعال:

ماأود قولة لسيادتك إن هذه جرائم، ولكن هذا الحق حق مهم جدا، ليس هناك دولة ديمقراطية إلا إذا كان بها حق التظاهر وحق إنشاء الصحيفة وحق الاجتماعات العامة، هذه كلها عبارة عن ضغوط من الرأى العام لتوجيه المسئول السياسى للوجهة التى تتفق مع مبادئ الديمقراطية، لولا خروج المظاهرات يوم ٦/٣٠ لكنا (محلك سر)، الثورة تبدأ من مظاهرات صغيرة، فهناك شخص يقف أمام البيت الأبيض منذ عامين وهو يحمل لافتة. هذا النص وضع وحقق هذا التقدم هل سوف نرتد عنه ونعود للوراء مرة أخرى.

فأعتقد أن هذا مكسب فرضته ثورتا ٢٥ يناير، و ٣٠ يونيه.

السيد الدكتور فتحى فكرى:

دائما الحقوق، مثل حرية الرأى وحرية الاجتماع، لكى نكفلها ونكفل لها الحياة والتطبيق، هناك قدر من التسامح نقره، فهناك قدر من التسامح نقره من أن مبدأ استمرار المرفق العام باستمرار واطراد نتسامح فيه بأن نجلس المتظاهرين على الرصيف، لأن الجلوس على الرصيف لن يلحق بهذا المبدأ الضرر، ولكن هذا هو القدر هذا هو التسامح، فليس ممكنا أبدا أن أقر حق الاجتماع أو حرية النقد إلا بقدر، فالمحكمة تقول فى حرية النقد بأن يكون هناك قدر من التسامح بأن يتجاوز فى كلامه إذا كان ذلك يحقق الغاية من النقد، هذا القدر من التسامح لا نعتبره انتقاصًا من الحق. إنما أحد مكونات الحق الآخر وهو حق الاجتماع وحرية إبداء الرأى، أحد مكونات هذا القدر من التسامح، وبذلك يجب أن نضعه فى أعيننا وتحت نظرنا، ولذلك عندما نقول "بناءً على إخطار ينظمه القانون" فأعتقد أن "فى حدود القانون" أوقع، لأن الألفاظ هنا مهمة جداً، من أجل ذلك أتشدد فى حدود القانون مع أنه يحدد لى القدر من التسامح الذى أجيزه، إذن، فى حدود القانون والمحكمة تراقب، هل انتقص من الحق أم أصادره، لذلك أرى أن تكون "فى حدود القانون" بدلاً من "ينظمه القانون".

السيد الدكتور صلاح فوزى:

هل أعطى الحق للتظاهر أو للمتظاهر وأعتدى على حق المواطن الآخر.

السيد الدكتور على عبدالعال:

يا دكتور صلاح فوزى، فى هذا الإخطار بمجرد أن أسير بهذا الإخطار وأحدد فيه سير المظاهرة والمسئول عن هذه المظاهرة، التصويت على أصول الحقوق غير جائز، علينا أن نعترف بأصل الحق ثم ننظمه ونصوت عليه، وعلى تنظيمه.

(أصوات متداخلة من السادة الأعضاء ما بين مؤيد ومعارض للنص).

السيد المستشار مجدى العجاتى:

أرجوك يا دكتور صلاح سيادتك ألا تصادر على حقنا مع احترامنا لسيادتك، سيادتك وضحت وجهة نظرك باستفاضة، وأنت هنا تلغى دور القضاء والتفسير والدستورية، اتركنا نعمل بعد أن تضع النص، هل سوف يطبق النص بذاته؟ ألن تحدث فيه منازعات، مهما كان التشريع لن يصادر حقا، وأعتقد أننا جميعاً نتفق على ذلك.

وأرجو أن تتركنا نصوت على هذه الجزئية حتى ننتهى منها.

السيد الدكتور على عبدالعال:

حتى لا تكون رسالتى قد فهمت خطأ، قلت إن الإيضاح أفضل لكى نستطيع أن نصوت، لأننا نقوم بعمل دستور وليس قانونا، فهناك أصوات كثيرة فى هذه الأيام ترتفع وتنادى بحق التظاهر، ونحن قد انتزعنا هذا الحق فى ثورة ٢٥ يناير، ولا يمكن المساس به، فهذه أصوات ارتفعت بعد ٢٥ يناير وبعد ٣٠ يونيه، وبالتالى مسألة "وينظمه القانون" فهناك عمليات أخرى كحرية التنقل وهى موجودة"، حرية سير المرافق العامة موجودة، ولكن أنا عند الإخطار يحدد السير ويجوز للإدارة أن تعترض، وهنا الإدارة سوف تلجأ للقاضى المستعجل لإيقاف المظاهرة.

السيد المستشار مجدى العجاتى:

لابد أن نراعى طبيعة الشعب الذى نشرع له، وأنه شعب لديه نسبة عالية من الأمية، بعد ثورة ٢٥ يناير هناك أشخاص لا يحترمون حقوق الآخرين، مايريد

عمله يقوم به دون مراعاة للآخرين، فمثلاً علمنا بالأمس أنهم دخلوا عمارات رابعة العدوية وطردوا الناس من بيوتهم، وهذا الكلام لم يحدث فى فرنسا.

(صوت من القاعة لأحد السادة الأعضاء يقول: علينا ألا نسلم بهذه المسألة)

السيد المستشار على عوض (المقرر):

إذن لنحسم هذه المسألة بأن يكون النص كما هو عليه، الموافق على ذلك يتفضل برفع يده

(لم تتضح نتيجة التصويت وتأجيلها لمزيد من الدراسة والتأمل) [١]

واستكمالاً لمناقشات لجنة الخبراء، فقد عرض الموضوع لإقرار التعديل النهائى على النص، وجرت المناقشات الآتية:[٢]

"للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة، والمواكب والتظاهرات،غير حاملين سلاحًا ويكون ذلك بناءً على إخطار على النحو الذى ينظمه القانون، وللمواطنين حق الاجتماع الخاص فى هدوء غير حاملين سلاحًا دون إخطار مسبق ولا يجوز لرجال الأمن حضور هذه الاجتماعات أو مراقبتها أو التنصت عليها".

السيد عضو اللجنة

بالنسبة لمظاهرات رابعة العدوية فلا يكفى غير حاملين سلاحًا لكى أقول التظاهرة سلمية أو غير سلمية بل يتعين ألا يترتب عليها قطع الطرق؟

السيد عضو اللجنة

هذه ينظمها القانون.

السيد عضو اللجنة

حضرتك فى هذه الجزئية هناك مبدأ دستورى آخر هو دوام سير المرافق العامة، على أى حال هذا مثبت فى المضابط.

---

(١) محاضر اجتماعات لجنة الخبراء العشرة لإعداد المشروع النهائى للتعديلات الدستورية، من الاجتماع الأول حتى الاجتماع الخامس عشر ٢٠١٣، محضر الاجتماع الخامس، ٢٨ من يوليو ٢٠١٣، الصفحات من ٣١١ إلى ٣١٧.

(٢) محضر الاجتماع الثالث عشر للجنة الخبراء (١٨ من أغسطس ٢٠١٣) الصفحات من ١٠٢١- ١٠٢٢، وبها أصبحت الإشارة فى المحاضر إلى أعضاء اللجنة بصفتهم دون أسمائهم على النحو الذى سارت عليه من قبل.

السيد عضو اللجنة

أنا أرى أن ما يمثل الأساس لوضع الدستور والحقوق والحريات، نحن نقص منها بمقص الرقيب، الدساتير كلها تطلق الحقوق والحريات الأساسية ومنها حق التظاهر، حق تكوين الجمعيات، حق تكوين الأحزاب، حرية الرأى بدون هذه الثلاثة لا قيمة لها.

السيد عضو اللجنة

الآن، هل هناك اعتراض على النص؟

السيد عضو اللجنة

لا، أنا أقول "للمواطنين حق الاجتماع على الوجه الذى ينظمه القانون" وأوافق على ذلك.

السيد عضو اللجنة

هكذا أفضل، العامة أولاً وتليها الخاصة.

(ب) أعمال لجنة الخمسين

السيدة الدكتورة هدى الصدة (مقرر لجنة الحقوق والحريات):

مادة (٥٣):

"للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات وجميع أشكال الاحتجاجات السلمية غير حاملين سلاحاً بمجرد الإخطار **على النحو الذى ينظمه القانون**، وحق الاجتماع الخاص سلمياً مكفول ودون الحاجة إلى إخطار سابق ولا يجوز لرجال الأمن حضورها أو مراقبتها أو التنصت عليها".

السيدة الدكتورة عزة العشماوى:

التعديل حضرتك بدل "غير حاملين سلاحاً" تكون "غير مسلحين بأى نوع من أنواع الأسلحة أياً كان نوعها"، لأن غير حاملين سلاحاً أنا أرى أنها ضعيفة بعض الشئ.

نيافة الأنبا بولا:

موضوع غير حاملين سلاحاً أنا أوافق عليها لكن بشرط إذا اعتبرنا أن الحجارة والطوب سلاحاً، لأن اليوم الحجارة والطوب والتكسير تحتاج لصيغة واسعة بعض الشئ.

السيد الأستاذ خالد يوسف:

هذا كلام مضبوط يا سيادة الرئيس، "ولا مباشرين للعنف" أو "ولا مستعملين للعنف" لكى تكون محددة.

السيد الأستاذ سامح عاشور (مقرر لجنة الحوار والتواصل المجتمعى وتلقى المقترحات):

مسألة "بمجرد الإخطار" هذا لن يقيد المشرع فى ألا يضع أى ضوابط متعلقة بالمسألة، إنما إذا قلت "بمجرد الإخطار على النحو الذى يبينه القانون" أى أن القانون لا يمكن أن ينفى أن يتم النزول بمجرد الإخطار، وبالتالى ممكن تقول "بإخطار وينظمه القانون"، وشكراً.

السيد الأستاذ عمرو موسى (رئيس اللجنة):

هل يوجد أى تعديل آخر.

السيد المهندس محمد سامى أحمد:

سيادة النقيب، هل حضرتك اطلعت على قانون منع التظاهر؟

السيد الأستاذ سامح عاشور (مقرر لجنة الحوار والتواصل المجتمعى وتلقى المقترحات):

لا.

السيد المهندس محمد سامى أحمد:

لأن الإشارة التى أشرت إليها حضرتك موجودة فى القانون، أنت تتيح له هذا، وهى كل نصوص القانون فى الحقيقة فى غاية السوء، ولا يمكن أن تعبر عن مصر بعد ثورتين، وبالتالى الذى تفضلت به هذا يوجد نص بالقانون يقول لابد أن تخطر

أسماء المجتمعين وتاريخ بدء الاجتماع ونهايته وتحصل على موافقة، فالتحفظ الذى. وضعته سيادتك فى المادة هو نفسه ودون الحاجة إلى إخطار سابق.

السيد الأستاذ عمرو موسى (رئيس اللجنة):

شكراً جزيلاً، اختلفت الآراء فى هذا الموضوع على كل حال.

السيد الأستاذ عمرو صلاح (المقرر المساعد للجنة الحقوق والحريات):

أنا طبعاً بشكل كامل "انحاز لهذا الحق، لكن للأمانة لأننى اطلعت تقريباً على أغلب قوانين التظاهر فى دول أوربا، عملت عليها فترة، كنصوص دستورية هم أصلاً فى الدساتير فى حالة التجمع فى الأماكن العامة لا يتكلمون عن إخطار ولا يتكلمون عن جلوسهم، ولكن بما أننا سنتحدث عنه، فأنحاز إلى اقتراح أستاذ سامح عاشور بإخطار ينظمه القانون، لأن المدة التى تسبق الإخطار، أى إذا قيل مثلاً إخطار قبل التظاهر بـ ١٢ ساعة هنا يفرض على الدولة التزامات، بمعنى أنك إذا قلت إخطار فبالتالى أعمل تظاهرة هنا ليس بالضرورة أن تضع على الدولة التزام الحماية وإيجاد مسارات بديلة للمرور أو حتى أن تقوم بأعمال التنظيف وهذا وارد فى قوانين دول مختلفة، بالتالى النص الأكثر انضباطاً حتى لا نقيد المشرع. ونحن لا نضع هذا أيضا يجب ألا يكون فى أذهاننا فكرة التجربة السلبية، فنحن نعمل نصاً دستورياً، إن شاء الله يكون لفترة طويلة فيجب أن نفكر بشكل إيجابى ما هى حالة الناس؟

السيد الأستاذ سامح عاشور (مقرر لجنة الحوار والتواصل المجتمعى وتلقى المقترحات):

"بإخطار ينظمه القانون" ليس معناه انك تضع كل العيوب التى تحدثت عنها، نحن معك تماماً فيها، القيود المتعلقة بالأعداد والأشكال، لكن أنت أيضا تطالب الدولة، ونحن أيضا لابد أن نؤكد هذا أن الدولة تحمى المتظاهرين، مادام متظاهراً سلمياً لابد أن أحميه، لا تقل له خذ التلغراف وأنزل، المسألة فيها صعوبة وأيضا تعسير بدون لزوم، إنما أقول غداً سأنزل مظاهرة فى المكان الفلانى، الإخطار ممكن أن يكون مكتفيا بهذا الأمر لكن لابد أن يعطى مسافة زمنية تجعل السلطات مستعدة

لضبط الأمن وتنظيمه، إنما لا يمكن أن يكون ذلك انتقاصاً ولا إنقضاضاً على حق التظاهر.

السيد الأستاذ عمرو موسى (رئيس اللجنة):

فى الحقيقة يا إخواننا أنه سواء "بإخطار ينظمه القانون" أو "بمجرد الإخطار على النحو الذى ينظمه القانون" النتيجة واحدة، يمكن أن يساعدنا فيها أهل اللغة.

السيد الدكتور كمال الهلباوى (نائب رئيس اللجنة):

شكراً، أقول لحضراتكم انه منذ أسبوع جاء قانون التظاهر وأحيل إلى المجلس القومى لحقوق الإنسان، وكانت الدكتورة منى موجودة وبعض الإخوة والأخوات، وهو قانون عار أن يظهر بعد ثورتين وفى ظل كتابة دستور جديد، عار جداً، من الأشياء القاتلة التى كانت فيه أنه مثلاً يكون الإخطار فى خلال أسبوع، أى تقدم أسبوع، ليس فقط يا سامح بيه، ثانياً يكون على يد محضر، ثالثاً يقف المتظاهرون على بعد ٣٠٠ متر من المؤسسة أو الهيئة التى يريدون أن يتظاهروا ضدها، فهناك قانون مشين تعمل على إصداره فى الحكومة، وكانوا يريدون أن يوقع عليه المجلس القومى لحقوق الإنسان ويرسله لهم فى نفس اليوم أو بالتليفون، نحن لم نخرج من المشكلات والتحديات التى تشين الثورتين وتشين الإجراءات التى حدثت بعد ثورة ٣٠ يونيو...

السيد الأستاذ عمرو موسى (رئيس اللجنة):

المادة (٥٣) يا دكتور كمال.

السيد الدكتور كمال الهلباوى (نائب رئيس اللجنة):

"غير حاملين سلاحاً بمجرد الإخطار" هذا ليس تعبيراً عربياً أو لغوياً أو بلاغياً دقيقاً، لابد أن نغير "للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات وجميع أشكال الاحتجاجات السلمية غير حاملين سلاحاً" يتم ذلك بمجرد الإخطار أو على ١٢ ساعة من الإخطار على النحو الذى ينظمه القانون، وبالمناسبة عدم تنظيم الكلام والدقة فيه وكلام غير المتخصصين مما يعطل العمل

فى هذا الدستور، ولا يجوز لرجال الأمن حضورها، لا، أنا أريد رجال الأمن أن يحضروا ويحافظوا على المظاهرة.

(صوت من القاعة: هذا للاجتماع الخاص) .

السيد الدكتور كمال الهلباوى (نائب رئيس اللجنة):

الاجتماع الخاص ممنوع طبعاً، إنما هنا الجديث على كله أى مطلق، وهذا خطأ، وشكراً.

السيد الأستاذ عمرو موسى (رئيس اللجنة):

يا دكتور كمال سيادتك ذكرت أن هناك نوع من الركاكة فى السطر الثانى والثالث، ما هو اقتراحك بغير الدخول فى الموضوع.

السيد الأستاذ كمال الهلباوى(نائب رئيس اللجنة):

اقتراحى بعد "غير حاملين سلاحاً" نقطة، وليست فاصلة، "ويتم ذلك بمجرد الإخطار أو قبل ١٢ ساعة على النحو الذى ينظمه القانون".

أما لا بد أن يكون هناك نقطة، وصحيح بعض الناس ممكن أن يقول ما الذى تقوله هذا؟

إنما إذا صدر الدستور وكلمة الذى "ينظمه القانون" عليها نقطتان مشين فى حقنا.

السيد الأستاذ عمرو موسى (رئيس اللجنة):

إذن الكلام الذى ذكرته سيادتك يعنى أننا لابد أن نغير فى اللغة مثلاً:

"للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات وجميع أشكال الاحتجاجات السلمية بمجرد الإخطار على النحو الذى ينظمه القانون".

هنا غير حاملين سلاحاً يمكن أن نأخذ بالتعديل الذى ذكرته الدكتورة عزة العشماوى، أشكال الاحتجاجات السلمية بمجرد الإخطار "غير حاملين سلاحاً" تأتى بعد ذلك، أى الإخطار فى حق التنظيم يرتبط بالإخطار.. القانون ينظمه، وبعد ذلك نضيف العبارة، ربما نقول غير مسلحين بأى نوع من أنواع الأسلحة أياً كان نوعها متلما ذكرت الدكتورة عزة فإذا كان هذا يناسبك لغوياً يا دكتور كمال الهلباوى؟

(صوت من القاعة للدكتور كمال الهلباوى هذا مناسب).

السيد اللواء على عبد المولى:

شكراً سيادة الرئيس، بالطبع من الصعوبة بمكان أن نحكم على أى مقترح بتعديل تشريعى بمجرد أن نقرأه فى الصحف أو تتداوله وسائل الإعلام، لابد أن نقرأ المشروع، الإخطار.فى المشروع يقدم باليد فى أقرب قسم أو مركز شرطة أو بأى وسيلة من الوسائل أو حتى لو كان Email وهذه نتركها الآن، نحن الآن لا نناقش التظاهر، سأتطرق لناحية قانونية الفقرة الثانية "للمواطنين حق الاجتماع الخاص فى هدوء غيار حاملين سلاح ودون حاجة إلى أخطار، ولا يجوز لرجال الأمن حضور هذه الاجتماعات، أو مراقبتها أو التنصت عليها، "هنا لا بد من وضع جملة "إلا بإذن قضائى مسبب"، إذا كان لدى خلية إرهابية تجتمع فى منزل فى المادة رقم (٤٣) يجوز مراقبة المجلس بإذن قضائى مسبب، فى حالة وجود خلية إرهابية تتفق على اتفاق جنائى فى منزل ولا أضع قيداً بوجود إذن من القضاء ومسبب بهذا أكون قد خالفت نص المادة (٤٣)، ونصوص القوانين تتناغم ولا تتنافر وشكراً سيادة الرئيس.

السيد الدكتور شوقى علام:

شكراً سيادة الرئيس، إننى أرى فى السطر الأول أن كلمة سلمية تغنى عن كلمة غير حاملين سلاح لأن مفهوم السلاح قد يكون أقل فى التعبير ما يتم العنف به، ثم بعد ذلك فى السطر الثالث:

حق الاجتماع الخاص السلمى مكفول دون، ونضيف ودون الحاجة إلى إخطار سابق، نضيف حرف (و) ولا يجوز لرجال الأمن حضورها: الحضور هنا مقصود به الاجتماع الأخير أم كل الاجتماعات؟. إذا كان الاجتماع الأخير هو المقصود فتكون العبارة حضوره أو مراقبته أو التنصت عليه، إذا كان المقصود به كل الاجتماعات سنضع "نقطة" ونقول وفى كل الأحوال لا يجوز لرجال الأمن، وأؤيد ما ذهب إليه اللواء على عبد الموالى بإضافة "إلا بإذن قضائى مسبب" وشكراً سيادة الرئيس.

السيد الدكتور أحمد خيرى:

شكراً سيادة الرئيس، فى الفقرة الأخيرة: أو "التنصت عليها إلا: بإذن قضائى مسبق".

(صوت من القاعة للأستاذة منى ذو الفقار إلا بإذن قضائى مسبب).

السيد الدكتور أحمد خيرى:

إضافة بإذن قضائى مسبق أو بأمر قضائى مسبب أياً كان، وشكراً.

السيد الدكتور جابر جاد نصار (المقرر العام):

أولاً هذه المادة مادة تقليدية ومتواجدة فى دستور ١٩٧١. مسألة غير حاملين سلاح، أخالف فضيلة المفتى لأن حمل السلاح قد يكون مشروعاً من الممكن أن يكون سلاحاً مرخصاً به، وحمله هكذا مشروع فلا يجوز له فى المظاهرات أن يصطحبه. أما بالنسبة لإخطار ينظمه القانون أو بمجرد الإخطار، فلدى فيه قول وكنت أود الصمت إنما واضح أن المناقشة لا تقتضى ذلك، تقييد الحريات يبدأ بأدوات قانونية أشدها الترخيص وأدناها الإخطار، إنما النظم الإدارية لدينا والقوانين التى صدرت فى الحقيقة تتفنن فى أن تحول الإخطار إلى ترخيص، يقول أنا أريد أن أقوم بعمل مظاهرة، وبعد ذلك يقول أنتظر حتى أوافق، ولذلك كلمة إخطار ينظمه القانون يقيناً سوف تتحول فى القانون إلى ترخيص. ماهو الفرق بين الترخيص والإخطار؟ أن الترخيص ينتظر موافقة الإدارة، ولذلك يتم عمل ترسانة الشروط التى أشار إليها الدكتور كمال الهلباوى، إنما من المفروض أن منطق الإخطار فى كل دول العالم أن يخطر بالمظاهرة وبعد ذلك تصدر لائحة شروط منها أن يتم الإخطار قبلها بـ٢٤ ساعة أو ١٢ ساعة، وأين مكانها؟ وما هى مطالبها؟

الأمر الآخر: أن المظاهرة والمواكب لا يمكن أن تتلاءم طبيعتها مع الترخيص، لأنها تعبير عن احتجاج سلمى، فعندما تكتبه بشروط قد يؤدى الأمر إلى إضرار وعنف وأشياء من هذا القبيل، **إننى أرجو أن النص يكون كما هو بمجرد الإخطار على النحو الذى ينظمه القانون، الفرق فى أن، "إخطار ينظمه القانون" سيكون مثلما متواجد فى قانون التظاهر ويطلب منه القانون إحضار إخطار ويسلم فى قسم الشرطة، ففى فرنسا يسلم الإخطار إلى النيابة العامة بالفاكس أو بأى وسيلة يصل علم الإدارة إليها، وبعد ذلك فى خلال الـ١٢ ساعة، الإدارة تتدبر قبلها**

في أنها تتخذ القرار، لو أصدرت قراراً بإلغاء المظاهرة أو عدم الموافقة عليها بناءً على "بمجرد الإخطار" هذا، يذهب الأمر إلى القضاء ويفصل قاضي المستعجل، في وقف المظاهرة، إنما "إخطار بنظمه القانون" سوف يفتح أبواب جهنم على هذه المسألة،

الأمر الثالث: مسألة التنصت بأمر قضائي، هذا التزيل بهذا القيد لم يشهده أى دستور فى العالم بالنسبة لحرية التظاهر، وأمامى دستور ١٩٧١ ولم يتطرق إلى موضوع التنصت، التنصت أمر يتصل بإجراءات الاستدلال فى الجريمة ويجب أن يخضع للمادة التى تتعلق بالاستدلال والتحقيق فى الجرائم، وأيضاً لن نكرر فى كل مادة أن هذا سيكون بأمر قضائى هذا مفهوم من المادة الأخرى، لو أن هناك تحريات حول أن الاجتماع الخاص هذا اجتماع إرهابى سينطبق عليه الحكم التالى ولن ينطبق هذا الحكم، وشكراً.

السيد الدكتور خيرى عبدالدايم:

شكراً، أولاً: إذا اشترطنا سلمية الاجتماع وعدم حمل سلاح ماهى مشكلة الحكومة؟ ولماذا الإخطار ولماذا الحصول على إذن؟ ومن الممكن جداً تقديم الإخطار ويرفض تسلمه من أجل ألا يعقد الاجتماع فى الأصل، ومن الممكن أن القانون يجعل المدة ما بين الإخطار وحدوث المظاهرة شهراً مثلما يريد، هذا النص لو تم فى وجود عبارة: بإخطار ينظمه القانون نكون قد أفرغنا المادة من أى حرية، وبهذا يكون على الحكومة اللجوء إلى القضاء لمنعه، وعلى الحكومة الإثبات وليس المتظاهر.

ثانياً: وهو الأخطر حق تنظيم الاجتماعات العامة والمواكب، إننى أفهم أن هذا ينطبق على التظاهرات وجميع أشكال الاحتجاجات السلمية، لكن ما علاقة الاجتماعات العامة؟ كالحفلات لتكريم الدفعات على سبيل المثال فهذا اجتماع عام، او اجتماع مجلس نقابة فهذا اجتماع عام، الجمعية العمومية فهى اجتماع عام الأفراح فهى مواكب، إننى اقترح حق تنظيم التظاهرات وجميع أشكال الاحتجاجات السلمية والاجتماعات العامة والمواكب يجب أن تحذف، لأنها ليس لها علاقة بالموضوع، وشكراً.

السيد الأستاذ عمرو موسى (رئيس اللجنة):

شكراً لسيادتك، ترى سيادتك أن اجتماعاً فى نقابة الأطباء لا يجب إخطار الشرطة؟ ومن يحمى أمنكم؟

السيد الدكتور خيرى عبدالدايم:

لن تستطيع الدولة أن تغطى هذا الاجتماعات، ستجد الدولة لديها إخطارات بالآلاف.

السيد الدكتور محمد إبراهيم منصور:

شكراً لسيادتك، بالنسبة للجزئية الأولى وهى كون أن المظاهرات سلمية، العبارة منضبطة وزيادة التقييد عليها سيؤدى إلى تشديد، بالنسبة لحق الاجتماع الخاص به مكفول وفى آخر السطر نجد ملاحظة معالى المفتى وهى (حضورها) وهى أنها مفترض أنها عائدة (الهاء) إما جمع وأما مؤنث، وبالتالى من أول سطر وهو حق الاجتماع الخاص هذا مذكر، إذن، يجب أن تكون (حضوره)، وإلا سيكون عائدًا على كل الاجتماعات العامة لو كان هذا مقصودًا فلا بأس، لكن إذا لم يكن مقصودًا فنحن بهذا نعمم منع حضور الأمن لا فى الاجتماعات العامة ولا فى الاجتماعات الخاصة، لأن الاجتماعات الخاصة لا يحضرها الأمن، لكن الاجتماعات العامة وأظن أن هذا ليس مقصودًا من قبل اللجنة، وبالتالى تحتاج إلى تعديل صياغة ولتكون: "حضوره وليس حضورها" (الهاء العائدة على المذكر)، وذلك فى السطر قبل الأخير.... ولا يجوز لرجال الأمن حضوره لأن الاجتماع العام مذكر لا يجوز حضوره، وبالتالى لم نمنع الأمن من حضور الاجتماع العام والمواكب والتظاهرات وغيرها، وشكرًا.

السيد الأستاذ عمرو موسى (رئيس اللجنة):

شكرًا لسيادتكم، نحن أخذنا علماً أنك ضد تأنيث أى ضمير هنا لابد من أن يكون مذكرًا.

السيد الدكتور طلعت عبد القوى:

شكرًا سيادة الرئيس، سيادة نقيب الأطباء ذهب إلى أن : للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة قد يكون الهدف من هذا النص أن نفرق بين أمرين، اجتماعات

عامة تتم فى أماكن مغلقة، وهى اجتماعات عامة أيضًا مثل ما ذكر سيادته مثل الجمعية العمومية أو ما شابه ذلك، اجتماعات عامة تتم فى الميادين والشوارع، أعتقد أن الاجتماعات العامة التى تتم فى الميادين والشوارع قد يقتضى الأمر إخطاراً لأنها تعطل المرور وتغير خطوط السير والاتجاهات وما شابه ذلك، وتأمين فى أماكن مفتوحة وهى اجتماعات عامة، أما وذلك لكى نحدد الاجتماعات العامة وفى الأماكن المغلقة أعتقد حتى لا نقيد حريات المواطنين...

السيد الأستاذ عمرو موسى (رئيس اللجنة):

هل لدى سيادتك تعديل؟ وما هو؟

السيد الدكتور طلعت عبد القوى:

هو للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة فى الميادين والشوارع (تتماشى) مع المواكب والتظاهرات لأنها ستؤدى إلى تعطيلات وما إلى شابه.

السيد الأستاذ عمرو موسى (رئيس اللجنة):

ما هو التعديل من فضلك؟.

السيد الدكتور طلعت عبد القوى:

المواكب والتظاهرات سيندرج عليها الإخطار.

السيد الأستاذ عمرو موسى (رئيس اللجنة):

ما أهمية إضافة الميادين أو الشوارع ؟

السيد الدكتور طلعت عبد القوى:

مثلما ذكر سيادة نقيب الأطباء أن كثرة الاجتماعات للجمعية العمومية أو أى لقاء فى مكان مغلق مع شرط الإخطار، فليس ممكنًا مع عملْ أى نشاط داخل مؤسسة أو اجتماع عام نشترط الإخطار للأجهزة أو نحصل على الموافقة أو الاستئذان، فهذا سيكون نوعًا من التقييد غير المبرر.

السيد الدكتور جابر جاد نصار (المقرر العام):

هذا فى كل الدساتير، لو أننى فى نقابة الأطباء أو نقابة المحامين تم عقد اجتماع للجمعية العمومية لنقابة المحامين وبها ٢٠٠ ألف محامى أو جمعية عمومية فى نقابة الأطباء هل لا أخطر الشرطة لتحميها؟ أتركهم ليضرب بعضهم البعض؟ ويدخلون ليكسروا مقر النقابة !! الضابط بين هذا وذاك هل هو اجتماع خاص أو اجتماع عام ؟ الاجتماع الخاص ومغلق، من المفروض عند الاجتماع العام فى جامعة القاهرة على سبيل المثال ألا نخطر سلطات الدولة، بإرسال الطلب إلى قسم الشرطة فهذا ليس شيئاً صعب بإخطار الشرطة بعقد المؤتمر ؟؟

صوت من داخل القاعة ومقاطعة من الدكتور خيرى عبدالدايم وهل هذا يحدث حالياً؟ وسيكون فى حال ذلك سيكون هناك آلاف من الإخطارات.

السيد الدكتور جابر نصار (المقرر العام) :

هذا يحدث، وعندما لم يحدث هذا ضرب بين الأعضاء فى نقابتك الأطباء، نحن نقوم بذلك فى جامعة القاهرة، فهذا عمل الشرطة.

(مقاطعة من الدكتور خيرى عبد الدايم .. هل يسمح للشرطة بدخول النقابة ؟

السيد الدكتور جابر جاد نصار (المقرر العام) :

الدولة تحفظ أمن الموطنين، سيادتك عقدت اجتماعًا للنقابة أول أمس ولم يكن هناك أحد يحمى فحدث ضرب متبادل بينكم، الشرطة تحمى من الخارج جسم النقابة، هل هذه دولة أم عزبة؟ فى نقابة المحامين يتم عقد الجمعية العمومية يقوم مجلس النقابة بإرسال إخطار لقسم الشرطة التابع له بهذا الاجتماع لتأتى الشرطة من الخارج لتنظيم المرور أمام النقابة حتى لا يغلق الشارع.

السيد الأستاذ عمرو موسى (رئيس اللجنة):

شكراً لسيادتك، هذا توضيح لا مانع منه، أريد تعديلا أو فكرة وليس تأييد فهذا أمر انتهى حتى نستطيع العمل نحن لا نعلق على الموضوع، نحن نناقش مادة، وكل هذه المناقشات من أجل إبقاء أو حذف جملة.

(مقاطعة من السيد عبدالفتاح إبراهيم نحن مسالمين جداً)

السيد الأستاذ عمرو موسى (رئيس اللجنة):

لا يوجد بيننا محارب فى لجنة الصياغة.

السيد الأستاذ عبد الفتاح إبراهيم :

شكراً سيادتك، أريد أن أشيد بشئ إن اجتماعات مجالس الإدارة هذه فى حكم الاجتماعات الخاصة لا يجوز الإخطار فيها، أما المقصود هنا بالاجتماعات العامة هو ما تطرق إليه الدكتور جابر نصار وهى اجتماعات الجمعية العمومية التى تستلزم الحفاظ على الأمن، وشكراً.

السيد اللواء على عبد المولى:

شكراً سيادة الرئيس، الدستور يضع أصل الحق ويترك ما عدا ذلك للقانون ينظمه، الأصل أن التظاهر متاح، لأن هناك إهانة للجهاز الأمنى فى جزئية أن الاخطار وعدم انتظار الموافقة للجهاز الأمني وسواء تمت أو لم تتم فالمظاهرة ستتم، وبالتالى حتى لا نظلم وزارة العدل فى مشروعها الإخطار يمكن من تنظيم المرور، وهذا حق فى توفير مكان آمن مع تأمين المظاهرة وهذا ليس بدعة فى أمريكا على سبيل المثال: الإخطار مدته ١٠ أيام، وشكراً.

السيد الاستاذ عمرو صلاح (المقرر المساعد للجنة الحقوق والحريات):

شكراً سيادة الرئيس، لى بعض الملاحظات، لدى تخوف من عبارة: "بمجرد الإخطار" إننى أخشى أن يعنى هذا أننا نخطر الجهة المعنية بعمل تظاهرة الآن فبالتالى لا يتيح لهذه الجهة القيام بدورها فى الحماية وفكرة إيجاد المسارات المرورية البديلة، وفى بعض الدول تلتزم بالتنظيف إلخ، هذه تحتاج إعادة التفكير فيه.

ثانياً: أى شكل من أشكال الاجتماع السلمى هو هنا النص لم يخترع شيئاً(المواكب والتظاهرات) تدرج فى أى دستور ونص يتحدث عن هذا الحق بهذه الصورة.

ثالثاً: وهى نحتاج فيها أيضاً إلى إعادة تفكير هى فكرة الاجتماعات العامة، وهل الفكرة النص على الاجتماعات العامة بمجرد الاخطار فهل هذا يعنى أن اجتماعاً داخل حزب فيه ٢٠ أو ١٥ أو ١٠ أفراد فهل هذا يستدعى ترخيصاً أم لا؟

الفصل الرابع
التنظيم الدستوري والقانوني
للحق في التظاهر السلمي

تمهيد وتقسيم:

نعرض فى هذا الفصل للتنظيم الدستورى والقانوني للحق فى التظاهر السلمى، نبسط في المبحث الأول منه تطور هذا الحق في التنظيم الدستوري فى مصر وبعض البلاد العربية والأجنبية، ثم نثني بإطلالة عامة على موقف بعض التشريعات والأنظمة القانونية الوطنية من تنظيم الحق فى التظاهر السلمى ووسيلة ممارسته، ثم نعرض فى المبحث الثالث، لموقف المواثيق والاتفاقيات الدولية المعنية بحقوق الإنسان من هذا الحق، ونتناول فى المبحث الرابع شرحًا للنصين المطعون فيهما على أن نمهد لذلك جميعه بمبحث تمهيدي عن الحق فى التظاهر السلمى بين الحرية وقيود النظام العام، وذلك جميعه على النحو الآتى:

المبحث التمهيدى
التظاهر السلمي بين الحرية وقيود النظام العام

المطلب الأول
الحرية في معناها ومبناها

قد يبدو للوهلة الأولى أنه لا حاجة بنا للخوض في تعريف الحرية والإشكاليات التي يطرحها هذا التعريف، إلا أن التمعن في الإشكاليات الدستورية والقانونية التي تثيرها القضية المعروضة يصل بنا إلى نتيجة أساسية قوامها أن إحدى المسائل الكلية التي يدور حولها النزاع الدستوري في القضية المعروضة هو تحديد ما الذي تعنيه الحرية؟، والحق فى التظاهر السلمي صورة لها ، وما الذي تعنيه قيودها القانونية والاجتماعية. **والحقيقة أن** الحرية كانت – ولم تزل– شاغل المفكرين والباحثين والفلاسفة والمصلحين، وكيف لا وقد كانت في إحدى أهم صورها وتجلياتها، وهي حرية الإختيار، مناط التكليف، والمدار فى المحاسبة والثواب والعقاب فى الدنيا والآخرة، منذ أن خلق الله سبحانه وتعالى الخلق، فقال سبحانه

وتعالى: "إنا عرضنا الأمانة على السموات والأرض والجبال فأبين أن يحملنها وأشفقن منها وحملها الإنسان إنه كان ظلوماً جهولاً"[١].

ومن الأقوال المشهورة المأثورة عن السابقين قولهم "إن عجائب العالم سبع أولها بناء الأهرام" ، ويبدو لى أنها ثمان، ثامنها وأعجبها مشكلة الحرية. والواقع أنها لا تنطوى على عجيبة واحدة، بل على سلسلة متصلة الحلقات من عجائب متعددات. فالحرية عجيبة فى تعريفها، وحتى فى مضمونها وكنهها، وحتى فى تطورها وتاريخها[٢]. وقد تعددت معانى ومفاهيم الحرية باختلاف الزمان والمكان، فتعريف الحرية فى العصور القديمة يختلف عن تعريفها فى العصر الحديث، كما أن تعريفها وفقاً لأنصار الفكر الديمقراطى الغربى (الرأسمالى) يختلف عن تعريفها لدى أنصار الفكر الماركسى (الشيوعى)[٣]. وعلى الرغم أن الحرية من القيم القليلة التي أجمعت البشرية في أطوارها الحديثة على الإيمان بها ، **إلا أن المشكلة الكبرى هي في وصول المذاهب والنظم إلى معنى واحد متفق عليه لهذه الحرية . وعلى نحو ما اختلفت الشعوب والأمم في عبادة الله واعتناق الدين "المؤدي إلى الخلود والجنة" اختلفت المذاهب والنظم في تعريف الحرية.**[٤]

وتذودنا الحرب الأهلية فى أمريكا سنة ١٨٦٠ بمثال عن النسبية فى معنى الحرية أو التفاوت فى فهمها بسبب الصراع بين قوتين متنازعتين، فقد كان كل من الطرفين المتحاربين يزعم أنه يحارب من أجل الحرية، والواقع أن كلاً منهما كان يحارب من أجل **الحرية كما يفهما من زاويته الخاصة.** فقد كان الجنوب يحارب من أجل الخرية التى تعنى استقلال حكومات الولايات من تدخل الحكومة الاتحادية، وأما الشمال فقد كان يحارب ليحرر زنوج الجنوب من الرق. وقد عبر " لنكولن" عن ذلك بقوله **"إن الشمال كان يحارب من أجل حرية كل إنسان فى أن يفعل ما يريده بنفسه"**، فى حين أن الحرية فى نظر الجنوب كانت تعنى **"حرية بعض الرجال فى**

---

(١) سورة الأحزاب الآية رقم (٧٢).

(٢) الدكتور/ عبدالحميد متولى: الحريات العامة، نظرات فى تطورها وضماناتها ومستقبلها، منشأة المعارف، ١٩٧٥، ص ١.

(٣) الدكتور/ عبدالحميد متولى، المرجع السابق ص ٢ .

(٤) الدكتور/ محمد عصفور، الحرية في الفكرين الديمقراطى والاشتراكى، الطبعة الأولى ١٩٦١، ص (ب).

أن يفعلوا ما يشاءون بالرجال الآخرين"، وربما كان أصدق وصف لهذا المعنى ما قاله الرئيس الأمريكى" لنكولن" فى خطاب له سنة ١٨٦٤ من أنّ :"العالم لم يصل أبدًا إلى تعريف طيب للفظ الحرية ....، فنحن وإن كنا نستعمل نفس اللفظ، إلا أننا لا نقصد نفس الشئ..." (١).

وإذا يممنا وجهنا شطر تجربة فرنسا، فإننا نجد مثالاً أشد تناقضًا، فلقد قامت الثورة الفرنسية (سنة ١٧٨٩) وشعارها الحرية والإخاء والمساواة، إذ أن الجمهورية الفرنسية الأولى التى أعلنت فى سبتمبر سنة ١٧٩٢، وإن أعلنت فى سبتمبر سنة ١٧٩٢ مختلف الحريات فى نصوص دساتيرها وإعلانات حقوقها، إلا أن تلك الحريات لم تر شعاعًا من النور وظلت جثثًا هامدة راقدة فى مقابر النصوص، فقد صرح "سانت جوست" أحد زعماء الثورة بأنه "لا حرية لأعداء الشعب"، كما عرف "روبسبير" حكومة الثورة بأنها "استبداد الحرية ضد الطغيان" La despotisme de la liberte contre la tyranie، وفاتهما أنه حيث لا توجد مساواة فى مزاولة الحرية فلا حرية، وأنه لا حرية حقيقية حيث لا تقوم معارضة حقيقية منظمة وقوية، وأن من يطلق عليهم الحاكم أعداء الحرية ليسوا سوى منافسيه ومعارضيه فى الرأى، لذلك سيق "دانتون" وهو أحد كبار زعماء الثورة ليقدم إلى محكمة الثورة ويُحكم عليه بالإعدام فى اليوم ذاته دون سماع دفاعه ولم يكن له من جرم سوى أنه كان منافسًا خطيراً لروبسير، ولذلك قالت مدام "رولان" قولتها المشهورة وهى تساق إلى المقصلة " أيتها الحرية كم من الجرائم ترتكب باسمك" O Liberte ! que de crimes on commet en ton nom، ولذلك أيضاً حُرم من كانوا موضع شبهة Les suspects فى سنة ١٧٩٣ من جميع حقوقهم فى وقت كانت فرنسا تعلن فيه أنها دولة ديمقراطية قامت على مبدأ سيادة الأمة وجاءت حكومتها وليدة انتخابات نيابية بينما كانت هذه الدولة تستعمل ذات شعارات نظام الحكم الملكى المطلق، ولم يكن ما يهم رجال

---

(١) الدكتور محمد عصفور، المرجع السابق ص (ى).

الثورة – وقتئذ – المحافظة على الديمقراطية أو الحرية، بل جل – أو كل – اهتمامهم الحفاظ على الثورة والنظام الجمهورى[١].

ونظراً لتعذر وضع تعريف دقيق للحرية، قال البعض عنها بأنها إحدى الكلمات الرديئة التى تملك قيمة أكثر من معناها، وتغنى أكثر مما تتكلم، وتطلب أكثر مما تجيب. وقال عنها "مونتسكيو" بأنه لا توجد كلمة لقيت أكثر من معنى مختلف، مما لقيته كلمة الحرية. وذهب البعض إلى أن المجلس الدستورى الفرنسى قد ساهم فى غموض فكرة الحريات فى تمييزه بين الحقوق والحريات الأساسية دون أن يبين مبرر هذا التمييز. وقد جرت عدة استخدامات لفكرة الحريات، فقيل بالحريات العامة، وقيل بالحريات الأساسية[٢].

ويتسم مفهوم الحرية، فى ضوء ما تقدم، بالنسبية، بمعنى أن الحرية ليست مطلقة ثابتة من حيث الزمان والمكان، وكذلك نسبية من زاوية كون حريات الأفراد يقابلها حق الدولة، ذلك أن الدولة لكى تدوم لابد لها من النظام. ومن تقابل الحريات العامة والنظام العام ينتج أن الحريات لا يمكن أن تكون مطلقة، كما أن النظام بدوره لا يمكن أن يكون مطلقًا. **ومن هنا يتعين إيجاد علاقة متوازنة بين الحريات العامة والنظام العام، والمحافظة على التوازن بين الحريات والنظام يتطلب إدراكًا ووعيًا بأن الحريات من الناحية الواقعية لا يمكن أن تكون إلا نسبية، كما أن النظام بدوره يجب ألا يتعدى حدودًا معينة وإلا اتسم بالدكتاتورية. وهذا يعنى أن النظام العام لكى يكون ديمقراطيًا يجب أن يظل نسبيًا.**[٣]

وهذه النسبية المقترنة دائمًا بمعنى الحرية ليست مقصورة على القطاع السياسى، وإنما هى صفة تلازم الحرية فى أى قطاع آخر، حيث لا تؤدى الأوصاف "التى تُخلع على الحرية" إلى إزالة طبيعتها النسبية أو تبديد ما يكتنفها من غموض،

---

(١) يراجع : الدكتور/ عبد الحميد متولى، الحريات العامة نظرات فى تطورها وضماناتها ومستقبلها، مرجع سابق، ص١٧ .

(٢) الدكتور/ أحمد فتحى سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، ٢٠٠٠، ص٥١.

(٣) الدكتورة/ سعاد الشرقاوى: نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانونى، دار النهضة العربية ١٩٧٩، ص ١١ وما بعدها.

شخص الحق فى التمتع بأكبر قدر من الحرية، غير أن أكبر قدر من الحرية يمنح لشخص معين قد يتعارض مع حق شخص آخر فى أن يكون له كذلك أكبر قدر من الحرية. لهذا، فإن الصياغة الأدق لهذا المبدأ ينبغى أن تجئ على النحو التالى : **"لكل شخص حق متكافئ فى ذلك النسق الشامل من الحريات الأساسية المتكافئة وعلى نحو يتسق مع نسق مماثل من الحرية للجميع".**(١)

ويعرف البعض الحرية بأنها: "ذلك الخير الذى يمكننا من التمتع بجميع الخيرات الأخرى. وهى تعنى قدرة الإنسان على اختيار سلوكه بنفسه، أو هى كما يقول الفيلسوف "ليبنز": "قدرة الإنسان على فعل ما يريده. ومن عنده وسائل أكثر يكون عادة أكثر حرية لعمل ما يريد". وفى نفس المعنى يقول "فولتير": "عندما أقدر على ما أريد فهذه حريتى"، ومعنى ذلك أن الحرية ليست مجرد أمنية أو حلم أو وهم وإنما هى إرادة واستطاعة. وعلى ذلك تتأثر الحرية بالإمكانيات المتاحة للفرد، وكلما تدعمت إمكانيات الفرد المادية والمعنوية كلما زادت حريته. وإذا كان هذا هو مفهوم الحرية، **فإننا نستخلص بسهولة أن الحرية المطلقة لا وجود لها، فلا يمكن أن يكون الإنسان حرًا حرية مطلقة فى جميع الأوقات وفى جميع المواقف، بل إن الإنسان فى الموقف الواحد تكون حريته نسبية ويندر أن تكون حريته مطلقة، وهذا ناتج عن أن إمكانيات أى شخص، وهى دعامة الحرية، محدودة، فأمواله محدودة ووقته محدود وذكاؤه محدود**(٢). والواقع أن الإنسان ليس كائناً منعزلاً عن أقرانه حتى تتحقق حريته بتصرف إرادى من جانبه، وإنما هو إنسان يعيش فى مجتمع ويخضع لدولة، ولذلك لا يكون هناك محل للحديث عن الحرية المجردة باعتبارها أمراً يخص الفرد وحده، وإنما يجب أن ينظر إليها فى ضوء علاقة الإنسان بكل من المجتمع والدولة(٣). "فهدف القانون هو حماية الحقوق والمصالح التى تشبع احتياجات الفرد والمجتمع، فالإنسان بحكم طبيعته، وبناءً على عضويته فى المجتمع تتولد لديه حقوق وحريات تشبع احتياجات مختلفة، كما يلتزم بواجبات عامة تقابل

---

(١) يراجع فى ذلك: أعلام الفلسفة السياسية المعاصرة، انطونى دى كرسبنى، كينيث مينوج، ترجمة ودراسة. د/ نصار عبد الله، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مكتبة الأسرة سنة ١٩٩٩، ص١١٩.

(٢) الدكتورة/ سعاد الشرقاوى: نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانونى، دار النهضة العربية ١٩٧٩، ص ٣، ٤.

(٣) الدكتور محمد عصفور، الحرية فى الفكرين الديمقراطى والاشتراكى، مرجع سابق ص (هـ).

هذه الحقوق والحريات. وبالنظر إلى تعدد الاحتياجات واختلافها، قد تتعذر الموازنة بين الحقوق والحريات التى تشبع هذه الاحتياجات المختلفة وما يقابلها من واجبات عامة، مما يؤدى إلى تعرضها للتناقض الواضح. وبدون حل هذا التناقض فإن الحياة الاجتماعية تصبح مسرحاً للصراع الدائم والمستمر. **ولهذا كان من واجب الدولة، من خلال الدستور والتشريع، التوفيق بين الاحتياجات المتعارضة للأفراد والمصالح التى تشبعها عن طريق نظام قانونى يختار الحاجة التى تحظى بالأولوية ويضمن حماية المصلحة التى تشبع هذه الحاجة، ويكفل الحقوق والحريات التى يضفى عليها النظام القانونى حمايته، ويقع الدستور فى قمة النظام القانونى الذى يكفل الحقوق والحريات لإشباع ما تحققه من مصالح هى الأجدر بالرعاية فى نظر المجتمع".**[١]

وفي تقديرنا أن من أنفس ما قيل فى تعريفها أن: **"الحرية هى قاعدة ترقى النوع الإنسانى ومعراجه إلى السعادة، ولذلك عدتها الأمم التى أدركت سر النجاح من أنفس حقوق الإنسان. ومن المعلوم أن المقصود من الحرية هنا هو استقلال الإنسان فى فكره وإرادته وعمله متى كان واقفاً عند حدود الشرائع".**[٢]

والخلاصة التي نبلور بها هذا المطلب الأول من المبحث التمهيدي ، أنه ومهما كان الاختلاف حول مفهوم الحرية، فإن الحرية، والحق فى التظاهر السلمى صورة لها، ليست حقاً مطلقاً، وأن حدها الطبيعي حقوق وحريات الأخرين ومصالح المجتمع.

---

(١) الدكتور/ أحمد فتحى سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، مرجع سابق، ص٨٨.

(٢) قاسم أمين، المرأة الجديدة، دار سينا، ١٩٨٧، ص ٥١.

نصت على كفالة الحق في التظاهر في صلب الوثيقة الدستورية، وكذلك التشريعات الوطنية التي نظمت هذا الحق، على أن الحق فى التظاهر يتعين أن يكون سلميًا، وأن يكون المتظاهرون **غير حاملين سلاحًا**.

والحق فى التظاهر السلمى، على هذا النحو، يتمييز عن الحق فى الاجتماع العام، وقد أدركت محكمة القضاء الإدارى بمجلس الدولة هذا التمايز بين الحقين فى بواكير أحكامها، فذهبت إلى أن التظلم المشار إليه فى المادة الرابعة من قانون الاجتماعات قد ورد فى صدد حق الاجتماع لا فى شأن حق التظاهر، وهما حقان متميزان عن بعضهما[1]، والاجتماع الذى تواجهه هذه الحرية (حرية الاجتماع) يتميز بثلاثة شروط: أولاً: هو حادث عمدى يسعى له أصحابه عن قصد، وبذلك يتميز عن مجرد التجمهر العابر الذى يحدث إثر حادث معين يستلفت النظر. ثانياً: هو حادث مؤقت يدوم لفترة معينة، فهو ليس كالاشتراك فى إحدى الجمعيات الذى يدوم لفترة طويلة. وثالثاً: هو حادث يتميز بأن الغرض منه الدفاع عن رأى معين وإقناع الأخرين به وحثهم على العمل من أجله.

والحق فى التظاهر السلمى من الحريات العامة، والتى تصنف ضمن الحريات السياسية إلى جانب حرية التعبير عن الرأى، والتى تنبثق منها وتتفرع عنها، بحسبانها- أى حرية التظاهر السلمى- إحدى وسائل التعبير عن الرأى.

"وتبعًا لذلك، يعتبر حق الأفراد فى التظاهر السلمى والسير فى المواكب حقًا دستوريًا أصيلاً مقرر بمقتضى النصوص الدستورية، ولا يعتبر منحة أو حق لجهة الإدارة تمنحه أو تمنعه متى تشاء. بل هو حق مقرر بمقتضى الدستور، ويمارسه الأفراد وفقًا لأحكام القانون المنظم لذلك الحق. **وتنحصر أيضًا سلطة جهة الإدارة، وهى بصدد مباشرة اختصاصاتها بأحكام القانون، ذلك القانون الذى يجب أن يسير فى إطار الغاية والهدف من النصوص الدستورية وهو أن يكون القانون كافلاً لحق الأفراد فى ممارسة حقوقهم وحرياتهم وفقًا للنصوص الدستورية، بأن لا يرد فيه ما يحجب حق أو حرية منصوص عليها دستوريًا. وإلا لحق به وصف عدم**

---

(١) حكم محكمة القضاء الإدارى فى القضية رقم ١٥٠٧-٥ (١٩٥٣/٣/٩، ٦٢٧/٣٦٩/٧، منشور بمجموعة الحقوق والحريات ص٥٢٥.

الدستورية. وتجدر الإشارة هنا أنه لا يحول دون ذلك أو يُخل بحق الأفراد فى ممارسة حقوقهم التى اعترفت لهم بها الوثيقة الدستورية أن ينص القانون على ضوابط معينة لممارسة تلك الحرية، بشرط ألا تكون تلك الضوابط من شأنها أن تحظر أو تمنع مطلقًا ممارستها".[١]

ثانيًا: العلاقة الوثيقة بين حرية الرأي والتعبير والحق في التظاهر السلمي:

مما لا شك فيه أن ثمة ارتباط وثيق بين حرية الرأي والتعبير المنصوص عليها في المادة (٦٥) من الدستور الحالي، والحق في التظاهر السلمي المنصوص عليه في المادة (٧٣) من الدستور ذاته، وإذا كان التظاهر السلمي يُعد حقاً دستورياً قائماً بذاته ، إلا أن ذلك لا ينفي كونه أحد أهم وسائل التعبير عن الرأى.

وقد عبرت المذكرة الإيضاحية لمشروع القرار بقانون رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ عن هذا المعني بقولها:" **يُعتبر الحق فى الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية** صورة من صور التعبير الجماعى عن الرأى **التى كفلها الإعلان الدستورى الصادر فى ٨ يوليو ٢٠١٣ فى المادة (٧) منه على أن "حرية الفكر والرأى مكفولة، ولكل إنسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير فى حدود القانون". ونصت المادة (١٠) على أنه "للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية غير حاملين سلاحًا، وذلك بناءً على إخطار ينظمه القانون"...، ولقد اثبتت الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية بعد ثورة يناير سنة ٢٠١١، و٣٠ يونيو ٢٠١٣، أن التجمعات السلمية (الاجتماع العام أو المواكب أو التظاهرات)** هى الوسيلة أو الأداة الفعالة فى يد شعب مصر لوقف المؤسسات التى تضع قيودًا على رأى الأمة ولازال الحال كذلك. وقد دلت التجربة على أن سلمية هذه المظاهر للتعبير عن الرأى هى سبب قوتها، وهى التى رفعت سمعة مصر عاليًا.

---

[١] د. أمل محمد حمزة ، حق الإضراب والتظاهر فى النظم السياسية المعاصرة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، ص٤٣٣ – ٤٣٤.

لذا، تضمن مشروع القانون المرافق ضرورة إخطار المنظمين أو المشاركين فى ذلك جهات الأمن وفقًا لضوابط وضعها مشروع القانون وذلك مما ييسر على الشرطة أداء واجبها فى حماية المشاركين فى ذلك كله دون أن تخرج تلك الوسائل عن غايتها من الحق فى التعبير إلى العدوان على الأنفس والأموال العامة والخاصة وتخريبها فتتلوث، فالغاية من الإخطار هو حماية هؤلاء، وفى نفس الوقت حماية الأرواح والممتلكات العامة والخاصة من الأخطار والتخريب".

ولقد حفل قضاء المحكمة الدستورية العليا بما يؤكد على هذا الارتباط الوثيق بين حرية الرأى والتعبير والحق فى التجمع وحرية الاجتماع، إذ جرى قضاء المحكمة الدستورية العليا على أن ضمان دستور سنة ١٩٧١ - بنص المادة (٤٧) منه المقابلة لنص المادة (٦٥) من الدستور الحالي - لحرية التعبير عن الآراء، والتمكين من عرضها ونشرها سواءً بالقول أو بالتصوير أو بطباعتها أو بتدوينها وغير ذلك من وسائل التعبير، قد تقرر بوصفها الحرية الأصل التى لا يتم الحوار المفتوح إلا فى نطاقها. وبدونها تفقد حرية الاجتماع مغزاها، ولا تكون لها من فائدة. وبها يكون الأفراد أحراراً لا يتهيبون موقفًا، ولا يترددون وجلاً، ولا ينتصفون لغير الحق طريقًا.

وحيث إن حرية التعبير التى تؤمنها المادة (٤٧) من دستور سنة ١٩٧١، أبلغ ما تكون أثراً فى مجال اتصالها بالشئون العامة، وعرض أوضاعها تبياناً لنواحى التقصير فيها، وتقويمًا لاعوجاجها، وكان حق الفرد فى التعبير عن الآراء التى يريد إعلانها، ليس معلقًا على صحتها، ولا مرتبطًا بتمشيها مع الاتجاه العام فى بيئة بذاتها، ولا بالفائدة العملية التى يمكن أن تنتجها. وإنما أراد الدستور بضمان حرية التعبير أن تهيمن مفاهيمها على مظاهر الحياة فى أعماق منابتها، بما يحول بين السلطة العامة وفرض وصايتها على العقل العام Public mind، فلا تكون معاييرها مرجعاً لتقييم الآراء التى تتصل بتكوينه، ولا عائقاً دون تدفقها.

وحيث إنه متي كان ما تقدم، تعين القول بأن حرية التعبير التى كفلها الدستور، هى القاعدة فى كل تنظيم ديموقراطى، لا يقوم إلا بها. ولا يعدو الإخلال بها أن يكون إنكاراً لحقيقة أن حرية التعبير لا يجوز فصلها عن أدواتها، وإن وسائل

مباشرتها يجب أن ترتبط بغاياتها، فلا يعطل مضمونها أحد، ولا يناقض الأغراض المقصودة من إرسائها.

وحيث إن الحق فى التجمع، بما يقوم عليه من انضمام عدد من الأشخاص إلى بعضهم لتبادل وجهات النظر فى شأن المسائل التى تعنيهم، من الحقوق التى كفلتها المادتان (٥٤، ٥٥) من دستور سنة ١٩٧١[١]، وذلك سواء نظرنا إليه باعتباره حقاً مستقلاً عن غيره من الحقوق، أم على تقدير أن حرية التعبير تشتمل عليه باعتباره كافلا لأهم قنواتها، محققاً من خلالها أهدافها.

وحيث إن هذا الحق - وسواءً كان حقاً أصيلاً أم تابعاً - أكثر ما يكون اتصالا بحرية عرض الآراء وتداولها كلما أقام أشخاص يؤيدون موقفاً أو اتجاهاً معيناً، تجمعاً منظماً ordered assemblage يحتويهم، يوظفون فيه خبراتهم، ويطرحون آمالهم، ويعرضون فيه كذلك لمصاعبهم، ويتناولون بالحوار ما يؤرقهم، ليكون هذا التجمع نافذة يطلون منها على ما يعتمل فى نفوسهم، وصورة حية لشكل من أشكال التفكير الجماعى collective thinking وكان تكوين بنيان كل تجمع -وسواء كان الغرض منه سياسيًا أو نقابيًا أو مهنيًا- لا يعدو أن يكون عملاً اختياريًا لا يساق الداخلون فيه سوقاً، ولا يمنعون من الخروج منه قهراً. وهو فى محتواه لا يتمحض عن مجرد الاجتماع بين أشخاص متباعدين ينعزلون عن بعضهم البعض. بل يرمى بالوسائل السلمية الى أن يكون إطارًا يضمهم، ويعبرون فيه عن مواقفهم وتوجهاتهم. ومن ثم كان هذا الحق متداخلاً مع حرية التعبير، ومكونًا لأحد عناصر الحرية الشخصية التى لا يجوز تقييدها بغير إتباع الوسائل الموضوعية والإجرائية التى يتطلبها الدستور أو يكفلها القانون، واقعا عند البعض فى نطاق الحدود التى يفرضها صون خواص حياتهم وأعماق حرمتها بما يحول دون اقتحام أغوارها أو تعقبها لغير مصلحة جوهرية لها معينها، لازمًا اقتضاءً ولو لم يرد بشأنه نص فى الدستور، كافلاً للحقوق التى أحصاها ضماناتها، محققًا فعالياتها، سابقًا على وجود الدساتير ذاتها، مرتبطًا

---

[١] المادة (٥٤) من دستور ١٩٧١ كانت تكفل الحق فى الاجتماع الخاص، وتبيح الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات فى حدود القانون، أما المادة (٥٥) فقد كانت تكفل للمواطنين حق تكوين الجمعيات.

بالمدنية فى مختلف مراحل تطورها، كامنًا فى النفس البشرية، تدعو اليه فطرتها. وهو فوق هذا من الحقوق التى لا يجوز النزول عنها.

بل إن حرية التعبير ذاتها تفقد قيمتها إذا حجد المشرع حق من يلوذون بها فى الاجتماع المنظم، وحجب بذلك تبادل الآراء فى دائرة أعرض، بما يحول دون تفاعلها وتصحيح بعضها البعض، ويعطل تدفق الحقائق التى تتصل باتخاذ القرار، ويعوق انسياب روافد تشكيل الشخصية الإنسانية التى لا يمكن تنميتها إلا فى شكل من أشكال الاجتماع.

كذلك فإن هدم حرية الاجتماع، إنما يقوض الأسس التى لا يقوم بدونها نظام الحكم يكون مستنداً الى الإرادة الشعبية. ولا تكون الديموقراطية فيه بديلاً مؤقتاً، أو إجماعًا زائفًا، أو تصالحًا مرحليًا لتهدئة الخواطر، بل شكلاً مثالياً لتنظيم العمل الحكومى وإرساء قواعده. ولازم ذلك امتناع تقييد حرية الاجتماع إلا وفق القانون، وفى الحدود التى تتسامح فيها النظم الديموقراطية، وترتضيها القيم التى تدعو إليها.[١]

وحيث إنه لما كانت حرية التعبير عن الرأى لا يقتصر أثرها على صاحب الرأى وحده، بل يتعداه إلى غيره وإلى المجتمع، ومن ثم لم يطلق الدستور هذه الحرية، وإنما أباح للمشرع تنظيمها بوضع القواعد والضوابط التى تبين كيفية ممارسة الحرية بما يكفل صونها فى إطارها المشروع دون أن تجاوزه إلى الإضرار بالغير أو بالمجتمع.[٢]

ومن جملة هذه المبادئ الى ارستها المحكمة الدستورية العليا فى شأن حرية الرأى والتعبير عنه، يمكن أن نستخلص أهم النتائج التالية:

النتيجة الأولى:- أنه ولئن انصرفت هذه المبادئ والقيم الضابطة لحرية التجمع والحق فى الاجتماع، إلا أنها تنصرف كذلك للحق فى التظاهر السلمى بحسبانها

---

(١) الحكم الصادر فى القضية رقم ٦ لسنة ١٥ قضائية "دستورية" بجلسة ١٩٩٥/٤/١٥.

(٢) الحكم الصادر فى القضية رقم ٤٤ لسنة ٧ قضائية "دستورية" بجلسة ٧ مايو ١٩٨٨.

المطلب الثالث

الحق فى التظاهر السلمى ومقتضيات حماية النظام العام كهدف للضبط الإدارى

تستهدف الإدارة فى وجودها ونشاطها، توفير متطلبات المصلحة العامة، ويتخذ النشاط الإدارى الذى تقوم عليه جهة الإدارة صورًا متعددة أهمها صورتان هما: الضبط الإدارى، والمرفق العام. فالمصلحة العامة تقتضى، من ناحية، منع الأفراد، فى ممارسة نشاطهم، من إحداث الاضطراب فى حياة الجماعة، ولذا تفرض الدولة قيودًا على حريات الأفراد بهدف حماية النظام العام. وتقتضى المصلحة العامة، من ناحية أخرى، أن تتولى الدولة مباشرة اشباع بعض الحاجات العامة بتقديم الخدمات إلى الجماعة والأفراد. وما يعنينا **هو تلك القيود التى تفرضها جهة الإدارة على حريات الأفراد بهدف حماية النظام العام**، ذلك أن من الحاجات الاجتماعية ما لا ترى الدولة أن تتولاه بنفسها، وإنما تتركه للنشاط الفردى، على أن تتدخل بتنظيم هذا النشاط ومراقبته لتكفل عدم مساسه بالنظام العام ومقتضيات الحياة فى جماعة، **وهذا هو أسلوب الضبط الإدارى.**[١]

وبناءً على ذلك، يمكن تعريف الضبط الإدارى، بصفة عامة، **بأنه النشاط الذى تتولاه الهيئات الإدارية، ويتمثل فى تقييد النشاط الخاص بهدف صيانة النظام العام. وعلى ذلك يتميز الضبط الإدارى بما يترتب عليه من تقييد للحريات الفردية وبما يستهدفه من محافظة على النظام العام فى المجتمع.**[٢]

ولعل الأهمية البالغة لموضوع الضبط الإدارى، أو البوليس الإدارى، ليست فى حاجة إلى تأكيد. فسلطة الضبط تتدخل فى مختلف نواحى النشاط، ويتبدى أثرها فيما تفرضه من قيود على ممارسة الحرية. **والواقع أن مشكلة الحرية وما يرد عليها من قيود هى من أخطر المشكلات التى تواجه الإنسان اليوم. وتتأكد بذلك أهمية رسم الحدود والضوابط التى يجب أن تلتزمها سلطة الضبط.**[٣]

---

(١) الدكتور/ محمود عاطف البنا، الوسيط فى القانون الإدارى، الطبعة الثانية ١٩٩٢، دار الفكر العربى ص ٣٣١ ومابعدها.

(٢) الدكتور/ محمود عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الإدارى، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٨٠، ص٤ .

(٣) الدكتور/ محمود عاطف البنا، المرجع السابق ص ١.

وإذا كانت نصوص الدستور تمثل دائماً القواعد والأصول التى يقوم عليها نظام الحكم فى الدولة، ولها مقام الصدارة بين قواعد النظام العام التى يتعين التزامها ومراعاتها وعدم إهدار أحكامها، وإهدار ما يخالفها من التشريعات باعتبارها أسمى القواعد الآمرة[١]، فإن هذه النصوص الدستورية تكفل كذلك الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين على نحو ما ورد النص عليه فى الباب الثالث من الدستور الحالى الخاص بالحقوق والحريات والواجبات العامة، ومن بينها حرية التعبير عن الرأى المنصوص عليها في المادة (٦٥) من الدستور، والحق في التظاهر السلمي المنصوص عليه في المادة (٧٣) منه ، كما تكفل نصوص الدستور – فى الآن ذاته – وتفرض الحفاظ على الأمن القومى كواجب وطنى (مادة (٨٦) من الدستور)، والمحافظة على أمن الوطن وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة، بحسبانه مسئولية السلطة التنفيذية وفقًا لنص المادة (١٦٧) من الدستور، وكفالة الأمن والطمأنينة وحفظ النظام العام والآداب العامة كالتزام على عاتق هيئة الشرطة (مادة (٢٠٦) من الدستور). ولذلك قد يبدو أن الصراع والصدام بين القيم والحقوق الدستورية حتمى لا محالة، وأن التعارض بين الحرية – بمفهومها الواسع – والسلطة – بمعناها الواسع أيضاً – لا يمكن تجنبه، فالأفراد يسعون دائماً إلى التمتع بحقوقهم وحرياتهم التى كفلها لهم الدستور، والسلطة (جهة الإدارة) تسعى فى المقابل إلى الحد منها حماية للنظام العام وكفالة الأمن والطمأنينة وصيانة الأمن القومى وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة.

والهدف الذى يجب أن تتوخاه دائمًا إجراءات الضبط الإدارى هو المحافظة على النظام العام، وينصرف النظام العام فى مدلوله التقليدى إلى المحافظة على **الأمن، والسكينة العامة، والصحة العامة**. وقد أدى تطور ظروف المجتمعات الحديثة، وتنوع نشاط الدولة واتساع مجالاته، إلى التوسع فى أغراض الضبط الإدارى إلى حد اعتبار جمال الرونق والرواء فى الشارع مندرجًا فى فكرة النظام

---

(١) قضاء مستقر للمحكمة الدستورية العليا، ومن ذلك الحكم الصادر فى القضية رقم ٣٢٣ لسنة ٢٣ ق، بجلسة ٢٠١٥/٣/١٤.

العام[١]، وإذا سلمنا بأن حماية النظام العام هو الهدف الذى تتوخاه إجراءات الضبط الإدارى، فإن للهيئات القائمة على هذه الإجراءات أن تتخذ قرارات تنظيمية عامة أى لوائح وقرارات فردية، كما أن لها أن تستعمل القوة المادية عند الاقتضاء لتكفل احترام أوامرها ونواهيها فى هذا الشأن.

ومع التسليم بأن تنظيم الحرية لا يكون إلا بقانون صادر عن السلطة التشريعية، إلا أن القضاء قد اعترف لجهة الإدارة بسلطة إصدار لوائح ضبط مستقلة بالقدر الضرورى للمحافظة على النظام العام، فوجود حريات يكفلها الدستور أو القانون لا يحول بذاته دون استعمال سلطات وصلاحيات الجهات القائمة على حماية النظام العام وإجراءات الضبط الإدارى (الشرطة). وقد اعترف دستور سنة ١٩٧١ للسلطة التنفيذية بالحق فى إصدار لوائح الضبط، فنصت المادة (١٤٥) منه على أن "يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط"، كما نصت المادة (١٧٢) من الدستور الحالى على أن "يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط، بعد موافقة مجلس الوزراء". وتصدر لوائح الضبط التى تضع قواعد التنظيم لأوجه النشاط الفردى بهدف المحافظة على النظام العام فى عنصر أو أكثر من عناصره. على أن هذا التنظيم يأخذ صورًا مختلفة، وإن كان ينبغى ألا يصل إلى حد حظر ممارسة حرية من الحريات أو بعض مظاهرها حظرًا مطلقًا.[٢]

ونعرض فيما يلى لصور تدخل جهة الإدارة بتنظيم النشاط الفردى، بما يمس بالحريات المكفولة دستوريًا وحدود هذا التدخل:

أولاً: الحظر:

إن سلطة المشرع (الإدارة) فى تنظيم الحرية بهدف حماية النظام العام لا تعنى التحريم المطلق والتام لممارسة الحرية. فسلطة التنظيم يجب ألا يترتب عليها تعطيل الحرية. وذلك لأن إلغاء الحرية لا يجوز حتى بتشريع. وليس لجهة الإدارة أن

---

(١) يراجع فى تفصيل ذلك، الأستاذ الدكتور/ محمود عاطف البنا، الوسيط فى القانون الإدارى، مرجع سابق ص ٣٥٧ وما بعدها.

(٢) الدكتور/ محمود عاطف البنا، المرجع السابق، ص ٣٨٤ وما بعدها.

تحرم ممارسة الحرية إلا بصفة مؤقتة فى حالة ما إذا لم توجد وسيلة أخرى لضمان حماية النظام العام أو إعادته. [١]

وقد وضع المشرع الدستورى أصلاً عامًا، كرس بموجبه، ما استقر عليه قضاء المحكمة الدستورية العليا بشأن حدود سلطة المشرع فى تنظيم الحقوق والحريات، إذ نص فى المادة (٩٢) من الدستور الحالى على أن: "**الحقوق والحريات اللصيقة بشخص المواطن لا تقبل تعطيلاً ولا انتقاصًا. ولا يجوز لأى قانون ينظم ممارسة الحقوق والحريات أن يقيدها بما يمس أصلها وجوهرها**"، إلا أنه ينبغى الحذر فى فهم وتأويل هذا النص الدستورى، فلا يعنى حكمه مطلق الحماية وعدم التعطيل أو الانتقاص للحقوق والحريات اللصيقة بشخص المواطن فى جميع الأحوال، ذلك أن لكل حق شرائط ومقومات ومتطلبات لا يقوم إلا بها، فإذا توفرت هذه الشرائط والمقومات تحقق مناط إعمال نص المادة (٩٢) من الدستور، أما الحقوق التى لم تستوف ذلك، كتلك التى تتعارض مع حقوق وحريات الآخرين، وتلك التى تؤدى إلى المساس بالنظام العام فلا مجال للقول بكونها غير قابلة للتعطيل أو الانتقاص.

أما الحظر النسبى الذى يقتصر منع ممارسة النشاط فيه على مكان معين أو زمان معين، فإنه جائز إذا وجد ما يبرره من مقتضيات المحافظة على النظام العام.

ثانيًا: فرض اسلوب الإذن أو الترخيص:

ويعرف البعض الترخيص بأنه إجراء تنظيمى تصدره جهة الإدارة ويخولها سلطة فحص النشاط المطلوب ممارسته مقدمًا، ووزن ظروفه التى تختلف باختلاف الشخص والزمن والمكان. [٢]

---

[١] المرجع السابق ص ٣٨٥.

[٢] د. محمد الطيب عبداللطيف، نظام الترخيص والإخطار فى القانون المصرى، رسالة دكتوراة، جامعة فؤاد الأول، ١٩٥٦، ص ٣٨٩، مشار إليه كذلك فى حق الإضراب والتظاهر فى النظم السياسية المعاصرة، د/ أمل حمزة، مرجع سابق، ص ٤٣٥.