

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 منحازًا 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 رأى الأول، بينما ذهب رأى الثانى إلى دستورية ذلك النص استنادًا على جملة من الأسانيد نعرض لها تباعًا.

الرأى الأول: عدم دستورية نص المادة العاشرة فيما تضمنه من إيلاء سلطة منع التظاهرة لجهة الشرطة، وذلك استنادًا 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 للثابت 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 جدية" و"دلائل"، وهو ما يتوقف فى النهاية على التحريات التى تجريها الأجهزة الأمنية، ومن ثم فقد تكون هذه التحريات غير صحيحة أو غير جدية، أو مغرضة، ويترتب على ذلك أيضاً، أن تقدير كون هذه المعلومات جدية 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 قائماً ومستصحباً 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 حدها 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

تنظيم الحق فى التظاهر السلمى بأن يحول بينه وتخويل جهة الإدارة سلطة منع التظاهرة أو إرجائها أو غير ذلك من سلطات الضبط الإدارى لفعل وما أعوزه النص على ذلك صراحة فى نصوص الدستور. أما ولم ينتهج الدستور المنهج ذاته فى شأن الحق فى التظاهر السلمى فلا حاجة بأن الإخطار المنصوص عليه فى المادة (٧٣) من الدستور كوسيلة لممارسة هذا الحق يسلب المشرع - ومن ثم جهة الإدارة - حقها فى منع التظاهرة المختر عنها إذا ما قام السبب المبرر لذلك. وكذلك فعل المشرع الدستورى فى شأن الحق فى تكوين الأحزاب السياسية، فبعد أن أقر بحق المواطنين فى تكوين الأحزاب السياسية، بإخطار ينظمه القانون، أكد على حظر حل الأحزاب إلا بحكم قضائى. أما المادة (٧٥) من الدستور، والمنظمة لحق المواطنين فى تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية على أساس ديمقراطى، وأن تكون لهذه الجمعيات والمؤسسات الأهلية الشخصية الاعتبارية "بمجرد الإخطار"، فقد حظر الشارع الدستورى بنص صريح لا يحتمل إجتهاذاً على الجهة الإدارية التدخل فى شئونها، أو حلها أو حل مجالس إدارتها أو مجالس أمنائها إلا بحكم قضائى، فدل بذلك على أن سلطات جهة الإدارة فى التدخل فى شئون الجمعيات والمؤسسات الأهلية أو حلها أو حل مجالسها منعدمة، ولا تكون إلا بحكم قضائى.

ثالثاً: المشرع المصرى اقتفى أثر أفضل الممارسات الدولية: تجدر الإشارة إلى أن المقرر الخاص للأمم المتحدة عن الحق فى التجمع السلمى قد أشار فى تقريره عن أفضل الممارسات الدولية فى حماية هذا الحق إلى مسلك بعض الدول فى تنظيم الطعن القضائى على القرارات الصادرة من جهة الإدارة بشأن الحق فى التجمع السلمى، بحسبانها من أفضل الممارسات، وجاء بتقريره المشار إليه ما يلي:

"The Special Rapporteur stresses the importance of the regulatory authorities Providing assembly organizers with "timely and fulsome reasons for the imposition of any restrictions, and the possibility of an expedited appeal procedure".²⁹The organizers should be able to appeal before an independent and impartial court, which should take a decision promptly. In several States, the regulatory authority has the

obligation to justify its decision (e.g. Senegal and Spain). In Bulgaria, the organizer of an assembly may file an appeal within three days of receipt of a decision banning an assembly; the competent administrative court shall then rule on the ban within 24 hours, and the decision of the court shall be announced immediately and is final. Similarly, in Estonia, a complaint may be filed with an administrative court, which is required to make a decision within the same or next day".

يؤكد المقرر الخاص على أهمية أن تقدم السلطات القائمة على تنظيم التجمعات أو التظاهرات لمنظمتها مبرراتها التفصيلية لفرض أي قيود في حينها، وأن توفر لهم إمكانية اللجوء إلى الطعن عليها بصفة عاجلة. إذ يتعين أن يتاح للمنظمين سبل الطعن أمام محكمة مستقلة ومحايدة، وأن تصدر هذه المحكمة قرارها بصورة عاجلة. وأنه في عدة دول، يجب على السلطات القائمة على التنظيم أن تذكر مبررات قرارها بالإجراء المتخذ (مثل السنغال وإسبانيا). وفي بلغاريا، يجوز لمنظمي التجمع الطعن على القرار خلال ثلاثة أيام من تاريخ الإخطار بالقرار الصادر بمنع التجمع. ويجب على المحكمة الإدارية المختصة بدورها أن تفصل في أمر المنع خلال ٢٤ ساعة، ويعلن عن قرار المحكمة على الفور ويكون نهائياً. كذلك الأمر في إستونيا حيث يجوز التظلم أمام محكمة إدارية، ويجب على هذه المحكمة إصدار قرارها خلال اليوم ذاته أو اليوم التالي^(١).

رابعاً: مسلك الشارع الدستوري في استلزامه صدور حكم قضائي مسبق في أحوال بذاتها: فلم يكتف الشارع الدستوري في تنظيمه لبعض الحقوق والحريات الدستورية بالنص عليها في صلب الوثيقة الدستورية أو حتى أفراد جوانب مهمة من هذا التنظيم تحدد بعض معالم الحق أو الحرية وسلطة المشرع إزاءها، وإنما جاوز

(١) تجدر الإشارة أن المقرر الخاص للحق في التجمع السلمي (ماينا كياي)، قد استند ، إلى حد كبير، في تقريره بشأن حق التجمع السلمي رقم (A/HRC/20/27) إلى "إرشادات بشأن حرية التجمع السلمي" (OSCE/ODIHR Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly) الصادرة عن "مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان" التابع "لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا" ومقره في مدينة وارسو- بولندا (الطبعة الثانية - ٢٠٠٧) حيث يرى أنه يضم مجموعة من أحدث أفضل الممارسات في هذا الصدد.

ذلك إلى حظر المساس بالحق أو الحرية إلا من خلال وسيلة محددة هي الحكم القضائي، فلم يقتصر تنظيمه - مثلاً - على حظر المساس بالحق أو الحرية من جانب جهة الإدارة، وإنما حال بينها وغل يدها بالكلية عن اتیان أفعال معينة من شأنها المساس بالحق أو الحرية، وجعل هذه الممكنة - حصراً - بيد القضاء، ومن ذلك نشير إلى المواضع الآتية التي وردت في الدستور على سبيل الحصر:

- (١) حظر فرض الحراسة على الملكية الخاصة إلا في الأحوال المبينة في القانون وبحكم قضائي، وفقاً لحكم المادة (٣٥) من الدستور.
- (٢) حظر حل التعاونيات أو حل مجالس إدارتها إلا بحكم قضائي، وفقاً لحكم المادة (٣٧) من الدستور.
- (٣) حظر المصادرة الخاصة للأموال إلا بحكم قضائي، وفقاً لحكم المادة (٤٠) من الدستور.
- (٤) حظر القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأى قيد إلا بأمر قضائي مسبب يستلزمه التحقيق، وفقاً لحكم المادة (٥٤) من الدستور.
- (٥) حظر منع المواطن من مغادرة إقليم الدولة، أو فرض الإقامة الجبرية عليه، أو حظر الإقامة في جهة معينة عليه إلا بأمر قضائي مسبب لمدة محددة، وفقاً لحكم المادة (٦٢) من الدستور.
- (٦) حظر حل الأحزاب إلا بحكم قضائي، وفقاً لحكم المادة (٧٤) من الدستور.
- (٧) حظر حل الجمعيات والمؤسسات الأهلية أو حل مجالس إدارتها أو مجالس أمنائها إلا بحكم قضائي، وفقاً لحكم المادة (٧٥) من الدستور.
- (٨) حظر حل مجالس إدارات النقابات المهنية إلا بحكم قضائي، وفقاً لحكم المادة (٧٧) من الدستور.
- (٩) حظر توقيع عقوبة إلا بحكم قضائي، وفقاً لحكم المادة (٩٥) من الدستور.

والبين من هذه النصوص جميعها، أن المشرع الدستوري أراد وقصد إلى ذلك، بنصوص قاطعة، أن يسلب المشرع العادي، كل تقدير في المساس بالحقوق المشار

إليها- وفى خصوص الفعل المحظور- إلا بحكم قضائى، وبذلك صار الاختصاص بها معقوداً من الوجهة الدستورية للسلطة القضائية وحدها دون غيرها، فلا اختصاص ولا تقدير للمشرع ذاته فى ذلك، ولا مجال لتدخل الجهة الإدارية فى ذلك من باب أولى. وفيما عدا ذلك، ضرب المشرع الدستورى فى تنظيمه لبعض الحقوق والحريات دوراً ومجالاً محدداً ليس للجهة الإدارية تجاوزه فى علاقتها وحدود مباشرتها لوظيفتها بشأن بعض الحقوق الدستورية، فنص الدستور، بشكل واضح، على حدود وتخوم ومجالات تدخل جهة الإدارة فى بعض الحقوق، ومن ذلك: حظر تدخل الجهة الإدارية فى شئون الجمعيات والمؤسسات الأهلية، وفقاً لحكم المادة (٧٥) من الدستور، وحظر تدخل الجهات الإدارية فى شئون النقابات المهنية وفقاً لنص المادة (٧٧) من الدستور.

ولا يفوتنا أن ننوه فى هذا الخصوص، أن المحكمة الدستورية العليا، وعلى ما جرى به قضاؤها واستقر، لا تُحل إرادتها محل إرادة المشرع، ولا تتخير له ما كان يتعين عليه أن يسلكه من مسلك فى تنظيمه للحقوق والحريات العامة، وذلك إذا ما جاء مسلكه فى حدود ما نهى الدستور عنه وما أمر به، فالقاضى الدستورى يحاكم القانون على ما هو عليه as is، وليس كما يرى هو أنه ينبغى أن يكون not what it should be ولا يحل نفسه محل السلطة التشريعية فى خياراتها.

والخلاصة: أن المشرع الدستورى لم يسلك المسلك ذاته إزاء تنظيمه وإرسائه معالم الحق فى التظاهر السلمى فى الوثيقة الدستورية، فلم يستلزم أن يكون منع الحق فى التظاهر بحكم قضائى، ولم يحظر على الجهة الإدارية التدخل بالإجراء الضبطى المناسب إذا ما قام سببه المبرر لذلك، الأمر الذى يبقى على مجال للسلطة التقديرية للمشرع فى تنظيمه الحق فى التظاهر السلمى على النحو الذى فعل فى النصين المطعون فيهما، فما زالت الجهة الإدارية مختصة، أصالة، بهذا الدور فى حماية الأمن والنظام العام وفقاً لوظيفتها الأصلية وفى حدود اختصاصها الذى ناطه بها الدستور وفقاً لحكم المادتين (١٦٧، ٢٠٦) من الدستور، وذلك جميعه فى إطار الحدود التى رسمها الدستور للفصل بين السلطات الذى أرسى أصله نص المادة الخامسة منه، ومن ثم فإنه لا تثريب على المشرع إن هو تخير تنظيم الرقابة

القضائية على قرارات الضبط الإداري على نحو معين مثلما فعل، ويكون النعي على المشرع وتعييب مسلكه في عدم استلزامه أن يكون منع التظاهرة بحكم قضائي يتعين على الجهة الإدارية الحصول عليه مقدماً، مفقوداً. سنده الدستوري، خليقاً برفضه.

وحيث إنه وبناءً على ما خلص إليه أنصار هذا الرأي، فإن ما ساقه المدعى من مناع على مسلك المشرع في تنظيمه للرقابة القضائية على القرار الصادر بالإجراء الضبطي، مردود بما يلي:

أولاً: أن الأصل - وعلى ما استقر عليه قضاء المحكمة الدستورية العليا - في سلطة المشرع في تنظيم الحقوق أنها سلطة تقديرية ما لم يقيد الدستور بضوابط معينة، وجوهر هذه السلطة التقديرية يتمثل في المفاضلة التي يجريها المشرع بين البدائل المختلفة لاختيار ما يقدر أنه أنسبها لمصلحة الجماعة وأكثرها ملائمة للوفاء بمتطلباتها في خصوص الموضوع الذي يتناوله بالتنظيم. ومن ثم، فإن ما ينعاه المدعى على نص المادة العاشرة المطعون فيه في هذا الخصوص إنما ينحل إلى موازنة بين البدائل المختلفة وتعليباً من جانبه على ما ارتآه المشرع منها ملبياً لصالح الجماعة في إطار تنظيمه للحق في التظاهر السلمي، وبما لا مخالفة فيه للحماية الدستورية المقررة لهذا الحق.

ثانياً: أن التنظيم الذي أخذ به المشرع في القرار بقانون رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣، والذي جعل ممارسة حرية التظاهر السلمي وفقاً لنظام الإخطار، في مقابل ما خوله لوزارة الداخلية من الحق في منع التظاهرة إذا ما قام سببه، مع إتاحة طريق الطعن القضائي وكفالة الحماية القضائية الوقتية العاجلة لطالبي التظاهر السلمي، قد أخذت به العديد من الدول المشهود لها بحماية الحقوق والحريات وحقوق الإنسان، بل أخذت به أغلبها، وذلك على التفصيل الذي عرضنا له في الفصل الرابع من هذا التقرير. فضلاً عن اتفاقه مع أفضل الممارسات الدولية.^(١)

(١) يراجع تقرير المقرر الخاص للأمم المتحدة للحق في التجمع السلمي "ماينا كياي"، وذلك على شبكة المعلومات الدولية على الرابط الآتي:

حقيق مهمتها التي ناطها بها الدستور. ^(١)، ^(٢) والقول بغير ذلك مؤداه أن يحل القضاء محل جهة الإدارة في مباشرة إجراءات وتدابير الضبط الإداري دون سند من أحكام الدستور. ذلك أن ممارسة النشاط الضبطي، ولكونه يستهدف حماية النظام العام، فإن الإدارة لا تستطيع أن تتخلى عن واجبها في اتخاذ الإجراءات الضبطية الكفيلة بتحقيق هذه الغاية. ^(٣)

خامساً: أما القول بأن المشرع أوجب على طالب التظاهر أن يلجأ هو للمحكمة ليدحض تحريات الداخلية التي لا يعلمها من الأساس، فمردود بأن المشرع أوجب على الجهة الأمنية تسبب قرارها بالإجراء المتخذ، كما أوجب عليها إخطار مقدمي الإخطار بالقرار ذاته، الأمر الذي يتيح لهم العلم بالقرار وأسبابه التي قام عليها، وهو ما كرسه كذلك قرار وزير الداخلية رقم ١٥ لسنة

^(١) وإنما إذ نوكد على أن المشرع كرس بنص المادة العاشرة المطعون فيه رقابة قضائية شاملة وحماية وقتية عاجلة في مواجهة أى اعتداء من جهة الإدارة على حرية التظاهر السلمى، فإننا نناشد المشرع الإسراع فى إصدار القانون الخاص بالإجراءات أمام القاضى الإدارى، أو إدخال التعديل المناسب على قانون مجلس الدولة الصادر بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، ليتبنى، فى جميع الأحوال، إصلاحاً جوهرياً فى نظام العدالة الإدارية كالأذى استحدثه المشرع الفرنسى بالقانون رقم ٥٩٧ لسنة ٢٠٠٠ بشأن الأمور المستعجلة الإدارية، الصادر فى ٣٠ يونية سنة ٢٠٠٠، والذي تضمن فى أحكامه تنظيماً للمرافعات الإدارية، مكرساً به إصلاحاً غير مسبوق فى تاريخ القضاء الإدارى الفرنسى، وكان من معالمه البارزة تقييد المشرع - لأول مرة - سلطة قاضى الأمور المستعجلة فى الفصل فى طلب الحماية العاجلة للحرريات الأساسية بقيد زمنى، ألزمه بموجبه، وعلى نحو ما ورد فى عجز المادة (٢/٥٢١) مرافعات إدارية، بأن يفرغ من الفصل فى الطلب خلال ثمانية وأربعين ساعة رغبة فى أن يصدر الحكم فى الطلب بأقصى سرعة.

^(٢) وإذا كنا ندعو المشرع للتدخل بالتعديل التشريعى المناسب لضمان سرعة الفصل فى القضايا المتعلقة بالحرقات والحريات عامة، ومن بينها الحق فى التظاهر السلمى، فإننا نقرن هذه الدعوة، وإلى أن يستجيب المشرع لذلك، بدعوة أخرى لازمة، وهى إحكام الرقابة القضائية على قرارات جهة الإدارة الصادرة بالإجراء الضبطى فيما يتعلق بالحق فى التظاهر السلمى، وإذا كان هذا الإحكام واجباً فى الظروف العادية، فإن ما اكتسبه الحق فى التظاهر السلمى من زخم ومكانة فى ثورة الخامس والعشرين من يناير، ساهمت، وكما عبرت عن ذلك المذكرة الإيضاحية لمشروع قانون تنظيم الاجتماعات والمواكب والتظاهرات السلمية، فى رفع مكانة مصر عالياً، فإنه يكون اليوم واجب، بحسبان التظاهر السلمى قد صار واحداً من أبرز معالم التقدم والتحضّر والمدنية التى أكسبت مصر - بشهادة زعماء العالم - مكانة تستحقها عن جداره.

^(٣) وقد حاول الدكتور محمود سعد الدين الشريف تفسير المغايرة بين وجوب ممارسة النشاط الضبطى وعدم إلزام الإدارة بإنشاء المرفق العام، بأن دفع الضرر مقدم على جلب المنفعة، لأن عدم ممارسة الإدارة لنشاطها الضبطى يودى إلى الإخلال بالنظام العام، بينما يترك لها القضاء حرية تقدير الوقت والظروف المناسبة لإنشاء المرفق العام، يراجع فى ذلك: الاستاذ الدكتور/ ثروت بدوى، القانون الإدارى، دار النهضة العربية ٢٠١٦، ص ٣٧٩.

٢٠١٤ بالضوابط التنظيمية لقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣، والذي نص في الفقرة الأخيرة من المادة الثالثة منه على أن: "ويبلغ مقدمو الإخطار بذلك القرار قبل الميعاد المحدد بأربع وعشرين ساعة على الأقل، مبيّنًا أسباب المنع في كل حالة على حدة".

سادسًا وأما القول بأن الحق في التظاهر السلمي، وبحسابه من الحقوق للصيقة بشخص الإنسان، لا يقبل تعطيلًا ولا انتقاصًا وفقًا لنص المادة (٩٢) من الدستور، والتي من مؤداها عدم جواز منع الحق في التظاهر بحسابه حقًا لصيقًا بشخص المواطن، يمارس بوسيلة الإخطار، فمردود بأن لكل حق أوضاعًا يقتضيها وأثارًا يرتبها، وشرائط لاستحقاقه وممارسته، والحق الذي لا يجوز تعطيله طبقًا لنص المادة (٩٢) من الدستور، هو الحق الذي استوفى شرائطه واستقام مستوفيًا المقومات الموضوعية لوجوده وممارسته، وطالما صار الحق في التظاهر إلى اعتداء على حريات وحقوق الآخرين، أو اعتداء على قواعد النظام العام بكافة عناصره، فإنه لم يعد مستظلًا بالحماية الدستورية التي كفلها له نص المادة (٩٢) من الدستور.

وأخيرًا: فإن الرقابة على الدستورية التي عهد بها الدستور إلى المحكمة الدستورية العليا، لا شأن لها بالسياسة التشريعية التي يستتسبها المشرع لتنظيم أوضاع بعينها، كلما كان تنفيذها - من خلال النصوص القانونية - لا يناقض حكمًا في الدستور. ^(١) والأصل هو اتفاق التشريع مع أحكام الدستور، وأن المحكمة لا تخرج على هذا الأصل وتقضى بعدم دستورية التشريع المطروح عليها، ما لم يكن ذلك التعارض بين القانون والدستور بينًا وفق كل شك معقول، مع التزامها، كلما كان ذلك ممكنًا وله ما يسانده، بتأويل النصوص المطعون عليها بما يجنبها الحكم بعدم الدستورية. كما أن الرقابة على الدستورية التي تباشرها المحكمة الدستورية العليا هي رقابة فنية ذات طابع قانوني، لا تناقش ضرورة التشريع أو عدم ضرورته، ولا تراقب ملاءمته ولا حكمته، كما أنها تتخذ من ظاهر النص التشريعي أساساً لفحص دستوريته، فلا تجاوز هذا الظاهر إلى بواعث التشريع وأسبابه البعيدة.

(١) قضاء مستقر للمحكمة الدستورية العليا، ومن ذلك الحكم الصادر في القضية رقم ١٩ لسنة ١٩ قضائية "دستورية"

المطلب الثالث

النعي على النصين المطعون فيهما

الإخلال بسيادة القانون والانحراف بالسلطة التشريعية

ينعى المدعى على النصين المطعون فيهما إهدارهما مبدأ سيادة القانون والانحراف بالسلطة التشريعية، وذلك بقالة إن المشرع، بإقراره القانون المطعون فيه قد اعتدى على مبدأ المشروعية اعتداء صارخاً، حيث إعتدى على حق المواطنين فى تنظيم تجمعاتهم وتظاهراتهم من خلال الإخطار على نحو ما نص عليه الدستور، وغالى مغالاة شديدة فى اشتراطات هذا الإخطار حتى اقترب بما لا يدع مجالاً للشك من نظام الترخيص، وأعطى جهة الإدارة ممثلة فى وزارة الداخلية الحق فى رفض التظاهر، وبالتالي إلغاء الإخطار، وكان لزاماً على المشرع أن يدع لجهة الإدارة الحق فى رفض الإخطار فى حال لم يكتمل شكله القانونى، وكان لزاماً عليه أيضاً تقليل السلطة التقديرية لجهة الإدارة، وهى السلطة التى أطلقها المشرع لجهة الإدارة مما أهدرت معه الحق وأخلت بالالتزام الدستورى. وأن النصين المطعون فيهما قد شابهما الانحراف فى استعمال السلطة التشريعية من زاويتين: الأولى: مجاوزة القانون المطعون فيه للغرض المخصص الذى رُسم له، والثانية: بقالة تعدى القانون المطعون فيه على كفالة الحريات والحقوق العامة، وفى ذلك يقول المدعى إن المشرع يتمتع بسلطة عامة فى تنظيم الحقوق والحريات العامة حيث نص الدستور على تنظيم هذه الحقوق والحريات بقانون، وعليه وجب ألا ينحرف عن الغرض الذى قصد إليه الدستور وهو كفالة هذه الحريات. فإذا نقضها المشرع أو انتقص منها وهو بصدد تنظيمها كان تشريعه مشوباً بالانحراف، فالمشرع بدلاً من أن يُنظم الحق نقضه أو انتقص منه تحت ستار التنظيم، فكل حق وَكَلَّ الدستور إلى المشرع تنظيمه بقانون قد رسم الدستور للقانون الذى ينظمه غاية مخصصة لا يجوز الانحراف عنها وهى تنظيم هذا الحق على وجه لا ينتقض معه الحق، وقد ناهضت المادتان المطعون فيهما تلك المبادئ الدستورية.

وحيث إن من المقرر أن مباشرة المحكمة الدستورية العليا لرقابتها القضائية على دستورية النصوص التشريعية، إنما تكون بوصفها ملاذاً نهائياً وليس باعتبارها

إجراء احتياطياً، وعلى ضوء فهمها لأحكام الدستور، وبما يحول دون الانزلاق بزقابتها إلى حد إقحام الحدود التي تمارس السلطة التشريعية اختصاصاتها الدستورية في دائرتها. والتنظيم المقارن للرقابة على الشرعية الدستورية لا يخول المحكمة الدستورية العليا أن تزن بنفسها - وبمعاييرها - ما إذا كان التنظيم التشريعي المعروض عليها لازماً، وما إذا كان إقراره في مناسبة بعينها ملائماً؛ وليس لها إلا أن ترد النصوص التشريعية المطعون عليها إلى أحكام الدستور، لا أن تخوض في بواعثها أو تناقش دوافعها، وما ذلك إلا لأن الرقابة على الشرعية الدستورية، يجب بالضرورة أن تكون رقابة متوازنة لا تميل اندفاعاً، بما يؤذن بانفلاتها من كوابحها، ولا تتراخي تخاذلاً بما يخرجها عن الأغراض التي تتوخاها، ليظل أمرها دوماً مقيداً بما يصون موجباتها، ويرعى حقائقها، وبما لا يعزلها عن جوهر مراميها كأداة تكفل في آن واحد سيادة الدستور، ومباشرة السلطتين التشريعية والتنفيذية لاختصاصاتهما الدستورية^(١)، كما أنه لا يجوز للمحكمة الدستورية العليا أن تزن بمعاييرها الذاتية السياسة التي انتهجها المشرع في موضوع معين، ولا أن تناقشها، أو تخوض في ملائمة تطبيقها عملاً، ولا أن تتحل للنص المطعون فيه أهدافاً غير التي رعى المشرع إلى بلوغها، ولا أن تقيم خياراتها محل عمل السلطة التشريعية، بل يكفيها أن تمارس السلطة التشريعية اختصاصاتها تلك، مستلهمة في ذلك أغراضاً يقتضيها الصالح العام في شأن الموضوع محل التنظيم التشريعي، وأن تكون وسائلها إلى تحقيق الأغراض التي حددتها، مرتبطة عقلاً بها^(٢)، وأن الأصل في النصوص القانونية هو ألا تحبل على غير مقاصدها، وألا تفسر عباراتها بما يخرجها عن معناها أو يفصلها عن سياقها، أو يعتبر تشويهاً لها^(٣).

(١) الحكم الصادر في القضية رقم ١٤ لسنة ١٧ قضائية "دستورية" بجلسة ١٩٩٥/٩/٢، مجموعة أحكام المحكمة، الجزء السابع ص ١٧٧.

(٢) الحكم الصادر في القضية رقم ١٦ لسنة ١٥ قضائية "دستورية" بجلسة ١٩٩٥/١/١٤، مجموعة أحكام المحكمة، الجزء السادس ص ٤٩٨.

(٣) الحكم الصادر في القضية رقم ١٧ لسنة ١٤ قضائية "دستورية" بجلسة ١٩٩٤/١/١٤، مجموعة أحكام المحكمة، الجزء السادس ص ٤٤٨.

وحيث إنه متى كان ذلك، وهدياً بما تقدم من مبادئ، فإن النعى على النصين المطعون عليهما، بالإنحراف فى استعمال السلطة التشريعية، مردود فضلاً عن كون الانحراف عيباً احتياطياً فى الرقابة على دستورية القوانين^(١)، فإنه يتعلق بالقصد أو الغاية من وراء التشريع، والتي يتعين أن تكون دائماً الصالح العام، والأصل فى التشريع هو صدوره مستهدفاً المصلحة العامة، ما لم يتبين - بيقين - أن المشرع حاد عن الصالح العام مستهدفاً تحقيق غايات غير تلك التى أقرها واعترف بها الدستور، وإذ لم يقد دليل من الأوراق على أن القانون المطعون فيه قد شابه عيب الإنحراف منظوراً إلى الجهة التى أصدرته أو التى شاركت فى إعداده والموافقة عليه، وقد تبين فى عرضنا السابق أن المشرع إنما جاء تنظيمه للحق فى والتظاهر السلمى فى إطار دائرة تنظيم هذا الحق ولم يتجاوزها إلى حد تقويضه أو إرهاقه أو الانتقاص منه، وبما لا مخالفة فيه لمبدأ سيادة القانون، كما تبين لنا أن المشرع لم يستتر بستار التنظيم ليودى بهذا الحق غيلة، وإنما جاء تنظيمه هذا مترسماً خطى الدساتير والتشريعات الوطنية فى كثير من الدول وكذلك المواثيق الدولية المعنية بحقوق الإنسان والقانون الدولى الإنسانى.

ومن ثم يكون النعى على القرار بقانون المطعون فيه بعبء الإنحراف ومخالفة سيادة القانون، غير قائم على سند يحمله خليفاً بالرفض.

وأخيراً، فإن النصين المطعون فيهما لم يتعرضا للحق فى الإضراب السلمى، المنصوص عليه فى المادة (١٥) من الدستور، ولم يحولا بين كل مواطن وحقه فى مخاطبة السلطات العامة كتابةً وبتوقيعه، المنصوص عليه فى المادة (٨٥) من الدستور، أو المشاركة فى الحياة العامة وممارسته حقى الانتخاب والترشيح المنصوص عليهما فى المادة (٨٧) من الدستور.

(١) تجدر الإشارة إلى أن القضاء الدستورى فى مصر، وطوال تاريخه الذى امتد قرابة خمسة عقود، لم يركن فى القضاء بعدم دستورية النصوص التشريعية استناداً لعيب الإنحراف فى استعمال السلطة التشريعية، سوى فى سابقة واحدة، عولت فيها المحكمة الدستورية العليا على عيب الإنحراف التشريعى بقضاء صريح وقاطع، وذلك فى حكمها الصادر فى القضية رقم ٥٧ لسنة ٣٤ قضائية "دستورية"، بجملة ٢٠١٢/٦/١٤، إذ ذهبت المحكمة إلى أنه: "... وحيث إنه، ولئن كانت كل مخالفة دستورية اعتورت ذلك النص على نحو ما تقدم، تكفى بذاتها لإبطاله، إلا أن اجتماع تلك المتالبب الدستورية، مع عدم خفاء أمرها على أعضاء المجلس التشريعى - على ما كشفت عنه مضابط مجلس الشعب ذات الصلة - واتجاه المجلس فى غالبية، لتجاهلها، وإقراره لمشروع القانون، ما يجافى - عن قصد - الأغراض التى كان يجب أن يتوخاها التشريع، وهو الأمر الذى يفقده عموميته وتجريده، ويوصمه - بالتالى - بعبء الإنحراف التشريعى.

وحيث إنه متى كان ما تقدم جميعه، فإن النصين المطعون فيهما لا يخالفان أحكام المواد (١، ٤، ٥، ١٥، ٥٣، ٦٥، ٧٣، ٨٥، ٨٧، ١٥٦، ١٩٠، ١٩٢، ٢٠٦) من الدستور، كما لم يخالفاً حكماً آخر فيه، مما يتعين معه القضاء برفض الدعوى المعروضة، وهو ما نرى الحكم به.

فهرس التقرير

الصفحة	الموضوع
٢	
٤	
٤	تمهيد
٤	الفصل الأول : الوقائع والإجراءات
٤	تمهيد وتقسيم:
٤	المبحث الأول: الوقائع والإجراءات أمام محكمة الموضوع
٦	أولاً: الوقائع
٦	ثانياً: الإجراءات
٧	المبحث الثاني: الإجراءات أمام المحكمة الدستورية العليا
٨	المطلب الأول : الدفع بعدم صلاحية رئيس المحكمة وأعضائها لنظر الدعوى المعروضة
٩	المطلب الثاني: مناعى المدعى على النصين المطعون فيهما
١٣	أولاً: الدفع بعدم ارتكان القانون على سبب صحيح لإصداره
١٧	ثانياً: وقوع المشرع فى حومة الغلط البين فى التقدير
١٨	ثالثاً: إهدار القانون المطعون فيه لمبدأ سيادة القانون
١٨	رابعاً: الإنحراف بالسلطة التشريعية
٢١	المطلب الثالث: دفاع هيئة قضايا الدولة.
٢٨	المطلب الرابع: إجراءات تحضير الدعوى الدستورية
٢٨	الفصل الثاني: شكل الدعوى والمصلحة فيها، ونطاقها
٣٠	المبحث الأول: فى قبول الدعوى من زاوية الشكل
٣٠	المبحث الثاني: فى المصلحة فى الدعوى، ونطاقها.
٣٩	المطلب الأول : المصلحة فى الدعوى
٤٣	المطلب الثاني: فى امتداد نطاق الدعوى
٤٣	الفصل الثالث: النصوص التشريعية والدستورية ذات الصلة
٤٣	المبحث الأول: فى النصوص التشريعية المرتبطة بالدعوى
٤٣	المطلب الأول : النصوص ذات الصلة بالدفع بعدم صلاحية المحكمة
٤٤	أولاً: نصوص قانون المرافعات المتعلقة بعدم صلاحية القضاة ودهم
٤٦	ثانياً: قانون المحكمة الدستورية العليا
٤٦	ثالثاً: المذكرة الإيضاحية لمشروع قانون المحكمة الدستورية العليا
٤٦	المطلب الثاني: النصوص التشريعية المرتبطة بالحق فى التظاهر السلمى
٤٩	أولاً: القانون نمره ١٠ لسنة ١٩١٤ بشأن التجمهر
٥٣	ثانياً: القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ بتقرير الأحكام الخاصة بالاجتماعات العامة وبالمظاهرات فى الطرق العمومية
٥٣	ثالثاً: القرار بقانون رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ بتنظيم الحق فى الاجتماعات العامة والموكب والتظاهرات السلمية
٦٠	رابعاً: المذكرة الإيضاحية لمشروع القرار بقانون رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣
٦٤	خامساً: قرار وزير الداخلية رقم ١٥ لسنة ٢٠١٤ بالضوابط التنظيمية للقرار بقانون رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣
٦٧	بتنظيم الحق فى الاجتماعات العامة والموكب والتظاهرات السلمية
٦٩	سادساً: قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١
٦٩	المبحث الثاني: فى النصوص الدستورية المتعلقة بالدعوى وما يتصل بها من مناقشات
٧٠	أولاً: دستور سنة ١٩٧١
٧٢	ثانياً: دستور سنة ٢٠١٢
٧٣	ثالثاً: البيان الصادر من القيادة العامة للقوات المسلحة فى ٢٠١٣/٧/٣
٧٣	رابعاً: الإعلان الدستورى الصادر فى ٢٠١٣/٧/٥
٧٤	خامساً: الإعلان الدستورى الصادر فى ٢٠١٣/٧/٨
٨١	سادساً: الدستور الحالى الصادر فى ٢٠١٤/١/١٨
٨١	سابعاً: مناقشات لجنتى الخبراء والخمسين بشأن الحق فى التظاهر السلمى
٨٩	أ - مناقشات لجنة الخبراء
٨٩	ب - أعمال لجنة الخمسين

الصفحة	الموضوع
١٠٢	الفصل الرابع: التنظيم الدستوري والقانوني للحق في التظاهر السلمي
١٠٢	تمهيد وتقسيم:
١٠٢	المبحث التمهيدي: التظاهر السلمي بين الحرية وقيود النظام العام
١٠٢	المطلب الأول: الحرية في معناها ومبناها
١٠٩	المطلب الثاني: الحق في التظاهر السلمي وعلاقته بحرية الرأي والتعبير
١٠٩	أولاً: التظاهر في اللغة والاصطلاح
١١١	ثانياً: العلاقة الوثيقة بين حرية الرأي والتعبير والحق في التظاهر السلمي
١١٦	المطلب الثالث: الحق في التظاهر السلمي ومقتضيات حماية النظام العام كهدف للضبط الإداري
١٢٤	المبحث الأول: التنظيم الدستوري للحق في التجمع والتظاهر السلمي
١٢٤	المطلب الأول: التطور الدستوري للحق في التظاهر السلمي في مصر
١٣٠	المطلب الثاني: الحق في التظاهر السلمي في بعض الدساتير العربية والاجنبية
١٣٥	المبحث الثاني: إطلالة عامة على موقف بعض التشريعات والأنظمة القانونية الوطنية من تنظيم الحق في التظاهر السلمي، ووسيلة ممارسته
١٤١	المبحث الثالث: موقف الوثائق الدولية المعينة بحقوق الإنسان من الحق في التجمع والتظاهر السلمي.
١٤٥	المبحث الرابع: في شرح النصين المطعون فيهما
١٤٦	المطلب الأول: ما يقضى به حكم المادة الثامنة المطعون فيها
١٤٩	المطلب الثاني: ما يقضى به حكم المادة العاشرة المطعون فيها
١٥٣	المطلب الثالث: المقارنة بين التنظيم القانوني الحالي للحق في التظاهر السلمي، والتنظيم السابق عليه.
١٥٨	الفصل الخامس: الرأي
١٥٩	المبحث الأول: الدفع بعد صلاحية رئيس المحكمة وأعضائها لنظر الدعوى
١٦٨	المبحث الثاني: في مدى استيفاء القرار بقانون ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ للأوضاع الشكلية المتطلبة دستورياً لإصداره
١٦٨	المطلب الأول: مناعى المدعى
١٧٠	المطلب الثاني: المرجع في الرقابة على الأوضاع الشكلية الدستورية (مسألة أولية)
١٧١	المطلب الثالث: السلطة القائمة على وظيفة التشريع في أعقاب ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ وحتى صدور دستور ٢٠١٤
١٧٥	المطلب الرابع: التمييز بين القرارات بقوانين التي تصدر أثناء قيام الحياة النيابية وفترات الانتقال
١٧٦	الفرع الأول: الحكم الصادر في القضية رقم ٢ لسنة ٣ قضائية علياً "دستورية"
١٨١	الفرع الثاني: الحكم الصادر في القضية رقم ١١ لسنة ٧ قضائية علياً "دستورية"
١٨٤	المطلب الخامس: خلاصة الرأي في مناعى المدعى
١٩٠	المبحث الثالث: مدى مطابقة النصين المطعون فيهما للأحكام الموضوعية في الدستور
١٩٢	المطلب الأول: النعى على النصين المطعون فيهما الغلط البين في التقدير (حدود السلطة التقديرية للمشرع)
١٩٢	الفرع الأول: مناعى المدعى
١٩٥	الفرع الثاني: حدود السلطة التقديرية للمشرع في تنظيم الحق في التظاهر السلمي وعلاقة هذا الحق بسائر الحقوق والقيم والمبادئ الدستورية.
٢٠٧	الفرع الثالث: ضمانات وضوابط تحكم جهة الإدارية في نص المادة العاشرة المطعون فيه وتصور الحق في التظاهر السلمي
٢١٤	الفرع الرابع: مسلك المشرع والموثيق الدولية والأنظمة القانونية الأجنبية
٢١٦	المطلب الثاني: مدى دستورية مسلك المشرع في تنظيمه للرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري المتعلقة بالحق في التظاهر السلمي
٢٢٩	المطلب الثالث: النعى على النصين المطعون فيهما الإخلال بسيادة القانون والإنحراف بالسلطة التشريعية
٢٣٤	الفهرس