

الإخطار والترخيص في بعض حريات التجمع السلمي – التظاهر السلمي أنموذجاً

أ.م.د. أركان عباس حمزة

كلية القانون/ جامعة بابل

law.arkan.abbas@uobabylon.edu.iq

تاريخ النشر: 2026/6/11

تاريخ قبول النشر: 2026/5/19

تاريخ استلام البحث: 2026/5/11

المستخلص: ان هذا البحث يبرز الدور المهم الذي تتولاه الإدارة عند ممارسة الافراد لاحد اهم الحريات والمتمثل بحرية التجمع السلمي، اذ سيركز الباحث على الحق في حرية التظاهر السلمي كنموذج مهم من نماذج حرية التجمع السلمي، حيث ان هذه الحرية مثلها مثل الكثير من الحريات الاخرى قد تمارس بترخيص من قبل الإدارة (موافقة) او قد تمارس من دون هذا الترخيص وذلك من خلال السماح للأفراد بممارسة تلك الحرية بمجرد اعلام الإدارة بذلك (الاخطار) وهنا يبدأ التفصيل البحثي في معرفة مزايا وعيوب كل نظام من هذه الأنظمة واثره على الحرية محل البحث.

الكلمات المفتاحية: الاخطار، الترخيص، التظاهر السلمي

Notification and Licensing in Some Freedoms of Peaceful Assembly (The Peaceful Demonstration as a Model)

Asst. Prof. Dr. Arkan Abbas Hamza
College of Law/University of Babylon

Abstract: This research highlights the important role of the administration in the exercise of one of the most important freedoms, namely the freedom of peaceful assembly. The researcher will focus on the right to peaceful demonstration as an important example of the freedom of peaceful assembly. This freedom, like many others, may be exercised with a license from the administration (approval) or without such a license, by allowing individuals to exercise this freedom simply by notifying the administration (notification). Here, the research delves into the advantages and disadvantages of each of these systems and their impact on the freedom under study.

Keywords: Notification, Licensing, Peaceful Demonstrations

المقدمة

أولاً- موضوع البحث وأهميته:

ان الكثير من الحريات لا يمكن للإفراد ممارستها من دون التعاون مع السلطات العامة ممثلة السلطة التنفيذية، ومن بين هذه الحريات حرية التجمع السلمي التي تنقسم في حقيقتها الى حريتين الاولى حرية الاجتماع سواء كان هذا الاجتماع عام او خاص وحرية التظاهر السلمي، ولكن في بعض الدول نجد ان القوانين لا تسمح بممارسة هذه الحرية الا بترخيص، بينما نجد ان الدول الديمقراطية تمنح الافراد هذا الحق من دون ترخيص، بل ان كل ما على الافراد القيام به هو اخطار السلطات العامة بزمان ومكان ممارسة الحق.

ثانياً-مشكلة البحث:

تتمثل مشكلة البحث في عدة تساؤلات قانونية لها علاقة بمشروع حرية التعبير عن الراي والتظاهر والاجتماع والتظاهر السلمي الذي اخذ بالترخيص ولم يأخذ بالأخطار، علما ان هذا المشروع لم يقيد رئيس الوحدة الإدارية بأسباب ووقت معين لرفض طلب التظاهرة، حيث ان للإدارة صلاحية منع ممارسة هذا الحق وهذا الامر خطير على الحريات، كما ان المشروع لم يحدد فترة زمنية معينة لتسيير التظاهرات السلمية ولم يورد نصا يخول السلطات صلاحية مد ميعاد ممارسة الحرية، كما ان المشروع جاء خاليا من عقوبة تتعلق بمخالفة الاجراءات التي نص عليها المشروع ومنها عقوبة من يسير تظاهر دون اذن.

ثالثاً-اهمية البحث:

تكمن اهمية البحث في ان البحث يناقش قضية مفصلية واسباسية عند ممارسة حرية التجمع السلمي والمتمثلة في آلية وكيفية انطلاق ممارسة حرية التجمع السلمي من قبل الافراد فهل ان هذه الحرية وممارستها متوقف على ارادة الإدارة ام انه متوقف على ارادة ممارسيها.

رابعاً-منهجية البحث:

اعتمد الباحث في بحثه على منهج التحليل المقارن من خلال مقارنة النصوص التشريعية المنظمة لحرية التجمع السلمي الواردة في فرنسا ومصر ومثيلاتها في العراق.

خامساً-خطة البحث:

قسم الباحث هذا البحث لمطلبين، اذ تناول في المطلب الأول ماهية الإخطار والترخيص، وتناول في المطلب الثاني أحكام الإخطار أو الترخيص لمظاهرة سلمية.

المطلب الأول

ماهية الإخطار والترخيص

لا يهدف تنظيم الحقوق والحريات العامة وضع حدود معينة لممارستها إلى تقييدها، بل إن الهدف من ذلك هو احترام الدستور والقانون وحماية النظام العام وحماية الآخرين، وكذلك حماية الحريات العامة ذاتها [1, pp. 30-32]. أي إن هنالك عاملين يتنازعان في هذا المجال، عامل السلطة وعامل الحرية، الأمر الذي أدى إلى تقسيم الأنشطة على ثلاثة أقسام، فقد تم إباحة بعض الأنواع من الأنشطة إباحة تامة وذلك لأنها لا تمس حرية الآخرين - مثل حرية العقيدة - وتم حظر بعض أنواع النشاط، لما يترتب عليها من ضرر بالأفراد والمجتمع - مثل منع المرور في مناطق معينة في ساعات اليوم - وتم تقييد بعض أنواع النشاط بقيود مختلفة المدى منها الترخيص والإخطار - مثل الحق في حرية التظاهر السلمي [1, p. 368]. وإن النوع الأخير هو الذي يعنينا بالبحث كون الحق محل البحث ينتمي إلى طائفة الحقوق التي تم تقييدها بقيود مختلفة، ولكن الدول لم تتفق في ما بينها على أسلوب واحد في هذا الشأن، فقد اكتفت بعض الدول بالإخطار كإجراء أولي سابق على تسيير التظاهرات السلمية في حين أن هنالك دولاً أخرى لم توجب الإخطار بل الترخيص. كما أن الجهة الرسمية التي يقدم لها هذا الإخطار أو الترخيص تختلف بحسب الدولة، وأن هذا الإخطار أو الترخيص يتطلب بيانات معينة واجبة التوفر في مدة معينة.

ويختلف الإخطار عن الترخيص باختلاف قوانين الدول المنظمة للحق في حرية التظاهر السلمي، فبعض الدول أخذت بنظام الإخطار والبعض الآخر استوجب الترخيص، بحسب رغبة المشرع في تحديد وتقييد الحرية، فالدول التي اكتفت بنظام الإخطار قد منحت الأفراد حق التمتع بحرية التظاهر السلمي لمجرد إعلام الإدارة عن زمان ومكان المظاهرة، أما الدول التي تطلبت الإذن السابق أو الترخيص من أجل التمتع بممارسة حرية التظاهر السلمي، فإنها قد مالت من التخفيف إلى التضييق والتشديد على الحق في ممارسة حرية التظاهر السلمي، وسيتم تقسيم هذا المطلب على فرعين وعلى الشكل الآتي :-

- الفرع الأول: ماهية الإخطار.

- الفرع الثاني: ماهية الترخيص.

الفرع الأول

ماهية الإخطار

في هذا الفرع سيتم تناول مسألتين مهمتين، أولهما مضمون الإخطار، وثانيهما تطبيقات الإخطار، وذلك في بندين، كما يأتي:

- أولاً: مضمون الإخطار.

- ثانياً: تطبيقات الإخطار.

أولاً - مضمون الإخطار:

يعرف الإخطار بأنه "مجموعة من البيانات التي يقدمها الأشخاص إلى جهة الإدارة المختصة، يخطر بها بعزمهم على ممارسة نشاط معين، بقصد تمكينها من مراقبة واتخاذ الإجراءات اللازمة التي تمنع ضرره" [1, p. 373]. أي بمعنى التزام الأفراد بإحاطة سلطات الضبط الإداري وبصفة مسبقة بانعقاد العزم على ممارسة الحرية أو النشاط محل الإخطار، ويعد هذا النظام أخف أساليب الضبط الإداري التي يمكن فرضها على ممارسة الحرية، ويعد في ذات الوقت أكثرها اقتراباً من النظام العقابي الذي يقوم على عدم تدخل سلطات الضبط الإداري مقدماً في ممارسة الحرية، بل تكفي بتوقيع العقاب إذا حدث ما يخل بسلامة المجتمع [2, p. 81]. وأن الإخطار في جوهره ليس طلباً أو التماساً يقدم إلى سلطة الضبط المختصة لنيل موافقتها على ممارسة حرية التظاهر السلمي، بل هو تقديم بيانات معينة فقط [2, p. 81]. وسلطة الإدارة هنا بإزاء طلب التظاهر تقتصر على التحقق من صحة البيانات الواردة فيه واستيفائه للشروط والأحكام التي قررها القانون [3, p. 64].

وإن الحكمة من الإخطار السابق في مجال حرية التظاهر السلمي تكمن في أن هذا النظام يمثل نوعاً من التعاون بين منظمي التظاهرة وبين السلطة المسؤولة عن صيانة وحفظ النظام، بهدف العمل على تجنب كل ما يمكن أن ينجم عن إثارة بعض المشاركين أو من يدخل فيها بقصد أحداث الاضطرابات، وبذلك فهذا النظام يحيط جهة الإدارة سلفاً بالتظاهرة بغية تمكينها من اتخاذ الاحتياطات اللازمة للحفاظ على النظام العام، فالإخطار بطبيعته نظام وتدبير وقائي مقرر لصالح النظام العام [4, p. 49]. وهذه الاحتياطات التي تقوم بها الإدارة لا تترتب حتماً على قيام الأفراد بالإخطار وإنما هي سلطات ضبط عام مستقلة عن الإخطار وليست مرتبطة قانوناً به، ومن ثم فعندما يكون للأفراد حق ممارسة الحق في التظاهر السلمي بمجرد القيام بالإخطار من دون انتظار مدة معينة، فهذا لا يكون للإدارة سلطة الاعتراض، وإنما يكون لها سلطة ممارسة سلطات الضبط العام [1, p. 373].

وللإدارة بإزاء الإخطار دوران، وبحسب القوانين المنظمة للحق في حرية التظاهر السلمي، فأما أن تقوم بدور سلبي أي أن الأفراد يقومون بالإخطار قبل ممارسة الحرية، وخلال مدة معينة، وذلك لإعلام الإدارة برغبة الأفراد ممارسة حرية التظاهر السلمي، أو دور ايجابي يتمثل في إخبار الإدارة أيضاً باعتزام ممارسة حرية التظاهر السلمي ولكن تقوم الإدارة بتسليم الأفراد إيصالاً يفيد باستكمال الشروط والبيانات التي يتطلبها ممارسة هذا الحق، ولكن في الوقت نفسه يحق للإدارة

الاعتراض إذا افتقد احد الشروط أو البيانات المطلوبة قانونياً [5, p. 437]. وهذا لا يعني أن الإدارة من حقها الاعتراض وبشكل مطلق وبكامل الحرية، بل إن حقها في الاعتراض محدد بدقة وذلك عن طريق المشرع الذي يحدد بدقة الأحكام المقررة بشأنه سلفاً وبطريقة موحدة بالنسبة لجميع الحالات، ولا يترك طريق تنفيذ هذه الأحكام للجهات الإدارية وإنما يوضحها ويحددها بالتفصيل حتى لا يكون للإدارة في الاعتراض على الإخطار إلا اختصاص مقيد [6, p. 492].

ثانياً - تطبيقات الإخطار: -

من الدول التي أخذت بنظام الإخطار هي فرنسا، التي تخضع التظاهرات للمرسوم بقانون النافذ في 23 تشرين الأول/أكتوبر 1935 "لتنظيم الإجراءات الخاصة بتعزيز الحفاظ على النظام العام والمعدل بالمرسوم بقانون رقم 73-95 الصادر في 21 كانون الثاني/يناير 1995 بخصوص التوجيه والبرمجة في مجال الأمن". فقد ميز المشرع الفرنسي ابتداءً بين نوعين من المظاهرات، النوع الأول هو المظاهرات التي تتفق مع الأعراف المحلية، فقد أعفى المشرع هذا النوع من المظاهرات من شرط الإعلام المسبق أو الإخطار وذلك طبقاً لنص المادة الأولى/الفقرة الثالثة من المرسوم سالف الذكر [7]. وبذلك فإن الخروج في الطريق العام وفقاً للاستعمال المحلي (Usages locaux) لا يخضع للإخطار السابق، ولكن على الرغم من ذلك فيجوز للإدارة أن تتدخل بمقتضى سلطتها الضبطية لمنع هذا الخروج متى سبب اضطراباً للسكينة العامة، وقد حدث أن رفض القضاء قرار العمدة بحظر الخروج والطواف بأشياء مقدسة في الطريق العام [8].

أما النوع الثاني من المظاهرات فهي المظاهرات التي لا تتفق مع الأعراف المحلية، التي اوجب المشرع الفرنسي كل من يرغب بالنظائر وفقاً للنوع الثاني أن يقدم إعلاناً مسبقاً (إخطاراً) إلى الجهات المختصة وذلك استناداً إلى نص المادة الأولى/الفقرة الثانية من المرسوم سالف الذكر [9].

يرى بعض الفقه أن سلطات الضبط تمتلك بمقتضى المادة الثالثة من المرسوم بقانون سالف الذكر أن تحظر المظاهرة متى تأكدت من إضرارها بالنظام العام الأمر الذي يقربنا من نظام الترخيص [2, p. 66]. إلا أنه وعلى الرغم من التقارب بين نظام الترخيص ونظام الإخطار مع حق الإدارة في الاعتراض، إلا أنه يبقى بينهما بعض الفروق، خاصة أن نظام الإخطار مهم ومفروض لاعتبارات تتعلق بالنظام العام وذلك من أجل تمكين الإدارة في اتخاذ الاحتياطات اللازمة والاعتراض على المظاهرة في حالة عدم إكمال الشروط أو في حالة عدم استطاعة الإدارة من خلال سلطات الضبط التي لديها أن تحمي النظام العام [3, p. 66]. فلا يمكن ترك الحق في حرية التظاهر السلمي من دون شرط الإخطار وذلك لخطورة هذا الحق وكذلك تعارضه مع حرية التنقل، والسلطة دائماً تتجه إلى توقي الحذر قبل وقوع الخطر والاحتياط لذلك واتخاذ ما تراه من الإجراءات للحيلولة دون اقتراف الجرائم أو إزعاج الأمنيين، أي أن الإدارة لا تنتظر حتى يقع الإخلال بالنظام العام، بل تبادر بمنعه قبل وقوعه، ولذا يطلق على هذا المنهج بالنظام الوقائي [3, p. 89].

في مصر ألزم المشرع في القانون رقم 14 لسنة 1923 كل من يروم تنظيم مظاهرة أن يخطر بذلك جهة الإدارة قبل تسيرها [10]. ويرى جانب من الفقه أن استعمال المشرع المصري لكلمة "إخطار" لا قيمة له، وذلك لان الواقع العملي للتشريع وكذلك العقوبات التي وضعها المشرع بوجه من يرغب في التظاهر السلمي وكذلك السلطات التي منحها التشريع للإدارة كل ذلك يؤدي إلى تحويل الإخطار المفترض إلى ترخيص واضح [3, p. 74].

الفرع الثاني

ماهية الترخيص

في هذا الفرع سيتم تناول موضوعين مهمين، أولهما مضمون الترخيص وثانيهما تطبيقات الترخيص وذلك في بندين، كما يأتي: -

-أولاً: مضمون الترخيص.

-ثانياً: تطبيقات الترخيص.

أولاً - مضمون الترخيص:

يعد نظام الترخيص أو الإذن السابق اخف وطأ على الحريات العامة من نظام الحظر، لكنه أكثر تقييداً وتعقيداً من نظام الإخطار، ويفترض نظام الترخيص أن القانون أو اللائحة اشترطت لممارسة حرية معينة ضرورة الحصول على إذن أو ترخيص سابق من السلطة المختصة، ويعد هذا النظام من الأساليب الوقائية المانعة [2, pp. 78-79]. ويُعرّف بأنه " إجراء تنظيمي تصدره الإدارة ويحولها سلطة فحص النشاط المطلوب ممارسته مقدماً، ووزن ظروفه التي تختلف باختلاف الأشخاص والزمان والمكان " ويعد من أبرز وسائل تقييد النشاط الفردي [1, p. 369].

أما عن طبيعته فيعد الترخيص من حيث المبدأ إجراءً وقائياً ضبطياً وحقاً للطالب وليس منحة من الإدارة [2, p. 372].

وفي مجال الحريات العامة ومنها حرية التظاهر السلمي فلا يجوز للإدارة فرض الترخيص على ممارسة أية حرية إلا إذا قرر المشرع ذلك [2, p. 370]. وأن سلطة المشرع في فرض نظام الترخيص أو حتى الإخطار ليست طليقة من كل قيد وإنما هي سلطة مقيدة في الأصل بقاعدة قانونية عليا تقتضي بتحديد اختصاص المشرع في هذا الصدد بالحريات والحقوق الفردية نفسها، بوصفها مبدأً قانونياً طبيعياً أسمى وأسبق من وجود اختصاص السلطة التشريعية نفسها [2, p. 83]، فالسلطة التشريعية مقيدة بالحفاظ على الإقرار الدستوري للحرية أي مقيدة بكفالتها وكفالة ممارستها، لأن الدستور اقر مبدأ الحرية فلا يمكن للتشريع إهدار هذه الحرية أو الانتقاص منها أو فرض قيود عليها على نحو يجعل استخدامها شاقاً أو مرهقاً على الأفراد [11, p. 401].

كما أن سلطة الإدارة أيضاً مقيدة بعدة ضوابط أهمها ضرورة التزامها بحدود اختصاصها النوعي، وضرورة قيام قرارها على سبب صحيح، وعلى أن تكون الغاية من إصدار القرار متحققة مع الغايات العامة التي قصد المشرع تحقيقها، كما أن الإدارة مجبرة على إتباع شكليات معينة نص عليها القانون مسبقاً [1, p. 371].

ويهدف الترخيص عموماً إلى وقاية النظام العام من الأضرار المترتبة على ممارسة الحرية محل الترخيص، فلا يجوز ممارسة حرية التظاهر السلمي إلا بعد موافقة الجهة الإدارية المختصة [3, p. 72]. ومن هذا المنطلق فإن السلطة الممنوحة للإدارة ومهما كانت مقيدة فمن الممكن أن تتقلب مكنة الترخيص إلى سلطة تحكيمية [12, p. 106]. ويُخشى أن تُغلب هذه الجهة اعتبارات حفظ النظام العام على احترام حرية التظاهر السلمي، وتقوم تحت مظلة نظام الترخيص بإصدار قرار أداري بشأن كل مظاهرة على حدة، الأمر الذي يعني احتمال اختلاف هذا القرار من مظاهرة إلى أخرى، مما يجعل

من الصعب التنبؤ بموقف الإدارة من التظاهرات المزمع قيامها، مما يفقد الأفراد الأمن القانوني، وقد يولد هذا النظام مخاوف التمييز بين التظاهرات، حيث يمنح الترخيص للأحزاب الموالية مثلاً ولا يمنح للأحزاب المعارضة، مما يفقد حق التظاهر السلمي أهم ميزاته التي تتمثل في المساواة في التمتع بهذا الحق [3, pp. 72-73].

وإن الواقع العلمي دائماً ما يدفع الإدارة إلى رفض الترخيص بالمظاهرات السلمية لأنه لا يُعقل أن تسمح الإدارة بقيام مظاهرة قد تكشف سلبيات النظام السياسي القائم، وفي هذه الحالة يوازي رفض ممارسة الحرية حظرها أو إلغائها [3, p. 89].

وقد يحدد المشرع بدقة الشروط التي يمكن للإدارة منح الترخيص لطالبه عند استيفائها، أي إن سلطة الإدارة هنا مقيدة لكن الترخيص اللازم لممارسة حرية التظاهر السلمي يعطي الإدارة سلطة تقديرية وليست مقيدة في وزن بعض الشروط التي تطلبها القانون وتحديد مضامين بعض الأفكار التي يستخدمها دون أن يحددها تحديداً كافياً [3, pp. 89-90].

ثانياً - تطبيقات الترخيص:

يلاحظ أن عدداً من الدول العربية قد أخذت بنظام الترخيص سواء بشكل مباشر أو غير مباشر [13]، وهذا يعبر عن سياسة هذه الأنظمة التشددية باتجاه حرية التظاهر السلمي باشتراطها الحصول على الترخيص السابق على المظاهرة، وبذلك يحول الترخيص من أداة لممارسة الحرية إلى أداة لنفي الحرية ومنعها، وليس للأفراد إلا الامتناع عن ممارسة الحرية أو طلب الإذن من الإدارة وانتظار موقفها بالقبول أو الرفض [3, p. 81]. وأن هنالك من الدول العربية من أقرت الحق في حرية التظاهر السلمي في الدستور والقانون ومنحت للأفراد الحق في التمتع بحرية التظاهر السلمي، ولكنها في الوقت نفسه أصدرت قراراً أدارياً يمنع المظاهرات السلمية لحجج سياسية لا أساس لها على أرض الواقع [14].

وقد نظر المشرع العراقي والسلطة التنفيذية بعين الريبة الى الحق في حرية التظاهر السلمي وعلى مرّ الأزمنة المتعاقبة، فقد منح مرسوم الإدارة العرفية رقم 18 لسنة 1935 (الملغى) والخاص بتأليف المجلس العرفي العسكري صلاحية منع قيام الأفراد بالتظاهرات المنصوص عليها في الفقرة الثامنة من المرسوم سالف الذكر [15]. أما مرسوم الاجتماعات العامة والمظاهرات رقم 25 لسنة 1954 (الملغى) فقد أكد ضرورة إخبار الإدارة عند تنظيم مظاهرة، لكنه في الوقت نفسه أجاز للموظف المسؤول أن يمنع المظاهرة إذا ظهر من غرضها أو ظروفها أو أحوالها أن المظاهرة غير مشروعة قانونياً [16]. إما قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات العراقي رقم 115 لسنة 1959 الملغى فقد ألزم الأفراد بالحصول على رخصة قبل المظاهرة [17]. وإن الواقع في العراق قبل سنة 2003 يشير بأن مجرد التفكير بالمظاهرات السلمية ممنوعة من الأساس وكانت الممارسات التي يمارسها النظام في السابق لا تعدو أن تكون إلا مسيرات مؤيدة للنظام القائم آنذاك.

أما بعد عام 2003 فقد صدر أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 19 لسنة 2003 الذي بين في القسم ثالثاً منه أن المظاهرات محظورة من حيث الأصل فمن يريد تنظيم مظاهر عليه الحصول على موافقة من قائد قوات الائتلاف أو من قائد فرقة أو أمر لواء، الذين أشير اليهم باسم "سلطات الترخيص" [18]. أما مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي

والاجتماع والتظاهر السلمي، فإنه قد أوجب الحصول على إذن مسبق من رئيس الوحدة الإدارية قبل تسيير المظاهرات وذلك في نص المادة السابعة أولاً من المشروع [19].

ويجب تسليط الضوء على حالة ما إذا كانت الجهة المنظمة للتظاهرة السلمية معروفة - حزب معروف مثلاً - وأعلنت المظاهرة في وسائل الإعلام المختلفة بشكل يجعل القاضي والداني يعلم بزمان ومكان تسيير المظاهرة السلمية. فهنا والحال هذا يجعل السلطة العامة على علم ودراية بكل تفاصيل المظاهرة، أي إن سبب الإخطار والترخيص الذي هو علم الإدارة قد حصل بالفعل، فهل تكون مثل هذه المظاهرات مشروعة أم غير مشروعة؟ يرى الباحث أن الإدارة وعلى الرغم من علمها اليقيني بمكان وزمان تسيير هذه المظاهرة إلا أنها طبقاً للصلاحيات الممنوحة لها، من حقها تفريق المظاهرة لان الغاية من الترخيص ليست فقط إعلام الإدارة وإنما هنالك إجراءات شكلية أخرى مهمة يجب أخذها بنظر الاعتبار. كما أن الإخطار أو الترخيص قد أوجبه القانون، فلا يمكن لأية جهة من الجهات ومهما كان حجمها السياسي من مخالفة القانون، حتى ولو كان بحسن نية.

ونظراً للأهمية التي يتمتع بها الحق في حرية التظاهر السلمي بوصفه وسيلة لتعبير الجماهير عما يختلج في نفوسهم، فإن إقرار نظام الإخطار لتنظيم هذه الحرية يفيد الاتجاه نحو تجنب التحكم المرتبط بمنح الإدارة سلطة الاعتراض على ممارسة حرية التظاهر السلمي [3, p. 81]. كما أن بعض الحريات ومنها حرية التظاهر السلمي - لا تتفق طبيعتها وأهميتها مع تقييدها بأكثر من نظام الإخطار [2, p. 83].

ويرى الباحث أن الدساتير إذا ما عهدت إلى القانون تنظيم حرية التظاهر السلمي، فإن هذا القانون يجب أن يلتزم بالقواعد الدستورية وكذلك يجب أن يجانب تنظيم الحرية وليس تقييدها وإلا عد ذلك انحرافاً في التشريع عن غايته من تنظيم حرية التظاهر السلمي إلى تقييد وانتقاص لها. وكذلك يجب الأخذ بنظام الإخطار من دون الترخيص، الذي أصبح من الماضي في النظم الديمقراطية المعاصرة التي هجرت هذا النظام بالتزامها بنظام الإخطار.

المطلب الثاني

أحكام الإخطار أو الترخيص لمظاهرة سلمية

لم تتفق الدول فيما بينها على نظام معين فيما يتعلق بتسيير المظاهرات السلمية، بل اختلفت في ذلك، فمنها من أخذ بنظام الإخطار ومنها من أخذ بنظام الترخيص، وفي كل الأحوال فإن هذين النظامين يشتركان في أحكام خاصة تخص التظاهرات السلمية، وسيتم بحث هذه الأحكام من حيث الجهة التي يقدم إليها الإخطار أو الترخيص، والمدة القانونية التي يجب إن يقدم فيها، وكذلك ماهية البيانات المطلوبة لذلك، وعلى هذا الأساس سيتم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين وعلى الشكل الآتي:

الفرع الأول: الجهة التي يقدم إليها الإخطار أو الترخيص لمظاهرة سلمية والمدة المحددة لذلك.

الفرع الثاني: البيانات المطلوبة في الإخطار أو الترخيص لمظاهرة سلمية.

الفرع الأول

الجهة التي يقدم إليها الإخطار أو الترخيص لمظاهرة سلمية والمدة المحددة لذلك

يتوجب على من يرغب في تسيير مظاهرة سلمية تقديم إخطار أو ترخيص - بحسب الدول - ولكن إلى أي جهة يقدم هذا الإخطار أو الترخيص؟ وما هي المدة القانونية المحددة التي يجب تقديم هذا الإخطار أو الترخيص فيها؟، لذا سيتم تقسيم هذا الفرع إلى بندين وعلى الشكل التالي:

- أولاً: الجهة التي يقدم إليها الإخطار أو الترخيص لمظاهرة سلمية.

- ثانياً: المدة المحددة لتقديم الإخطار أو الترخيص لمظاهرة سلمية.

أولاً: - الجهة التي يقدم إليها الإخطار أو الترخيص لمظاهرة سلمية:

يجب ان تكون هنالك جهة معينة تعيناً واضحاً في القانون، لكي يقدم إليها طلب المظاهرة سلمية، وإلا فإن التمتع بهذا الحق يصبح محل شك، ويغدو الأفراد في حيرة من أمرهم [20]. ولكن هذا لم يمنع دول أخرى من عدم تحديد الجهة المذكورة تحديداً دقيقاً، حيث تجاهلت الإشارة إليها ولم تعين الجهة الرسمية بوضوح [21]. أي أن المشرع عند سنه لتتظيم الحق محل البحث لزمه تعيين الجهة ويُعتبر عدم تعيين هذه الهيئة بدقة قصوراً تشريعياً من المفترض تداركه إنهاءً للمشكلات وتضارب الصلاحيات الذي قد ينشأ جراء هذا الإغفال. [12, p. 1114].

وفي فرنسا فإن المرسوم لقانون الصادر في 23 تشرين الأول/أكتوبر 1935 لتتظيم الإجراءات الخاصة بتعزيز الحفاظ على النظام العام المعدل بالمرسوم بقانون رقم 73-95 الصادر في 21 كانون الثاني/يناير/1995 بخصوص التوجيه والبرمجة في مجال الأمن، قد بين إن " من يرغب بالتظاهر السلمي، وجب عليه تقديم إعلان إلى عمدة البلدية أو عمد البلديات المختلفة التي يحصل فيها التظاهر، هذا بالنسبة لعموم فرنسا عدا باريس والبلديات الواقعة بمقاطعة نهر السين (Le Seine)، حيث ألزم المشرع الفرنسي الأفراد بتقديم هذا الإعلان إلى إدارة الشرطة ممثلة بمأمور الشرطة أو نائبه" [22]. وترجع الحكمة في التمييز بين باريس والمقاطعات الواقعة بنهر السين وبين باقي بلديات فرنسا إلى أن الإعلان يجب تقديمه إلى من بيده سلطة الضبط العام، ومن يمتلك السلطة في فرنسا عموماً هو عمدة البلديات أما في باريس ومقاطعات نهر السين فإن من يمتلك هذه السلطة هو مأمور الشرطة [5, p. 386].

أما في مصر فإن الجهة التي يُقدّم إليها التصريح قبل المظاهرة السلمية هي (المحافظة، المديرية، سلطة الشرطة) [23]. وهذا يعني أن التصريح يُقدّم لثلاثة أطراف حسب الأصول، وهي المحافظة ومديرية الأمن التي يقع في نطاقها تنظيم التظاهرة السلمية، وهي الأقسام الموجودة ضمن المحافظة أو التي تُنظّمها مديرية الأمن، ومراكز الشرطة إذا أُقيمت التظاهرة السلمية خارج المحافظة أو المديرية. [4, p. 50].

أما في العراق فقد حدد مرسوم الاجتماعات العامة والمظاهرات رقم 25 لسنة 1954 الملغى الجهة التي تتمثل بـ "إما متصرف اللواء أو القائمقام أو مدير الناحية أو أقرب موظف إداري" [24].

أما قانون تنظيم المظاهرات في إقليم كردستان - العراق فقد بين الجهة التي يقدم إليها طلب الترخيص للمظاهرة وحددها بـ "الوزير أو رئيس الوحدة الإدارية" [25]، أما أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 19 لسنة 2003 فقد حدد الجهة بـ "قائد قوات الائتلاف أو قائد فرقة أو أمر لواء التي أطلق عليها لفظ "سلطات الترخيص" [26]. أما مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي فقد حدد الجهة برئيس الوحدة الإدارية، ويقصد برئيس الوحدة الإدارية " المحافظ - القائمقام - مدير الناحية " وذلك بحسب ما بينه قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (21) لسنة 2008 (المعدل) [27].

ثانياً: - المدة المحددة لتقديم الإخطار أو الترخيص لمظاهرة سلمية: -

إنَّ الهدف من التنبيه أو الإذن في المسيرات عموماً هو إتاحة الفرصة للجهات الرسمية المقدم إليها الإشعار لتقدير مدى خطورة المسيرة المعروضة أمامهم، وكذلك من أجل التجهيز لهذه المسيرة، فغالباً ما يكتنن فالمظاهرات نوع من العجلة والاضطراب الذي ينتاب الأشخاص أثناء ممارستهم لهذا الواجب، لكونه من الحقوق التجميعية التي تحفز الأفراد على إطلاق كلما يتميزون به من مقدرات قد تؤثر سلباً على الاستقرار العام، وذلك عبر اعتبار الأشخاص في استعمال هذا الحق أو تخطيطهم لحدوده الشرعية. لذا فإن إعطاء الجهات الرسمية فترة زمنية كافية لإنجاز مهامهم قبل الانطلاق في التظاهرة هو من الأمور الضرورية، ومن أجل معاونة السلطات العمومية على اتخاذ كافة الاحتياطات لصون الاستقرار العام والمتظاهرين على حدٍ سواء.

وقد حدد المشرع الفرنسي سقفاً أدنى وسقفاً أعلى لتقديم الإخطار بالتظاهرة، وتتراوح مدته بين ثلاثة أيام كحد أدنى وخمسة عشر يوماً كحد أقصى قبل تاريخ المظاهرة [28]. وأن هناك جهة مكلّفة بتقييم الفعالية التي تتمثل في (الاستعلامات العامة)، ومهمتها توقع المخاطر التي قد تطرأ على السلامة العامة، فتأخذ في الحسبان كافة العناصر المادية والفكرية لمن دبّروا هذا العمل، وترسلها إلى الأمن العام. [5, p. 387]، حينها يرحب الأمن العام بمُنسقي المظاهرة قبل انطلاقتها لغرض دراستها سويّاً معهم والوصول إلى خطة تخدم كافة الأطراف وتحافظ على حرية التعبير [5, pp. 387-388].

وقد حدّد التشريع المصري مدة ثلاثة أيام على الأقل تقدير قبل انطلاق موعد المظاهرة [29]. ويرى الفقه المصري أن تلك المدة قد تسبب الإحراج بالنسبة للأفراد، مما تضيق على الحرية [2, p. 136].

أما في العراق فقد حدد مرسوم الاجتماعات العام والمظاهرات في العراق رقم 25 لسنة 1954 الملغى، المدة بيومين على الأقل [30]، أما قانون الاجتماعات العام والمظاهرات رقم (115) لسنة 1959 الملغى فقد حدد المدة بثمان وأربعين ساعة [31]، وقد حدّد قانون تنظيم المظاهرات في إقليم كردستان - العراق مدة ثمانية وأربعين ساعة على الأقل من وقت بدء المسيرة [32]. أما أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 19 لسنة 2003 فقد حدد المدة أربع وعشرين ساعة على الأقل [33].

وحدد مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي المدة أيضاً بخمسة أيام على الأقل من تاريخ بدء المظاهرة السلمية [34].

ويعتقد الباحث أن مهلة الخمسة أيام المذكورة في مشروع قانون حرية الرأي والتجمع والتظاهر السلمي، محل نظر وأنّ المشرّعين الفرنسي والمصري كانا أصوب في تقدير المهلة من المشرّع العراقي، لأن مدة الثلاثة أيام هي مهلة وافية تستطيع فيها الإدارة اتخاذ الإجراءات المطلوبة واللازمة لصون السكينة العامة. كما أنّ عدداً من الدول - ومنها العراق - صار لديها فرق متخصصة فيصون النظام العام أثناء فترة الاحتجاجات، تُدعى في بعض البلدان باسم قوى مكافحة الشغب، وهذه الفرق غالباً ما تكون جاهزة في أية لحظة لتنفيذ مهامها، لاسيما أنها متخصصة في مجال التجمعات، بالإضافة إلى أنّ هنالك بعض التظاهرات التي يكون سببها حدث عاجل، وهي بالغة الأهمية بحيث لا يمكن التمهّل فيها لمدة خمسة أيام، فمن يسعى لتنظيم تظاهرة رداً على فيلم أو رسوم أساءت إلى النبي محمد (ص) مثلاً لا يستطيع انتظار مدة خمسة أيام، وربما أن هنالك مظاهرات فورية بحيث تصير بلا فائدة بعد انقضاء خمسة أيام وذلك بسبب طبيعة التظاهرة السلمية ذاتها-كالتظاهر ضد زيارة أحد قادة الدول غير المحبّذين بشكل مفاجئ للعراق - لذا فإن تنظيم تظاهرة بعد وقوع هذه الأحداث بخمسة أيام يحدّ من الغاية المرجوة منها .

لذا فإن إعطاء الإدارة صلاحية تمكّنها من تقليص الخمسة أيام إلى يوم واحد فقط في حال ما إذا كان محور المظاهرة هاماً وعاجلاً ومفاجئاً وغير متوقع، ويجعل الأفراد يتمتعون بحريتهم في الاحتجاج السلمي في الوقائع التي تكون فيها هذه الحرية في أقصى أهميتها.

مما سبق يتضح أن لذكر الجهة التي يُقدّم إليها التبليغ أو التصريح أهميته، وكذلك للمدة المحددة لتقديم هذا التبليغ أو التصريح قيمتها، فلا ينبغي أن تطول هذه المدة أكثر من القدر المعقول.

الفرع الثاني

البيانات المطلوبة في الإخطار أو الترخيص لمظاهرة سلمية

إن الخطوة الأولى للتمتع بحق التظاهر السلمي يترجمها التقدم بطلب الترخيص أو إعلان إلى الإدارة للحصول على موافقتها لممارسة هذه الحرية ومن أجل منح الإدارة مدة كافية لكي تتخذ ما يلزم من التدابير. وعلى الرغم من أن القوانين لم تحدد صراحة كون الطلب مكتوباً أم لا، إلا أن الكتابة في الطلب أمر مفروغ منه وذلك يفهم من خلال التدقيق في البيانات الواجب توافرها في الطلب [3, p. 93]. أي إن وجود واستكمال البيانات المطلوبة أمر واجب قانوناً فلا يجوز عدم تقديم هذه البيانات ولأي سبب كان.

وإن الحكمة التي أرادها المشرع في إلزامه الأفراد بإدراج البيانات تكمن في تسهيل مباشرة الإدارة للاختصاصات التي هي مكلفة بها قانوناً، فسلطة الإدارة بإزاء الحريات ومن بينها حرية التظاهر السلمي تختلف بحسب الظروف الزمنية والمكانية المحيطة بممارستها، فهي تمنع في الأوقات والظروف غير العادية وفي أوقات الليل، بينما تضيق في الظروف العادية وإثناء النهار، كما أن المكان الذي ستمارس فيه المظاهرة له بصمته على سلطة الإدارة [3, p. 93].

بشكل عام فإن القوانين توجب توفر واستكمال بيانات معينة وبشروط معينة وكذلك تشكيل لجنة مختصة، لذا سنتناول هذا الفرع في البندين الآتيين:

-أولاً: البيانات العامة.

-ثانياً: تشكيل لجنة مسؤولة عن المظاهرة.

أولاً - البيانات العامة:

المقصود بها تلك البيانات التي تطلب القانون وجودها وإيرادها في أصل الطلب أو الإعلان، وهي على العموم متشابهة في أغلب قوانين الدول وإن وجد اختلاف فإنه يكمن في محاولة المشرع في هذه الدولة أو تلك التشديد في الحق في حرية التظاهر السلمي أو التخفيف منه. وفي فرنسا فإن المادة الثانية من المرسوم بقانون لعام 1935 قد حددت ما يشتمل عليه الإعلان بما يأتي:

1- اسم ولقب ومحل إقامة منظمي التظاهرة السلمية.

2- توقيع ثلاثة أشخاص على الإعلان على أن يكون الموقعون من بين المنظمين للمظاهرة السلمية، بحيث يمثلون المواطن المختار في المحافظة وأن يكونوا متمتعين بكامل حقوقهم السياسية والمدنية.

3- تحديد الهدف من المظاهرة ومكان إقامتها وتاريخ تجمع الأشخاص والساعة أو المجموعات المدعوة إلى المشاركة في التظاهرة، وكذلك توضيح خط سير المظاهرة.

على أن تقوم الإدارة عند استلام الإعلان بتسليم المنظمين إيصالاً فورياً يفيد استلام الإدارة للإعلان [35]. وإذا لم يتم تسليم الإيصال فللمخاطر حق اللجوء إلى القضاء الإداري والإدارة ملزمة بتسليم الإيصال [36]. أن هذا الإيصال يثبت تسلم الإدارة لطلب الإخطار. وأن لهذه البيانات أهمية خاصة في حالة اعتراض السلطة المختصة على طلب الإخطار وذلك لتأثير المظاهرة المزمع تسييرها على النظام العام. في تلك الحالة يتعين على الإدارة أن تخطر الموقعين على الطلب بقرار الحظر [3, p. 67].

وفي حالة مخالفة الالتزام بالإعلان المسبق وعدم تقديم بيانات أو تقديم بيانات غير صحيحة، تعد المظاهرة محظورة وتستوجب العقاب استناداً إلى قانون العقوبات الفرنسي الذي بين في القسم الثالث منه والموسوم بـ"المظاهرات غير المشروعة والمشاركة الإجرامية لمظاهرة أو اجتماع عام".

وقد أشار المشرع المصري إلى البيانات الواجب توافرها في طلب الترخيص لمظاهرة سلمية، وذلك في نص الفقرة الأولى والثالثة من المادة الثالثة من قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات في الطرق العمومية رقم 14 لسنة 1923 المعدل، ومن خلال النص تبين أن المشرع المصري قد حدد هذه البيانات بما يأتي: -

1- أسماء المنظمين وصفاتهم وصناعتهم ومحلهم توطيئهم.

2- توقيع خمسة أفراد من أهل المدينة أو الجهة التي ستقام فيها المظاهرة المتوطنين فيها والمعروفين بين أهلها بحسن السمعة والمتمتعين بالحقوق السياسية والمدنية.

3- زمان المظاهرة ومكانها وموضوعها وغرضها [37].

ويلاحظ مبالغة المشرع المصري في تحديد البيانات الواجب توافرها في الترخيص، فضلاً عن اشتراطه أمور لا يجوز وضعها ضمن الشروط، إذ أن شرط حسن السمعة في الموقعين على الترخيص يندرج في إطاره حالات كثيرة، فما هو المقصود به؟ الأمر الذي من شأنه أن يعطي للإدارة سلطة تقديرية واسعة في رفض الترخيص والاعتراض عليه [5, p. 447]. وتكمن خطورة هذا الشرط في أنه وصف فضفاض سيفتح الباب لاختلاف التأويلات وتباين التطبيقات، كما أن الإدارة هي التي ستقدر توافره من عدمه، وهو ما يمكن أن يكون نذيراً بإهدار حرية التظاهر، ويكفي الإدارة الاعتراض على منظمي المظاهرة ابتداء بدعوى سوء السلوك، في حين أن السبب الحقيقي قد يكون إلى ما يعرف عن منظمي المظاهرة من آراء وأفكار معارضة للنظام السياسي، ومن ثم سينتهي الأمر إلى عدم قيام مظاهرات تعبر عن اتجاهات معارضة للنظام القائم، ويؤدي إلى وجود المظاهرات التي ترغب فيها الإدارة فقط [3, p. 97]. مما يؤدي إلى التضيق على الأفراد وكبت مشاعرهم تجاه القضايا الهامة وكذلك عدم تطور الوعي الثقافي والسياسي للمجتمع، إضافة إلى ذلك فإن شرط السمعة الحسنة يتعارض مع مبدأ المساواة، ولو افترضنا جديلاً أن أحد المنظمين من ذي السمعة السيئة فهذا لا يمنعه من المطالبة بحقه إذا كان حقه مغسوباً.

ان اشترط القانون توضيح موضوع المظاهرة وكذلك الغرض منها على الرغم من أن أحدهما يعني عن الآخر هو من الأمور الزائدة التي لا ضرورة لها، وعلى أية حال لقد أسرف المشرع المصري في فرض الشروط على من يتطلب توقيعهم سواء من حيث العدد أو الأوصاف [2, pp. 136-137].

أما العراق فقد أوجب مرسوم الاجتماعات العامة والمظاهرات العراقي رقم (25) لسنة 1954 الملغى، تحديد زمان المظاهرة ومكانها إضافة إلى الغرض منها، وكذلك أوجب بيان أسماء أعضاء اللجنة التي تديرها وتوقيع أربعة أشخاص لا يقل عمر كل منهم عن واحد وعشرين عاماً، وممن يتمتعون بالحقوق المدنية الكاملة، وممن يقيمون في المحل الذي تقع فيه التظاهرة مع ذكر أسمائهم ومهنتهم ومحلات إقامتهم على أن يتعهدوا بالحضور إلى المظاهرة للإشراف على مراعاة المتظاهرين لأحكام القانون [38].

وحدد قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات العراقي رقم (115) لسنة 1959 الملغى البيانات التي يجب توافرها في طلب مؤلف من ثلاثة أشخاص على الأقل متمتعين بالأهلية القانونية، وبسمعة سياسية طيبة، مع ذكر زمان المظاهرة ومكانها والغرض منها [39].

وبين قانون تنظيم المظاهرات في إقليم كردستان - العراق أن البيانات الواجب توافرها في الطلب هي أسماء أعضاء اللجنة المشرفة وعناوينهم وتوقيعهم وزمان المظاهرة ومكانها [40].

وبين أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 19 لسنة 2003 أن البيانات المطلوبة في الإشعار هي (مكان الحد الأعلى لعدد الأشخاص المشاركين في المظاهرة، أسماء المنظمين وعناوينهم، وبيان الطريق الذي ستسلكه هذه المسيرة ووقت بدء التظاهر ومدته) [41].

وجدير بالملاحظة أن أمر سلطة الائتلاف المؤقتة قد طلب تبيان الحد الأعلى لعدد الأشخاص المشاركين في المظاهرة قبل بدء المظاهرة، ويرى الباحث أن هذا الشرط من الشروط العسيرة التي لا يستطيع منظمو المظاهرة تحديدها مسبقاً، خاصة إذا كانت مظاهرة عامة وموضوعها عام يخص شرائع عديدة في المجتمع.

وقد أوجب مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي توافر موضوع المظاهرة والغرض منها وزمان المظاهرة ومكانها، وأسماء أعضاء اللجنة المنظمة لها [42]. ولم يرد نكر لتوقيع أشخاص معينين على طلب الترخيص، على الرغم من أنه يفهم من دون حاجة إلى ذكره من ضمن البيانات، كما أن المشروع وقع في الخطأ نفسه الذي وقع فيه المشرع المصري في إلزامه موضوع المظاهرة وغرضها على الرغم من أن أي واحد منهما يغني عن الآخر.

وعموماً فإن البيانات المطلوبة في أغلب قوانين الدول هي بيانات لا بد منها وذلك لأن اسم أو محل إقامة الأشخاص المنظمين للمظاهرة له أهميته في حال رفض الإدارة للمظاهرة أو في حال استجد أمر يجب إبلاغه إلى الأشخاص المنظمين، كما أن الزمان الذي سوف تسيير فيه المسيرة ومكانها وطريقها له أهميته أيضاً من خلال اتخاذ الإدارة الاحتياطات اللازمة في الزمان والمكان المعينين، أما عن موضوع المظاهرة فإن أهميته تكمن في أن الموضوع يجب إن يكون مشروعاً، وإلا فإن الطلب يُرد من الإدارة، وكذلك فإن له أهمية أخرى بعد المظاهرة وذلك لأن المتظاهرين عادةً ما يكون لهم مطالب معينة وأن كتابة موضوع المظاهرة أو غرضها يجعل الحكومة تعلم بالمطالب التي يطالب بها المتظاهرين ومن المفترض الإذعان لتلك المطالب إذا كانت مشروعة قانوناً.

ثانياً: - تشكيل لجنة مسؤولة عن المظاهرة السلمية: -

توجب اغلب القوانين المنظمة للحق في حرية التظاهر السلمي تشكيل لجنة تتألف من عدد من الأشخاص المشاركين في المظاهرة المزمع تسييرها، ومهمة هذه اللجنة عادةً ما تكون الإشراف العام على التظاهرة وكذلك المحافظة - قدر تعلق الأمر بها - على النظام العام، إضافة إلى ذلك فإن هذه اللجنة تعد حلقة وصل بين المتظاهرين والإدارة فتقوم بالتنسيق السابق على المظاهرة السلمية وفي أثنائها وما بعدها أيضاً.

ويوجب المرسوم الفرنسي بقانون الصادر في 23 تشرين الأول/أكتوبر 1935 تشكيل مثل هذه اللجنة، ولكنه عند إشارته إلى ما يشتمله الإعلان أو الإخطار المقدم إلى الإدارة، قد أورد عبارة "أسماء المنظمين" ويفهم من ذلك ومن مجمل المرسوم أن المشرع الفرنسي جعل منظمي التظاهرة السلمية يحلون محل اللجنة التي من المفترض أن تشكل في المظاهرات السلمية وبخاصة إذا علمنا أن منظمي التظاهرات في فرنسا يجتمعون مع قوات الأمن قبل الشروع بالمظاهرة، من أجل وضع الخطوط العامة للمظاهرة وتقريب وجهات النظر في حالة الخلاف على أمر معين - مثل الاختلاف على الشارع الذي ستسير فيه المظاهرة أو خط سيرها - ويقوم الطرفان في نهاية هذا الاجتماع الرسمي بتوقيع وثيقة تحدد الشروط التي ينبغي على السلطة العامة توفيرها أثناء المظاهرة [5, p. 388].

أما في مصر فإن المشرع المصري فقد بين في قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات في الطرق العمومية في مصر رقم 14 لسنة 1923 المعدل، ضرورة تشكيل لجنة منظمة، ولكنه قد قصر تشكيلها على الاجتماع العام من دون المظاهرات،

لأن المادة التاسعة من القانون سالف الذكر قد أشارت إلى سريان أحكام عدة مواد من القانون على المظاهرات ولكنها أشارت إلى سريان الفقرتين الأولى والثالثة من المادة الثالثة على المظاهرات ولم تشمل الفقرة الثانية من المادة الثالثة أحكام المظاهرات، علماً أن هذه الفقرة تتعلق بتأليف لجنة مشكلة وفقاً لأحكام المادة السادسة من القانون نفسه، التي هي الأخرى لا تطبق أحكامها على المظاهرات السلمية [43]. ويعد هذا عيباً تشريعياً واضحاً يجب تلافيه وذلك بتشكيل لجنة مسؤولة عن تنظيم المظاهرات السلمية.

وقد اعتادت القوانين العراقية التي نظمت الحق محل البحث على الإشارة إلى ضرورة تشكيل لجنة منظمة للمظاهرات السلمية ما عدا أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 19 لسنة 2003 الذي لم يرد ذكرٌ لأية لجنة فيه إلا أن هذا الأمر قد استلزم ذكر أسماء للمنظمين للمسيرة وعناوينهم ويبدو أن الأمر أعلاه قد استعاض عن اللجنة بالمنظمين للمسيرة فهم من يقومون مقامها في الواجبات الملقاة على اللجنة في حال وجودها [44].

وقد دأبت باقي القوانين على استلزام تشكيل هذه اللجنة، فقد استلزم مرسوم الاجتماعات العامة المظاهرات رقم 25 لسنة 1954 الملغى تشكيل لجنة مكونة من رئيس وعضوين على الأقل ممن يتمتعون بالحقوق المدنية الكاملة وممن لا يقل عمرهم عن إحدى وعشرين سنة، أما عن واجبات هذه اللجنة فهي المحافظة على المظاهرة، وهي مؤلفة من الأشخاص الموقعين على البيان، إن كان عددهم كافياً وكانت الشروط المذكورة متوافرة فيهم في حال عدم تأليف لجنة [45]. وقد أوجب قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات رقم (115) لسنة 1959 الملغى أن يقدم الطلب من قبل لجنة مؤلفة من ثلاثة أعضاء على الأقل متمتعين بالأهلية القانونية وبالسمعة السياسية الطيبة، ومهمتها تنظيم المظاهرة، وعدم الإخلال بالأمن العام [46].

وقد أوجب مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي اوجب تشكيل لجنة تتألف من الرئيس وعضوين على الأقل، وتعد مشكلة من الأعضاء المثبتة أسماؤهم في طلب الإذن في حالة عدم التشكيل، إما عن مهامها فهي مسؤولة عن حسن تنظيم المظاهرة، والوفاء بالالتزامات المقررة قانوناً، والمحافظة على المظاهرة بالتنسيق مع الجهات المعنية [47].

ومما تقدم يتبين أن لتشكيل تلك اللجنة أهمية كبيرة سواء قبل المظاهرة من خلال التنسيق مع السلطة العامة، أو أثناء المظاهرة من خلال السيطرة على الجموع المتظاهرة والعمل على الالتزام بخط سير المظاهرة المنفق عليه سلفاً، وبعد المظاهرة من خلال مطالبة المتظاهرين بالتفرق وذلك بسبب انتهاء المدة المحددة للمظاهرة أو إيصال المطالب التي من أجلها سُيرت المظاهرة.

الخاتمة

بعد هذا البحث البسيط عن الحق في حرية التظاهر السلمي توصل الباحث استنتاجات ومقترحات كان أهمها:

أولاً: الاستنتاجات:

- 1- أخذ مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي بنظام الترخيص دون الإخطار.
- 2- لم يقيد مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي رئيس الوحدة الإدارية بأسباب أو وقت معين لرفض طلب المظاهرة، فقد ورد النص عاماً، كما أن المشروع لم يحدد موعداً معيناً يبت فيه رئيس الوحدة الإدارية بطلب تسيير مظاهرة، وهذا عكس ما جرى عليه المشرعان المصري والفرنسي، وكذلك القوانين العراقية السابقة التي كانت تنظم هذا الحق.
- 3- للإدارة صلاحية منع ممارسة الحق في حرية التظاهر السلمي، ولكن بشرط أن يكون هذا المنع مسوغاً ومبنياً على وقائع معقولة، وليست الإدارة حرة في هذا الأمر على الإطلاق، وكذلك الالتزام بالهدف الأساسي الذي يتمثل في حماية النظام العام وأن يكون هذا الأمر هو آخر إجراء ممكن أن تتخذه الإدارة.
- 4- على الرغم من أهمية تحديد فترة زمنية معينة تسيير فيها المظاهرة إلا أن مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي لم يورد نصاً يخول السلطات الضبطية صلاحية مد الميعاد إلى ما بعد الساعة العاشرة ليلاً - مثلما فعل التشريع المصري الفرنسي - والذي ربما يصطدم مع ما قد ينظم من تظاهرات مستقبلاً، والتي ربما تمتد إلى أيام أو أسابيع أو أشهر.
- 5- جاء مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي خالياً من عقوبة تتعلق بمخالفة الإجراءات التي نص عليها المشروع، فلا عقوبة لمن يسيّر مظاهرة من دون إذن، ولا عقوبة لمن يسيّر مظاهرة على الرغم من منعها من قبل السلطات المختصة، وتتعلق العقوبات الواردة في المشروع بشكل كبير في مخالفة حرية التعبير عن الرأي أكثر من حرية التظاهر السلمي، فقد ركز المشروع وبشكل واضح في عقوباته على الاعتداء والتخريب والإهانة والتقليد بقصد السخرية على الشعائر الدينية للطوائف والأديان.

ثانياً: المقترحات:

- 1- نظراً للقصور التشريعي الواضح في أمر سلطة الائتلاف المؤقت رقم (19) لسنة 2003 لذا يرى الباحث ان الإسراع بتشريع قانون ينظم الحق في حرية التظاهر السلمي هو من المسائل التي لا بد منها، ولكن بشرط ان يكون هذا التشريع الجديد منظماً لهذه الحرية وليس مقيداً لها بشرط ان يكون هذا القانون منظماً للحق وليس مقيداً له.
- 2- ان مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي في صيغته الحالية مجحف بحق الافراد لذلك على مجلس النواب العراقي اعادة النظر في هذا المشروع.

3- نظراً للأهمية التي يتمتع بها الحق في حرية التظاهر السلمي بوصفه وسيلة لتعبير الجماهير عما يختلج في نفوسهم، فإن إقرار نظام الإخطار لتنظيم هذه الحرية يفيد الاتجاه نحو تجنب التحكم المرتبط بمنح الإدارة سلطة الاعتراض على ممارسة حرية التظاهر السلمي. كما أن بعض الحريات ومنها حرية التظاهر السلمي - لا تتفق طبيعتها وأهميتها مع تقييدها بأكثر من نظام الإخطار.

4- إن فترة خمسة أيام المخصصة للإدارة والواردة في مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والمظاهرات السلمية، وقد كان المشرعان الفرنسي والمصري أكثر صواباً في تحديد المدة مقارنة بالمشرع العراقي، إذ أن فترة الثلاثة أيام مدة كافية تستطيع فيها الإدارة اتخاذ الإجراءات اللازمة والضرورية للحفاظ على النظام العام وعليه فإن إعطاء الإدارة صلاحية تمكناها من تقليص تلك الفترة إلى يوم واحد فقط في حال كان محتوى المظاهرة مهماً ومستعجلاً ومفاجئاً وغير متوقع، يضمن للأفراد التمتع بحريتهم في التظاهر السلمي في المناسبات التي تكون فيها هذه الحريات في قمة أهميتها.

المراجع والمصادر

- [1] أفكار عبد الرزاق عبد السميع، حرية الاجتماع (دراسة مقارنة)، القاهرة: دار النهضة العربية، 2002.
- [2] د. عمرو احمد حسبو، حرية الاجتماع (دراسة مقارنة)، القاهرة: دار النهضة العربية، 1999 .
- [3] د. رفعت عيد سيد، حرية التظاهر وانعكاس طبيعتها على التنظيم القانوني في جمهورية مصر العربية مع الاشارة الى بعض الدول العربية، دراسة تحليلية نقدية، القاهرة: دار النهضة العربية، 2008 .
- [4] د. حسني الجندي ، الجندي في جرائم الاجتماعات العامة والمظاهرات والتجمهر في القانون المصري (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003-2002م .
- [5] د. أمل محمد حمزة ، حق الإضراب والتظاهر في النظم السياسية المعاصرة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2012م .
- [6] د. محمود عاطف البنا، (حدود سلطات الضبط الإداري)، مجلة القانون والاقتصاد، العددان الثالث والرابع، السنة 48، 1978 .
- [7] نصت المادة (الأولى/الثالثة) من قانون لعام 1935 الفرنسي على ما يأتي (يعنى من هذا الإعلان عمليات التظاهر في الطريق العام طبقاً للأعراف المحلية).
- [8] يعرف الفقيه (M. H. Bieayme) الاستعمال المحلي بأنه " استعمال يُمارس بطريقة مألوفة له قوة العرف ومستبعداً لكل إجراء خاص " أورده د. رفعت عيد سيد ، مرجع سابق .

[9] نصت الفقرة الثانية من المادة الأولى من قانون 1935 الفرنسي على ما يأتي ((يخضع إلى الالتزام بالإعلان المسبق كل من الموكب والعروض وتجمعات الأشخاص وبصفة عامة أية تظاهرات في الطريق العام)) ويرجع التمييز بين هذين النوعين من المظاهرات إلى أصل قضائي ، فقد طبقه مجلس الدولة الفرنسي على المظاهرة الخارجية للعبادة، والذي استند إلى احترام العادات

والتقاليد المحلية في قضية القس أوليفيه في 9/فبراير /1909 ، فالمرسوم بقانون قد مد تمييز المواكب الدينية فقط إلى كافة أشكال الخروج المطابقة للأعراف المحلية، د. أمل محمد حمزة .

[10] المادة (3) من قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات في الطرق العمومية المصري رقم 14 لسنة 1923.

[11] د. راغب جبريل خميس ، الصراع بين حرية الفرد وسلطة الدولة، المكتب الجامعي الحديث، القاهرة، 2008-2009م.

[12] حسين محمد سكر ، (حرية الاجتماع)، أطروحة دكتوراه، جامعة النهدين، كلية القانون، 2006م .

[13] ومن هذه القوانين القانون الأردني رقم 7 لسنة 2004 في المادة الثالثة وكذلك التونسي رقم 4 لسنة 1969 في فصله الـ 12، وكذلك القانون الكويتي رقم 65 لسنة 1979 في المادة الرابعة منه.

[14] حيث تم منع المظاهرات والمسيرات في البحرين وذلك بقرار غير قانوني من الحكومة في 2012/10/30 .

[15] منشور في الوقائع العراقية في العدد رقم 1420 في 1935/5/14.

[16] منشور في الوقائع العراقية في العدد رقم 3514 في 1954/11/18.

[17] المادة (4) من القانون الاجتماعات العامة والمظاهرات العراقي رقم 115 لسنة 1959 الملغى.

[18] نص القسم (1/3) من الأمر على أن (يُحظر قانوناً على أي شخص أو مجموعة أو منظمة تسيير مسيرة أو تنظيم تجمع أو اجتماع أو تجمهر أو المشاركة في أي من ذلك ، على الطرق أو الشوارع العامة أو في الأماكن العامة في أكثر من منطقة واحدة محددة ، أو في مكان واحد محدد في أية .

[19] نصت المادة (السابعة /أولاً) من مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي على أن (للمواطنين حرية الاجتماعات العامة بعد الحصول على إذن مسبق من رئيس الوحدة الإدارية قبل (5) خمسة أيام في الأقل).

[20] ومنها اغلب التشريعات العراقية.

[21] ومنها قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات العراقي رقم (115) لسنة 1959.

[22] المادة (الثانية) من المرسوم بقانون الصادر في عام 1935.

[23] المادة(2) من مرسوم الاجتماعات العامة والمظاهرات في الطرق العمومية رقم 14 لسنة 1923 المصري.

[24] المادة (5) من قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات رقم 25 لسنة 1959 الملغى.

[25] المادة الثالثة من القانون رقم 11 لسنة 2010 (منشور في الوقائع كردستان – العراق في العدد رقم 120 في 2010/12/20) (ساري المفعول).

[26] أمر سلطة الائتلاف رقم 19 لسنة 2003 في القسم 1/3 منه.

[27] المادة الأولى من قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم 21 لسنة 2008 المعدل، منشور في الوقائع العراقية في العدد 4070 في 2008/3/31.

- [28] المادة الثانية من المرسوم بقانون الصادر في عام 1935.
- [29] المادة (2) من مرسوم الاجتماعات العامة والمظاهرات في الطرق العمومية رقم 14 لسنة 1923 المصري.
- [30] المادة (5) من مرسوم الاجتماعات العام والمظاهرات رقم 25 لسنة 1954 الملغى.
- [31] المادة (8) من قانون الاجتماعات العام والمظاهرات رقم (115) لسنة 1959 الملغى.
- [32] المادة (السابعة) من قانون تنظيم المظاهرات في إقليم كردستان – العراق رقم 11 لسنة 2010.
- [33] القسم 4 من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 19 لسنة 2003.
- [34] المادة (السابعة/أولاً) من مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي .
- [35] المادة الثانية من المرسوم بقانون الصادر في 1935 .
- [36] مذكرة مفوض الحكومة (Baudoun) بشأن قضية ضد جمعية (Albastella) وصدر فيها حكم لمجلس الدولة الفرنسي للتفصيل أكثر د. أفكار عبد الرزاق.
- [37] المادة (الثانية/الأولى والثالثة) من مرسوم الاجتماعات العامة والمظاهرات رقم 14 لسنة 1923.
- [38] المادة السابعة من مرسوم الاجتماعات العامة والمظاهرات رقم 25 لسنة 1954 الملغى.
- [39] المادة الرابعة من قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات رقم 115 لسنة 1959 الملغى.
- [40] المادة الرابعة/ثانياً من قانون تنظيم المظاهرات في إقليم كردستان – العراق رقم 11 لسنة 2010.
- [41] القسم 4 من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 19 لسنة 2003 والمعنون بـ "الأشعار كتابياً بالتجمع . .".
- [42] المادة السابعة من مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي.
- [43] نصت المادة التاسعة من مرسوم الاجتماعات العامة والمظاهرات في الطرق العمومية في القانون المصري رقم 14 لسنة 1923 على أن (تسري أحكام المادة الأولى الفقرة الأولى من المادة الثانية والفقرتان الأولى والثالثة من المادة الثالثة والفقرات الأربع الأولى من المادة الرابعة والفقرتان الأولى والثانية (2، 3، 4، 5 من المادة السابعة على كل أنواع الاجتماعات والموكب والمظاهرات...).
- [44] القسم 4 من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 19 لسنة 2003 . .
- [45] المادة (السادسة) من مرسوم الاجتماعات العامة والمظاهرات رقم 25 لسنة 1954 الملغى.
- [46] المادة (الرابعة) من قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات رقم 115 لسنة 1959 الملغى.
- [47] المادة (السابعة/ثانياً) من مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي.