

الدستور القائم تملك إستثناء من الأصل الدستوري المقرر بشأن عدم رجعية القوانين - رخصة إصدار القوانين بأثر رجعى متى اقتضى ذلك الصالح العام، ولم يستثن الشارع من هذه الرخصة سوى القوانين الجنائية فحظر سريانها بأثر رجعى. لما كان الأمر كذلك فإن مجلس الوزراء الذى انتقلت إليه السلطة التشريعية كاملة على النحو المتقدم يملك إصدار القوانين بأثر رجعى متى اقتضى ذلك الصالح العام.

ثانياً: أن الإعلان الدستوري الصادر فى ١٠ من فبراير سنة ١٩٥٣ قد صدر عقب قيام الثورة لتنظيم الحكم أثناء فترة الانتقال من نظام الحكم الملكى إلى النظام الجمهورى - ولئن خلا هذا الإعلان من نص يخول مجلس الوزراء الذى عهد إليه ممارسة السلطة التشريعية رخصة إصدار القوانين بأثر رجعى، فمرد ذلك إلى أن الشارع قد راعى مقتضيات الضرورة فى أعقاب الثورة فأصدر الإعلان فى نصوص محدودة موجزة لا تجاوز أحد عشر نصاً يتضمن تنظيم السلطات فى فترة الانتقال تنظيمياً مجملاً موقوتاً حتى يتم إعداد نظام دستوري ديمقراطى كامل يعمل به عقب انقضاء هذه الفترة، وقد نظم الإعلان فيما نظم السلطة التشريعية فعهد بها إلى مجلس الوزراء دون تفصيل لحدود هذه السلطة وضوابطها، فما كان المقام يتيح ذلك التفصيل - ولا يعنى خلو الإعلان من النص على تخويل مجلس الوزراء رخصة التشريع بأثر رجعى أن الشارع قصد إلى العدول عنها، فقد خلا الإعلان كذلك من الأصل الدستوري العام المقرر بشأن عدم رجعية القوانين والذى ترد الرخصة المذكورة استثناء عليه - وبذلك خلا من القاعدة الاستثنائية كما خلا من القاعدة العامة وذلك اكتفاء بما جاء فى الإعلان الدستوري الأول الصادر فى ١٠ من ديسمبر سنة ١٩٥٢ من التزام الحكومة التى تتولى السلطات أثناء فترة الانتقال بالمبادئ الدستورية العامة. ويبين من استقراء نصوص الدساتير المصرية فى هذا الخصوص أنها استقرت منذ دستور سنة ١٩٢٣ حتى الدستور القائم على تقرير مبدأ عدم رجعية القوانين، وكانت تقرنه دائماً كلما نصت عليه برخصة الاستثناء منه وذلك بإجازة إصدار القوانين بأثر رجعى كلما اقتضى ذلك الصالح العام، ولم تستثن من هذه الرخصة سوى القوانين الجنائية (المواد ٢٧ من دستور سنة ٢٣ و ٦ من دستور سنة ١٩٣٠، و ١٨٦ من دستور سنة ١٩٥٦، و ٦٦ من دستور ١٩٥٨، و ١٦٣ من دستور سنة ١٩٦٤، و ١٧٧ من الدستور القائم) مما يدل على استقرار

قاعدة عدم رجعية القوانين ورخصة الاستثناء منها كمبدأ من المبادئ الدستورية العامة التي التزمت بها الحكومة القائمة على شئون الدولة أثناء فترة الانتقال. ومن حيث إنه يبين مما تقدم أن الوجه الأول سالف الذكر من أوجه الطعن على القانون المطعون فيه لا يقوم على أساس سليم من القانون.

الفرع الثاني

الحكم الصادر في القضية رقم ١١ لسنة ٧ قضائية عليا "دستورية"

عدم لزوم عرض القوانين الصادرة حال إيقاف الحياة النيابية على المجلس النيابي

أولاً: تقرير هيئة المفوضين:

جاء بالتقرير المُعد في هذه القضية الآتي: "من المقرر قانوناً وجوب التفرقة بين القرارات التي تصدر أثناء قيام الحياة النيابية وتلك التي تصدر حال إيقافها أو تعطيل العمل بالدستور، فالأولى فقط هي التي يتعين عرضها على المجلس النيابي فور انعقاده، وتبطل بعدم العرض أو الرفض. أما الثانية فلا تزول قوتها القانونية عند اجتماع البرلمان بعودة الحياة النيابية لمجرد عدم عرضها، ذلك أنها تعتبر قوانين عادية لا يمكن إلغاؤها إلا بقوانين مثلها. وقد استقر الرأي على وجوب هذه التفرقة منذ العمل بدستور ١٩٢٣ بالتفرقة بين المراسيم بقوانين الصادرة طبقاً للمادة (٤١) من الدستور، وبين المراسيم بقوانين التي تصدرها الحكومة أثناء تعطيل الحياة النيابية (كما حدث في وزارة محمد محمود الأولى بمقتضى الأمر الملكي رقم ١٦ لسنة ١٩٢٨ بحل البرلمان وتعطيل الحياة النيابية وإسناد السلطة التشريعية للملك، وفي الفترة من ٣٠ من نوفمبر سنة ١٩٣٤ إلى ٨ من مايو سنة ١٩٣٦، وبين إلغاء دستور سنة ١٩٣٠ وعودة العمل بدستور ١٩٢٣) ففي حالة المراسيم بقوانين التي من النوع الأول فإن الحكومة تستند في إصدارها إلى المادة (٤١) من الدستور، ولإلغاء هذه المراسيم بقوانين يكفي مجرد عدم عرضها على البرلمان في أول اجتماع له أو صدور قرار من أحد المجلسين بعدم الموافقة عليها. وهذا بخلاف المراسيم بقوانين التي من النوع الثاني أي التي تصدر أثناء تعطيل الحياة النيابية، فإن الحكومة تستند في إصدارها إلى الأوامر الملكية التي قضت بهذا التعطيل، فلا يصح الرجوع إلى الأحكام الواردة بالمادة (٤١) من الدستور لأنها معطلة في تلك الفترة -

وما دامت هذه المراسيم بقوانين لها قوة القانون، فيجب إذاً إلغائها صدور قوانين لهذه الغاية أى أنه لا يكفى مجرد عدم عرضها على البرلمان أو صدور قرار منه بعدم الموافقة عليها.

وفى هذا المعنى يذهب الدكتور سليمان الطماوى عميد كلية الحقوق بجامعة عين شمس إلى أنه: "إذا كانت الحياة النيابية معطلة لسبب أو لآخر فإن البرلمان عضو التشريع الأصل لا يكون موجوداً. وفى هذه الحالة لا بد من سلطة تتولى مهام التشريع، وهذه السلطة تكون عادة لرئيس الدولة. وتلك النتيجة قد تتوقعها بعض الدساتير وتتص عليها صراحة. ومن ذلك دساتير الثورة المصرية فقد جعل دستورها الأول - الدستور المؤقت سنة ١٩٥٣ سلطة التشريع لمجلس الوزراء فى خلال فترة الانتقال...، وانتقل هذا الحق مرة أخرى إلى مجلس الرياسة وفقاً للإعلان الدستورى الصادر فى ٢٧ من سبتمبر سنة ١٩٦٢ وظل يمارسه حتى انعقاد مجلس الامة فى ٢٦ من مارس ١٩٦٤ طبقاً لدستور ١٩٦٤. ومن ذلك أيضاً نص المادة (٦٣) من دستور جمهورية العراق على أن يمارس كل من المجلس الوطنى لقيادة الثورة ومجلس الوزراء السلطة التشريعية خلال فترة الانتقال، والفصل رقم (١١٠) من دستور المملكة المغربية" إلى أن يتم تنصيب البرلمان يتخذ جلالة الملك التدابير التشريعية والتنظيمية اللازمة لإقامة المؤسسات الدستورية ولتدبير شئون الدولة" - ومثل هذه النصوص كاشفة ومقررة لوضع يفرضه مجرد المحافظة على كيان الدولة واستمرارها. وهنا تصبح القوانين الصادرة من السلطة الحاكمة والتي بيدها مقاليد الأمور قوانين تشريعية بالمعنى الفنى لهذا الاصطلاح سواء نص الدستور على هذه النتيجة أم لا. ويترتب على ذلك أنه عند عودة الحياة النيابية وانعقاد البرلمان لا يكون ثمة داع لإعادة عرض هذه التشريعات عليه بل تظل قائمة نافذة ومنتجة لأثارها حتى تعد لها السلطة التشريعية طبقاً للإجراءات المقررة فى الدستور".

ثانياً: قضاء المحكمة العليا:

وقد انتهت المحكمة العليا فى هذه القضية إلى الآتى: "ومن حيث إنه بالنسبة إلى عدم عرض القانونين المطعون فيهما الصادرين فى غيبة المجالس النيابية -

على هذه المجالس عند انعقادها لإقرارهما، فمن المقرر قانوناً وجوب التفرقة في هذا الصدد بين القرارات بقوانين التي تصدر أثناء قيام الحياة النيابية، وتلك التي تصدر أثناء وقفها أو تعطيل العمل بالدستور، فالأولى فقط هي التي تعرض على المجلس النيابي فور انعقاده بحيث يترتب على عدم عرضها أو رفضها الأثر الذي ينص عليه الدستور، أما الثانية فلا تزول قوتها القانونية عند اجتماع المجلس النيابي بعودة الحياة النيابية لمجرد عدم عرضها على هذا المجلس، ذلك أنها تعتبر قوانيناً عادية لا يمكن إلغاؤها إلا بقوانين مثلها، ومن النوع الأخير القانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٥٣ الذي صدر في ظل الإعلان الدستوري الذي أصدره في ١٠ من فبراير سنة ١٩٥٣ القائد العام للقوات المسلحة وقائد ثورة الجيش التي قامت في ٢٣ من يوليو سنة ١٩٥٢ متضمناً المبادئ والأحكام الدستورية التي تنظم حكم البلاد بعد أن أصدر في ١٠ من ديسمبر سنة ١٩٥٢ إعلاناً دستورياً بسقوط دستور سنة ١٩٢٣ وتأليف لجنة لوضع مشروع دستور جديد يقره الشعب، وقد نص في المادة التاسعة من الإعلان الدستوري الذي صدر في ١٠ من فبراير سنة ١٩٥٣ على أن يتولى مجلس الوزراء السلطة التشريعية، كما نص في المادة العاشرة على أن يتولى مجلس الوزراء والوزراء كل فيما يخصه أعمال السلطة التنفيذية، وهكذا جمعت السلطة التنفيذية ممثلة في مجلس الوزراء بين وظيفتها الأصلية وبين الوظيفة التشريعية فكانت تتولاها خلال فترة الانتقال المشار إليها والتي حددها إعلان صدر في ١٦ من يناير سنة ١٩٥٣ بثلاث سنوات.

ومن حيث إنه يخلص مما تقدم أن الإعلان الدستوري الصادر في ١٠ من فبراير سنة ١٩٥٣ إذ خول مجلس الوزراء ولاية التشريع أثناء فترة الانتقال، فإن هذه الولاية تنتقل إليه كي يتولاها كما تتولاها الهيئة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل بممارستها، فيكون له كافة سلطاتها وحقوقها في مجال التشريع، ومقتضى ذلك أن ما يصدر من مجلس الوزراء من تشريعات أثناء هذه الفترة - وقد كان القانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٥٣ أحد هذه التشريعات - يُعتبر تشريعاً بالمعنى الصحيح فلا موجب لعرضه على المجلس النيابي عند عودة الحياة النيابية، ومن ثم فلا وجه للطعن فيه بعدم الدستورية بسبب عدم عرضه على هذا المجلس.

المطلب الخامس

خلاصة الرأي فى مناهى المدعى

متى كان ما تقدم وهدياً به، ولما كان سن القوانين عمل تشريعى تختص به السلطة الأصلية فى التشريع وهى مجلس الشعب فى ظل العمل بدستور سنة ١٩٧١، ومجلس النواب فى ظل العمل بدستور ٢٠١٢ والإعلان الدستورى الصادر فى الثامن من يوليو ٢٠١٣ وكذلك الدستور الحالى الصادر فى ١٨ يناير ٢٠١٤، وإذا كان الأصل أن تتولى هذه السلطة، بذاتها، مباشرة الوظيفة التشريعية التى وسدها الدستور إليها، وأقامها عليها، إلا أن الأوضاع الانتقالية التى واجهتها الدولة المصرية فى مراحلها الانتقالية المتتالية، منذ الحادى عشر من فبراير ٢٠١١، وحتى صدور الدستور الحالى فى ٢٠١٤، اقتضت إيكال وظيفة التشريع مؤقتاً للمجلس الأعلى للقوات المسلحة فى أعقاب ثورة الخامس والعشرين من يناير سنة ٢٠١١، وصدور الإعلان الدستورى الأول فى ١٣ فبراير ٢٠١١، ثم انتقلت سلطة التشريع إلى مجلس الشورى فى ظل العمل بدستور ٢٠١٢، ومن بعده انتقلت إلى رئيس الجمهورية المؤقت بموجب الإعلان الدستورى الصادر فى الثامن من يوليو ٢٠١٣، وهذه الوظيفة التشريعية فى الأحوال السالف ذكرها جميعاً، هى سلطة التشريع العادية التى يحوزها ويقوم عليها - بحسب الأصل - مجلس النواب، وتختلف عن وظيفة التشريع الاستثنائية المخولة لرئيس الجمهورية فى ظل العمل بدستور سنة ١٩٧١، والتى ورد النص عليها فى المادتين (١٠٨، ١٤٧) من ذلك الدستور، وتختلف كذلك اختلافاً بيناً عن صلاحيات رئيس الجمهورية فى التشريع وإصدار قرارات بقوانين، استناداً للمادة (١٥٦) من الدستور الحالى الصادر فى يناير سنة ٢٠١٤، ففى هذه الأحوال جميعها، يباشر رئيس الجمهورية سلطات تشريعية استثنائية وفق الضوابط والقيود المحددة بهذه النصوص. وفى جميع الأحوال السالف بيانها، لم تكن وظيفة التشريع المعهود بها سواءً للمجلس الأعلى للقوات المسلحة، أو لمجلس الشورى، أو لرئيس الجمهورية المؤقت، إلا وظيفة التشريع العادية الكاملة، المنوطة أصلاً بمجلس الشعب، فى ظل العمل بدستور سنة ١٩٧١ والإعلانين الدستوريين الصادرين فى الثالث عشر من فبراير ٢٠١١، و ٣٠ مارس ٢٠١١، أو المنوطة بمجلس النواب فى ظل العمل بدستور ٢٠١٢، أو الإعلان

الدستورى الصادر فى الثامن من يوليو ٢٠١٣، وهذه الأوضاع التى نشأت عن أسباب وفى ظروف مختلفة، اقتضاها الحفاظ على كيان الدولة المصرية وإقرار النظام فى ربوعها وتصريف وإدارة شئونها فى ظل غياب السلطة التشريعية الدستورية الأصلية، ومن ثم لا يسوغ القول بتقييدها بالقيود ذاتها المنصوص عليها فى المادة (١٥٦) من الدستور الحالى الصادر فى ٢٠١٤، إذ جاء إسناد السلطة التشريعية لرئيس الجمهورية المؤقت بموجب الإعلان الدستورى الصادر فى الثامن من يوليو ٢٠١٣، عاماً من غير تخصيص مطلقاً فى غير تقييد، ومن ثم فإن وظيفة التشريعية الموسدة إليه آنذاك هى وظيفة تشريعية كاملة تخول الممسك بزمامها تصريف شئون البلاد فى الشأن التشريعى، بما يفى بتسيير وتصريف وإدارة شئون البلاد فى كافة المجالات وشتى مناحى الحياة، وقد أصدر رئيس الجمهورية المؤقت القرار بقانون المطعون فيه بعد أخذ رأى مجلس الوزراء، وفى حدود الصلاحيات المقررة له دستورياً فى إصداره.

ولا يغير من ذلك القول: بأن رئيس الجمهورية المؤقت هو الذى منح نفسه سلطة التشريع، فذلك القول مردود بأنه ولئن منح الإعلان الدستورى الصادر من رئيس الجمهورية المؤقت فى الثامن من يوليو سلطة التشريع للرئيس نفسه، إلا أن الذى ناط به سلطة إصدار إعلانات دستورية هو البيان الصادر عن القيادة العامة للقوات المسلحة فى الثالث من يوليو فى أعقاب ثورة الثلاثين من يونيو ٢٠١٣، وهو البيان الذى أسس لمرحلة دستورية جديدة، ولم يقيد هذا البيان فى إصداره للإعلانات الدستورية بأية قيود، كما لم يرد ببيان القيادة العامة للقوات المسلحة أية قيود على رئيس الجمهورية فى شأن تنظيمه لسلطات الدولة خلال المرحلة الانتقالية اللاحقة على الثالث من يوليو ٢٠١٣، إذ البين من الإطلاع على هذا البيان، أن السيد المستشار عدلى منصور قد تولى، اعتباراً من ذلك التاريخ، وبصفته رئيساً للمحكمة الدستورية العليا، إدارة شئون البلاد خلال المرحلة الانتقالية لحين انتخاب رئيس جديد للبلاد، كما ناط به بيان القيادة العامة للقوات المسلحة سلطة إصدار إعلانات دستورية خلال المرحلة الانتقالية، ومن ثم فقد حاز خلال هذه الفترة سلطتين متميزتين هما: سلطة إصدار إعلانات دستورية، وسلطة إدارة شئون البلاد، فأصدر، بناءً على ذلك، الإعلان الدستورى متضمناً الأحكام الأساسية اللازمة

لتنظيم سلطات الدولة خلال المرحلة الانتقالية، ومنها وضع التنظيم الدستوري لوظيفة التشريع خلال المرحلة الانتقالية، والتي ناطها برئيس الجمهورية المؤقت، كما ناطها من قبل الإعلان الدستوري الصادر عن المجلس الأعلى للقوات المسلحة في ٣٠ مارس ٢٠١١ بالمجلس ذاته.

كما لا يغير من ذلك القول: بأن رئيس الجمهورية المؤقت، وقد منح سلطة التشريع لنفسه، فقد كان الأولى به أن يكون شديد الحرص فيما يصدره من تشريعات، وألا يستخدم هذه الصلاحية إلا في أضيق نطاق، ووفقاً لحالات الضرورة، وبما يتناسب مع كونه يدير شؤون البلاد بشكل مؤقت في مرحلة انتقالية شديدة الحساسية، وألا يجاوز ذلك بإصدار تشريعات تفقد لركن السبب أو يتجاهل طبيعتها الجدلية التي تحتاج لبرلمان منتخب لحسمها وترجيح الرأي بشأنها. فهذا القول بدوره مردود - فضلاً عما سقناه عن طبيعة وظيفة التشريع المنوطة برئيس الجمهورية المؤقت آنذاك، وكونها وظيفة تشريع عادية وكاملة تخول الممسك بزمامها سلطة تقديرية في شأن ما يصدره من تشريعات طالما جاءت في حدود ما تفرضه الوثيقة الدستورية النافذة وقت إصدارها من قيود - بالآتي:

أولاً: أن التشريع الذي كان ينظم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات، والذي استعاض عنه المشرع بالقرار بقانون المطعون فيه، هو القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣، وقد مضى على صدوره قرابة مائة عام، كما أنه قد صدر في ظل الاستعمار الإنجليزي مما يثير الشبهة في نبل أهدافه، كونه وضع عن طريق حكومة مسيرة بيد أجنبية. وهو ما حدا بجانب من الفقه منذ فترة طويلة للمناداة بضرورة إلغاء هذا القانون، لا سيما وأنه قد صدر تحت تأثير سلطان الإنجليز المباشر، وسعيهم لإخضاع البلاد لحكم مطلق يمكنهم من قمع أي حركة وطنية تضر بمركزهم في الحرب العالمية الأولى، فضلاً عن عدم صلاحية هذا القانون الرجعي للعمل به في ظل الأحداث الدستورية التي مرت بها البلاد منذ عام ١٩٧١ وحتى الآن^(١).

(١) يراجع من ذلك الرأي الدكتور/ محمد عصفور، مشار إليه في مؤلف الحقوق والحريات العامة وحقوق الإنسان في قضاء وإفتاء مجلس الدولة وقضاء النقض والدستورية العليا، للمستشار الدكتور/ محمد ماهر أبو العينين، الكتاب الثاني، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى ٢٠١٣ ص ٧٦٢، ٧٦٣.

ثانياً: البين من الإطلاع على المذكرة الإيضاحية لمشروع القرار بقانون المطعون فيه، أن ثمة أسباب جدية بل وعاجلة حملت المشرع على وضع هذا المشروع، إذ جاء في المذكرة الإيضاحية - تعليقاً وتبريراً لحكمه - ما يأتي: "ولقد أثبتت الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية بعد ثورة يناير سنة ٢٠١١، و ٣٠ يونيو ٢٠١٣، أن التجمعات السلمية (الاجتماع العام أو المواكب أو التظاهرات) هي الوسيلة أو الأداة الفعالة في يد شعب مصر لوقف المؤسسات التي تضع قيوداً على رأى الأمة، ولإزال الحال كذلك، وقد دلت التجربة على أن سلمية هذه المظاهر للتعبير عن الرأى هي سبب قوتها، وهي التي رفعت سمعة مصر عالياً. لذا تضمن مشروع القانون المرافق ضرورة إخطار المنظمين أو المشاركين في ذلك جهات الأمن وفقاً لضوابط وضعها مشروع القانون، وذلك مما ييسر على الشرطة أداء واجبها في حماية المشاركين في ذلك كله دون أن تخرج تلك الوسائل عن غايتها من الحق في التعبير إلى العدوان على الأنفس والأموال العامة والخاصة وتخریبها فتتلوث. فالغاية من الإخطار هي حماية هؤلاء، وفي نفس الوقت حماية الأرواح والممتلكات العامة والخاصة من الأخطار والتخریب".

كما جاء بتقرير قسم التشريع بمجلس الدولة لدى مراجعته مشروع القرار بقانون أنه: "مما لا شك فيه أن مشروع القرار بقانون المعروض يُعد من أهم مشروعات القوانين في الوقت الراهن الواجبة الصدور نظراً لما تشهده الساحة من حراك سياسى على كافة المستويات، الأمر الذى يلقى على عاتقنا الأخذ فى الاعتبار كافة الجوانب الحالية والمستقبلية التى سوف يعالجها هذا القانون. وإذ كان - وعلى نحو ما هو متعارف - أن القانون هو انعكاس لواقع المجتمع وما يدور فيه وما يتطلبه من أحكام منظمة لحياة الناس من ناحية، وما يتطلبه الحفاظ على النظام داخل المجتمع بأسره من ناحية أخرى. ومن ثم فإن ذلك يتطلب توازناً بين هذين الحقيقتين، وتعاوناً يودى فى النهاية إلى النتيجة المرجوة من هذا المشروع.

وإذا كان الحديث يدور حول الأهمية القصوى لصدور هذا القانون لتحقيق الغاية من الاحتياج إليه فى الوقت الراهن، وهو الحد من المظاهرات غير السلمية التى تسعى إلى زعزعة الاستقرار وتعطيل عملية الإنتاج فى الدولة، فإن حق

المواطنين في ضمان حقوقهم والحفاظ على حريتهم وإتاحة الفرصة لهم للتعبير عن آرائهم السياسية وممارستها بشتى الوسائل السلمية والطرق المشروعة، أكثر احتياجًا، الأمر الذى يستدعى منا البحث فى معيار واضح يوازن بين ممارسة الحريات العامة والحقوق اللصيقة بها، وبين حماية النظام العام والأهداف المرجوة منه، وإذا كانت النظم الدستورية فى العالم قد اجمعت على أنه لا تعارض بين الحريات التى يجب أن تكفلها القوانين وبين حق المجتمع فى تنظيم تلك الحريات بشرط ألا يصل هذا التنظيم إلى درجة التقييد أو المنع بما يخرج التنظيم عن النطاق المرسوم له ويؤدى إلى أن يصبح الاستثناء هو القاعدة فينقلب وبالأعلى على المخاطبين به، ويصم مثل هذا التشريع بعدم الدستورية. ومن ثم فإن الحاجة الملحة لمثل هذا القانون يجب ألا تدفعنا إلى الغلو فى تقييد الحقوق والحريات العامة، كما لا تأخذنا حماسة الحراك السياسى للوضع الراهن إلى التفريط والتغافل عن حماية مؤسسات الدولة والنظام العام بها والممتلكات العامة والخاصة ومقدرات ومكتسبات الوطن والمواطن".^(١)،^(٢)

ثالثًا: أما القول بأنه كان الأولى برئيس الجمهورية المؤقت أن يكون شديد الحرص فيما يصدره من تشريعات، وألا يستخدم هذه الصلاحية إلا فى أضيق نطاق ووفقًا لحالات الضرورة، فمردود عليه بأن الرقابة على الدستورية التى تباشرها المحكمة الدستورية العليا، لا تناقش ضرورة التشريع أو عدم ضرورته، ولا تراقب ملاءمته ولا حكمته، ولا تجاوز ظاهر نصوص التشريع لتخوض فى بواعثه وأسبابه البعيدة.

(١) تقرير قسم التشريع فى شأن مشروع القرار بقانون - ملف رقم ١٤ / ٢٠١٣.

(٢) على الرغم مما ورد فى تقرير قسم التشريع حول أهمية صدور هذا القانون، إلا أنه تجدر الإشارة أن قسم التشريع قد نوه فى مرثياته النهائية بشأن مشروع القانون إلى أن التشريعات القائمة والقوانين السارية المنظمة للحق فى الاجتماعات العامة وبالمظاهرات فى الطرق العمومية والتى ينظم أحكامها القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ المعدل بالمرسوم بقانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٢٩، والقانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ بشأن التجمهر المعدل بالقانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٩٨، وكذلك القانون رقم ١١٣ لسنة ٢٠٠٨ بالحفاظ على حرمة أماكن العبادة بالإضافة إلى أن قوانين العقوبات والإجراءات الجنائية والأسلحة بها ما يكفى لتحقيق الغرض المنشود من إصدار هذا المشروع، وإن كان الأمر يتطلب فقط تعديل العقوبات الواردة بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ وتعديلاته حتى يتماشى مع الجرائم التى ترتكب من حيث الردع والزجر للخارجين على القانون، وتتناسب العقوبات مع تلك الأفعال وتحقيق الغرض منه.

ومن حيث إنه يتبين مما تقدم جميعه أن النعى على القرار بقانون المطعون فيه، افتقاده الضوابط والقيود المقررة دستوريًا لإصداره، يكون قائمًا على غير أساس صحيح من أحكام الدستور والقانون وما استقر من مبادئ فى قضاء المحكمة الدستورية العليا، متعينًا رفضه.

ومن نافلة القول، أن مجلس النواب قد أخذ بما استقر عليه قضاء المحكمة العليا، فانتهى المجلس إلى أنه وبحسب صريح نص المادة (٢٤) من الإعلان الدستورى الصادر فى الثامن من يوليو لعام ٢٠١٣، فإن سلطة التشريع التى منحها الإعلان الدستورى لرئيس الجمهورية المؤقت طوال فترة سريان الإعلان الدستورى، سلطة تشريع كاملة غير متوقفة على إجازة أو إذن أو اعتماد أو موافقة مجلس النواب الجديد، وذلك دون إخلال بحق مجلس النواب فى تعديل أو إلغاء أى من تلك القرارات بقوانين وفقًا للإجراءات الدستورية المعتادة. وبناء عليه سيقوم المجلس بعرض ومناقشة القرارات بقوانين التى صدرت ابتداء من التاسع عشر من يناير ٢٠١٤ وهو اليوم الأول للعمل بالدستور.^(١)

(١) مضبطة الجلسة السادسة فى ١٧ يناير ٢٠١٦، ص ١٠.

المبحث الثالث

مدى مطابقة النصين المطعون فيهما للأحكام الموضوعية في الدستور

تمهيد وتقسيم:

يطلب المدعى الحكم بعدم دستورية النصين المطعون فيهما لمخالفتهما نصوص المواد (١، ٤، ٥، ١٥، ٥٣، ٦٥، ٧٣، ٨٥، ٨٧، ١٥٦، ١٩٠، ١٩٢، ٢٠٦) من الدستور الحالي، وقد عرضنا في المبحث الثاني من هذا الفصل لمناعى المدعى المتعلقة بمدى استيفاء القرار بقانون المشتمل على النصين المطعون فيهما للأوضاع الشكلية المتطلبة دستورياً لإصداره، ونعرض في هذا المبحث للمناعى الموضوعية التى أثارها المدعى بصحيفة دعواه، والتي تدور فى مجملها حول ما ارتآه غلطاً بيناً فى التقدير وقع فيه المشرع لدى وضعه النصين المطعون فيهما، وكذلك انحراف المشرع بالسلطة التشريعية، وانتهاك النصين المطعون فيهما لمبدأ سيادة القانون. وهو ما نتناوله تباعاً فى المطالب الثلاثة الآتية، على أن نمهد لذلك بإشارة موجزة عن القواعد الدستورية المرعية حال الفصل فى المناعى الدستورية الموضوعية.

إشارة موجزة عن القواعد الدستورية المرعية حال الفصل فى المناعى الموضوعية:

من المقرر فى قضاء المحكمة الدستورية العليا أن الرقابة على دستورية القوانين واللوائح التى تباشرها هذه المحكمة بمقتضى قانونها، إنما تقوم بحسب الأصل على مدى اتفاق أو مخالفة النصوص التشريعية المطعون فيها لأحكام الدستور القائم وقت الفصل فى الدعوى، أى مقابلة تلك النصوص من الناحية الموضوعية بالنصوص الدستورية القائمة وقت الحكم فى الدعوى الدستورية، إذ أن هذه الرقابة إنما تستهدف أصلاً صون الدستور القائم وحمايته من الخروج على أحكامه، وأن نصوص الدستور تمثل دائماً القواعد والأصول التى يقوم عليها نظام الحكم، ولها مقام الصدارة بين قواعد النظام العام التى يتعين التزامها، ومراعاتها، وإهدار ما يخالفها من تشريعات، باعتبارها أسمى القواعد الآمرة^(١). كما

(١) قضاء مستقر للمحكمة الدستورية العليا، ومن ذلك حكماها فى القضية رقم ١٨٣ لسنة ٢٩ قضائية "دستورية"

بجلسة ٢٠١٢/١١/٤، والقضية رقم ١٧٧ لسنة ٢٧ قضائية "دستورية" بجلسة ٢٠١٥/٥/٩.

جرى قضاء المحكمة الدستورية العليا على أن الطبيعة الآمرة لقواعد الدستور، وعلوها على ما دونها من القواعد القانونية، وضبطها للقيم التي ينبغي أن تقوم عليها الجماعة، تقتضى إخضاع القواعد القانونية جميعها - وأياً كان تاريخ العمل بها- لأحكام الدستور القائم، لضمان اتساقها والمفاهيم التي أتى بها، فلا تتفرق هذه القواعد في مضامينها بين نظم مختلفة يناقض بعضها البعض، بما يحول دون جريانها وفق المقاييس الموضوعية ذاتها التي تطلبها الدستور القائم كشرط لمشروعيتها الدستورية^(١).

وبناءً على هذه المبادئ التي استقر عليها وجرى بها قضاء المحكمة الدستورية العليا، نتناول بحث دستورية النصين المطعون فيهما، في النطاق المحدد سلفاً، على ضوء الأحكام الموضوعية التي تضمنها الدستور القائم الصادر في ٢٠١٤/١/١٨.

(١) قضاء مستقر للمحكمة الدستورية العليا، ومن ذلك الحكم الصادر في القضية رقم ٣٥ لسنة ٣٠ قضائية

دستورية" بجلسة ٢٠١٤/٦/١.

المطلب الأول

النصي على النصين المطعون فيهما الغلط البين في التقدير

(حدود السلطة التقديرية للمشرع)

الفرع الأول

مناعى المدعى

ينعى المدعى على النصين المطعون فيهما وقوم المشرع لدى وضعه القرار بقانون رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣، فى حومة الغلط البين فى التقدير، وذلك من وجهين: الأول: فيما نصت عليه المادة الثامنة من تحديد حد أقصى للإخطار بالتظاهرة بخمسة عشر يومًا. وما نصت عليه المادة العاشرة من جواز منع التظاهرة، مما يمثل اعتداء ومخالفة واضحة لنصوص الدستور. والثانى: اعتداء نصى المادتين المطعون فيهما على حرية الرأى والتعبير.

وفى بيان الوجه الأول يقول المدعى إن إلزام المشرع فى المادة الثامنة من القرار بقانون المشار إليه، من يريد القيام بتنظيم تظاهرة أن يخطر كتابة بذلك قسم أو مركز الشرطة، على أن يتم الإخطار قبل بدء التظاهرة بثلاثة أيام عمل على الأقل وبعده أقصى خمسة عشر يومًا، يتنافى مع طبيعة الدعوة لتظاهرة، خاصة وأن القانون لم يقصر حق التظاهر على الحقوق والحريات السياسية فقط كما كان فى القانون السابق رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣، بل تركها دون تحديد لتكفل للمواطنين حق تنظيم تظاهرة بخصوص بعض حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية. كما اتاحت المادة العاشرة لكل من وزير الداخلية أو مدير الأمن المختص منع التظاهرة أو إرجائها أو نقلها إلى مكان آخر أو تغيير مسارها، على أن يبلغ مقدمى الإخطار بذلك القرار قبل الميعاد المحدد بأربع وعشرين ساعة على الأقل، فى حالة حصول جهات الأمن على معلومات جدية أو دلائل عن وجود ما يهدد الأمن والسلم، وهو ما يعنى أن المشرع قد زاد من السلطة التقديرية لجهة الإدارة، وتركها دون ضوابط محددة، الأمر الذى أوقع المشرع فى حومة الخطأ البين فى التقدير حين وضع هذا النص لأنه ترتب عليه إهدار الحق فى التظاهر، بتحويل الإخطار إلى ترخيص، على الرغم من تسميته فى القانون بالإخطار. إذ العبرة ليست بالألفاظ والمباني ولكن بالمقاصد والمعانى، وقد ترتب على هذا النص إعطاء السلطة الكاملة لوزير الداخلية أو مدير

الأمن برفض أى تظاهرة بداعى ما يسمى تهديد الأمن والسلام، وهو تعبير فضفاض غير محدد يترتب عليه إهدار الحق فى التجمع والتظاهر. (١)

أما الوجه الثانى: لوقوع المشرع فى حومة الخطأ البين فى التقدير، فيظهر فى اعتداء النصين المطعون فيهما على حرية الرأى والتعبير، حيث كفل الدستور المصرى حق التظاهر السلمى ولم يعلقه على أى شرط، وأحال تنظيم هذا الحق للمشرع العادى، وهو ما يجعل سلطات المشرع العادى مقيدة بحدود وتخوم النص الدستورى، لا يستطيع الحيدة عنه أو تقييد ما كفله من حقوق وحرىات. وطبقاً لنصى المادتين (٦٥، ٧٣) من الدستور، فإن ثمة شرطين لممارسة حق التظاهر: الأول: أن يكون المتظاهرون غير حاملين سلاحاً، والثانى: أن يقوموا بالإخطار على النحو الذى ينظمه القانون. بينما أحال نص المادة (١٠) المطعون فيه الأمر من الإخطار الذى اشترطه الدستور إلى ما يشبه الإذن والتصريح، وأفرغت جوهر النص الدستورى من مضمونه وجعلته أقرب للتصريح أو الإذن، وذلك فى أربع نقاط:

أولاً: أتاح لوزارة الداخلية، عبر وزيرها أو مدير الأمن المختص، أن يصدر قراراً بمنع التظاهرة أو إرجائها أو نقلها إلى مكان آخر أو تغيير مسارها.

ثانياً: منح القانون وزارة الداخلية هذه السلطة، وفتح لها الباب على مصرعيه، بأن جعل سبب المنع يعود لأسباب مبهمه ومطاطة ولا يمكن رقابتها ولا التيقن من حقيقتها، بزعم حصول الداخلية على معلومات جدية أو دلائل عن وجود ما يهدد الأمن والسلام.

ثالثاً: بدلاً من إلزام وزارة الداخلية بأن تتقدم هى للمحكمة لإثبات مدى جدية تحرياتها، وأن يكون قرارها صادراً من قاض ليراقب مدى مشروعية اعتراضها، فإن النص المطعون فيه، ألقى بالعبء كله على طالب التظاهر الذى يجب عليه أن يذهب هو للمحكمة ليدحض تحرياتها الداخلية التى لا يعلمها من الأساس.

رابعاً: جعل للداخلية الحق فى رفض التظاهرة حتى قبل الميعاد المحدد لها بأربع وعشرين ساعة، فى تجاهل واضح لحقيقة أن مثل هذه الأعمال الجماهيرية

(١) يراجع فى تفصيل مناعى المدعى الفصل الأول من هذا التقرير.

تحتاج إلى مجهود كبير ولا يمكن إلغائها في اللحظات الختامية، والتي غالباً ما تكون لحظات التعبئة الحرجة، وغالباً ما يكون تكرارها أمراً صعب المنال، وهو ما سيدفع بالمتظاهرين للنزول للشارع دون اتباع النص القانوني لأنه في الواقع لا ينظم كيفية ممارسة المواطن للحق، لكنه يضع للجهة الإدارية النصوص التي تمكنها من إجهاض الحق في أي تظاهرة.

وخلص المدعى في شأن هذا المنع إلى أن الإخطار بتنظيم التظاهرة المنصوص عليه في الدستور يختلف تماماً عن إجراءات الإذن والتصريح المنصوص عليه في قانون التظاهر، فالإخطار مدلول مناقض للتصريح، وقانون التظاهر بشكله الحالي، وما رتبته من إجراءات وعقوبات مبالغ في تقديرها قد سلك مسلكاً يناقض روح النص الدستوري، وبذلك يكون القانون المطعون فيه قد أهدر مبدأ المشروعية وسيادة القانون، إذ اعتدى اعتداءً صارخاً على حقوق نظمها الدستور وكفلها للمواطنين دون قيد أو شرط.

وإذ سبق لنا استبعاد ذلك الشق من النعي المتعلق بما فرضه المشرع من حد أقصى للإخطار بالتظاهرة مدته خمسة عشر يوماً، لكون الفصل في دستوريته لا يرتب أدنى انعكاس على الطلبات المطروحة في الدعوى الموضوعية، فمن ثم يكون هذا الشق من النعي غير مطروح على بساط البحث^(١).

وفيما عدا ذلك، نعرض لبحث مناعي المدعى من خلال النقاط الآتية:

(١) وإذا ما ارتأت المحكمة الدستورية العليا الموقرة شمول النطاق مدة الحد الأقصى للإخطار بالتظاهرة، بحسبان التنظيم الذي جاء به المشرع متكاملأً، فإن مدة الخمسة عشر يوماً ما زالت مدة معقولة للإخطار بالتظاهرة قبل موعدها، وتعطى للراغبين في تنظيم تظاهرة فرصة معقولة للإعداد لها.

الفرع الثاني

حدود السلطة التقديرية للمشرع في تنظيم الحق في التظاهر السلمي

وعلاقة هذا الحق بسائر الحقوق والقيم والمبادئ الدستورية

أجاز الدستور الحالي في تنظيمه للحق في التظاهر السلمي، ممارسة هذا الحق وفقاً لنظام الإخطار، وهو نهج تبناه الدستور في شأن ممارسة بعض الحقوق والحريات الأخرى لأول مرة: كالحق في إصدار الصحف بمجرد الإخطار على النحو الذي ينظمه القانون، وفقاً لنص المادة (٧٠)، والحق في تكوين الأحزاب السياسية بإخطار ينظمه القانون، وفقاً لنص المادة (٧٤)، والحق في تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية على أساس ديمقراطي، وتكون لها الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار، وفقاً لنص المادة (٧٥).

إلا أن انحياز المشرع الدستوري لنظام الإخطار في ممارسة الحق في التظاهر السلمي لم يرق إلى حد ممارسته بالإخطار المجرد الذي لا يقابله أى سلطة تقديرية للمشرع العادى في تنظيم ذلك الحق وتنظيم الإخطار الذى يمارس بموجبه، وأية ذلك ما عكسته المناقشات المتعمقة لنص المادة (٧٣) من الدستور الحالى فى لجنة الخبراء والخمسين، والتي دارت فى شق منها حول أسلوب ممارسة الحق فى التظاهر السلمي "بمجرد الإخطار" أم "إخطار ينظمه القانون"، فانحاز واضعو الدستور فى النهاية إلى ممارسة هذا الحق "إخطار على النحو الذى ينظمه القانون"، وجرى العدول عن لفظة "بمجرد" التى وردت فى الصياغات الأولى التى كانت مطروحة فى مناقشات لجنة الخبراء، وطرحت كذلك على لجنة الخمسين، والتى عدلت عنها إلى "إخطار على النحو الذى ينظمه القانون"، وهو ما يقطع فى أن الإخطار، بل والحق ذاته، يرد عليه التنظيم فى إطار سلطة المشرع فى تنظيمه للحقوق والحريات عامة. كما عكست تلك المناقشات أهمية عدم التعارض بين ممارسة الحق فى التظاهر السلمي ودوام سير المرافق العامة واحترام الحقوق والحريات المقررة للمواطنين وضمان عدم المساس بها وعدم الإخلال بحركة المرور، الأمر الذى يقطع كذلك فى أن المشرع الدستوري أراد التأكيد فى المادة (٧٣) من دستور ٢٠١٤ على ما تضمنه وكرسه من قبل نص المادة (٥٠) من دستور ٢٠١٢، وذلك بأن يكون حق المواطنين فى تنظيم التظاهرات السلمية بناءً

على إخطار ينظمه القانون، مستعيضاً بذلك عن ممارسة هذا الحق بالإخطار المجرد، إلى ممارسته (بإخطار على النحو الذى ينظمه القانون)، وهو ما يكرس نطاقاً أوسع من السلطة التقديرية للمشرع فى تنظيم ممارسة ذلك الحق وفقاً لهذا الأسلوب.

ولا يعذب عن نظر، أن عبارة "بإخطار على النحو الذى ينظمه القانون"، ولئن ينصرف حكمها فى ظاهره إلى تنظيم الإخطار، إلا أن حقيقة الأمر أن التفويض التشريعى ينصرف إلى تنظيم الحق بحكم اللزوم، فلاحق من الحقوق، أو حرية من الحريات، عصى على التنظيم، ولا يتصور أن يرد التنظيم على وسيلة ممارسة الحق دون أن يُعد ذلك - فى الآن ذاته - تنظيمًا للحق، فالحقوق فى تنظيمها ووسائل ممارستها صنوان لا ينفصمان، وفيما عدا ما قطع الدستور به صراحة فهى عنه أو أمر به، فإن للمشرع سلطة تقديرية فى تنظيم الحقوق حدها المصلحة العامة غاية وهدفاً.

وحيث إن قضاء المحكمة الدستورية العليا قد جرى على أن نصوص الدستور لا تتعارض أو تتهادم أو تتنافر فيما بينها، ولكنها تتكامل فى إطار الوحدة العضوية التى تنتظمها من خلال التوفيق بين مجموع أحكامها وربطها بالقيم العليا التى تؤمن بها الجماعة فى مراحل تطورها المختلفة. ويتعين دوماً أن يعتد بهذه النصوص بوصفها متآلفة فيما بينها لا تتماهى أو تتآكل، بل تتجانس معانيها وتتضافر توجهاتها، ولا محل بالتالى لقالة إلغاء بعضها البعض بقدر تصادمها، ذلك أن إنفاذ الوثيقة الدستورية وفرض أحكامها على المخاطبين بها، يفترض العمل بها فى مجموعها، باعتبار أن لكل نص منها مضموناً ذاتياً لا ينعزل به عن غيره من النصوص أو ينافيها أو يسقطها، بل يقوم إلى جوارها متسانداً معها، مقيداً بالأغراض النهائية والمقاصد الكلية التى تجمعها.^(١)

(١) قضاء مستقر للمحكمة الدستورية العليا، ومن ذلك الحكم الصادر فى القضية رقم ١٥ لسنة ١٨ قضائية

"دستورية" بجلسة ١٩٩٩/١/٢.

وحيث إن الدستور الحالي الصادر في الثامن عشر من يناير ٢٠١٤، تأكيداً وتكريساً لهذا المبدأ الذي حفلت به أحكام المحكمة الدستورية العليا، قرر - بنص دستوري غير مسبوق - في المادة (٢٢٧) منه أن: "يشكل الدستور بدلياً وجميع نصوصه نسيجاً مترابطاً، وكلاً لا يتجزأ، وتتكامل أحكامه في وحدة عضوية متماسكة."، وإذ كفل الدستور في المادة (٥) منه قيام النظام السياسي على مبدأ الفصل بين السلطات، واحترام حقوق الإنسان وحرياته، كما كفل بنص المادة (٥٤) منه الحرية الشخصية واعتبرها حقاً طبيعياً مصوناً لا يمس، وكفل للحياة الخاصة حرمتها، واعتبرها كذلك مصونة لا تمس بنص المادة (٥٧) منه، وجعل للمنازل حرمة بنص المادة (٥٨) منه، كما نص في المادة (٥٩) على أن الحياة الآمنة حق لكل إنسان، وتلتزم الدولة بتوفير الأمن والطمأنينة لمواطنيها، ولكل مقيم على أراضيها، وكفل في المادة (٦٢) منه حرية التنقل، كما حفلت الوثيقة الدستورية بالعديد من الحقوق والحريات التي كفلتها صراحة أو ضمناً، ومن بينها الحق في التظاهر السلمي وحرية الرأي والتعبير، وجميعها من الحقوق والحريات التي لا يعلو بعضها على بعض، ولا يجوز التضحية بأحدها على حساب الآخر، فالأصل أنها - جميعاً - مصونة، يحد من بعضها ذلك الحرم الآمن للأخرى، وذلك المجال الحيوي الذي لا قيام للحق أو الحرية بدونها. وبالإضافة إلى هذه الحقوق والحريات التي حفلت بها الوثيقة الدستورية، فقد ناط الشارع الدستوري بالحكومة المحافظة على أمن الوطن وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة وفقاً لنص المادة (٢/١٦٧) من الدستور، كما ناط بالشرطة، بحسبانها هيئة مدنية نظامية، في خدمة الشعب، وولاؤها له، كفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين، والسهر على حفظ النظام العام، والآداب العامة، واحترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وفقاً لنص المادة (٢٠٦) من الدستور.

وبناء على ذلك، فإنه إذا ما قرر الدستور أن الحق في التظاهر السلمي مكفول وفقاً لنص المادة (٧٣) من الدستور، فإن ممارسة هذا الحق وفق أسلوب الإخطار تكون مقيدة بسائر الضوابط والقيود المقررة في الدستور ذاته، وبخاصة ما

اتصل منها بممارسة الحقوق والحريات الأخرى المكفولة لعموم المواطنين والأفراد^(١)، وكذلك الضوابط المتعلقة بالمحافظة على أمن الوطن ومصالح البلاد، والمحافظة على النظام العام والآداب واحترام حقوق الإنسان وحياته الأساسية. ولا يجوز للمشرع، حال تنظيمه الحق في التظاهر السلمي وأسلوب ممارسته أن يتغافل عن حماية الحقوق والحريات الأخرى المنصوص عليها في الدستور أو أن يكون تنظيمه لهذا الحق وضوابط ممارسته على حساب قيم ومبادئ وحقوق دستورية أخرى تحظى بالقدر ذاته من الحماية الدستورية.

وحيث إن الارتباط جد 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 الحق في التظاهر السلمي يعد حقاً دستورياً قائماً بذاته، إلا أن ذلك لا ينفي كونه وسيلة من وسائل التعبير عن الرأي. وقد عبرت المذكرة الإيضاحية لمشروع القرار بقانون رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ عن هذا المعنى بقولها: "يُعتبر الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية صورة من صور التعبير الجماعي عن الرأي التي كفلها الإعلان الدستوري الصادر في ٨ يوليو ٢٠١٣ في المادة (٧) منه، والتي نصت على أن "حرية الفكر والرأي مكفولة، ولكل إنسان التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير في حدود القانون". ونصت المادة (١٠) على أنه "للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية غير حاملين سلاحاً، وذلك بناءً على إخطار ينظمه القانون"...، ولقد أثبتت الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية بعد ثورة يناير سنة ٢٠١١، و٣٠ يونيو ٢٠١٣، أن التجمعات السلمية (الاجتماع العام أو المواكب أو التظاهرات) هي الوسيلة أو الأداة الفعالة في يد شعب مصر لوقف المؤسسات التي تضع قيوداً على رأى الأمة ولازال الحال كذلك، وقد دلت التجربة على أن سلمية هذه المظاهرات

(١) بلغ المشرع في حمايته لحقوق الأفراد أن فرض حظرًا بموجب نص المادة السابعة من القرار بقانون رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣، على المشاركين في الاجتماعات العامة أو المواكب أو التظاهرات أن يحولوا دون ممارسة المواطنين لحقوقهم وأعمالهم، كما عاقب على مخالفة هذا الحظر بالعقوبات المنصوص عليها في المادة التاسعة عشرة.

للتعبير عن الرأي هي سبب قوتها، وهي التي رفعت سمعة مصر عالياً. لذا تضمن مشروع القانون المرافق ضرورة إخطار المنظمين أو المشاركين في ذلك جهات الأمن وفقاً لضوابط وضعها مشروع القانون، وذلك مما يبسر على الشرطة أداء واجبها في حماية المشاركين في ذلك كله، دون أن تخرج تلك الوسائل عن غايتها من الحق في التعبير إلى العدوان على الأنفس والأموال العامة والخاصة وتخريبها فتتلوث. فالغاية من الإخطار هو حماية هؤلاء، وفي نفس الوقت حماية الأرواح والممتلكات العامة والخاصة من الأخطار والتخريب".

وقد 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 التي لا يتم الحوار المفتوح إلا في نطاقها. وبدونها تفقد حرية الاجتماع مغزاهما، ولا تكون لها من فائدة. وبها يكون الأفراد أحراراً لا يتهيبون موقفاً، ولا يترددون وجلاً، ولا ينتصفون لغير الحق طريقاً.

وحيث إن حرية التعبير التي تؤمنها المادة (٤٧) من دستور سنة ١٩٧١، أبلغ ما تكون أثراً في مجال اتصالها بالشئون العامة، وعرض أوضاعها تبياناً لنواحي التقصير فيها، وتقويماً لاجتاجها، وكان حق الفرد في التعبير عن الآراء التي يريد إعلانها، ليس معلقاً على صحتها، ولا مرتبطاً بتمشيها مع الاتجاه العام في بيئة بذاتها، ولا بالفائدة العملية التي يمكن أن تنتجها. وإنما أراد الدستور بضمن حرية التعبير أن تهيمن مفاهيمها على مظاهر الحياة في أعماق منابتهما، بما يحول بين السلطة العامة وفرض وصايتها على العقل العام Public mind، فلا تكون معاييرها مرجعاً لتقييم الآراء التي تتصل بتكوينه، ولا عائناً دون تدفقها.

وحيث إن من المقرر كذلك أن حرية التعبير، وتفاعل الآراء التي تتولد عنها، لا يجوز تقييدها بأغلال تعوق ممارستها، سواء من ناحية فرض قيود مسبقة على نشرها، أو من ناحية العقوبة اللاحقة التي تتوخى قمعها. بل يتعين أن ينقل المواطنون من خلالها -وعلانية- تلك الأفكار التي تجول في عقولهم،

فلا يتهايمون بها نجياً، بل يطرحونها عزمًا - ولو عارضتها السلطة العامة - إحدائاً من جانبهم - وبالوسائل السلمية - لتغيير قد يكون مطلوباً. فالحقائق لا يجوز إخفاؤها، ومن غير المتصور أن يكون النفاذ إليها ممكناً في غيبة حرية التعبير.

وحيث إنه متى كان ما تقدم، تعين القول بأن حرية التعبير التي كفلها الدستور، هي القاعدة في كل تنظيم ديموقراطي، 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 في التجمع، بما يقوم عليه من انضمام عدد من الأشخاص الى بعضهم لتبادل وجهات النظر في شأن المسائل التي تعنيهم. من الحقوق التي كفلتها المادتان (٥٤، ٥٥) من دستور سنة ١٩٧١، وذلك سواء نظرنا اليه باعتباره حقاً مستقلاً عن غيره من الحقوق، أم على تقدير أن حرية التعبير تشتمل عليه باعتباره كافلاً لأهم قنواتها، محققاً من خلالها أهدافها. (١)

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

وحيث إن قضاء المحكمة الدستورية العليا قد استقر على أن الأصل في سلطة المشرع في موضوع تنظيم الحقوق، أنها سلطة تقديرية جوهرها المفاضلة التي يجريها المشرع بين البدائل المختلفة التي تتصل بالموضوع محل التنظيم، لاختيار أنسبها لفحواه، وأحراها بتحقيق الأغراض التي يتوخاها، وأكفلها للوفاء بأكثر المصالح وزناً. ولتحقيق المصالح المشروعة التي قصد إلى حمايتها، وأن الحدود التي يبلغها هذا

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

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

التنظيم لا يجوز بحال أن تجاوز بمداها متطلباتها المنطقية، فلا يجوز أن تنفصل النصوص القانونية التي نظم بها المشرع موضوعاً محدداً عن أهدافها، بل يجب أن تكون هذه النصوص مدخلاً إليها، وموطئاً لإشباع مصلحة عامة لها اعتبارها، فكل تنظيم تشريعي لا يصدر عن فراغ، ولا يعتبر مقصوداً لذاته، بل مرماه إنفاذ أغراض بعينها توخاها، وتعكس مشروعيتها إطاراً للمصلحة العامة التي أقام المشرع عليها هذا التنظيم. باعتباره أداة تحقيقها، وطريق الوصول إليها، كما أنه يتعين لاتفاق هذا التنظيم مع أحكام الدستور، أن تتوافر علاقة منطقية بين الأغراض المشروعة التي اعتنقها المشرع في موضوع محدد وفاء بمصلحة عامة لها اعتبارها، والوسائل التي اتخذها طريقاً لبلوغها، فلا تنفصل النصوص القانونية التي نظم بها هذا الموضوع عن أهدافها بل يتعين أن تُعد مدخلاً إليها^(١).

وهدياً بما تقدم، ولما كان المشرع الدستوري قد فوض المشرع العادي في تحديد الإطار القانوني للإخطار اللازم لممارسة الحق في التظاهر السلمي وبيان حدوده وتخومه، ومقتضى ذلك ولازمه أن يستقل المشرع العادي بقدر معقول من السلطة التقديرية في تنظيم الإخطار وبيان ما يتناوله من بيانات ومعلومات، تدور في إطار من الموازنة بين: طبيعة الإخطار وكونه إعلماً بالإرادة المنفردة من جانب واحد من قبل المواطنين الراغبين في ممارسة الحق في التظاهر السلمي، يوجه للجهة الأمنية المعنية وفقاً لأحكام المادة (٧٣) من الدستور من جهة، والتزام الشرطة، بحسبانها هيئة مدنية نظامية في خدمة الشعب، بحماية المتظاهرين السلميين وكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين، والسهر على حفظ النظام العام، والآداب العامة، وتلتزم بما يفرضه عليها الدستور والقانون من واجبات، واحترام حقوق الإنسان وحياته الأساسية، وفقاً لأحكام المادة (٢٠٦) من الدستور، وبما يعينها على القيام بأعباء هذه المهام جميعاً، من جهة أخرى.

(١) قضاء متواتر للمحكمة الدستورية العليا، ومن ذلك حكمها في القضية رقم ٢٠ لسنة ٢٧ قضائية "دستورية" بجلسة ٢٠٠٨/٦/٨، منشور بمجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء الثاني عشر، المجلد الثاني،

وحيث إن المشرع الدستوري، وتكريساً منه لمكتسبات ثورتى الخامس والعشرين من يناير والثلاثين من يونيو، نص فى المادة (٧٣) من الدستور القائم على حق المواطنين فى تنظيم التظاهرات وجميع أشكال الاحتجاجات السلمية، غير حاملين سلاحاً من أى نوع، وأن يمارس هذا الحق بإخطار على النحو الذى ينظمه القانون. وإعمالاً لهذا التفويض الدستورى للمشرع العادى فى تنظيم الإخطار، فقد أصدر المشرع القرار الجمهورى بقانون رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ بتنظيم الحق فى الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية، كافلاً لممارسة هذا الحق إطارها القانونى، مبيناً الإجراءات والضوابط التنظيمية للاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات، موجباً بنص المادة الثامنة المطعون فيه، على من يريد تنظيم تظاهرة أن يُخطر كتابة بذلك قسم أو مركز الشرطة الذى يقع بدائرته مكان التظاهرة، وأن يتم الإخطار قبل بدئها بثلاثة أيام عمل على الأقل، وأن يتم تسليم الإخطار باليد أو بموجب إنذار على يد محضر، كما أوجب المشرع أن يتضمن الإخطار البيانات والمعلومات المتعلقة بـمكان وخط سير التظاهرة، وميعاد بدءها وانتهائها، والغرض منها، والمطالب والشعارات التى يرفعها المشاركون فيها، وأسماء الأفراد أو الجهة المنظمة لها وصفاتهم ومحل إقامتهم ووسائل الاتصال بهم.

ومن جانب آخر، أجاز المشرع، بموجب نص المادة العاشرة المطعون فيها، لوزير الداخلية أو مدير الأمن المختص، فى حالة حصول جهات الأمن -وقبل الميعاد المحدد لبدء التظاهرة- على معلومات جديدة أو دلائل عن وجود ما يهدد الأمن والسلم، أن يصدر قراراً مسبباً بمنع التظاهرة أو إرجائها أو نقلها إلى مكان آخر أو تغيير مسارها، على أن يبلغ مقدمى الإخطار بذلك القرار قبل الميعاد المحدد بأربع وعشرين ساعة على الأقل. موسداً الاختصاص بالرقابة على مشروعية القرار الصادر بالإجراء الضبطى لجهتى القضاء الإدارى والعادى، فأكد على الاختصاص الأصيل لمحكمة القضاء الإدارى بنظر المنازعة والفصل فيها، كما أتاح لمقدمى الإخطار الحصول على الحماية الوقتية العاجلة من خلال اللجوء لقاضى الأمور الوقتية بالمحكمة الابتدائية المختصة للتظلم من قرار المنع أو الإرجاء أو خلافهما.

وحيث إنه متى كان ما تقدم، ولما كان المشرع بتقريره النصين المطعون فيهما، قد عمل سلطته التقديرية في المفاضلة بين البدائل المختلفة، في إطار تنظيمه للحق في التظاهر السلمي وأسلوب ممارسته، فأوجب - ابتداءً وكأولى حلقات هذا التنظيم - على من يريد تنظيم تظاهرة سلمية أن يُخطر، كتابةً، بذلك قسم أو مركز الشرطة الذي يقع بدائرته مكان بدء سير التظاهرة، على أن يتم الإخطار قبل بدءها بثلاثة أيام عمل على الأقل ويحد أقصى خمسة عشر يوماً، مخيراً إياه بين تسليم الإخطار باليد أو بموجب إنذار على يد محضر. مستهدفاً بذلك غاية أساسية من الإخطار، على نحو ما أفصحت عنه المذكرة الإيضاحية لمشروع القانون، هي التيسير على الشرطة في أداء واجبها في حماية المشاركين، والحيلولة دون أن تخرج التظاهرات عن غايتها من الحق في التعبير إلى العدوان على الأنفس والأموال العامة والخاصة وتخریبها، فالغاية من الإخطار حماية المتظاهرين، وفي الوقت ذاته حماية الأرواح والممتلكات العامة والخاصة من الأخطار والتخريب، وهي غاية يحميها الدستور ويرمى إلى تحقيقها. كما أوجب المشرع أن يتضمن الإخطار البيانات والمعلومات الضرورية والكافية لكي تتخذ الجهات القائمة على حفظ الأمن ما يلزم من احتياطات وإجراءات وتدابير لتأمين التظاهرة المختر عنها، وفي الوقت ذاته حماية النظام العام بكافة عناصره من الأمن والصحة والسكينة العامة، بحسبانه واجباً على هذه الجهات لا يتسنى لها القيام به على الوجه الأكمل دون العلم بما تطلبه المشرع من بيانات ومعلومات يتعين أن يتضمنها الإخطار، كمكان وخط سير التظاهرة، وميعاد بدءها وانتهائها، وموضوعها، والغرض منها، والمطالب والشعارات التي يرفعها المشاركون فيها، وأسماء الأفراد أو الجهة المنظمة لها وصفاتهم ومحل إقامتهم ووسائل الاتصال بهم، وهي البيانات التي أفصحت المذكرة الإيضاحية كذلك عن الهدف منها، وهو أن: "تقوم وزارة الداخلية بالتواصل معهم ومع الجهة المعنية بتلك المطالب سعياً وراء إيجاد حلول لها قبل بدء المظاهرة"، وجميعها من البيانات والمعلومات المبررة التي تعطى للجهات الأمنية مؤشرات سائغة لتقدير حجم التظاهرة محل الإخطار وعدد المشاركين فيها، وما قد يحيط بها من ظروف ووقائع وملابسات، ومن ثم يعينها على اتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة لتأمين وحماية المشاركين فيها وحماية النظام العام في الآن ذاته، ومن ثم يكون

تنظيم المشرع للإخطار في المادة الثامنة المطعون فيها، على هذا النحو، قد جاء في إطار التفويض التشريعي المنصوص عليه في المادة (٧٣) من الدستور، ولم يتجاوز كونه وسيلة مبررة، توسل بها المشرع لتحقيق الغاية التي اعتبرها الشارع الدستوري، وهي كفالة الحق التظاهر السلمي وحماية المتظاهرين السلميين، وبما لا مساس فيه بالحق ذاته وحرية ممارسته دون إرهاب أو عنف أو تحك من الجهات المعنية بالحفاظ على الأمن والنظام العام. إذ البين من استقراء ما تطلبه المشرع من بيانات ومعلومات يتعين أن ترد بالأخطار، أن لكل منها هدفاً وغاية، وجميعها، على النحو السالف بيانه، من البيانات والمعلومات المبررة والمعقولة والتي تتناغم مع طبيعة الإخطار والهدف منه، فإذا كانت الجهة المعنية بالأمن ملتزمة بحماية المتظاهرين السلميين، وملتزمة كذلك بالمحافظة على الأمن والنظام العام بمقتضى وظيفتها ومهمتها الدستورية، فإن المعلومات والبيانات السالف ذكرها تعينها على تحقيق ذلك. كما أن هذه البيانات والمعلومات لا تمثل -في ذاتها- عبئاً تحكيمياً على طالبي تنظيم التظاهرة السلمية.

حقيقة الإخطار المقرر بالمادة الثامنة المطعون فيها:

ومن حيث إنه عما ينهه المدعى من أن الإخطار بتنظيم التظاهرة المنصوص عليه في الدستور يختلف تماماً عما اعتبرها إجراءات الإذن والتصريح المنصوص عليه في القرار بقانون المطعون فيه، وذلك بقالة إن الإخطار مدلول مناقض للتصريح، وأن قانون التظاهر بشكله الحالي، وما رتبته من إجراءات وعقوبات مبالغ في تقديرها، قد سلك مسلكاً يناقض روح النص الدستوري، وبذلك يكون القرار بقانون المطعون فيه قد أهدر مبدأ المشروعية وسيادة القانون إذ اعتدى اعتداءً صارخاً على حقوق نظمها الدستور وكفلها للمواطنين دون قيد أو شرط، فذلك القول مردود بالآتي:

أولاً: أن العقوبات المشار إليها في مناعى المدعى ورد النص عليها في المواد من السادسة عشرة إلى الثانية والعشرين من القرار بقانون رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ المشار إليه، وهذه المواد ليست مطروحة في الدعوى الدستورية المعروضة، والتي تحدد نطاقها، بناءً وعلى ضوء ما دفع المدعى بعدم دستوريته أمام محكمة

الموضوع، وصرحت له بإقامة الدعوى الدستورية طعنًا عليه، وتوفرت له مصلحة شخصية مباشرة في الطعن عليه، بنص المادة الثامنة والفقرة الأولى من المادة العاشرة فقط، دون غيرها من المواد.

ثانيًا: أن المشرع في نص المادة الثامنة المطعون فيه، وفي حدود التفويض التشريعي الممنوح له، نظم الإخطار الذي أقر بأصله نص المادة (٧٣) من الدستور وفوض المشرع العادي في أمر تنظيمه. والإخطار، بطبيعته، لا يعدو أن يكون إعلاماً من جانب واحد هو الأشخاص الراغبون في التظاهر السلمي، يُوجه لجهة الإدارة المعنية، وهو بذلك لا يُعد طلباً يقدم إليها، ولم يتطلب المشرع، سواءً في نص المادة الثامنة أو العاشرة المطعون فيهما ثمة موافقة أو ترخيص أو تصريح من جانب جهة الإدارة، وإنما خولها، في حالات محددة، واستناداً إلى سلطة مستقلة قائمة بذاتها وهي سلطة الضبط الإداري المنوطة بها دستورياً وفقاً لنص المادتين (٢/١٦٧)، (٢٠٦) من الدستور الحالي، أن تتدخل بالإجراء الضبطي المناسب، حماية للأمن والسلم، بما في ذلك حماية المتظاهرين السلميين أنفسهم، كما لم يعلق المشرع ممارسة الحق في التظاهر السلمي على موافقة أو قبول منها، ومن ثم فالإخطار المنصوص عليه في المادة الثامنة، سواءً في معناه أو مبناه، لم يتجاوز هذا المدلول. وآية ذلك، أن الإخطار بالتظاهرة يرتب أثره المباشر في القيام بها، وذلك ما لم تنهض جهة الإدارة وتتدخل بالإجراء الضبطي المناسب إذا ما تحقق مناطه، وبمعنى آخر، فإن التظاهر السلمي عقب الإخطار لا يحتاج إلى موافقة أو ترخيص.

ثالثاً: أنه وعلى الرغم من صراحة نص المادة (٧٣) من الدستور، وانحيازها إلى نظام الإخطار وسيلة لممارسة الحق في التظاهر السلمي، إلا أن المشرع في تنظيمه لهذا الإخطار، بناءً على التفويض التشريعي، أتاح كذلك ممارسة هذا الحق دون إخطار مسبق، إذ نصت المادة الخامسة عشرة من ذلك القرار بقانون على أن: "يصدر المحافظ المختص قراراً بتحديد منطقة كافية داخل المحافظة تباح فيها الاجتماعات العامة أو الموكب أو التظاهرات السلمية للتعبير السلمي فيها عن الرأي دون التقييد بالإخطار"، ومن ثم فإن ممارسة الحق في التظاهر السلمي، دون إخطار مكفولة كذلك لمن أرادها في تلك الأماكن.

رابعاً: أما القول بأن القرار بقانون المطعون فيه قد أهدر مبدأ المشروعية وسيادة القانون، إذ اعتدى اعتداءً صارخاً على حقوق نظمها الدستور وكفلها للمواطنين دون قيد أو شرط، فهو مرزود بأن الحقوق والحريات المكفولة بنص الدستور، ليست مطلقة، والحرية الوحيدة التي خصها الشارع الدستوري بالإطلاق حين أراد وقصد إلى ذلك هي حرية الاعتقاد إذ نص في المادة (٦٤) من الدستور على أن: "حرية الاعتقاد مطلقة". وقد درجت الدساتير المصرية المتعاقبة على كفالة إطلاق حرية الاعتقاد، وذلك بالنظر إلى طبيعتها، وكونها تتعلق بمكنون قلب الإنسان وعقله، ومشروع فكره، وهي بذلك - بحسب الأصل - لا تتجاوز الفرد إلى المساس بحقوق وحريات الآخرين. أما غير ذلك من الحقوق والحريات، ومن بينها الحق في التظاهر السلمي، فيرد عليها التقييد والتنظيم في حدود ما أرادها لها الشارع الدستوري، فالحرية الشخصية - على سبيل المثال - وهي التي وصفها نص المادة (٥٤) من الدستور الجالي (كسابقه) بأنها مصونة لا تمس، وارتقى بها إلى مصاف الحقوق الطبيعية، وهي بعد "ملاك الحياة الإنسانية كلها لا تخلقها الشرائع بل تنظمها ولا توجد القوانين بل توفق بين شتى مناحيها ومختلف توجهاتها تحقيقاً للخير المشترك للجماعة ورعاية للمصالح العام، فهي لا تتقبل من القيود إلا ما كان هادفاً إلى هذه الغاية مستوحياً تلك الأغراض^(١)، هذه الحرية الشخصية المصونة بنص الدستور ليست حقاً مطلقاً لا ترد عليه القيود، ذلك أن الإنسان لم يعرف هذه الحرية المطلقة إلا عندما كان يعيش فرداً في العصور الأولى، فلما اقتضت ضرورات الحياة أن ينتظم في سلك الجماعة أصبح كائناً اجتماعياً لا يستطيع العيش فرداً، وقد اقتضاه ذلك أن يلتزم في تصرفاته وأفعاله وأقواله الأصول والقواعد التي تتواضع عليها الجماعة، ومن شأن هذه القواعد وتلك الأصول أن تحد من حريته، فتحول دون اعتدائه على غيره من أعضاء المجتمع حتى يستطيع التمتع بمثل ما يتمتع به، والقانون هو الوسيلة الوحيدة لوضع هذه الحدود"^(٢). والحرية كما عرفها نص المادة الرابعة من إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة ١٧٨٩ الصادر في

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٢١٧ لسنة ٤ ق، بجلسة ١٩٥١/٣/٨، منشور بمجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محاكم مجلس الدولة، الحقوق والحريات العامة، ص ٤١.

(٢) حكم المحكمة العليا في الدعوى رقم ١٣ لسنة ٥ قضائية عليا "دستورية" بجلسة ١٨ يناير ١٩٧٥، مجموعة أحكام المحكمة العليا، الجزء الأول، ص ١٩٧.

وهذه الضمانات الخمس المتكاملة: اثنتان منها سابقة على إصدار القرار بالمنع أو التأجيل أو غيرهما من قرارات الضبط الإداري، وتعد أولاهما السبب الباعث على إصدار القرار، وأما الضمانة الثالثة فمعاصرة لإصداره، وأما الضمانتان الأخيرتان فلاحقتان على صدوره، وتعد الضمانة الأخيرة منهما الملاذ الأخير للمواطنين ضد أي عسف أو جور أو تحكّم أو عنت من جانب الجهة الأمنية المعنية، ونعرض لذلك جميعه على النحو الآتي:

الضابط (الضمانة) الأولى: طبيعة الوقائع الجبيرة لاتخاذ الإجراء الضبطي:

بموجب نص المادة العاشرة المطعون فيه، قيد المشرع سلطة وزير الداخلية أو مدير الأمن المختص - بحسب الأحوال - في إصدار قرار بالإجراء الضبطي، سواءً بمنع التظاهرة أو غيره، فاستلزم ضرورة أن تحصل جهات الأمن على معلومات جديّة أو دلائل عن وجود ما يهدد الأمن والسلم. والمشرع في هذا الخصوص يُميز بين المعلومات الجديّة والدلائل: فالمعلومات الجديّة، هي تلك المعلومات التي تتبنى على وقائع ثابتة غير متوهمة، مستنفاة من أصول ثابتة موثوقة، وبناءً على شواهد وأسانيد تؤيد هذه المعلومات، وبمعنى آخر، يتعين ألا تكون هذه المعلومات مجرد أقوال مرسلة غير مؤيدة بدليل يظاهاها. أما الدلائل، فقوامها الشواهد والأمارات التي تحمل جهة الإدارة على الاعتقاد المعقول. ويتعين في جميع الأحوال، أن تفيد هذه المعلومات أو تلك الدلائل بوجود ما يهدد الأمن والسلم.^(١)

الضابط (الضمانة) الثانية: مراعاة التناسب وعدم الغلو في الإجراء المتخذ:

فعلى الرغم أن القواعد العامة في الرقابة على إجراءات الضبط الإداري - وما استقر عليه الفقه وأحكام القضاء - تستلزم في الإجراء المتخذ من سلطات الضبط الإداري لحماية النظام العام، أن يكون ضرورياً وفعالاً ومتناسباً، إلا أن المشرع، وبدلالة نص المادة العاشرة المطعون فيه، لم يترك للجهة الأمنية التقدير في ضرورة أن يكون الإجراء المتخذ من قبلها متناسباً مع جسامه الخطر الذي تهدف إلى توقيه، فالهدف من هذا الإجراء هو حماية الأمن والسلم في مواجهة التهديد الذي توفرت لدى الجهات الأمنية معلومات جديّة أو دلائل عن وجوده، فأشار المشرع - في

(١) الثابت أن وزارة الداخلية قد اعترضت على تنظيم التظاهرة التي أخطر عنها المدعى لتتم بمنطقة حدائق القبة، وقد أبنى ذلك الاعتراض على أن: "المنطقة المشار إليها بالطلب، منطقة مسيرات للجماعات الإرهابية، ومن المتوقع التعدي على المسيرة المقترحة وحدثت تداعيات أمنية". ومما لاشك فيه أن هذه الأسباب تخضع للرقابة القضائية التي يباشرها قاضي الأمور الوقفية فضلاً عن القاضي الإداري.

معرض بيانه لموضوع القرار المسبب الصادر بناءً على وجود ذلك التهديد - إلى ضرورة أن يكون الإجراء متناسباً مع طبيعة الخطر أو التهديد للأمن والسلم وجسامته، وذلك بأن وجه الجهة الأمنية لاتخاذ أحد الإجراءات الآتية:

- ١- منع التظاهرة، وبذلك تعطل ممارسة حق التظاهر السلمي، وهو تعطيل ولئن كان بطبيعته مؤقت، إذ لا يقبل الحق أو الحرية أبداً التعطيل الدائم، إلا أن للجهة الأمنية أن تلجأ إليه إذا لم تجد وسيلة أخرى أقل كلفة لحماية الأمن والسلم والحفاظ - عموماً - على النظام العام.
- ٢- للجهة الأمنية أن ترجئ التظاهرة، وهو إجراء أقل كلفة وأقل مساساً بحق التظاهر السلمي.
- ٣- وللجهة الأمنية، بدلاً عن المنع والإرجاء، أن تقرر نقل التظاهرة إلى مكان آخر، لا تتوافر فيه المحاذير التي تهدد الأمن والسلم العام.
- ٤- وقد يكون الإجراء الأنسب هو فقط تغيير مسار التظاهرة.

والهدف البين من هذا المسلك التشريعي أن نص المادة العاشرة المطعون فيه لا يسعى ولا يستهدف التضحية بالحق في التظاهر السلمي بأى ثمن، وإنما بأن يكون الوصول إلى هدف حماية السلم والأمن والنظام العام بأقل كلفة وأدنى تضحية يمكن أن يتحملها الحق أو الحرية.

الضابط (الضمانة) الثالثة: تسبب القرار الصادر بالإجراء الضبطي:

فالأصل هو عدم التزام جهة الإدارة بتسبب ما تتخذه من إجراءات وتدابير الضبط الإداري، ذلك أن الأصل هو أنه لا تسبب دون نص *pas de motivation sans texte*، إلا أن المشرع لم يترك للجهة الأمنية المعنية خياراً في أن تسبب قرارها بالإجراء الضبطي، فألزمها بأن يصدر قرار منع التظاهرة أو إرجائها أو نقلها إلى مكان آخر أو تغيير مسارها، مسبباً، أى أوجب عليها أن تعرض الأسباب القانونية والواقعية التي دعته إلى اتخاذ الإجراء الضبطي، وذلك حتى يتمكن مقدمو الإخطار من الوقوف عليها وتحديد موقفهم من الطعن فيها. والتسبب على هذا النحو، ضمانات أساسية للرقابة على مشروعية القرار الصادر بالإجراء الضبطي، وحتى لا تتستر جهة الإدارة وراء مبررات عامة غير واضحة أو - من باب أولى - غير معلومة.

الضابط (الضمانة) الرابعة: إخطار مقدمى الإخطار بالقرار الصادر بالإجراء الضبطى:

لم يكتف المشرع بإلزام الجهة مصدرة القرار الضبطى بتسببيه، فقد يصدر القرار مسبباً ولا يعلم به مقدمو الإخطار، فأوجب المشرع على جهة الإدارة، إذا ما اتخذت قراراً بمنع التظاهرة المطلوبة أو إرجائها أو نقلها إلى مكان آخر أو تغيير مسارها، إبلاغ مقدمى الإخطار بالقرار قبل الميعاد المحدد بأربع وعشرين ساعة على الأقل، وذلك حتى يعلم مقدمو الإخطار بالقرار علماً يقينياً، لا افتراضياً ولا ظنياً، ومن ثم يتمكنوا من اتخاذ إجراءات الطعن عليه. ويقع على عاتق الجهة الإدارية عبء إثبات القيام بالإعلان. ولا يقدح فى كون هذا الضابط - فى ذاته - ضماناً لحماية الحق فى التظاهر السلمى، ما أثاره المدعى من أن المشرع أتاح للداخلية الحق فى رفض التظاهرة حتى قبل الميعاد المحدد لها بأربع وعشرين ساعة، فى تجاهل واضح لحقيقة أن مثل هذه الأعمال الجماهيرية تحتاج إلى مجهود كبير ولا يمكن إلغائها فى اللحظات الختامية والتي غالباً ما تكون لحظات التعبئة الحرجة، وغالباً ما يكون تكرارها أمراً صعب المنال، وهو ما سيدفع بالمتظاهرين للنزول للشارع دون إتباع النص القانونى لأنه فى الواقع لا ينظم كيفية ممارسة المواطن للحق لكنه يضع للجهة الإدارية النصوص التى تمكنها من إجهاض أى تظاهرة تتم وفقاً للقانون، أو المحاجة بأن المشرع أتاح هذه الرخصة للجهة الأمنية، حتى تشق على مقدمى الإخطار وتفوت عليهم فرصتهم فى ممارسة حقهم فى التظاهر السلمى، وذلك بأن تخطرهم بالمنع أو الإلغاء أو الإرجاء فى الوقت الحرج أو فى الساعات الأخيرة السابقة على موعد التظاهرة، فذلك القول مردود أولاً: بأن الرقابة على الدستورية التى تباشرها المحكمة الدستورية العليا هى رقابة فنية ذات طابع قانونى، تتخذ من ظاهر النص التشريعى أساساً لفحص دستوريته، فلا تجاوز هذا الظاهر إلى بواطن التشريع وأسبابه البعيدة ولا علاقة لها بكيفية تطبيق النصوص التشريعية على أرض الواقع ولا بكيفية فهمها أو تطبيقها من قبل القائمين على هذا التطبيق. ومردود ثانياً: بأن الاعتبارات والوقائع التى ترخص لجهة الإدارة بالتدخل بالمنع أو الإلغاء يمكن - وبحق - أن تنشأ فى أى وقت بعد الإخطار، وذلك بحسب الظروف والملابسات والأحوال الواقعية، فكما يمكن أن تنشأ هذه الوقائع فى وقت مبكر بعد

الإخطار مباشرة، فإنها كذلك يمكن أن تتراخى لتتسأ - حقاً وصدقاً وواقعاً - فى الوقت الحرج السابق على إقامة للمتظاهرة السلمية بساعات قليلة، بل إن من هذه الوقائع ما قد ينشأ أثناء حدوث التظاهرة، مما يبرر التدخل بالمنع ويقيم للقرار الصادر بالإجراء سببه بصرف النظر عن توقيت إصداره. وغنى عن القول أن تدخل الجهة الأمنية بالمنع فى الساعات الأخيرة السابقة على تنظيم التظاهرة السلمية، إنما يُحملها بأعباء أشد فى تبرير وتسبب قرارها بالمنع أو غيره من الإجراءات الضبطية، وهو ما يخضع فى نهاية المطاف لرقابة القضاء والحماية الوقتية العاجلة سواء أمام قاضى الأمور الوقتية أو أمام القاضى الإدارى، والذى يملك - كما سنرى فى الضمانة الخامسة - صلاحيات كاملة فى وقف تنفيذ القرار غير المشروع الصادر بالإجراء الضبطى. ومردود ثالثاً: بأن الأصل فى الرقابة القضائية التى كفلها الدستور والقانون لحماية الحقوق والحريات أنها رقابة فعالة وحاسمة، يقوم عليها قضاة عدول يتبصرون ويقدرّون عن إدراك حقيقى لأبعاد القضية والظروف والملابسات وكافة الجوانب المحيطة بالنزاع المعروض عليهم، مما يمكن لطالبي التظاهر السلمى إتمام التظاهرة إذا ما ثبت تنكب جهة الإدارة صحيح حكم القانون فى قرارها الصادر بالمنع أو غيره من القرارات.

(الضمانة) الخامسة: الحماية القضائية العاجلة:

فالحقوق الدستورية ليس لها قيمة مجردة فى ذاتها، ولا يتصور أن تعمل فى فراغ، وأياً كان دورها أو وزنها أو أهميتها فى بناء النظام القانونى للمجتمع ودعم حرياته المنظمة، فإن تقريرها تغياً دوماً توفير الحماية التى تقتضيها مواجهة الأضرار الناشئة عن الإخلال بها^(١). ومبدأ الشرعية وسيادة القانون، وهو المبدأ الذى يوجب خضوع سلطات الدولة للقانون والتزام حدوده فى كافة أعمالها وتصرفاتها، هذا المبدأ لن ينتج أثره إلا بقيام مبدأ آخر يكمله ويعتبر ضرورياً مثله، لأن الإخلال به يودى بمبدأ المشروعية ويسلمه إلى العدم، ذلك هو مبدأ الرقابة القضائية على دستورية القوانين من جهة، وعلى مشروعية القرارات الإدارية من جهة أخرى، لأن هذه

(١) الحكم الصادر فى القضية رقم ١ لسنة ١٥ قضائية "دستورية" بجلسة ١٩٩٤/٥/٧، مجموعة أحكام المحكمة، الجزء السادس ص ٢٨٠.

الرقابة القضائية هي المظهر العملي الفعال لحماية الشرعية، فهي التى تكفل تقييد السلطات العامة بقواعد القانون، كما تكفل رد هذه السلطات إلى حدود المشروعية إن هي تجاوزت تلك الحدود^(١)،^(٢) ولقد كفل المشرع لمقدمى الإخطار، الذين صدر قرار مسبب بمنع التظاهرة المطلوب تنظيمها من قبلهم، أو غير ذلك من قرارات الضبط الإدارى، رقابة قضائية شاملة، فأجاز لهم - فضلاً عن الاختصاص الأصيل للقاضى الإدارى بحسبانه القاضى الطبيعى للمنازعة الإدارية وصاحب الولاية العامة بالفصل فى الطعن على القرار الصادر بالمنع أو الإرجاء أو خلافهما - التظلم من ذلك القرار إلى قاضى الأمور الوقتية بالمحكمة الابتدائية المختصة. وعلى الرغم أن ركن الاستعجال مفترض دائماً فى كل ما يتضمن اعتداء على الحريات والحقوق الدستورية، فإن المشرع أوجب - بنص قاطع صريح - على قاضى الأمور الوقتية، حال اللجوء إليه، أن يصدر قراره على وجه السرعة^(٣). وبذلك يكون المشرع قد أتاح لمقدمى الإخطار - بنص خاص - فضلاً عما تكفله لهم المبادئ والقواعد العامة، مخاصمة القرار الصادر بالإجراء الضبطى، كافلاً لهم بذلك ملاذاً أخيراً للحصول على الترضية القضائية التى يناضلون من أجل الحصول عليها لجبر الأضرار التى أصابتهم من جراء العدوان على الحقوق التى يطلبونها.^(٤)

(١) الحكم الصادر من المحكمة العليا فى القضية رقم ١١ لسنة ٥ قضائية دستورية "عليا" بجلسة ١٩٧٦/٤/٣، مجموعة أحكام المحكمة العليا، الجزء الأول ص ٤٤٢.

(٢) وقد باشر القضاء الإدارى منذ أكثر من نصف قرن، رقابته على سلطة جهة الإدارة فى منع الاجتماع وممارسة هذا الحق، وبيّن من الأحكام الصادرة فى هذا الخصوص مدى الرقابة الفعالة التى كفلها القاضى الإدارى لحماية الحق فى التجمع (يراجع الفصل الثالث من هذا التقرير).

(٣) نظم المشرع فى قانون المرافعات الأوامر على العرائض فى المواد (١٩٤ - ٢٠٠)، فأوجب على القاضى أن يصدر أمره بالكتابة على إحدى نسختى العريضة فى اليوم التالى لتقديمها على الأكثر.

(٤) ولقد كان التوفيق حليف قسم التشريع بمجلس الدولة ورائده، وذلك حين ساهم بمراجعته لمشروع القرار بقانون، فى الارتقاء بمشروع القانون وسد بعض الثغرات القانونية والدستورية التى كانت لتشويه لو كان قد صدر على النحو الذى قدم به أول مرة، إذ البين من الإطلاع على أعمال قسم التشريع بشأن مشروع القرار بقانون أن النص الأصلي للمادة الحادية عشرة (والتي أصبحت فيما بعد المادة العاشرة) قد أدخل عليه ثلاثة تعديلات جوهرية: الأول: هو إضافة ضمانة التسيب للقرار الصادر من جهة الإدارة بالإجراء أو التدبير الضبطى، ولولاها ما كانت جهة الإدارة لتلتزم - قانوناً - بتسيب قرارها. الثانى: هو إلزام جهة الإدارة - بنص صريح - بأن تخطر مقدمى الإخطار بالقرار الصادر قبل الموعد المحدد بأربع وعشرين ساعة على الأقل، وذلك "حتى لا يفاجئ المجتمعون أو القائمون على الموكب أو التظاهرة بهذا القرار قبل بدء الاجتماع أو الموكب أو التظاهرة، فيحدث اضطراب يهدد الأمن أكثر من ذى قبل وحتى لا يحدث ==

والخلاصة أن هذه الضمانات الخمس - مجتمعة - تؤكد أن المشرع - فى حدود هذا التنظيم الوارد فى النصين المطعون فيهما - كان حريصاً على حرية التظاهر السلمى، ولم يستهدف تقييدها أو الانتقاص منها أو تحميلها بما يرهقها من القيود، وإنما أتى بتنظيم تشريعى متكامل فيه الغاية مع الوسيلة، موازناً فى ذلك بين المصالح العامة المعتبرة فى الحفاظ النظام العام وبحسبانته هدفاً دستورياً أصيلاً، وضمان ودوام سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وحماية حقوق وحرىات سائر المواطنين غير الراغبين فى التظاهر السلمى، من جهة، وكفالة ممارسة هذا الحق للمطالبين به، من جهة أخرى. ومن ثم يكون ما قرره المشرع بالنصين المطعون فيهما، فى إطار ما انتظمته أحكامهما من تنظيم للحق فى التظاهر السلمى، قائماً على أسس موضوعية مبررة، وقد توخى المشرع بهذا التنظيم مصلحة عامة معتبرة، لها وجهان متلازمان لا ينفصمان، وهما كفالة الحق فى التظاهر السلمى وحرية ممارسة هذا الحق فى مجتمع منظم، وما يلازمه من واجب الشرطة فى حماية المتظاهرين السلميين، من جهة، وحماية حقوق وحرىات سائر المواطنين وحماية النظام العام وأمن المجتمع والمرافق العامة، من جهة أخرى. وبما لا مخالفة فيه لأحكام الدستور.

==تدمر وضجر يودى إلى تصادمات بعد أن يكون قد تجمع الأشخاص للاجتماع أو الموكب أو التظاهرة".
الثالث: هو إضافة فقرة جديدة تؤكد على عدم الإخلال باختصاص محكمة القضاء الإدارى بنظر الطعن على تلك القرارات.

الفرع الرابع

مسلك المشرع والمواثيق الدولية والأنظمة القانونية الأجنبية

وحيث إن الأسس السالف بيانها جميعاً، والتي عرضنا لها الفرعين الثانى والثالث، والتي تبناها المشرع فى النصين المطعون فيهما، تكرر هذه الموازنة المعقولة بين حماية الحق فى التظاهر السلمى والاصطيان له من غير إفراط أو تفريط أو جور على حقوق وحرىات المواطنين، وحماية النظام العام بمفهومه الشامل، وهى كذلك الأسس التى تبنتها المواثيق الدولية المعنية بحقوق الإنسان، والتى تشكل فى مجموعها القانون الدولى الإنسانى، ومن بينها تلك التى انضمت إليها مصر كإعلان العالمى لحقوق الإنسان، والاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان، والميثاق الأفريقى لحقوق الإنسان والشعوب، والميثاق العربى لحقوق الإنسان، والعهد الدولى الخاص بالحقوق المدنية والسياسية^(١). واليىن من هذه الوثائق جميعها، والىى أقرتها منظمات دولية تتصوى تحت العضوية فيها، الدول العربية، والقارة الأفريقية، والقارة الأوربية، والقارة الأمريكية، ومنظمة الأمم المتحدة، أن الحق فى التجمع والتظاهر السلمى ليس حقاً مطلقاً، وأن ممارسة هذا الحق ينبغى ألا تكون على حساب قيم وحقوق وحرىات أخرى، وقد أجازت هذه المواثيق فرض القيود على ممارسة حق الاجتماع العام والتظاهر السلمى، فى الحالات وبالشروط الآتية:

- ١- أن تكون هذه القيود مقررمة بموجب قانون.
- ٢- أن تكون هذه القيود ضرورية فى مجتمع ديمقراطى.
- ٣- أن تكون هذه القيود بهدف ولدواعى حماية الأمن القومى، والسلامة العامة، ومن أجل منع الجريمة والفوضى.
- ٤- لدواعى المحافظة على النظام العام (الأمن والصحة العامة والسكينة والآداب العامة).
- ٥- لحماية حقوق وحرىات الآخرين.

(١) يراجع فى تفصيل مانصت عليه هذه المواثيق والاتفاقيات الدولية، المبحث الثالث من الفصل الرابع من هذا التقرير.

ومن جانب آخر، فإن المسلك الذى انتهجه المشرع المصرى فى التصيين المطعون فيهما هو ما أخذت به كذلك العديد من الدول فى تشريعاتها الوطنية وأنظمتها القانونية، ومن بينها دول قطعت شأواً بعيداً على طريق ترسيخ مبادئ الحياة الديمقراطية وحقوق الإنسان، ومن بين هذه الدول الولايات المتحدة الأمريكية، وفرنسا، وأسبانيا، وغيرها^(١).

(١) يراجع فى تفصيل ذلك ما أوردناه عن منهج بعض الدول الأجنبية فى تنظيمها للحق فى التظاهر السلمى

فى المبحث الثالث من الفصل الثالث من هذا التقرير ولمزيد من التفضل تراجع الدراسة المقارنة الآتية:

Comparative Study: freedom of Peaceful Assemly in Europe. Study requested by the European Commission for Democracy through Law-Venice Commission.March 2014

<http://www.venice.coe.int/files/Assemblies-Report-12March2014.pdf>

المطلب الثاني

مدى دستورية مسلك المشرع في تنظيمه لرقابة القضائية

على قرارات الضبط الإداري المتعلقة بالحق في التظاهر السلمي

نعي المدعى على نص المادة العاشرة المطعون فيه أنه بدلاً من إلزام وزارة الداخلية بأن تتقدم هي للمحكمة لإثبات مدى جدية تحرياتها، وأن يكون قرار المنع صادراً من القاضي ليراقب هو مدى مشروعيتها اعتراضها، فإن النص ألقى بالعبء كله على طالب التظاهر الذي يجب عليه أن يذهب هو للمحكمة ليدحض تحريات الداخلية التي لا يعلمها من الأساس.

وتجدر الإشارة - بادئ ذي بدء - أن مشروع القرار بقانون "بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات في الأماكن العامة" كان قد نحى إلى هذا المنحى الذي يطالب به المدعى، إذ كانت تنص المادة العاشرة من المشروع على أنه: "يجوز لوزير الداخلية أو مدير الأمن المختص في حالة حصول جهات الأمن - وقبل بدء الاجتماع العام أو الموكب أو المظاهرة على معلومات جدية عن انصراف نية المنظمين أو المشاركين فيها إلى ارتكاب أى من المخالفات المنصوص عليها في المادة السادسة أو أى جريمة أخرى، التقدم بطلب إلى قاضي الأمور الوقفية لإلغاء الاجتماع أو الموكب أو المظاهرة أو إرجائها أو نقلها لمكان أو أى خط سير آخر.

ويصدر القاضي أمره مسبباً على وجه السرعة".

وهذه الصيغة هي التي تم إقرارها في المجموعة الوزارية التشريعية المنعقدة بجلستها يوم الأثنين الموافق ٢٠١٣/٩/٣٠، بوزارة العدل^(١)، إلا أن مجلس الوزراء قد عدل عن هذه الصيغة إلى أخرى وردت بالمشروع المرفق بكتاب السيد اللواء أ.ح، أمين عام مجلس الوزراء المؤرخ ٢٠١٣/١٠/١٣، والموجه للسيد المستشار نائب رئيس مجلس الدولة رئيس قسم التشريع، إذ ورد نص المادة العاشرة بصيغة مغايرة قوامها: "يصدر وزير الداخلية أو مدير الأمن المختص في حالة حصول جهات الأمن - وقبل بدء الاجتماع أو الموكب أو المظاهرة على معلومات جدية عن

(١) وفقاً للثابت بكتاب السيد وزير العدل المؤرخ ٢٠١٣/١٠/١، الموجه للسيد المستشار رئيس هيئة مستشارى

مجلس الوزراء، مرفقاً به المشروع الذى انتهت إليه المجموعة الوزارية التشريعية المنعقدة فى ٢٠١٣/٩/٣٠.

انصراف نية المنظمين أو المشاركين فيها إلى ارتكاب أى من المخالفات المنصوص عليها فى المادة السابعة أو أى جريمة أخرى - منع الاجتماع أو الموكب أو المظاهرة، وللمتضرر اللجوء إلى قاضى الأمور الوقتية، ويصدر القاضى أمره على وجه السرعة".^(١)

والبين من ذلك، أن الاتجاه المبدئى لمشروع القرار بقانون كان منحازاً إلى إلقاء عبء اللجوء إلى القضاء على عاتق وزارة الداخلية، لتتقدم هى إلى الجهة القضائية المختصة بطلب المنع أو الإرجاء أو تغيير المسار أو خلافه، ليكون القرار فى نهاية المطاف، بيد القاضى، فإن اقتنع بأسباب ومبررات الجهة الإدارية أجابها إلى مطلبها، وإن لم يقتنع رفضه، ومن ثم استكمل الراغبون فى تنظيم التظاهرة الترتيبات الخاصة بها.

هذا، وقد تنازع رأيان دستورية نص المادة العاشرة المطعون فيه فى شأن المنهج الذى تخيره المشرع فى تنظيمه للرقابة القضائية على قرارات الضبط الإدارى المتعلقة بالحق فى التظاهر السلمى، إذ ذهب رأى إلى عدم دستورية نص المادة العاشرة فيما تضمنه من إيلاء سلطة منع التظاهرة لجهة الشرطة بينما كان يتعين على المشرع أن يوكل الأمر إلى القضاء، وهو ما نعرض له فى الرأى الأول، بينما ذهب الرأى الثانى إلى دستورية ذلك النص استناداً على جملة من الأسانيد نعرض لها تباعاً.

الرأى الأول: عدم دستورية نص المادة العاشرة فيما تضمنه من إيلاء سلطة منع التظاهرة لجهة الشرطة، وذلك استناداً على جملة من الحجج والأسانيد، نعرض لها على النحو الآتى:

أولاً: أن انحياز الشارع الدستورى لأسلوب الإخطار وسيلة لممارسة الحق فى التظاهر السلمى وفقاً لنص المادة (٧٣) من الدستور الحالى، إنما ينحل فى واقع الأمر إلى تجريد لجهة الإدارة (الشرطة) من كل سلطة لها فى منع هذا الحق، ومن

^(١) وفقاً للتأيب بالمشروع المرفق بكتاب السيد اللواء أ.ح أمين عام مجلس الوزراء المؤرخ ١٣/١٠/٢٠١٣.

ثم فلم تعد سلطة المشرع فى التنظيم منصرفة إلى أصل الحق فى التظاهر السلمى، والذى أرسى الدستور أصله وقرره حقاً دستورياً مكفولاً غير معلق سوى على الإخطار، وإنما تنحصر سلطة المشرع فى تنظيم الإخطار وحده، وذلك بدلالة عبارة "بإخطار على النحو الذى ينظمه القانون."، والتى تقطع - من وجهة نظر أنصار هذا الرأى - فى أن التنظيم يرد على الإخطار فقط دون أصل الحق، وبما مؤداه سلب المشرع كل سلطة تقديرية فى تخويل جهة الإدارة الحق فى منع التظاهرة أو إرجاءها أو غير ذلك من إجراءات الضبط الإدارى، ولم يعد أمام جهة الإدارة سوى اللجوء إلى القضاء للحصول على قرار قضائى بالمنع أو غيره من إجراءات الضبط الإدارى.

ثانياً: أن الحق فى التظاهر السلمى، وبحسبانه من الحقوق اللصيقة بشخص المواطن لا تقبل تعطياً ولا انتقاصاً، مصداقاً لما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة (٩٢) من الدستور، والتى من مؤداه عدم جواز منع الحق فى التظاهر السلمى مطلقاً من قبل جهة الإدارة، وبالتالي فإنه لا يجوز للمشرع أن يخول جهة الإدارة تلك السلطة بالمنع أو غيره من إجراءات الضبط الإدارى، لما يترتب عليه من تعطيل لحق كفل الدستور ممارسته وعدم جواز تعطيله.

ثالثاً: أن المشرع فى نص المادة العاشرة المطعون فيه، خول جهة الشرطة الحق فى منع التظاهرة بناءً على "معلومات جديّة" و"دلائل"، وهو ما يتوقف فى النهاية على التحريات التى تجريها الأجهزة الأمنية، ومن ثم فقد تكون هذه التحريات غير صحيحة أو غير جديّة، أو مغرضة، ويترتب على ذلك أيضاً، أن تقدير كون هذه المعلومات جديّة من عدمه، هو أمر يتوقف على ما تراه هذه الأجهزة دون معقب عليها. وهو ما يعصف فى النهاية بالحق فى التظاهر السلمى.

الرأى الثانى: دستورية نص المادة العاشرة فيما تضمنه من إيلاء سلطة منع التظاهرة لجهة الشرطة، وذلك استناداً على جملة من الحجج والأسانيد، نعرض لها على النحو الآتى:

أولاً: الأصل الثابت فى توزيع الاختصاصات الدستورية بين سلطات الدولة

ومقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات: إذ أقر الدستور الحالى الصادر فى ٢٠١٤ مبدأ الفصل بين السلطات بنص صريح فى المادة (٥) منه، والتي نصت على أن "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"، وفى إطار توزيع هذه الولايات الدستورية وفى إطار مبدأ التخصص الوظيفى لكل سلطة، اختص الشارع الدستورى السلطة التشريعية بالوظيفة التشريعية، واختص السلطة القضائية بالفصل فى الخصومات بين أطرافها على اختلافهم، واختص السلطة التنفيذية بالاختصاص العام قيماً على تنفيذ القوانين واحترامها، وباختصاصات محددة تختلف بحسب الفرع المخصوص من السلطة التنفيذية الذى عينه الدستور وناط به وظيفة بذاتها، فالحكومة منوط بها، ومن بين اختصاصات عدة، المحافظة على أمن الوطن وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة، وفقاً لنص المادة (١٦٧) من الدستور، والشرطة منوط بها خدمة الشعب، وأن تكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن، وتسهر على حفظ النظام العام، والآداب العامة، وتلتزم بما يفرضه عليها الدستور والقانون من واجبات، واحترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وفقاً لنص المادة (٢٠٦) من الدستور. وذلك جميعه فى إطار من التوازن والرقابة المتبادلة بين سلطات الدولة الثلاث. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الأصل الثابت والمستقر فقهاً وقضاءً، أن السلطة التنفيذية تتمتع بامتياز التنفيذ المباشر لقراراتها، بأن خولها المشرع تنفيذ قراراتها بواسطة رجالها دون أن تستأذن القضاء فى التنفيذ ليكفل لها مقتضيات القيام على مهمتها التى ناطها الدستور بها وتمكيناً لها من أداء مهمتها وضماناً لحسن سير المرافق العامة، وهو امتياز لم يتقرر ويستقر عبر عقود إلا لاعتبارات المصلحة العامة وطبيعة المهام الوظيفية

التي تقوم عليها جهة الإدارة، كما يصاحب هذه القرارات والإجراءات أصل الصحة القائم فيها إلى أن يثبت بحكم قضائي خلاف ذلك. وما انتهجه المشرع في قانون التظاهر جاء متسقاً مع هذه الأصول والثوابت الدستورية. فإذا ما ارتأت وزارة الداخلية، بناء على ما ورد في الإخطار من معلومات، وقبل الميعاد المحدد لبدء التظاهرة أن ثمة معلومات جدية أو دلائل على وجود ما يهدد الأمن والسلم، وقررت، بناء على ذلك، منع التظاهرة أو إرجائها أو نقلها إلى مكان آخر أو تغيير مسارها، فالقول قولها قائمًا ومستصحبًا أصل الصحة في القرار الإداري، وما أصدرت الجهة الإدارية هذا القرار إلا تنفيذاً لواجباتها ومسئولياتها التي ناطها الدستور بها، فحق على من يدعى خلاف ما تقول أن يختصمها ويختصم قرارها أمام القاضي المختص.

ثانياً: منهج المشرع الدستوري في تنظيم بعض الحريات التي تمارس بأسلوب الإخطار: ويؤيد هذا النظر كذلك، أن المشرع الدستوري حين كفل حرية إصدار الصحف بموجب نص المادة (٧٠) من الدستور، وجعل إصدارها "بمجرد الإخطار على النحو الذي ينظمه القانون"، لم يترك أمر الرقابة عليها أو مصادرتها أو وقفها أو إغلاقها محلاً لاجتهاد من المشرع في شأن تنظيمها، وإنما نص على ذلك صراحة في صلب الوثيقة الدستورية، فنصت المادة (٧١) من الدستور على أنه: "يحظر، بأى وجه، فرض رقابة على الصحف ووسائل الإعلام المصرية أو مصادرتها أو وقفها أو إغلاقها. ويجوز استثناء فرض رقابة محددة عليها في زمن الحرب أو التعبئة العامة". ونظراً لأن تقييد سلطة المشرع في تنظيم الحقوق من الوجهة الدستورية إنما يأتي على خلاف الأصل الثابت المقرر دستورياً، وهو أن المشرع يتمتع بسلطة تقديرية في تنظيم الحقوق حداً أن يكون اجتهاده مستهدفاً المصلحة العامة ووسائله إلى تحقيقها مسموح بها من الوجهة الدستورية، فقد نص المشرع على هذه القيود صراحة في النص الدستوري، فلم يترك للمشرع خياراً في فرض رقابة على الصحف أو مصادرتها أو وقفها أو إغلاقها. ووجه الحاجة بهذا المنهج الدستوري أن الشارع الدستوري لو أراد أن يسلب المشرع العادي كل تقدير في