جامعة القاهرة
كلية الحقوق
قسم القانون العام

جامعة البحرين
كلية الحقوق
المكتبة القانونية
COLLEGE OF LAW
LAW LIBRARY
UNIVERSITY OF BAHRAIN

حرية الاجتماع

«دراسة مقارنة»

رسالة للحصول على درجة الدكتوراه فى الحقوق

مقدمة من الباحثة

افكار عبدالرازق عبدالسميع

لجنة الحكم على الرسالة

الاستاذ الدكتور/ محمود عاطف البنا — مشرفا ورئيسا
استاذ القانون العام بكلية الحقوق - جامعة القاهرة

الأستاذ الدكتور/ يسرى العصار — عضوا
استاذ القانون العام المساعد بكلية الحقوق – جامعة القاهرة

الاستاذ المستشار الدكتور/ محمد ماهر ابو العينين — عضوا
نائب رئيس مجلس الدولة

١٤٢٣ هـ - ٢٠٠٢م

K
3256
Ab31
Sa44
pam
c.1
CLL
Thesis

بسم اللّه الرحمن الرحيم

(لايكلف اللّه نفساً إلاوسعها لها ما كسبت وعليها ما أكتسبت ربنا لاتؤاخذنا إن نسينا أو أخطأنا ربنا ولاتحمل علينا إصراً كما حملته على الذين من قبلنا ولاتحملنا ما لاطاقة لنا به وأعف عنا وأغفرلنا وأرحمنا أنت مولانا فأنصرنا على القوم الكافرين)

صدق اللة العظيم

سورة البقرة أيه ٢٨٦

إهداء

الى روح والدتي التي علمتني أن العلم هـو
السبيل لتحطيم القيود وللوصول للحرية

والى زوجـي تـؤام روحـي الـذي سـاعدني
وشد من ازري لتعبر سفينتي الـي بـر الأمـان
وساهم في بناء مستقبلي بنصيب وافر

شكـــر وتقـــديـــر

إلـى الأسـتاذ الفـاضل الدكتـور / محمـود عاطف البنا الذى شرفنى بإشرافه علـى رسـالتى والـذى لـولاة مـا أقدمـت علـــى الكتابة فى هذا الموضوع .

والى كل من قدم لى يد المســاعدة فـي إظهار هذه الرسالة الى حيز الوجود أقدم جزيل الشكر والعرفان بالجميل .

مقدمة

قال الله تعالى "ولقد كرمنا بنى أدم"

صدق الله العظيم

فالكرامة عصب كيان الإنسان ووسيلته للحفاظ على حقوقه وحرياته ، فالحياة الحرة الكريمة اللائقة هى مقصد كل إنسان على ظهر الأرض ، فبدون الحرية تفقد الحياة كل قيمتها ، مثلما يفقد الإنسان حياته بسلب الماء والهواء .

فالحرية بصفة عامة هي مطلب كل فرد من اجل المحافظة على كرامته ومستوى معيشته اللائق ، هذا بالنسبة لجميع الحريات ، فجميعها مترابط ولا يمكن سلب إحداها في مقابل إطلاق أخرى فالسلب لاحداها هو انتقاص واعتداء على باقي الحريات.

ولان شخصية الإنسان تتمثل في طبيعته الاجتماعية ، فهو لا يعيش منعزلا عن أفراد مجتمعه ، بل ينخرط معهم ، عن طريق تبادل المصالح والآراء والمناقشات ، لهذا كان من الطبيعي ان يتجه فكر الإنسان إلى عقد الاجتماعات لتبادل الآراء والمناقشات الخاصة بحياته الاجتماعية والثقافية والسياسية وغيرها ، للوصول إلى أفضل الحلول لما يثار من مشاكل في مختلف شئون حياته ، وهنا يتضح أهمية حرية الاجتماع وارتباطها بالحريات الأخرى .

ومن هذا المنطلق كان اهتمامنا بالحرية ، ولان حرية الرأى والتعبير هى عصب الحريات بصفة عامة ، ولان القضاء الإداري والدستورى قد اجمع على ان عقد الاجتماعات يعتبر قناة من قنوات تبادل الآراء ، فعقد الاجتماع هو وسيلة من وسائل ممارسة حرية الرأى والتعبير ، التى لا يجوز فصلها عن أدواتها ووسائل مباشرتها ، فهذا الفصل يؤدى إلى فقد حرية الرأى قيمتها ومغزاها ، ومن ذلك فان

الحق في التجمع يرتبط ارتباطاً وثيقاً بحرية الرأى والتعبير . بل ان الحق في التجمع يعد أفضل قناة من قنوات حرية الرأى والتعبير ، لان هذا الحق يمارس عن طريق الكلمة المقولة التى تعد أهم وأخطر وسائل التعبير ، لعظيم تأثيرها النفسى على الأفراد الذين يسمعونها ، مما يجعل لحرية الرأى والتعبير أثارها الفعال لتحقيق أهدافها ، من هنا ترجع أهمية حرية الاجتماع عن الحريات الأخرى .

ومن منطلق هذه الأهمية وبالإضافة إلى أسبقية حرية الاجتماع فقد جعلناها محل دراستنا في هذا المبحث ، ولان ضمان ممارسة هذه الحرية يختلف من بلد إلى أخر ، لذلك جعلنا دراستنا على المستوى الدولى ، ولان الضمانات الحقيقية تظهر في المجتمع الديمقراطى الحر ، لذلك بدأنا دراستنا ببحث حرية الاجتماع في الديمقراطيات الغربية ثم تناولنا بحث هذه الحرية في مصر .

وقد تخيرنا من الدول الديمقراطية كلاً من إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية ، وفرنسا ، ويرجع السبب في اختيارنا لهذه الدول إلى أن حرية الاجتماع فيها اختلفت حسب وضعها الدستورى ، فالنظام الانجليزى لم يعتبر هذه الحرية قائمة بذاتها وانما اعتبارها نابعة من الحرية الشخصية ، والنظام الأمريكي قد اكتفى بالنص على هذه الحرية في الدستور واعتبر ذلك ضمانة كافية لهذه الحرية ، بينما النظام الفرنسى لم ينص على حرية الاجتماع في صلب الدستور وانما أفرد لها قانونا خاصا مفصلا لإجراءات عقدها وسلطات الإدارة حيالها .

خطة البحث :-

على هدى مما تقدم بدأنا بحثنا باستعراض مفهوم حرية الاجتماع ، حيث تحدثنا عن تعريف ونشوء حرية الاجتماع ، ثم تناولنا مدى علاقة حرية الاجتماع بالحريات الأخرى .

ثم انتقلنا إلى بحث حرية الاجتماع في الديمقراطيات الغربية ، حيث استعرضنا الديمقراطية وعلاقاتها بحرية الاجتماع على المستوى الدولى ، ثم تناولنا بحث حرية الاجتماع في كل من إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا ، حيث أوضحنا موقف المشرع والفقه والقضاء من هذه الحرية ، في كل من هذه الدول ، ثم أوضحنا المبادئ المستخلصة من التنظيم القانونى لحرية الاجتماع في هذه الدول ، وذلك في ظل الظروف العادية والظروف الاستثنائية لكل منهم .

وأخيرا تناولنا بحث التنظيم القانونى لحرية الاجتماع في مصر ، حيث استعرضنا الخلفية التاريخية لحرية الاجتماع في مصر ، ثم تناولنا بحث حرية الاجتماع في ظل القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ وتعديلاته .

وأوضحنا موقف الفقه والقضاء الإداري والدستورى من هذه الحرية ثم تناولنا ضمانات حرية الاجتماع ، وبعد ذلك تعرضنا للمبادئ المستخلصة من التنظيم القانونى لحرية الاجتماع في مصر في ظل الظروف العادية والاستثنائية .

وفى نهاية بحثنا قدمنا مبحث خاص تحت عنوان " **نحو قانون افضل** " قمنا فيه بتقييم قانون الاجتماعات العامة في مصر واستعرضنا فيه اقتراحاتنا بخصوص ضمان ممارسة حرية الاجتماع .

وبناء على ذلك أصبحت خطة دراستنا على النحو التالى :-

فصل تمهيدى : مفهوم حرية الاجتماع .

المبحث الأول : تعريف ونشوء حرية الاجتماع .

المبحث الثانى : مدى علاقة حرية الاجتماع بالحريات الأخرى .

الباب الأول : حرية الاجتماع في الديمقراطيات الغربية :

فصل تمهيدى : الديمقراطية وعلاقاتها بحرية الاجتماع على المستوى الدولى

المبحث الأول : الديمقراطية وحرية الاجتماع .

المبحث الثانى : حرية الاجتماع على المستوى الدولى .

الفصل الأول : حرية الاجتماع في الديمقراطيات الغربية .

المبحث الأول : حرية الاجتماع في إنجلترا .

المبحث الثانى : حرية الاجتماع في الولايات المتحدة الأمريكية .

المبحث الثالث : حرية الاجتماع في فرنسا .

الفصل الثانى : المبادئ المستخلصة من التنظيم القانونى لحرية الاجتماع فى الديمقراطيات الغربية .

المبحث الأول : ضوابط حرية الاجتماع في الأحوال العادية في إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا .

المبحث الثانى : ضوابط حرية الاجتماع في الأحوال الاستثنائية في إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا .

الباب الثانى : التنظيم القانونى لحرية الاجتماع فى مصر .

الفصل الأول : حرية الاجتماع في مصر .

تمهيد : الخلفية التاريخية لحرية الاجتماع في مصر .

المبحث الأول : حرية الاجتماع في ظل القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ وموقف الفقه من هذه الحرية .

المبحث الثانى : موقف القضاء الإدارى من حرية الاجتماع .

المبحث الثالث : موقف القضاء الدستورى من حرية الاجتماع .

الفصل الثانى : ضمانات حرية الاجتماع وضوابطها .

المبحث الأول : ضمانات حرية الاجتماع .

المبحث الثانى : المبادئ المستخلصة من التنظيم القانونى لحرية الاجتماع في مصر في الأحوال العادية والاستثنائية .

فصل تمهيدى

مفهوم حرية الاجتماع

سنتناول في هذا الفصل نبذة عن تعريف الحرية بوجه عام ، وتصنيفها من حيث كونها من الحريات العامة أم الخاصة ، مع توضيح مبسط عن خصائص الحريات العامة وحدودها ، ثم نتناول تعريف حرية الاجتماع وأنواع الاجتماعات ، محاولين إلقاء الضوء على موقع حرية الاجتماع من الحريات العامة ، مع نبذه عن نشوء حرية الاجتماع في النظم القديمة والشريعة الإسلامية .

ونتحدث أخيرا عن مدى علاقة حرية الاجتماع بالحريات الأخرى

وذلك في مبحثين من هذا الفصل على التوالى :-

المبحث الأول : تعريف ونشوء حرية الاجتماع .
المبحث الثانى : مدى علاقة حرية الاجتماع بالحريات الأخرى .

المبحث الأول

تعريف ونشوء حرية الاجتمـــاع

نقسم هذا المبحث إلى مطلبين : نتناول في الأول تعريف الحريـــة بوجـــه عام، مع نبذه عن الحرية والحق ، وعما إذا كانت الحريات عامة ام خاصة ، مـــع توضيح خصائص وحدود الحريات العامة ، ثم نلقى الضوء على تعريـــف حريـــة الاجتماع بصفة خاصة وأنواعها وموقعها بين الحريات العامة الأخرى .

وفى المطلب الثانى نتناول نشوء حرية الاجتماع في النظم القديمـــة وفـــى الشريعة الإسلامية .

المطلب الأول

الحريات العامة

وموقع حرية الاجتماع منها

يشمل هذا المطلب على فرعين : الأول يتناول تعريف الحرية بوجه عـــام مع توضيح مدلول الحق والحرية ، ثم يتناول كون الحرية خاصة ام العامـــة ، ثـــم يوضح خصائص الحريات العامة وحدودها .

ويتناول الفرع الثانى تعريـــف حريـــة الاجتمـــاع بوجـــه خـــاص لغويـــا واصطلاحيا، ويتناول أنواع الاجتماعات مع توضيح خصائص كل نوع منها ومـــا يميزها .

الفرع الأول

الحرية بوجـــه عـــــام

تعريفها – تصنيفها – خصائصها – حدودها

البند الأول :

تعريف الحرية

الحرية في **مفهومها اللغوى** تعنى الخلاص من التقييد والعبوديـــة والظلـــم والاستبداد ، وان يكون للفرد القدرة على الاختيار ، وان يفعل ما يشاء وقتما يشاء .

أما الحرية في **مفهومها التشريعى** كما جاء بالمادة الرابعة من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الذى أصدرته الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ تعنى " القدرة علـــى عمل كل ما لا يضر " [١]

والحرية في **مفهومها الاصطلاحى** أثارت جدلا طويلا على مر العصور المختلفـــة وتعددت آراء الفقهاء في تعريفها وتبينت ، وهذا ما حدا ببعض الفقهاء إلى اعتبـــار الحرية إحدى عجائب العالم حيث اعتبارها ثامن عجيبة تضاف إلى عجائب العـــالم السبع . [٢]

واذ حرم منها الإنسان فقد أمله الذى يسعى لتحقيقه وتسلب كذلك إنسانية وأرادتـــه حيث ان غاية الفرد أن ينعم بالحرية ويتخلص من القيود التى تفرض عليه من قبـــل الدولة.

والحرية ذاتها قد يستخدمها الحكام كشعار لإخفاء اســـتبدادهم وطغيانـــهم " ويذكر التاريخ ان مدام Rolland إحدى زعيمات حزب الجـــيروندبين الواقفيـــن

---

[١] الأستاذ/محمد حافظ عبد الحفيظ سليمان-حرية الرأى والتعبير- رسالة ماجستير- كلية الحقـــوق القاهرة- ص٦٢

[٢] د / عبد الحميد متولى – الحريات العامة – نظرات فى تطورها وضماناتها ومستقبلها – منشاة المعارف بالاسكندرية – سنة ١٩٧٥ – ص ٩

موقف المعارضة من حزب الجبليين أو اليعاقبة Jacobiens الذى استأثر بالحكم في بعض الفترات إبان الثورة الفرنسية هذه السيدة التى تم إعدامها يسجل لها التاريخ وهى – بين أعواد المقصلة قبل ان تلفظ أنفاسها الأخيرة قولتها المشهورة " آيتها الحرية كم من الجرائم ترتكب باسمك " [1]

" O, liberté que de crimes on comnit en ton nom "

ويقول J-Rivero جان ريفيرو في تعريفه للحرية . " ان الحرية كلمة هائلة يعرفها Littre بانها وضع عدم انتماء الإنسان إلى إي سيد " .

ويعرف بعض الكلاسيكيين بأنها القدرة على أن تريد أولا تريد أو بأنها قدرة الإنسان على أن يمارس كل أموره بنفسه .

ويعرف Maurice Hauriou الحرية بأنها مجموعة الحقوق المعترف بها والتى تعتبر أساسية عند مستوى حضارى معين مما يجعل من الواجب حمايتها حماية قانونية خاصة تكفلها الدولة وتضمن عدم التعرض لها وتبين وسائل حمايتها.

ويشير J-Rivero إلى ان الحريات العامة هى حقوق اعترفت بها الدولة ونظمتها وضمنت حمايتها فالحرية هى (مجموعة الحقوق المعترف بها والتى اعتبرت أساسية ويجب بالتالى أن تتمتع بوصفها هذا بحماية قانونية خاصة تكفلها الدولة وتضمنها بعدم التعرض لها وبيان وسائل حمايتها . [2]

ويقرر مونتسكيو بأن الحرية لا تقوم على أن يصنع المرء ما يريد بشكل مطلق وأنما ترتكز في مجتمع تسوده القوانين على شقين أولهما أن يصنع المرء ما يريد وثانيهما آلا يكره المرء على صنع ما لا يريد . [3] .

---

[1] د / سعاد الشرقاوى – نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانونى – دار النهضة العربية بالقاهرة سنة ١٩٧٩ ، ص ١٤ .

[2] د / منيب محمد ربيع – ضمانات الحرية فى مواجهة سلطات الضبط الادارى – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق جامعة عين شمس سنة ١٩٨١ – ص ١٢٨ .

[3] نقلا عن د / سعاد الشرقاوى – المرجع السابق – ص ١٠٥ / ١٠٦ .

ويعرفها جون لوك بأنها قدرة الإنسان أو سلطته في أن يفعل أو أن يقـــدم على ان يفعل أى تصرف . [١]

ويعرف البعض الحرية بأنها " الملكية الخاصة التى تميز الإنسان من حيث كونه موجودا ، عاقلا ، تصدر أفعاله عن إرادته هو ، لا عن إرادة أخرى غريبـــة عنه " [٢]

ويعرفها الدكتور / طعيمة الجرف بأنها تأكيد كيان الفـــرد تجـاه سـلطة الجماعة بما يعنى الاعتراف للفرد بالإرادة الذاتية والاتجاه في نفس الوقـــت إلـــى تدعيم هذه الإرادة وتقويتها بما يحقق للإنسان سيطرته على مصيره . [٣]

ويعرفها الدكتور / نعيم عطية بأنها عبارة عن مكنات الفرد فـــي اقتضـــاء امتناع السلطة عن الاتيان بعمل في بعض مجالات النشاط الفردى ، وتلتزم السـلطة ازاء هذه المكنات بأن تغل يدها عن التعرض للفرد فـــي نواحـــى نشـــاط الماديـــة والمعنوية مفسحة له المجال للتعبير عن ذاتيته . [٤]

ويعرف أستاذنا الدكتور / عاطف البنا الحرية على المستوى الفردى بقـدرة الإنسان على تحديد تصرفاته وأن يدبر شئونه بنفسه ، وعلى المســتوى الجمـاعى تعنى الحرية قدرة اعضاء الجماعة على تحديد شئونهم الجماعية بأنفسهم . [٥]

---

[١] د / احمد جلال محمود حسن - حرية الرأى فى الميدان السياسى فى ظل مبدأ المشـروعية - رسالة دكتوراه - كلية حقوق الاسكندرية - ص ٢١ ، ٢٢ .

[٢]) د / زكريا ابراهيم - مشكلة الحرية - مكتبة مصر - بالقاهرة سنة ١٩٧١ - ص ١٨

[٣] الأستاذ الدكتور / طعيمة الجرف - نظرية الدولة والاسس العامة للتنظيم السياسى - مكتبـــة القاهرة الحديثة بالقاهرة - سنة ١٩٦٤ - ص ٤٧٠ ، ٤٧١ .

[٤] د / نعيم عطيه فى الروابط بين القانون والدولة والفرد - دراسة فى الفلسفة القانونيـة - دار الكتاب العربى للطباعة والنشر سنة ١٩٦٨ - ص ١٥٤ .

[٥] استاذنا الدكتور / عاطف البنا - حدود سلطة الضبط الادارى - مجلة القانون والاقتصـــاد - العددان الثالث والرابع - سنة ٤٨ سبتمبر - ديسمبر ١٩٧٨ - مطبعة جامعة القـــاهرة - طبعـة ١٩٨٠ - ص ٤٠٤ .

ونحن نرى أن الحرية هى مجموعة من الحقوق تكفل للفرد القدرة على ممارسة شئون حياته التى لا يستغنى عنها ، وهذه الحقوق غير مطلقة وانما تقيدها حرية الاخرين . وعليه يجب ان تكون هذه الحقوق محاطة بسياج من التنظيم والحماية القانونية . فالحرية اذن القدرة على فعل ما يريده الإنسان في ظل حماية القانون ، وبشرط عدم الاضرار بالغير . وحدود الإنسان في حريته تعنى ضمان لتمتع الاخرين بحرياتهم .

الحرية والحق :

اختلف الفقه حول الاساس الذى تقوم عليه التفرقة بين الحرية والحق وذهبوا إلى مذاهب واتجاهات عديدة :-

الاتجاه الأول :

ذهب أتجاه بعض الفقه إلى أن الحريات العامه هى رخص أو إباحات ، وأنها مكنات يعترف بها القانون للناس كافة ، دون أن تكون محلا للاختصاص الحاجز ولكنها تولد حقا قانونيا إذا اعتدى عليها . فالحرية في رأى هذا الاتجاه هى مجرد مكنه للحصول على الحق بمعناه الاصطلاحى . وتطبيقا لذلك فإن حرية التملك هى مجرد رخصة ، أما الملكية ذاتها فهى حق ، أى أننى اتمتع بالحرية في أن أتملك ، ولكننى لا أتمتع بالملكية كحق قانونى لى آلا بعد أن أتملك شيئا بالفعل ، وتقع محاولة من الغير للاعتداء عليه . [1] .

آلا أن هذا الاتجاه قد أخذ عليه بأنه يقرن وجود الحق القانونى بشرط وقوع اعتداء عليه ، بينما أن وجود الحق القانونى يعتبر منفصلا عن حدوث الاعتداء وسابقاً عليه ، فمن غير المنطق أن يرتبط وجود الحق من عدمه بالاعتداء عليه ،

---

[1] د / عبد الحكيم حسن محمد عبد الله - الحريات العامة في الفكر والنظام السياسى فى الاسلام . دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه ، حقوق عين شمس ١٩٧٤ ، ص ١٧٦ ، ١٧٧ .

إذا لولا كونه حقا معترفا به من القانون لما وقع ما يمكن أن نسميه اعتداء على ذلك الحق مجرماً من القانون .

الاتجاه الثانى :

ويذهب هذا الاتجاه في التفرقة بين الحريات العامة وحقوق الإنسان على أساس ان الحريات العامة هى "القدرة على تقرير المصير منظمة بواسطة القانون الوضعى" بينما حقوق الإنسان " تقوم على فكرة القانون الطبيعي التى تسمح للإنسان لمجرد كونه إنسانا – ان يتملك مجموعة من الحقوق الملاصقه لطبيعته والتى لا يمكن انكارها أو الاعتداء عليها ، وعلى القانون الوضعى أن يعترف بتلك الحقوق الطبيعية ويحميها". (١)

فذلك الاتجاه يذهب إلى أن الحريات العامة هى حقوق الفرد المعترف بها من قبل السلطات العامة ، فهى تعتبر جزء من القانون الوضعى ومصدرها وضعى حيث أن الإرادة الشعبية هى التى قامت بوضع الدستور والقانون .

أما حقوق الإنسان فترتكز في هذا الاتجاه على فكرة القانون الطبيعي التى تمنح الإنسان مجموعة من الحقوق التى لا يمكن الاعتداء عليها أو النقص منها كما يتعين على القانون الوضعى الاعتراف بها ويحميها واذا ما اعترف بها القانون تدخل في نطاق الحريات العامة .

فالحريات العامة في هذا الأتجاه هى ذلك الجزء من حقوق الإنسان الذى تجاوز حدود القانون الطبيعي ودخل في نطاق القانون الوضعى .

إلا ان هذا الاتجاه عاد وأكد أنه ليست كل حقوق الأنسان – حتى ولو كان معترفا بها من القانون الوضعى – يمكن ان تعتبر حريات عامة إذ أن قائمة حقوق الإنسان في العصر الحديث أصبحت تتضمن نوعا جديداً من الحقوق ذات الطابع الاجتماعى – كحق الإنسان في الأمن الاجتماعى والاسكان والتعليم وغيرها – التى لا تعتبر حريات عامة بالمعنى القانونى الدقيق الذى تلتزم الدولة قانونا بحمايته . (٢)

---

(١) Jean Rivero. Lesliberte's Publiques, Themis Droit, presses universitaires de France , paris, 1980 , P.P.23 – 24 .

(٢) راجع : جان ريفيرو ، – المرجع السابق – ص ٢٣ ، ٢٤

وبذلك نجد أن هذا الاتجاه عاد وهدم أساس التفرقة الذى وضعه بنفسه ، بالأضافة إلى ذلك فإن الأساس الذى قام عليه هذا الاتجاه يعتبر واهيا للتفرقة بين الحريات العامة وحقوق الإنسان ، وذلك لأنه إذا كانت هناك حقوق أو حريات جديدة لا تلتزم جميع الدول قانونا بحمايتها ، فإن هذا لا يرجع إلى كونها حقوق إنسان وليست حريات عامة ، وإنما يرجع إلى كونها حريات عامة حديثة ومرتبطة بالفكر الاشتراكى ، ومن هنا فان دولا كثيرة يغلب عليها الفكر الرأسمالى لم تعترف بها بعد ولا تعتبر أن هناك التزاما على الدولة بضرورة توفيرها وحمايتها ، لذا نجد دولا عديدة لم تعترف حتى اليوم ببعض الحريات العامة التقليدية التى لا خلاف على كونها حريات عامة بالمعنى الدقيق ، ولم تورد النص عليها في دساتيرها أو قوانينها الوضعية. [1]

الاتجاه الثالث :- يقيم هذا الاتجاه التفرقة بين الحق والحرية على أساس أن الحق يكون له موضوع محدد بينما الحرية هى مجرد إباحة لنشخص ان يمارس نشاطه كما يشاء . أى أن الحق خاص والحرية عامة . [2]

بمعنى ان الحق لا يعتبر مباحا لأى شخص ، فهو مباح لمن توافرت فيه شروطه . فالحق هو كل مكنه تثبت لشخص من الاشخاص على سبيل التخصيص، فمثلا ملكية شئ معين تعتبر حقا لمن توافرت فيه شروط ملكية هذا الشئ ، وكذلك كحق الشخص في اقتضاء دين من الديون .

---

[1] فى هذا المعنى راجع د / عادل بسيونى - الاصول التاريخية والفلسفية لحقوق الانسان سنة ٩٦-٩٧ - ص ٦ ، ٧ .

[2] د / جلال على العدوى - المراكز القانونية مضمونها (فكرة الحق ووجوده وواجباته) مؤسسة الثقافة الجامعية ٤٠ شارع د / مصطفى مشرفة سنة ١٩٩٨ ص ٦٣

والحرية في هذا الاتجاه تكون مباحة للكافة ، فهى من المكنات التى يعترف بها القانون للناس كافة دون أن تكون محلا للاختصاص الحاجز وذلك مثل حرية العقيدة .

ويؤخذ على هذا الرأى أنه يقيم التفرقة على أساس غامض ، كما أنه إذا كان من عناصر الحق الاستئثار فانه لا يكون استئثاراً بالحق ذاته وإنما بالقيمة التى يرد عليها الحق فلا يستأثر أحد بحق الملكية كما لا يستأثر احد بحرية العقيدة ، فان كان يمكن القول بأن كل مالك يستأثر بالشئ الذى يرد عليه حق الملكية ، فانه لا يمكن القول بان كل شخص يستأثر بالعقيدة التى يختارها أو بجزء منها .

الاتجاه الرابع :

يقيم هذا الاتجاه التفرقة بين الحق والحرية على أساس تفرقة بين مرحلتين يمر بهما المركز القانونى :

الاولى : إنشاء مركز قانونى ، وهنا نكون بصدد حريات .

الثانية : أثار المركز القانونى ، ونكون هنا بصدد حقوق ترتبت على انشاء المركز .

فقبل ان تتقرر للشخص حقوق المالك أو البائع تكون له حرية التملك أو التعاقد ، فاذا أستعمل هذه الحرية يكون انتقل من مرحلة انشاء المركز القانونى إلى مرحلة انتاج اثاره حيث تتقرر للشخص حقوق المالك أو البائع . (١)

واخذ على هذا الاتجاه انه يحصر الحريات في تلك التى تخول للشخص الدخول في مركز قانونى كحرية التعاقد وبذلك يخرج من نطاق الحريات مالا يمكن اخراجه منه كحرية العقيدة وحرية الرأى ، وهذا الاتجاه يضع الحرية الشخصية في

---

(١) د / جلال على العدوى – المرجع السابق – ص ٦٥ وما بعدها .

مركز قانونى ، يتمثل في القدرة على انشاء المركز القانونى وفى التزام الاخريـــن بعدم الاعتداء على حريته ، وهذا لا نسلم به وذلك لأن الحرية الشخصية لا تفترض وجود مراكز قانونية متفاوته بين الاشخاص بل تفترض وجود الاشخاص في نفـس المراكز القانونية .

الاتجاه الخامس :

هذا الاتجاه وان كان يجعل التفرقة بين الحرية والحق تفرقة شكلية ، آلا انه – وبحق – يردهما إلى طبيعة واحدة ، فالحق عند هذا الاتجاه ما هـــو آلا مظـــهر أساسى من مظاهر الحرية وان الحريات العامـــــة والحقـــوق الطبيعيـــة للإنســـان اصطلاحان مترادفان.[1]

ويؤيد البعض هذا الرأى فيذهب إلى " عدم التفرقة بين ما هو حق وبين مـــا هو حرية حيث اصبح التعبيران متداخلين ومترادفين إلى حد بعيد فلم يعـــد هنـــاك فارق بين حق التملك وحرية التملك مثلا . ويستخدم الفقهاء كـــلا التعبـــيرين لاداء نفس المعنى .

فضلا عن وجود عنصرى الحق في الحريات العامة وهما :

<u>الأول</u> : قدرة الشخص على فعل معين .

<u>الثانى</u> : وجود وسائل قانونية لاحترام هذا العمل . فالحرية العامة أو الحق العـــام يتضمن هذين العنصرين ، فحرية ابداء الرأى مثلا تجعلك ان تكتب أو تذيع رايـــك على اية صورة ، كما تيسر لك وسائل القانون للتغلب على اية صعوبة تواجهها. [2]

---

[1] د / يحيى الجمل – النظام الدستورى فى جمهورية مصر العربية مع مقدمة فى دراسة المبادئ الدستورية العامة – دار النهضة العربية سنة ١٩٧٤– ص ١٤٤ .

[2] د / جميل الشرقاوى – دروس فى اصول القانون – الكتاب الثـــانى – نظريـــة الحـــق – دار النهضة العربية – القاهرة سنة ١٩٧٠ – ص ٢٩ ، ٣٠ .

والحرية – من وجهة نظرى – هى حق كامل الاركان ، فالحرية والحق لا يختلفان بل انهما وجهان لعملة واحدة .

البند الثانى :

تصنيف الحرية عامة أم خاصة

اختلف الفقه في تقسيم الحريات فالبعض قسمها إلى حريات فردية وحريات اجتماعية ، والبعض قسمها إلى حريات خاصة وحريات عامة ، كما اختلف الفقهاء في تعريف الحريات الفردية والحريات الاجتماعية . فذهب فريق إلى أن الحريات الفردية هى حريات شكلية وليست حقيقية لإنها لا تلزم الدولة بالتزامات ايجابية وانما تلزمها بالتزامات سلبية فانها لا تستطيع أن تنشئ حقا للفرد في مواجهة الدولة، فمثلا لا يكون في استطاعة الفرد أن يطالب دولته بأن توفر له مسكنا أو غذاء أو لباسا مناسبا وانما تقتصر هذه الالتزامات على منع الدولة من الاعتداء على الحرية اذ انها ذا طابع قانونى مقيد لسلطة الدولة يمنعها من الاعتداءعلىأى حرية .

ويرى أصحاب هذا الرأى أن الحريات الفردية يتمتع بها اصحاب القدرة المادية وحدهم لانهم هم الذين يستطيعون ممارستها فأصحاب الثروة هم الذين يمارسون حق الملكية والذين يسيطرون على الاحزاب السياسية هم الذين يتمتعون بحق الترشيح .

أما الحريات الاجتماعية فهى التى تفرض على الدولة التزامات ايجابية في مواجهة الأفراد كأن تضمن لهم المعيشة المناسبة بان توفر لهم العمل والتعليم المناسب وتؤمنهم ضد المرض والعجز . [1]

---

[1] د / عبد الحكيم حسن محمد – الحريات العامة فى الفكر والنظام السياسى – المرجع السابق – ص ١٢٣ .

وهذا الرأى مردود عليه بان الحقوق الفردية تتضمن في بعض الدول الاشتراكية التزامات وخدمات ايجابية تقوم بها الدولة قبل الأفراد كحرية الصحافة فانها تمكن كل فئات الشعب من ممارستها .

أما الحريات الاجتماعية فانها قد لا تلزم الدولة بالتزامات ايجابية في مواجهة الأفراد وانما قد تلزمها بالتزامات سلبية كالامتناع عن الاعتداء عليها . كحق الاضراب وحق تكوين النقابات وهما من الحقوق الاجتماعية وهما يمثلان حريات سلبية . [١]

وذهب فريق اخر إلى أن الحريات الفردية هى التى يكون صاحب الحق فيها فرد معينا ، وان الحريات الاجتماعية هى التى يكون صاحب الحق فيها فئة أو جماعة أو طائفة أو هيئة . [٢] .

وهذا الرأى مردود عليه أن الحريات الفردية التقليدية قد يكون صاحبها فئة أو جماعة أو طائفة مثل حق تكوين الجمعيات ، وحرية الاجتماع ، وحرية الصحافة وهذه الحريات يمكن أن تسمى حريات جماعية لان المفترض فيها ان تمارس بواسطة جماعة أو فئة معينة أو طائفة ، وقد يكون صاحب بعض الحقوق الإجتماعية فردا معينا يمارسها وحدة كحق العمل وحق التأمين الصحى .[٣]

وهذا الرأى مردود عليه من بعض الفقهاء بان الحريات الفردية ليست فردية بالمفهوم الدقيق ، اذ الحقوق تنشأ في نطاق الجماعة وقيمتها تظهر عندما تكون سلطة يمارسها صاحبها تجاه الجماعة وتبعا للقواعد التى تنظمها لممارستها ،

---

(١) د / ثروت بدوى - النظم السياسية - الجزء الاول - النظرية العامة للنظم السياسية طبعة ١٩٧٠ - ص ٣٨٢

(٢) مشار اليه عند د / ثروت بدوى - المرجع السابق - ص ٣٨١

(٣) مشار اليه عند الدكتور / ثروت بدوى - المرجع السابق - ص ٣٨٢ .

ومن ثم فان غالبية الحريات على السواء تعتبر حريات فردية من حيث صاحبها واجتماعية من حيث ممارستها ، لان الجماعة هى التى تنظمها وتقييدها بما لا يضر بمصالح الجماعة . [١]

هذا النقد – من وجهة نظرنا – يجعل كل الحريات على السواء تعتبر حريات فردية من حيث صاحبها واجتماعية من حيث ممارستها ، مع أنه في حقيقة الامر أن غالبية الحريات وليست كلها تعتبر فردية من حيث صاحبها واجتماعية من حيث ممارستها ، وعلى سبيل المثال حرية اصدار الصحف في القانون المصرى غير مصرح بها للافراد [٢].

وذهب فريق رابع من الفقه إلى ان الحريات الخاصة هى التى تتصل بالعلاقات بين الأفراد وبعضهم دون تدخل من جانب الدولة كحرية التعاقد والزواج والحرية النقابية وان الحريات العامة هى التى تتصل بالعلاقات بين الأفراد والدولة كحرية الرأى والتعليم والانتقال .

وهذا الرأى مردود عليه – وبحق انه لا يوجد ما يمكن ان يسمى بالحريات الخاصة للإنسان ، بل ان جميع الحريات هى حريات عامه اذ ان الدولة أصبحت تعتبر نفسها اليوم طرفا اساسيا في إي علاقة تتصل بموضوع الحريات . إذا انها تتدخل في العلاقة بين الأفراد بعضهم البعض بتنظيم تلك العلاقة وحمايتها عن طريق التشريعات التى تسنها واللوائح والقرارات حتى لا تتعرض الحرية لعواصف لا يحمد عقباها وللمحافظة عليها بعدم الاعتداء على حريات الاخرين . واما ان

---

(1) Georges Burdeau,: Manuel de Drait public paris 1948 . P . 104 .
Golliard , Claude – Albert : " Libertés publiques " paris 1959 . P.126 – 127 .

(٢) حيث نظمت المادة ٢٠٩ من الدستور الحالى المعدل سنة ١٩٨٠ حق اصدار الصحف حيث نصت على ان " حرية اصدار الصحف وملكيتها للأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة وللاحزاب مكفولة طبقا للقانون " فالتعداد المنصوص عليه فى تلك الفقره لم يشمل الافراد ، وبالتالى لا يحق للاشخاص الطبيعيين ممارسة حق اصدار الصحف

تكون طرفا أساسيا مع الأفراد . بل ان الحريات لا تعتبر حريات مشـــروعة إلا إذا تدخلت الدولة باباحتها والنص عليها في القوانين الوضعيـــة وتنظيـم ممارســتها وضمان احترامها .

ومن هذا الاستطراد يتبين انه ليس من المقبول ان نميز بين الحرية الخاصة والحرية العامة ، اذ ليس ثمة ما يسمى بالحرية الخاصة ، بل ان جميع الحريـــات هى حريات عامة إذ أن تدخل السلطة وفرضها التزامات معينة بواســطة قوانيـها وتشريعتها تلزم الأفراد باحترام حريات بعضهم البعض والا تعرضـــوا للعقوبـات المنصوص عليها في تلك التشريعات .

وهذا لا يمنع أن للأفراد حرياتهم الشخصية التى تدرج تحت هذه الحريـات العامة كحقه في المسكن والملكية الخاصة والعقيدة .

واذ كنا انتهينا إلى ان جميع الحريات هى حريات عامة ، آلا ان الفقه اخـذ في تصنيف هذه الحريات إلى عدة تصنيفات ، قد يكون من الصعوبة بمكان الالمـلم بهذه التصنيفات المتعددة على انه يمكن استعراض تلك التصنيفات وردها إلى عـدة اتجاهات رئيسية :-

الاتجاه الأول :- قسم الحقوق والحريات إلى حقوق مادية وحقوق معنوية . ويندرج تحت الحقوق المادية – حرية الإنسان الشخصية – حق الملكية الخاصة – حريـــة المسكن – حرية العمل والتجارة والصناعة .

ويندرج تحت الحقوق المعنوية – حرية العقيدة – حرية الرأى والفكـــر – حرية الاجتماع – تكوين الجمعيات – حرية الصحافة – حرية التعليم – حق تقديـم العرائض والشكاوى . [1]

---

[1] د / عثمان خليل عثمان – الاتجاهات الدستورية الحديثة – القاهرة ١٩٥٦ – ص ١١١، ١١٢.

الاتجاه الثانى :- قسم الحقوق إلى حقوق لصيقة بشخص الإنسان ، وحقوق اجتماعية واقتصادية ويندرج تحت النوع الأول :

١. أمن الفرد .
٢. حرية الحياة الخاصة .
٣. حرية الفكر.
٤. حرية الملكية
٥. حرية الاجتماع .
٦. حق ممارسة الشعائر الدينية .

ويندرج تحت النوع الثانى :-

١. حق الحصول على عمل .
٢. حق الانضمام إلى النقابة .
٣. حق الاضراب
٤. الحق في حماية الصحة والراحة [١]

الاتجاه الثالث :- قسم الحقوق والحريات إلى ثلاث اقسام :-

الأول : الحريات الشخصية وتشمل حرية التنقل وحق الامن وحرمة المسكن وسرية المراسلات واحترام السلامة الذهنية للإنسان .

الثانى : الحريات الفكرية وتشمل حرية الرأى والحرية الدينية وحق التعليم وحرية الصحافة وحق الاجتماع وتكوين الجمعيات .

الثالث : الحريات الاقتصادية وتشمل حق التملك وحرية التجارة [٢] .

---

[١] د / سعاد الشرقاوى - نسبية الحريات العامة - المرجع السابق - ص ٧٢ ، ٧٣ .

[٢] د / ثروت بدوى - النظم السياسية - المرجع السابق - ص ٤٠١ ، ٤٠٢ .

الاتجاه الرابع : يقسم الحقوق والحريات إلى قسمين :

الأول : المساواة المدنية وتشمل المساواة امام القانون والمساواة امام القضاء والمساواة امام الضرائب والمساواة في تولى الوظائف العامة .

الثانى : الحريات الفردية هى تقسم إلى حريات مادية واخرى معنوية . ويندرج تحت الحريات المادية .

١. حق الامن .
٢. حرية التنقل .
٣. حرية الملكية .
٤. حرية المسكن .
٥. حرية العمل والتجارة .

ويندرج تحت الحريات المعنوية .

١. حرية العقيدة والديانة
٢. حرية الاجتماع
٣. حرية الصحافة .
٤. حرية تكوين الجمعيات .
٥. حرية التعليم. [١]

الاتجاه الخامس : يقسم الحقوق والحريات إلى اربعة أقسام :

الأول : **الحرية الشخصية** :- وتشمل حرية التنقل والحق في الامن وحرمة المسكن وحرية المواصلات وحق الشخص ان يكون له شخصيته المستقلة .

---

[١] د / نعيم عطية - مساهمة فى دراسة النظرية العامة للحريات الفردية - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق جامعة القاهرة - سنة ١٩٦٣ - ١٩٦٤ - ص ٢٣٢ .

الثانى :- حرية الانضمام إلى الجماعات :- وتشـــمل حـــق الاجتمـــاع وحريـــة المظاهرات وحرية تأليف الجمعيات .

الثالث : حرية الفكر : وتشمل حرية الصحافة وحرية التعبير عن الـــرأى وحريـــة التعليم وحرية العقيدة .

الرابع :- الحرية الاقتصادية والاجتماعية : وتشمل حق الملكية وحريـــة التجـــارة والصناعة . [1]

الاتجاه السادس : يقسم الحقوق والحريات إلى خمس مجموعـــات مســـتوحاه مـــن نصوص الاعلان العالمى لحقوق الإنسان الصادر عن الجمعية العامة للامم المتحدة في ١٠ ديسمبر ١٩٤٨ :

الاولى : الحرية الشخصية وحرية الجسد : وتشمل حقوق الامن وســـرية الحيـــاة الخاصة وحرية الاتصالات وحرمه المسكن وحرية الانتقال وحق الزواج وتكويـــن اسرة وحق السلامة البدنية .

الثانية : الحقوق القضائية والقانونية :وتشمل حق الدفاع وحـــق المســـاواة امـــام القانون والقضاء وحق التقاضى وحق تقديم العرائض والشكاوى .

الثالثة : الحرية الفكرية والسياسية : وتشمل حرية الرأى والفكر والدين والعقيـــدة والصحافة والابداع الفنى والادبى والاجتماع وتكويـــن الجمعيـــات حـــق الترشيح والانتخاب وتكوين احزاب سياسية وحق اللجوء .

الرابعة : الحقوق الاقتصادية والاجتماعية :- وتشمل حق الملكية الخاصة . وحـــق العمل وحق التجارة والصناعة، وحق المساواة امام الضرائب والتكاليف العامة.

---

[1] د / سعاد الشرقاوى - نسبة الحريات العامة - المرجع السابق - ص ٧٥ ، ٧٦ .

الخامسة : الحقوق التعليمية والثقافية :- وتشمل حق التعليـــم وحــق الارتقــاء بالمستوى الحضارى والثقافى للفرد وحق الابتكار والاختراع العلمى .

الاتجاه السابع :-

يفرق بين حقوق وحريات تقليدية وحقوق وحريات اجتماعية جديدة ، وهـذا الفرق يرتب اثارا قانونية تتمثل في أن الحرية التى تنتمى إلى النـوع الأول تتمتع بحماية قضائية ، أما الحرية التى تنتمى إلى النوع الثانى فهى لا تعدو ان تكون التزاما سياسيا ، لا قانونيا ومجرد وعود من قبل الدولة لا تصلـح لمخاصمتها. وهذا التقسيم هو السائد فقهيا .

ويندرج تحت النوع الأول :

(١) الحريات الشخصية : وتشمل حرية التنقل ، حق الامن ، وحرمة المسـكن، وسرية المراسلات .

(٢) حرية الفكر : وتشمل حرية العقيدة والديانة ، وحرية التعليـــم ، وحريـــة الصحافة، وحرية المسرح والسينما والاذاعة ، وحرية الرأى .

(٣) حريات التجمع : وتشمل حرية الاجتماعات ، وحرية تأليف الجمعيات .

(٤) الحريات الاقتصادية : وتشمل حرية التملك ، وحرية التجارة والصناعة .

ويندرج تحت النوع الثانى :-

. حق العمل وحق الاضراب وحق تكوين النقابات وحق اشتراك العمال فـــي ادارة المشروع وحق الاستمتاع باوقات الفرغ و التأمين الاجتماعى . [١]

---

[١] د / فاروق عبد البر - دور مجلس الدولة المصرى فى حماية الحقوق والحريـــات العامـــة - القاهرة - مطابع سجل العرب - الجزء الاول - سنة ١٩٨٨ - ص ١٩٠ وما بعدهـــا .

وبصدد تقسيم الحقوق والحريات العامة يرى Rivero أن كل الحريات سواء تعلقت بعلاقات الأفراد بعضهم ببعض أو بعلاقات الأفراد بالسلطة هي حريات عامة ، اذ انها لا تدخل في مجال القانون الوضعي آلا عندما تقررها السلطة وتهيى لها فرصة الممارسة .

وتضمن احترامها . فالذى يجعل الحرية عامة ، ايا كان موضوعها ، هو تدخل السلطة للاعتراف بها وتهيئة المناخ لممارستها . [1]

ونرى من استعراض هذه التصنيفات المتعددة للحريات والحقوق أن لم تكن متقاربة آلا انها متداخلة إلى حد بعيد تداخلا يوضح مدى الارتباط بين الحريات العامة بضعها ببعض برباط متين ، ويظهر هذا الترابط عندما يصيب احداها مكروه، فتتداعى له سائر الحريات الأخرى ، ومن هذا المنطلق لا نستطيع ان نصنف الحريات العامة إلى تصنيفات مختلفة بل كلها تندرج تحت تصنيف واحد هو الحريات العامة ، وذلك لانه بغير تحقيق الحرية الشخصية وبغير الحرية الاقتصادية والحرية الاجتماعية والحرية السياسية لا يمكن ان تتحقق حرية الرأى في صورتيها الفردية والجماعية ، فالخائف على حياته والمهدد في رزقه وماله يكون عاجز عن ابداء رأى سديد ، وفى حقيقة الامر لا تكون حريته الاوهما ، وعلى ذلك فاننا نرى عدم تصنيف الحريات العامة لانها كل لا يتجز .

البند الثالث :خصائص الحريات العامة وحدودها:

الحريات العامة تتميز بخصائص عدة منها العمومية ، والنسبية ، والايجابية، والحريات العامة غير مطلقة بل يحدوها ، حدود معينة يجب آلا أن تتعدها لكى لا تنقلب إلى فوضى واعتداء على حقوق وحريات الاخرين .

---

[1] Rivero, Les libertés publiques . T. L, 4e éd ، PP. 22.23 .

لهذا سوف نتناول اولا . خصائص الحريات على نحو مبسط ، ونتبعها بحدود تلك الحريات ثانيا .

اولا :- خصائص الحريات العامة :

(١) الحريات العامة تتسم بالعمومية :

الحريات العامة توصف بالعمومية ، لان ممارستها يجب ان تكون في متناول إي مواطن في الدولة ، دون تفرقة بسبب الجنس أو السن أو المركز الاجتماعى ، فهذه الحريات يتمتع بها المواطنون والاجانب على السواء ، كما ان الحريات العامة تتسم بالعمومية ايا كان موضوعها لتدخل السلطة في تلك الحريات سواء تعلقت بالافراد ، بعضهم البعض أو بعلاقات الأفراد بالسلطة ، وتدخل الدولة للاعتراف بها وتهيئة الظروف المناسبة لممارستها وتنظيمها عن طريق التشريعات المختلفة التى تسنها لكى لا تتحول إلى فوضى واعتداء على حقوق الاخرين .

" غير ان جانباً من الفقه استثنى الحريات السياسية من الحريات العامة حيث قصرها على المواطنين – الذين يمارسون السلطة – دون الاجانب اماالحريات والحقوق العامة فانها تتصل بحقوق المواطنين الذين تمارس عليهم السلطة" [١]

(٢) الحريات العامة تتسم بالنسبية :

الحريات العامة توصف بالنسبية ، أى انها ليست مطلقة وبالتالى يمكن ان تقيد من جانب المشرع ، حيث ان الدستور قد يخول المشرع حق تنظيم حرية من الحريات، وقد يجعلها مطلقة دون النص على تنظيمها من جانب المشرع ، في تلك

---

[١] د / ثروت بدوى - النظم السياسية سنة ١٩٧٥ - المرجع السابق - ص ٤١١ وما بعدها .

الحالة قد يكون المشرع الدستورى نفسه نظمها على نحو محدد فلا يجوز للمشرع العادى ان يقتحم هذه الحدود سواء بالتنظيم أو التقييد [١]

وان اختلاف اسلوب المشرع الدستورى في صياغة النصوص المتعلقة بالحريات العامة يبين قيمة كل حرية لديه [٣]

ويوضح كذلك ان الحريات الواردة في الدستور على نحو تحال فيه إلى قوانين عادية فقد اراد المشرع الدستورى فرض قيود عليها بواسطة تلك القوانين ، والحريات الواردة دون احالة أو شرط فهى حصينة لا يجوز اقتحامها من جانب المشرع العادى والسبيل الوحيد إلى تقييدها يكون بتعديل الدستور نفسه [٣] .

وايا كانت هذه الحريات المطلقة لم تستعص في الواقع العملى على التنظيم ، ودون تعيدل دستورى صحيح . ويقر القضاء الدستورى سلطة المشرع في التدخل في هذه الحقوق والحريات المعتبرة مطلقة ، ويضع القضاء ضوابط للقيود التى يمكن ان ترد على هذه الحريات ، آلا ان القضاء لا يقبل آلا أقل القيود وذلك بالنسبة لبعض الحريات التى يعطيها مركزا ممتازاً ، ذلك المركز الذى يرجع إلى النص على هذه الحقوق والحريات بصفة مطلقة ، ويجرع ايضا إلى طبيعة هذه الحقوق والحريات التى لا تقبل التقييد . فحرية العقيدة مثلا لا تقبل بطبيعتها التقييد، فلا يجوز للدولة ان تفرض على الأفراد عقيدة معينة أو ان تفرض الحظر على عقيدة اخرى . [٤]

---

[١] استاذنا الدكتور / عبد الرازق السنهورى - مخالفة التشريع للدستور والانحراف فى استعمال السلطة التشريعية - مقال فى مجلة مجلس الدولة - السنة الثالثة سنة ١٩٥٢

[٣] استاذنا الدكتور / عاطف البنا - حدود سلطة الضبط الادارى - مجلة القانون والاقتصاد - المرجع السابق - ص ٨٤ .

[٣] د / محمد عصفور - الحرية فى الفكر الديمقراطى والاشتراكى سنة ٦١ ص ٦٢ ، ٦٣ .

[٤] استاذنا الدكتور / عاطف البنا - حدود سلطةالضبط الادارى - المرجع السابق ص ٨٥ .

وقد فرق استاذنا الدكتور / عبد الرازق السنهورى بين الانتقاص من الحرية وبين تنظيمها ، ويرى أن الانتقاص يرد على ذات الحرية في حين أن التنظيم المسموح به يرد على كيفية استعمال الحرية . [1]

(٣) الحريات العامة تتسم بالايجابية أو السلبية

يتأثر وصف الحريات العامة تبعا للآتجاه السائد في الدولة ، وتبعا لواجب الدولة ازاء هذه الحريات ، ومدى التزام الدولة بكفالة ممارسة الحرية ومن هذا المنطلق قد توصف الحريات العامة بالسلبية والايجابية آلا أنه قد يوجد بعض الحريات العامة تأخذ وصف وسط بين السلبية والايجابية :-

أ - قد يتمثل التزام الدولة ازاء بعض الحريات في مجرد الامتناع عن الاعتداء عليها ، وعن ممارستها ، فيكون التزام الدولة ازاء هذه الحريات التزام سلبيا ، وهذا النوع من الحريات يتصف بالسلبية .

ويرجع هذا الوصف إلى طبيعة هذه الحريات ، التى تجعلها مطلقة ولا تقبل التقييد ، ومن هذه الحريات العامة حرية الزواج ، وحرية الانتفاع بالملك الخاص ، وحرية العقيدة ، فهذه الحريات لا تقبل بطبيعتها التقييد ، فلا يجوز مثلا فرض عقيدة معينة على الأفراد أو حظر عقيدة أخرى عليهم .

ب - بعض الحريات والحقوق العامة لا تنشئ حقا للفرد في مواجهة الدولة ، فلا يكون على الدولة التزام سلبيا بامتناعها عن الاعتداء على هذه الحريات والحقوق ، ولا يكون أيضا عليها التزام ايجابيا باتخاذ أى تدابير أو اجراءات قبل هذه الحرية والحقوق . آلا أن طبيعة مثل هذه الحريات والحقوق توجب على الدولة ان توفرها للافراد دون أى التزام سلبى أو

---

[1] استاذنا الدكتور / عبد الرازق السنهورى - مخالفة التشريع للدستور - المرجع السابق .

ايجابى ، وانما هو مجرد واجب يتوقف مداه على ما يكون لهذه الحريات من أهمية اجتماعية أو سياسية أو اقتصادية وذلك بالنظر إلى المبادئ السائدة في المجتمع ، فالتزام الدولة في هذه الحريات والحقوق لا يعتبر سلبيا أو ايجابية بل هو التزام يرجع إلى واجب الدولة الاجتماعى أو السياسى أو الاقتصادى ومن هذه الحريات والحقوق توفير المسكن المناسب لافراد المجتمع ففى هذه الحالة يقع على الدولة واجب اجتماعى ببناء المساكن المناسبة لاسكان أفراد المجتمع وذلك دون أن يكون عليها التزام سلبيا أو ايجابيا بتوفيرها ، ومن هذه الحريات والحقوق ايضا حق التعليم فمن واجب الدولة الاجتماعى أن تنشئ المدارس والكليات المختلفة لتعليم أفراد المجتمع وذلك دون أى التزام سلبى أو ايجابى وانما هو مجرد واجب يرجع إلى الأهمية الاجتماعية للتعليم .

ج - في بعض الاحيان تكون الدولة ملتزمة باتخاذ اجراءات معينة لحماية الحرية من أى إعاقة تهددها أو تهدد ممارستها ، فقد تكون الدولة ملتزمة بالتدخل لابعاد أى معوقات من طريقها وتعمل على حمايتها ، فيكون التزام الدولة ازاء هذه الحريات التزاما ايجابيا ، وهذا النوع من الحريات يتصف بالايجابية ويرجع هذا الوصف إلى ان الدولة تلتزم بكفالة هذه الحريات وكفالة ممارستها باتخاذ التدابير اللازمة لذلك ومن هذه الحريات العامة حرية الصحافة ، وحرية الرأى وحرية الاجتماع ، ففى الحرية الأخيرة تلتزم الدولة باتخاذ التدابير والاجراءات اللازمة لكفالة حرية الاجتماع ولابعاد العقبات من طريقها ولابعاد التهديدات التى تأتى من الجماعات المناهضة للاجتماع .

ثانيا :- حدود الحريات العامة :

(١) احترام الدستور والقانون .

يجب على كل فرد ان يخضع لحكم القواعد والنصوص التى يضعها المشرع الدستورى وعند صدور نص دستورى يصبح احترام الحريات المنصوص عليها في الدستور التزاما قانونيا تلتزم به السلطات العامة . ولا يجوز ان يصدر نص تشريعى يقيد ما اباحة الدستور والاكان باطلا لمخالفته لنص الدستور . أما إذا نص المشرع الدستورى على تنظيم حرية بقانون فقد سمح للمشرع العادى ان يعمل سلطته في حدود عدم الانحراف عن الغرض المحدد في الدستور والا كان مشوبا بالانحراف .

وكذلك يجب على الأفراد ان يخضعوا للقواعد التى يضعها المشرع لتنظيم الحرية . والمقصود بتنظيم الحرية وليس الانتقاص منها أو التضيق من ممارستها وهذا يتواجد في بلد ديمقراطى حيث ان كل مؤسسة تعى دورها ولا تخرج عليه فاذا نص الدستور في تلك الدولة على ان السلطة التشريعية تقوم بتنظيم حرية ما فان هذه السلطة تقوم بما يكفل الحرية لا بما يقيدها واذا احتاج الامر إلى تقيدها فان هذه السلطة لن تفعل ذلك آلا بالقدر الضرورى وفى الحدود التى تقتضيها ضرورة الامر . أما إذا مكنا السلطة التشريعية في بلد تكون فيها السلطة التشريعية تابعة للسلطة التنفيذية فان اهدار الحرية لصالح هذه السلطة امر وارد بل ان هذا التنظيم قد يتخذ ذريعة للقضاء على الحرية أو على الاقل الانتقاص منها . [١]

---

[١] د / فاروق عبد البر - المرجع السابق - الجزء الاول - سنة ١٩٨٨ - ص ١٨٤ .

(٢)حماية النظام العام .

لاشك ان حماية النظام العام امر ضرورى لممارسة الحرية ، لان النظام العام لا يتعارض مع الحرية ذاتها . بل إن النظام العام هو الذى يسمح بامكانية تواجدها اذ ان هذا المبدأ هو الذى يفصل بين الحرية والفوضى وبين الحرية وكبتها

" والواقع انه لا تعارض بين الحرية والنظام العام انما يقوم التعارض بين الحرية والسلطة عندما تتذرع السلطة بفكرة النظام العام للعدوان على الحرية والحرية تفترض التنظيم الذى يعتبر شرطا ضروريا لممارستها .

واذا كانت الحريات ليست مطلقة فان النظام العام بدوره ليس مطلقا . فالنظام لا يبرر ولا يضفى المشروعية على جميع اعمال سلطات الضبط لمجرد ان هدفها مشروع" . [١]

لهذا لا يجب ان تستغل حماية النظام العام للجور على الحريات بحجة المحافظة على النظام العام ولا يبرر اتخاذ اجراءات قد تؤدى في النهاية إلى اعدام الحرية أو الانتقاص منها .

(٣) حماية حريات الاخرين .

الفرد عند ممارسته لحريته يجب ان يقف عند الحدود التى تبدأ عندها حريات الاخرين اذ انه يضحى بجزء من حقوقه للاخرين كمقابل للجزء الذى يضحون به من حقوقهم وحرياتهم ليتمكن الجميع من اقتسام الحرية في المجتمع الواحد ، اذ ان اعتداء بعض الأفراد على حريات الاخرين يشكل خطورة كبيرة على المجتمع ولولا ذلك لاجاز للساكن ان يدير مسكنه في اعمال منافية للاداب وايزاء مشاعر الاخرين أو ان يسمح لمالك العقار ان يهدم العقار على رؤوس ساكينه .

---

[١] استاذ الدكتور / عاطف البنا - حدود سلطة الضبط الادارى - المرجع السابق - ص ٤٢٢ وما بعدها

(٤) حماية الحريات العامة ذاتها :

قد تتعارض ممارسة بعض الحريات مع ممارسة البعض الاخر . فيجب وضع حدود معينة على بعض الحريات لتفادى التناقض الممكن حدوثه .

فيوجد تعارض بين حرية استخدام الطريق والمرور عليه في امان وهدوء ، وبين حرية استخدامه في التجارة المتجولة أو في الدعاية .

ومن ناحية أخرى فان حماية الحريات العامة تستلزم تقييد بعض أنواع الحريات العامة في بعض الظروف المؤقته أو غير العادية كتقييد الحريات العامة في وقت الاضطرابات أو الحروب .

الفرع الثاني
تعريف حرية الاجتمـــاع

ما هو تعريف حرية الاجتماع ؟ وهل يختلـــف معنـــى الاجتمـــاع لغويـــا عنـــه اصطلاحيا ؟ وما هى انواع الاجتماعات ؟ وما يميزها عن بعضها ؟ هذا ما نحاول التعرف عليه فى هذا الفرع

أولا : تعريف حرية الاجتماع :

(١) المعنى اللغوى :-

كلمة الاجتماع قد تستخدم فى اكثر من معنى . فهى تطلق على علم الاجتماع وهو علم يدرس الظواهر الاجتماعية ويقرر ان المجتمع حقيقة متميزة عن الفرد وان ظواهره خاضعة لقوانين ثابته .

كما ان كلمة الاجتماع يشتق منها العديد من الالفاظ والمعانى [١]

الجماعة : هى طائفة من الناس يجمعها غرض واحد . والجمع اسم لجماعة الناس وجمع المتفرق جمع جمعا ضم بعضه الى بعض ، وجمع الله القلوب الفـــها ، يقال جمع القوم لاعدائهم ، حشدوا لقتالهم .

استجمع : تجمع ويقال استجمع القوم : تجمعوا من كل صوب .

والأمر الجامع : له خطر يجتمع لاجله الناس وفى القران الكريم :

" واذا كانوا معه على امر جامع لم يذهبوا حتى يستأذنوه "

والجامع : هو المسجد الجامع الذى تصلى فيه الجماعة .

والمجمع : هو موضوع الاجتماع . والمجمع : الجماعة من الناس .

والاجماع : هو اتفاق الخاصة او العامة على أمر من الامور .

اجمع القوم على كذا : اتفقوا عليه . اجتمع القوم : انضم بعضهم الى بعض

واذا ما وصلنا الى ان كلمة الاجتماع – لغويا – تطلق على طائفـــة مـــن الناس مجتمعين لغرض معين . فان الكلمة تأخذ فى اللغة القانونية نفس المعنى غير أنه من الصعوبة بمكان الوصول الى تعريف دقيق شامل لحرية الاجتماع . وترجع

---

[١] راجع مجمع اللغة العربية – المعجم الوجيز – طبعة خاصة بوزارة التربيـــة والتعليـــم ســـنة ١٩٩٠ – وراجع تراثنا – لسان العرب لابن منظور – جمال الدين محمد بن مكـــرم الانصـــارى ٦٣٠ هـــ – ٧١١ هـــ – الجزء التاسع – طبعة مصورة عن طبعة بولاق – المؤسسة المصريـــة للتأليف والانباء والنشر – الدار المصرية للتأليف والترجمة .

تلك الصعوبة الى قلة الابحاث فى هذا الموضوع والفقهاء تعرضوا لحرية الاجتماع وهم بصدد دراسة موضوعات القانون الدستورى والحريات بصفة عامة .

(٢) المعنى الاصطلاحـــى : الفقهاء لا يتفقون على تعريف واحد لحرية الاجتماع ، [١] الا اننا نرجح التعريف التالى وذلك لشموله على عناصر

---

(١)واول تعريف قال به الاستاذ الدكتور / سعد عصفور عندما قام بدراسة متخصصة فى حريـة الاجتماع . ذهب الى أن الاجتماعات العامة هى تلك التى تعقد للمناقشة وتبادل الرأى ويسمح فيها بالحضور لأى شخص من غير دعوة .

راجع فى ذلك د / سعد عصفور - حرية الاجتماع فى انجلترا وفرنسا ومصر - مجلة مجلس الدولة سنة ١٩٥٢ - ص ٣٣٣ .

- ويعرف الدكتور مصطفى ابو زيد فهمى الاجتماع بأنه حادث عمدى مؤقت يسعى له اصحابـه عن قصد بغرض الدفاع عن رأى معين واقناع الاخرين به وحسهم للعمل من اجله .

راجع فى ذلك د / مصطفى ابو زيد - فى الحرية والاشتراكية والوحدة - القاهرة - دار المعارف سنة ٦٦ - ص ٦٣ .

- ويعرف البعض حرية الاجتماع بان يتمكن الناس من عقد الاجتماعات السلمية فى أى مكـان فترة من الزمان ، ليعبروا عن ارائهم بأى طريق من الطرائق كالخطابـة أو المناقشـة أو عقـد الندوات أو تنظيم الحفلات او القاء المحاضـرات .

راجع فى ذلك د / اسماعيل البدرى - دعائم الحكم فى الشريعة الاسلامية والنظم المعاصر - طبعة ١٩٨١/٨٠ - دار الفكر العربى - ص ١٩٨ .

- وتعنى حرية الاجتماع فى رأى الدكتور / ثروت بدوى - حق الافراد فى ان يتجمعوا فى مكان ما فترة من الوقت ليعبروا عن ارائهم سواء فى صورة خطـب أو نـدوات أو محـاضرات أو مناقشات .

يراجع فى ذلك د / ثروت بدوى - النظم السياسية - دار النهضة العربية سنة ١٩٩٤ - ص ٤٢٥ . ود/عثمان خليل عثمان - النظام الدستورى المصرى - طبعة ١٩٤٢ - ص ٢٤٩ والدكتـور مصطفى كامل - شرح القانون الدستورى طبعة ١٩٥٢ - ص ٣٩٤ .

- وعرف البعض الاجتماع العام بأنه اجتماع الافراد فى الاماكن العامة ليعـبروا عـن ارائـهم بالخطابة او المناقشة وتبادل الرأى .

راجع فى ذلك د / عبد الحكيم حسن محمد - الحريات العامة فى الفكر والنظـام السياسـى فـى الاسلام - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه كلية الحقوق - جامعة عيـن شـمس - ١٩٧٤ - ص ١١٥ .

- وعرف البعض الاخر الاجتماعات العامة بأنها تلك الاجتماعات التى تتم بصورة مؤقتة فـى مكان معين بغرض معين هو تبادل الاراء وذلك بالقاء خطب أو تبادل حوار شفاهة أو بالكتابة .

راجع فى ذلك - د / على الباز - الحقوق والحريات والواجبات العامة فـى الدسـتور الكويتـى ودساتير دول مجلس التعاون الخليجى مع المقارنة بالدستور المصرى رؤيـة جديـدة - الطبعـة الاولى - الاسكندرية - دار الجامعات المصرية ١٩٨٨ - ص ٨٢ .

الاجتماع العام فحرية الاجتماع العام هى : حق عدد غير محدد من الافراد فى ان يتمكنوا من عقد الاجتماعات المنظمة ، فى مكان وزمان محددين ، لتبادل الاراء والافكار بالطرق المختلفة حول موضوع ما .

ثانيا : انواع الاجتماعات :

فى ضوء نصوص الدستور ونصوص القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ المعدل بالمرسوم بقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٩ يمكن تقسيم الاجتماع إلى اجتماعات عامة ويندرج تحتها الاجتماعات الانتخابية والاجتماعات السياسية واجتماعات خاصة . وهذان النوعان سنعالج كل واحد منها على التوالى :-

(١) الاجتماعات العامة :

عرف القانون المذكور فى المادة ٨ منه الاجتماعات العامة بأنها كل اجتماع فى مكان أو محل عام او خاص يدخله او يستطيع دخوله اشخاص ليس بيدهم دعوة شخصية فردية .

وكما عرف مجلس الدولة الفرنسى فى قضية Dela Motte عام ١٩١٥ الاجتماع العام بانه عبارة عن تجمع مؤقت من الافراد يهدف عرض الاراء والافكار للتشاور من اجل الدفاع عن مصالحهم . [١]

وقد عرف الاجتماع العام الاستاذ Bartinelemy بأنه عبارة عن تجمع مؤقت لعدد من الاشخاص بناء على تدبير أو تنظيم سابق بغية سماع وعرض الافكار او تبادلها من اجل الدفاع عن الاراء او المصالح المشتركة . [٢]

يتضح من هذه التعريفات انه لابد من توافر عناصر معينة لتكوين الاجتماع العام وهذه العناصر من الاهمية بمكان لقيام الاجتماع اذ بدونها أو بفقد عنصر منها يتغيير وصف الاجتماع العام ويتخذ وصف اخر . ويمكن اجمال هذه العناصر فيما يلى :-

---

- وعرف جانب اخر من الفقه الاجتماع العام بأنه ذلك الاجتماع الذى ينعقد فى مكان عام بقصد عرض رأى معين يهم فئة كبيرة من الافراد أو يهم المجتمع كله ويحضره عدد غير محدود ولا معروف باشخاصه ويقتصر الامر على عرض هذا الرأى دون المناقشة فيه .
راجع فى ذلك د / محمد الطيب عبد اللطيف - نظام الاخطار والترخيص فى القانون المصرى - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة فؤاد الاول - ١٩٥٦ - ص ٢٤٥ .

[١] C . E . 6 aout 1915 . DE La Motte, Rec, P.275 , Concl corneillle .

[٢] Joseph Barthélemy : Precis de droit public paris . 1937. P. 126 . N.180 .

(١) عنصر التنظيم :

بمعنى ان الاجتماع العام هو حادث عمدى يتطلب الاعداد لانعقاده ، حيث يعزم بعض الأفراد على أقامة اجتماع فيتحدث مع زملائه ويبدأون فى الاعداد للاجتماع وتنظيمه وفقا لقواعد معينة .

(٢) عنصر الوقت :

بمعنى ان الاجتماع ينعقد خلال فترة معينة من الزمن ، وان كانت المادة ٨ من قانون الاجماعات العامة سالفة الذكر – والتى عرفت الاجتماعات العامة – لم تشر إلى عنصر الوقت ، الا أن المشرع قد نص فى الفقرة الثانيه من المادة الخامسة من ذات القانون على عدم جواز امتداد الاجتماعات العامة الى ما بعد الحادية عشر ليلا .

ولما كانت هذه الساعة هى نهاية النهار وبداية دخول الليل فمن ثم فان من عناصر الاجتماع العام أن ينعقد خلال فترة من الزمن حيث يكون خلال النهار ولا يتعدى الساعات الاولى من الليل .

(٣) تبادل الاراء والافكار خلال الاجتماع :

بمعنى أن يكون خلال الاجتماع مناقشة الأراء والأفكار المطروحة وهذا العنصر من الاهمية بمكان لتميزه بالطابع الفكرى .

وقد ابرز قسم الرأى بمجلس الدولة المصرى اهمية هذا العنصر عندما قرر أنه " اذا استمر تكرار الاجتماعات فى هيئة معينة وبصورة تكاد تكون دورية وتبودلت فيها الاراء المتعلقة بشئون البلاد السياسية والاجتماعية فأنه قد يصح القول بأن الاجتماع فى هذه الحالة قد انقلب الى نوع من الاجتماعات العامة ولو لم تصاحبه دعوة عامة للاجتماع أو نشر فى الجرائد أو اخطار الادارة " . [١]

(٤) عمومية الدعوات :

بمعنى أن الاجتماع العام لا يشترط فيه حد معين لعدد الافراد المشتركين فيه ولا يشترط سن معين أو جنسية معينة وعلى ذلك يمكن للأفراد أن يشاركوا فيه دون أن يكون لهم دعوة شخصية .

---

[١] فتوى وزارة الداخلية رقم ٤٥٢١ الصادره فى ١٩٥١/٧/٢١ – مجموعة مجلس الدولة لفتاوى قسم الرأى – السنتان الرابعة والخامسة – بند ٩٣ – ص ٢٣٦ .

(٥) عنصـــــر المكـــــان :

الاجتماع العام يمكن أن ينعقد فى مكان أو محل عام أو خاص وهذا مـــا نصـــت عليه الفقرة الأولى من المادة الثامنة من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ ولكن لا يمكـــن أن ينعقد فى الطرق أو الميادين العامة لخروجه فى تلك الحالة عن صفة الاجتماع الى صفـــة المظاهرة . وهذا ما اكدته محكمة مصر الكلية الاهلية فى حكم لها . [١]

حيث حددت صفة الطريق العام باعتباره أهم العناصر المميـــزة للمظـــاهرة ، اذ قالت أنه يشترط كركن اساسى للمحلات التى تعتبر جزء من الطريق العام أو فـــى حكـــم الطريق العام أن تكون سببا للمواصلات على اختلاف أنواعها ، أو مسلكا لمرور الجمهور فيه ، وأنه فى هذا الضوء فقط يجب تفسير عبارة الطريق العام الواردة فى المادة التاســـعة من قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات رقم ١٤لسنة ١٩٢٣ .

وعلى هذا الاساس يجب التفرقه بين التجمعات التى تحدث فى الطريق او الميـدان العام والمكان أو المحل العام فالتى تحدث فى الاولى تكون مظاهرة والتـــى تحـــدث فـــى الثانية تكون اجتماعات عاما .

والاجتماع يمكن أن ينعقد فى مكان خاص وهذا المكان يكتسب صفة العمومية من انعقاد الاجتماع فيه وهذا ما اكدته محكمة الجيزة الابتدائية فى حكم لها (٢). حيث ذهبـــت الى أنه :-

" يكتسب المكان الخاص الذى ينعقد فيه اجتماع عام صفة العمومية لهذا الســـبب غـــير ان هذه العمومية ترتبط بمدة انعقاد الاجتماع بعدها يعود المكان لطبيعته الخاصة ، ومن ثـــم فأنها تعتبر عمومية مؤقته ويصدق على هذا المكان فى تلك الحالة وصف المحل العمومـــى بالمصادفة " .

(٦) عنصـــــر الثبـــــات :

بمعنى ان الاجتماع يجب ان يتسم بصفة الثبات والاستقرار حيث ان غياب هـــذا العنصر يفقد الاجتماع العام معظم عناصره الاخرى حيث انها مرتبطة ببعضها . فتوافـــر عنصر المكان يعنى توافر الثبات وكذلك تبادل الاراء يرتبط بالاستقرار ليتسنى للافـــراد المناقشة وتبادل الاراء فى جو من الاستقرار والثبات .

وكما سبق ان ذكرنا ان الاجتماعات العامة يندرج تحتها نوعان من الاجتماعات : الاجتماعات الانتخابية ، والاجتماعات السياسية :

---

[١] حكم محكمة مصر الكلية الاهلية الصادر بجلسة ١٩٣٢/١٢/٢١ منشور بمجلـــة المحامـــاة - السنة ١٣ - العدد الخامس - فبراير ١٩٣٣ - بند رقم ٢٩٦ - ص ٥٧٤ .

[٢] حكم محكمة الجيزة الابتدائية الصادر بجلسة ١٩٣٦/٩/١ منشور بمجلة المحاماه السنة ١٧ العدد السادس - فبراير ١٩٣٧ - بند رقم ٢٣٦ ص٦٨٣ .

أ – الاجتماعات الانتخابية :

مرتبطة بوجود انتخابات فى الدولة لاختيار المرشحين للمناصب الانتخابية ولقد اقر المشرع المصرى هذا النوع من الاجتماعات ونص عليه فى قانون الاجتماعات العامة رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ ولجأ الى تخفيض مدة الاخطار الى اربع وعشرين ساعة بدلا من ثلاثة ايام فى الاجتماعات الانتخابية . اذ تنص المادة الثانية من ذلك القانون على انه :-

" وتنقص هذه المدة الى اربع وعشرين ساعة اذا كان الاجتماع انتخابياً " ونصت المادة الرابعة من ذات القانون على ان " الاجتماعات الانتخابية لا يجوز منعها ابدا " .

والمادة الثامنة من القانون المذكور اوردت عدة شروط يجب توافرها فى ذلك الاجتماع وهى :-

(١) ان يكون الغرض منه اختيار مرشح او مرشحين للوظائف الانتخابية العامة او سماع اقوالهم .

(٢) ان يكون مقصورا على الناخبين وعلى المرشحين او وكلائهم .

(٣) ان يقام الاجتماع فى الفترة الواقعة بين تاريخ دعوة الناخبين وبين اليوم المحدد لاجراء الانتخاب .

على ان هذه الشروط كانت محلا للنقد من جانب الفقه .

حيث ان الشرط الاول قصر صفة الاجتماع الانتخابى على الاجتماع الذى يكون الغرض منه اختيار المرشحين او سماع اقوالهم فيه تضييق كبير على ممارسة هذا النوع من الاجتماعات .

ويفتح الباب على مصاريعه لرجال الضبط الادارى لانكسار طبيعة الاجتماع الانتخابى اذا تحدث فيها غير المرشحين من المؤيدين بل ومن المعارضين لهم ايضا . [١]

والشرط الثانى فيه تضييق وتقييد لحق المشاركة فى الاجتماع الانتخابى لانه يقصره على الناخبين وعلى المرشحين أو وكلائهم .

الا ان هذا يمكن الرد عليه بان الغرض من الاجتماع العام بصفة عامة هو تبادل الاراء والمناقشات وهذا مقتضاه الا يقتصر الحديث على المرشحين ، كما وان الغرض من الاجتماعات الانتخابية اختيار المرشحين او سماع اقوالهم ، فليس الغرض الوحيد سماع أقوال المرشحين ، وانما الاختيار الذى يتسع ليشمل سماع أقوال غير المرشحين من المؤيدين والمعارضين ، بل ان سماع أقوال المرشحين يقتضى مناقشتها وهذا يؤدى الى سماع أقوال غير المرشحين . ومن ذلك يتضح ان حق المشاركة فى الاجتماع الانتخابى لا يقتصر على الناخبين وعلى المرشحين او وكلائهم فقط وانما يتسع لغير هؤلاء .

---

[١] د / سعد عصفور - حرية الاجتماع فى انجلترا وفرنسا ومصر - المرجع السابق ص ٢٧٣ .

ب – **الاجتماعات السياسية :**

هذا النوع من الاجتماعات يشمل الاجتماعات التى تعقدها الاحزاب السياسية لمناقشة قضايا سياسية معينة تشغل الرأى العام ومبادئ الحزب واهدافه وسياساته وبرامجه .

وكذلك تشمل الاحتفالات التى تقيمها الاحزاب للذكرى السنوية لبعض زعماء الامة البارزين أو للاحتفال بمناسبات وطنية .

وقد عرف Marcel Le clere الاجتماع السياسى بأنه اجتماع مؤقت لمجموعة من الأفراد بغية عرض اراء سياسية . وقد فرق Marcel Le clere الأجتماع السياسى عن المظاهرة بأنها تمارس عرض الاراء السياسية من خلال رفع اللافتات . اما الاجتماع السياسى فأنه يمارس ذلك بشكل سمعى من خلال القاء الخطب والاصغاء اليها . وفرق أيضا الاجتماع السياسى والاجتماع الانتخابى بأن الأول ينعقد فى كل الازمنة ولا يتقيد بموضوعات معينة كالاجتماع الانتخابى [١]

(٢) الاجتماعات الخاصة .

قد عرف جانب من الفقه الاجتماع الخاص بانه " يتكون من افراد محدودى العدد ومعروفين بقصد المناقشة فى موضوع خاص يهم المجتمعين مباشرة او المناقشة فى موضوع عام لا يتخذ صفة العمومية فى اثره لقصر المناقشة فيه على المجتمعين وحدهم" [٢] .

وقد عرفه الاستاذ الدكتور / يحيى الجمل بانه " ذلك الاجتماع الذى يؤمه عدد محدود من الناس لصلة خاصة تربطهم ويكون عادة فى مكان خاص كمنزل أوناد من النوادى الخاصة او مطعم اوما الى ذلك " [٣] .

وعرف جانب اخر من الفقه الاجتماعات الخاصة بأنها " تلك الاجتماعات التى تتصف بالخصوصية سواء فى افرادها او فى المكان الذى تعقد فيه او فى اغراضها او اهدافها " . [٤]

---

[١] Le Clere . Marcel : Les reunions, manifestations, et attroupements en droit Francais et compare , these, universite de paris, Faculte de droit, 1945 .

[٢] د / محمد الطيب عبد اللطيف – نظام الاخطار والترخيص فى القانون المصرى – المرجع السابق – ص ٢٤٤ .

[٣] الاستاذ الدكتور / يحيى الجمل – النظام الدستورى فى جمهورية مصر العربية –المرجع السابق ص١٤٤ .

[٤] د / على الباز – الحقوق والحريات – المرجع السابق – ص ٨١ .

وقد ميز القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ المعدل بالمرسوم بقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٩ بين الاجتماعات العامة والاجتماعات الخاصة . فنص فى المادة ٨ منه على ان الاجتماعات العامة هى كل اجتماع فى مكان أو محل عام أو خاص يدخله أو يستطيع دخوله اشخاص ليس بيدهم دعوة شخصية فردية فيفصل التفرقة بين الاجتماع العام والاجتماع الخاص هو طبيعة الاجتماع لا مكانه ومن ثم يعتبر الاجتماع عاما اذا كان الحضور فيه مباحا لاى فرد دون اعتبار لدعوة خاصة ولو عقد فى مكان خاص.ويعتبر خاصا اذا لم يسمح بالحضور فيه الا لمن يحمل دعوة شخصية فردية ولو عقد فى مكان عام . [١]

والفقرة الثانية من المادة ٨ معدلة اكدت هذا المعيار فى التفرقة بين الاجتماعات العامة والخاصة . وذلك عندما نصت على ان الاجتماع يعتبر عاما اذا راى المحافظ او المدير او سلطة البوليس فى المركز ان الاجتماع بسبب موضوعه او عدد الدعوات او طريقة توزيعها او بسبب اى ظرف اخر ليس له الصفة الحقيقية الصحيحة لاجتماع خاص .

وكذلك ميزت محكمة المنشية الجزئية فى حكم لها بين الاجتماع العام والاجتماع الخاص وذلك عندما قالت ان ما يميز الاجتماع العام عن الخاص يتمثل فى تمكين غير المدعوين من الاتصال بالاجتماع كأن تكون الدعوات الشخصية الفردية من الكثرة وسهولة الحصول عليها بحيث تجعل الاجتماع مباحا لكل طارق او بعدم فرض رقابة جدية ودقيقة على مدخل الاجتماع .

ويبين من ذلك ان الاجتماع الخاص يختلف عن الاجتماع العام من حيث الافراد المشاركين فى الاجتماع ، والنظام القانونى فالاجتماعات العامة خاضعة لاشراف سلطات الضبط الادارى عند ممارستها لما قد تحتوية من احتمال تهديد للنظام العام.

---

[١] راجع - حكم محكمة المنشية الجزئية - الصادر بجلسة ١٩٣١/٥/١٧ - مجلة المحاماه - السنة الخامسة عشر - القسم الثانى - العدد الثالث - ص ٢١٠ .

إما الاجتماعات الخاصة فحرة تماما تحميها مبادئ حرمة الحق فى الحيـــاة الخاصة ، كما ان الاجتماع الخاص لا يسمح فيه بالدخول لاى شخص بل لأشخاص معينين ومحددين باسمائهم . لانه وكما سبق ان ذكرنا – طبيعة المكان – المنعقـــد فيه الاجتماع لا تصلح معياراً للتمييز بين نوعى الاجتماعات . حيـــث ان المكـــان الخاص يكتسب صفة العمومية من الاجتماع ذاته وهـــذه الصفـــة تنتـــهى بانتـــهاء الاجتماع العام .

بمعنى ان طبيعة الاجتماع هى التى تحدد طبيعة المكان الذى ينعقد فيـــه . ولهذا يجب تحديد الاشخاص المشتركين فى الاجتماع لعدم السماح بالمشـــاركة الا من اشخاص يحملون بطاقات دعوة تحمل اسمائهم دون غيرهم . كما يجب التحقـق من شخص حامل البطاقة وذلك بغرض رقابة جدية على مدخل الاجتماع .

المطلب الثانى
نشوء حرية الاجتمـــــــاع

الانسان كائن اجتماعى بطبيعته ، فهو لا يعيش منعزل عن افراد مجتمعه ، والاشخاص هم مكونين المجتمع ، ونتيجة لتجمع الاشخاص فى مجتمع واحد يكـون التنازع فى المصالح . ولهذا يجب اخضاع الافراد لقواعد سلوكية .

فان كان للفرد القدرة على الاختيار فى ان يفعل ما يشاء وقتما يشاء ، فـان هذه القواعد السلوكية تحد من هذه القدرة بل قد تقيدها الى حد تصل فيه الى الظلـم والاستبداد ومن ثم فان حرية الانسان تختلف فى قدرتها حسب القواعـد السـلوكية وحسب النظام السائد فى المجتمع .

فمثلا فان فكرة الحقوق والحريات العامة لم تكن معروفـة فـى عصـور الامبراطوريات الشرقية القديمه فى مصر وبابل واشور ، ذلك ان نظم الحكم فىتلك الامبراطورية كانت تخضع الفرد لسلطانها المطلق خضوعا كاملا مـن النـاحيتين الدينية والدنيويه ، دون ان يكون لهم حق المشاركة فى الحياة السياسـية ، ودون ان يكون متمتعا بأية حقوق أو حريات عامة حتى حرية الزواج وتكوين اسرة .

هذا بالنسبة للأمبراطوريات الشرقية القديمة الا ان الوضع يختلف بالنسـبة للنظم الاخرى ويتضح الاختلاف فى التشريعات السماوية ، ولهذا يكون موضـوع البحث فى هذا المطلب : نشوء وحرية الاجتماع فى النظم القديمـة عنـد اليونـان والرومان وذلك فى الفرع الاول . ونشوء حرية الاجتماع فى الشريعة الاسلامية فى الفرع الثانى .

الفرع الاول
حرية الاجتمـــاع فى النظم القديمـــة

سبق ان ذكرنا ان فكرة الحقوق والحريات العامة لم تكـــن معروفـــه فـــى عصور الامبراطوريات الشرقية القديمة فى مصر وبابل وأشور وبالتالى لم نتعرض لنشوء حرية الاجتماع فى هذه الامبراطوريات . حيث ان جميع الحريـــات العامـــة والتى من بينها حرية الاجتماع لم تكن معروفة فى تلك الامبراطوريات ، وســـوف نقتصر على عرض حرية الاجتماع عند اليونان ثم عند الرومان .

(١): حرية الاجتمـــاع عند اليونان :

نتيجة للعوامل الجغرافية لبلاد اليونان من جبال مرتفعة وانهار جعلت مهمة الاتصال بين هذه البلاد من الصعوبة بمكان وهذا ما جعل بلاد اليونان تنقسم الـــى مناطق تكاد كل منها ان تكون منعزلة عن الاخرى ، وقد كان طبيعيا ان تشيع بيـــن هذه الدويلات المستقلة عن بعضها روح الانفصال ، أو النزعة الانفصاليـــة وقـــد ظهرت هذه النزعة فى مراحل التاريخ القديم لبلاد اليونان بشكل واضح .

ورغم تقسيم بلاد اليونان الى دويلات تكاد كل منها ان تكون منعزلة عـــن الاخرى . فان الدويلات اليونانية التى قامت فى هذه المناطق كانت كل منها صغيرة فى حجمها ، وفى عدد السكان الموجودين بها ، ونتيجة لذلـــك الوضـــع توفـــرت الفرصة للاحتكاك الدائم بين المواطنين الموجودين فى هذه الدويلات وكـــان هـــذا الاحتكاك مجالا خصبا لمناقشة كل الامور المتعلقة بالمجتمع وفى جوانب الانشـــطة المختلفة تناولت فيه الفئات والطبقات المختلفة هذه الجوانب بالراى والرأى الاخـــر ، والنتيجة الطبيعية لكل هذا هى تبلور الرأى العام فى هـــذه المجتمعـــات الصغـــيرة بسرعة لا تتوافر فى مجتمعات الدول الكبيرة ، وهذا الرأى العام هو الـــذى أدى الى التطور السريع فى نظم الحكم فى بلاد اليونان وانتقلت هذه البلاد فـــى فـــترة زمنية بسيطة من النظام الفردى الى النظام الشعبى او الديمقراطى . (١)

---

(١) راجع د / لطفى عبد الوهاب يحيى - اليونان مقدمة فى التاريخ الحضارى - دار المعرفـــة الجامعية - طبعة ١٩٨٧ - ص ٣٨ وما بعدها .

واليونانى كثيرا ما يضحى بنفسه بأسرع مما يفعله للمنفعة الشخصية او الكسب المادى وتملأ الحماسة وجد انه فى كل امر ولا سيما فى السياسة .

ويقول اليونانيون عن أنفسهم أن اجتماع اثنين منهم يؤدى الى جدل سياسى واجتماع ثلاثة يكون حزبا سياسيا [١].

ونتيجة ظهور الدويلات اليونانية وسمات الشعب اليونانى فقد تطور المجتمع اليونانى من تجمعات سكانية قبلية بسيطة الى وحدات او كيانات سياسية .

والتطور الذى ادى الى اتساع سلطاتهم السياسية قد اكتسبوه اثناء الصراع الذى دار فى القرن السابع ق . م بين طبقة الارستقراطية التى كانت تحكم اسبراطه بالاشتراك مع الملوك من جهة ، وبين طبقة العامة او الطبقة الشعبيه من جهة اخرى ، فكانت هذه السلطات السياسية التى حصل عليها المشرفون فى حقيقة الامر تشكل نوعا من التوازن الذى يحفظ ما حصل عليه العامة من مكاسب فى اثناء هذا الصراع وبين ما استطاع الملوك والارستقراطيون ان يستبقوه فى ايديهم من سلطات . ونتج عن هذا التطور والتفاعل المستمر تناقص فى سلطة الملوك وتزايد فى سلطة المشرفين وقد ظهر ذلك فى الدستور الاسبراطى وقد احتوى هذا الدستور على معالم من كل المراحل التى مرت بها النظم السياسية فى المدن اليونانية الاخرى دون نبذ ما تقادم منها .

وهذا مرده الى روح المحافظة التى اتسم بها المجتمع الامبراطى بحيث استبقى معالم من كل مرحلة . وهذا النظام يمثل فى الحقيقة تطورا محافظا ، ففى الوقت الذى يزول فيه النظام الملكى ليحل الحكم الارستقراطى بقيت الملكية والنظام الاستقراطى ثم تطور الى الحكم الشعبى " الديمقراطى " الكامل وحصل العامة على سلطات اساسية ولكن احتفظت اسبرطه فى الوقت ذاته بالعنصر الملكى الوراثى وبمجلس الشيوخ الذى ظل مقصوراً على الطبقة الارستقراطية بينما كان عنصر المشرفين حارسا على حقوق الشعب ، وعنصر توازن بين هذه العناصر جميعا . [٢]

وبذلك أصبح من الطبيعى ان يتجه الفكر السياسى اليونانى الى اعتبار الحرية هى حجر الاساس فى النظام الذى ينبغى ان يسود المجتمع ، فالحرية هى مقوم اساسى للمجتمع اليونانى وانهم ليسوا رعايا او عبيدا لاحد .

---

[١] راجع د / عبد العظيم الراعى - تاريخ بلاد الاغريق وحضارتهم - دار النهضة العربية سنة ٧٩ - ١٩٨٠ - ص ٣٠ .

[٢] راجع د / لطفى عبد الوهاب - المرجع السابق - ص ١٤٢ وما بعدها

والحرية المقصودة عند الفكر اليونانى هى المساواة وذلك كما يصورها هيزودوتوس ، وهكذا يكون المقوم الاساسى للدولة عنده هو المساواة . وتعنى المساواة فى المقام الاول : حرية الكلمة . [١]

وبذلك وفرت الديمقراطية الاثينية [٢]التى توهجت فى القرن الخامس قبل الميلاد الحرية لمواطنيها من خلال مبدئين اساسيين ، المبدأ الاول : المساواة امام القانون ، والمبدأ الثانى : المساواة فى حق الكلمة .

فالحرية بالمفهوم اليونانى وبالتحديد عند الاثنيين [٣]تقوم اصلا على الاشتراك فى الحكم والمساواة امام القانون ، فكل مواطن حر فى اثينا كان فى استطاعته دخول الجمعية العامة ليقول ما يراه ويدلى بصوته فى المعروض امامه من الامور ، والكل ايضا يستطيع ان يرشح نفسه لمجلس الشورى ولمختلف والظائف وكان كل منهم وفقا للنظم الدستورية ان يحكم لانه كان مطالبا بالاستجابة للحكام ، فان حقوق الدولة على الافراد لابد وان تكون قبل حقوقهم عليها .

وكانت حرية الاجتماع فى ظل الديمقراطية الاثنية مكفولة لجميع المواطنين الاحرار ، وكان هناك نوعان من الاجتماعات وهى الاجتماعات الرسمية التى كانت تعقدها الدولة ممثلة فى الشعب بحكم مشاركته فى الحكم ، والاجتماعات العامية التى يعقدها الافراد فى السوق العامة لم تكن محكومة بضوابط معينة .

فحرية الاجتماع مكفولة للجميع بدون ضوابط – ويؤكد ذلك قول بريكليس الزعيم والقائد الاثينى مفتخرا بما حققته الديمقراطية من حرية فيقول فى خطبة (نحن نعيش مواطنين احرارا ليس فقط فى حياتناالسياسية ولكن ايضا فى تعاملنا مع بعضنا).[٤]

وقد كانت المسارح اليونانية واجتماع العامة ضربا اخر من ضروب حرية الاجتماع ، فنجد الشاعر ارستوفانيس فى مسرحية الفرسان يتناول شخصية الزعيم

---

[١] راجع د / لطفى عبد الوهاب يحيى - المرجع السابق - ص ٢٤٣ وما بعدها .

[٢] راجع / امام عبد الفتاح - سيرة الديمقراطية -مجلة عالم الفكر - المجلد ٢٢ عدد ٢ سنة ١٩٩٣ - ص٧.

[٣] راجع د / عبد العظيم الراعى - تاريخ بلاد الاغريق وحضارتهم - دار النهضة العربية ص ٢١٠ .

[٤] راجع / العبادى مصطفى ديمقراطية الاثنين - مقالة بمجلة عالم الفكر - المجلد ٢٢ - العدد ٢ عام ١٩٩٣- ص ١٠٢ .

الديمقراطى الديماجوجى كليون بالنقد ، كما اظهر جنرالات اثنيا على المسرح مضحكا العامة عليهم وعلى جهلهم وانهم سوف يقودون الامه الى كارثة بديمقراطيه الغوغائية. [1]فهذا نوع من حرية الرأى والتعبير عنه فى حشد على شكل اجتماع لم يكن ليتحقق فى ظل اى نظام غير ديمقراطى وان دل على شئ فانه يدل على انه لا توجد قيود على حرية الاجتماع التى من خلالها توجه سهام النقد السياسى للساسة العظام فى هذا المجتمع.

اما الاجتماعات الرسمية فى ظل الحكم الديمقراطى فكانت ممثلة فى الجمعية الشعبية وهى الهيئة الاولى ذات السيادة فى الدولة . وكانت الجمعية الشعبية تجتمع اربعين مرة فى السنة ، بالاضافة الى الاجتماعات غير العادية فى الظروف الطارئة سواء لشئون السياسية الداخلية أو الخارجية [2]والجمعية الشعبية كانت تشرف وتناقش وتصوت على كل ما يخص شئون الدولة والتصويت عليها داخل هذه الجمعية . [3]

والى جانب الجمعية الشعبية نجد مجلس الشورى وهذا المجلس كان يختص بتحضير اللوائح التشريعية والموضوعات لعرضها على الجمعية الشعبية .

ومن ذلك يتضح ان اساس الحرية فى المجتمع اليونانى قد توافر بصفة عامة ، وكانت حرية الاجتماع مكفولة للجميع فى ظل مجتمع تسوده الديمقراطية التى تعنى حكم الشعب كله لا فئه ولا طبقة منه ، فالحرية تقوم عند الاثنين على الاشتراك فى الحكم والمساواة امام القانون ، فكل مواطن حرفى اثينا كان فى استطاعته دخول الجمعية العامة ليقول ما يراه ويدلى بصوته فى المعروض امامه من الامور ، والكل ايضا يستطيع ان يرشح نفسه لمجلس الشورى ولمختلف الوظائف وكان كل منهم وفقا للنظم الدستورية ان يحكم لانه كان مطالباً بالاستجابة للحكام . [4]

---

[1] راجع د / سيد احمد على الناصرى - الاغريق تاريخهم وحضارتهم - دار النهضة العربية ١٩٧٧ ص٢٠٦

[2] راجع - امام عبد الفتاح - مجلة عالم الفكر - المرجع السابق ص١٠٥ .

[3] راجع - د / سيد احمد على الناصرى - الاغريق تاريخهم وحضارتهم - المرجع السابق - ص ٢٩٢ .

[4] راجع د / عبد العظيم الراعى - تاريخ بلاد الاغريق وحضارتهم - المرجع السابق ص ٢١٠

(٢) حرية الاجتماع عند الرومان

الامبراطورية الرومانية نشأت نتيجة تجمع مستعمرات صغيرة من قبائل مختلفة ، تربطها المصالح المشتركة . وقد كان للمجتمع ملك يحكمه وهو الحاكم المنتخب من اجل الشعب كله ، وكان تعيين الملك الجديد يتم على ايدى رؤساء العائلات البارزة وكانت هذه العائلات تسلمه الاشياء المقدسة التى كانت تحتفظ بها وكان المجتمع بصفة عامة يؤيد الاختيار ، وقد كانت السلطة العليا بيد الملك ، فكان يعين الموظفين وينشر العدالة ويقود الجيش فى الحرب ويأمر بالعبادة الدينية . [١]فقد كان النظام قائما على فكرة السلطان المطلق للحكام على المحكومين وكان الافراد محرومين من كثير من الحقوق والحريات فى مواجهة الدولة ، وكان الرقيق والنساء محرومين من الحقوق السياسية ، وظل الفرد مجرد أداة فى يد الدولة مكرسة لخدمة اغراضها .

وفكرة السلطان المطلق للحاكم بدأت مع نشاة الامبراطورية الرومانية الا انه سرعان ما اشتعلت نار سخط عرفت بصراع الطبقات ، وهذا السخط أدى الى لجوء العوام الى عقد الاجتماعات فى " مجلس العوام " وهو مجلس غير رسمى خارج على الدستور وكانت شكواهم الرئيسية تنصب على سلطة الحاكم المطلق ، وكان العوام لا يهتمون بالهجوم رغبة فى الحصول على بعض الامتيازات ، وانما كان همهم الدفاع عن انفسهم .

وقد نال العوام من النبلاء – الذين كانوا يحتاجون الى القوة البشرية للخدمة فى الجيش – امتيازا ذا اهمية هائلة وهو ان ينتخب العوام من بينهم سنويا من يدعون بالتربيونات ، وكان عددهم اثنين أول الأمر ، ثم اصبح عشرة بعد ذلك ، وتقرر ان ينتخبهم " مجلس العوام " !ى العوام وحدهم ، غير ان التربيون مثله فى ذلك مثل المجلس لم يكن اول الامر فى صلب الدستور ، فلم تعط له السلطة العليا بل اعطيت له سلطة خاصة محدودة لمساعدة العوام على مقاومة !الاعمال الفردية التى قد تصدر من اى موظف كبير من النبلاء ، وكان شخصه مصونا وكان يدعو المجلس للانعقاد، واصدار القرارات ، وقد اكتسبت وظيفة التربيون بعد ذلك

---

[١] الرومان – تاليف ر.هـ. بارو– ترجمة عبد الرازق يسرى – مراجعة – د / سهير القلماوى – ص ٤٠

سلطات واسعة للاعتراض على القرارات التى تصدر من كل فروع الحكومة ، ثم صارت بعد ذلك سلطة التربيون جزءا جوهريا من سلطة الاباطرة . [١]

والواقع ان الحكومة الرومانية كانت تبدى منذ عهودها الاولى الخوف والرهبة من الجمعيات والنقابات على اختلافها ، لانها كانت تعلم كيف انه من الممكن ان تستغل مثل هذه الجمعات فى احداث القلاقل والاضطرابات . وعلى ذلك فقد كان على كافة هذه الجمعيات ان تعرض قانون رابطتها ومجموعة اللوائح التى تسير عليها وعلى السلطة المختصة التصديق عليها ، ولم يكن الطريق الى التصديق مفروشا بالورود ، وكانت اعمال الاضطراب والشغب تقمع فى شدة وبطش وقد يسمح للجماعات الكبيرة من العمال فى المدن أن يتحدوا من اجل اهداف مشتركة بشرط ان يكون ذلك تحت اشراف الحكومة ، ولذا فإنه عندما أضربت نقابة الخبازين فى أفسوس عن العمل واخذ بعض أعضائها فى القاء الخطب المثيرة فى سوق المدينة اصدر البروقنصل مرسوما يأمرهم فيه بالامتناع عن عقد الاجتماعات وبالامتثال والانصياع للوائح التى وضعت من اجل الصالح العام ، وبأن يوفروا للمدينة دون انقطاع العمال اللازمين لصناعة الخبز ، واذا ما شوهد شخص بعد صدور هذا المرسوم فى اجتماع يخل بالامن اوكان يحرض على اضراب او تظاهر فسيلقى القبض عليه ويوقع عليه العقاب الرادع . [٢]

ومن ذلك يتضح ان فكرة السلطان المطلق للحاكم هى التى كانت سائدة فى ظل الامبراطورية الرومانية وان كانت هذه الفكرة اخذت تقل تدريجيا الا ان القانون الرومانى كان دائما يعمل على المحافظة على هذه الفكرة ومن مظاهر هذه المحافظة ، ان هذا القانون كان يعد الاجتماعات ضمن الجرائم التى تعتبر ضد الحاكم كلما كانت موجهة ضد الجمهورية. [٣]

---

[١] الرومان – تأليف ر.هـ. بارو– المرجع السابق – ص ٤٣ .

[٢] الامبراطورية الرومانية – تاليف م . ب . تشارلزوورث – ترجمة : رمزى عبده جرجس – مراجعة – د/محمد صقر خفاجه – ص ٨٦ وما بعدها .

[٣] عبد اللطيف محمد القاضى بالمحاكم الاهلية – التشريع السياسى فى مصر – الجزء الاول ١٣٤٢ هـ – ١٩٢٤ م – ص ٨٢ .

الفرع الثانى
حرية الاجتماع
فى الشريعة الاسلاميـــــة

الديانة اليهودية حرمت على اليهود مناقشة الاحبار والقديسين فى المسيحية استغلت الكنيسة الشعب المسيحى اسوأ استغلال مما أدى الى وجود طوائف خارجة على الكنيسة . ولهذا رأت الكنيسة ان وجود الفكر الحديث والعلم الاخذ فى الازدياد يهدد سلطانها فقاومت ذلك بشدة وكان العداء الشنيع بين الكنيسة وحرية الفكر والعلم وحرية التدين . (١)

وعلى العكس من هذه الاديان جاءت الشريعة الاسلامية التى اخرجت الامة الاسلامية وهى خير أمه اخرجت للناس وذلك فى قول الحق تعالى :

"كنتم خير أمة أخرجت للناس تأمرون بالمعروف وتنهون عن المنكر وتؤمنون بالله" (٢)

وفى البداية تكونت الدولة الاسلامية فى المدينة من المهاجرين والانصـــار هم الشعب ، وارض المدينة التى استقر عليها المسلمون هى اقليـــها ، والســلطة الحاكمة كانت تتمثل فى الرسول " صلى الله عليه وسلم" .

والاسلام بين حقوق الانسان فى الدولـــة الاســلامية وواجباتـــه وحرياتـــه الاساسية ، وهذه الحقوق والحريات تقررت منذ نزول الشريعة الاسلامية ومصـــدر هذه الحقوق والحريات هو الله عز وجل فيقول فى كتابة العزيـــز : " الله الذى انزل الكتاب بالحق والميزان " (٣)

---

(١) د / فتحى عبد النبى الوحيدى - الفقه السياسى والدستورى فى الاسلام - دراسة مقارنة . طبعة ١٩٨٨ . ص ١٨٢ .

(٢) سورة ال عمران اية ١١٠ .

(٣) سورة الشورى الاية ١٧ .

وعلى هذا يكون للمرء ان يطالب بحقة ويجاهد لاجله والا كان من الظالمين لانفسهم فيقول الله تعالى : " إن الذين توفاهم الملائكة ظالمى انفسهم قالوا فيم كنتم قالوا كنا مستضعفين فى الارض قالوا الم تكن أرض الله واسعة فتهاجروا فيها فأولئك مأواهم جهنم وساءت مصيرا " . (١)

الاسلام دين ودولة :-

وعلى النحو السابق الاشارة اليه فان الشريعة الاسلامية كانت انطلاقة فكرية ضد الانظمة والعقائد السائدة فى ذلك الزمان ، فجاءت بتنظيم شامل لامور الدين والدنيا معا . وهذا التنظيم يتضمن مبادئ وقواعد منها الشورى والمساواة والعدالة الاجتماعية والحرية ، فليس فى النظام الاسلامى تفرقة بين ما هو من شئون الدين وما يعتبر من شئون السياسية . (٢)

وبهذا نجد ان الاسلام دين ودولة ونظام الشريعة الاسلامية اشتمل على اسس تنظم امور الحياة الدنيا والشريعة الاسلامية جعلت من نظام الحكم الاسلامى نظاما ديمقراطيا . (٣)

ومن (٤) المبادئ الجوهرية مبدأ الشورى الذى قرره الاسلام يقول الله تعالى: "والذين استجابوا لربهم واقاموا الصلاة وامرهم شورى بينهم ومما رزقناهم ينفقون"(٥)، والسنة النبوية الشريفة اكدت هذا المبدأ من ذلك استشارة الرسول عليه

---

(١)سورة النساء الاية ٩٧ .

(٢) أ / محمد حافظ عبد الحفيظ سليمان - حرية الرأى والتعبير - رسالة ماجستير ص ٢٤ ودكتور / عبد الحكيم حسن - الحريات العامة فى الفكر وانظام السياسى فى الاسلام - المرجع السابق - ص ٦٦١ .

(٣) أ / محمد حافظ عبد الحفيظ - المرجع السابق - ص ٣٢ وما بعدها .

(٤) أ / محمد حافظ عبد الحفيظ - المرجع السابق - ص ٣٤ .

(٥)سورة الشورى : اية ٣٨ .

الصلاة والسلام لاصحابه فى شأن اختيار المكان الذى تنزل فيه جيوش المسلمين يوم بدر واستشارته لهم فى مصير اسرى هذه الغزوة ، والموافقة على رأى اكثريتهم فى الخروج يوم احد والاسلام اقر مبدأ الحرية بصفة عامة فهى تمتد الى كل مجالات الحياة .

فالحرية فى الاسلام اصل عام [1] والحريات فى الاسلام كثيرة ومتعددة ويوجد به كثير من الحريات لا تعرفها الديانات الاخرى ولا النظم السياسية الحديثة الا اننا سنقصر حدثنا على حرية الاجتماع .

حرية الاجتماع :-

نتحدث عن حرية الاجتماع فىالشريعة الاسلامية ونستعرض فى ايجاز المقصود بجماعة المسلمين التى تشملهم هذه الحرية بجانب من يعيش معهم من غير المسلمين[1]. . جماعة المسلمين هى التى تشهد بان " لا اله الا الله ، محمد رسول الله " وهى التى تتمسك بدين الاسلام المبين بالقران الكريم والسنة المطهرة وتطبيق مبادئهما ، وقد قامت هذه الجماعة فى عهد الرسول (ص) وسوف تستمر انشاء الله الى أن يأتى أمر الله .

هذه الصفات يجب توافرها فى جماعة المسلمين التى تشملهم حرية الاجتماع وسوف نتناولها الأن بشئ من التفصيل من حيث اقرارها وصورها والعبادات التى طبقتها ، ومدى اباحاتها وقيودها .

اولا :- اقرار حرية الاجتماع :

اقرت الشريعة الاسلامية أن لكل فرد الحق فى أن يشارك منفرداً أو مع غيره فى حياة الجماعة : سواء كان ذلك فى النواحى الدينية أو الاجتماعية أوالثقافية

---

[1] أ / محمد حافظ عبد الحفيظ - المرجع السابق - ص ٣٤ .

أو السياسية وأن يتخذ من الوسائل ما يساعده على ممارسة هذا الحق [1] قال الله تعال:" "قل هذه سبيلي ادعوا إلى الله على بصيرة أنا ومن أتبعني" . [2]

وقد اعلنت الشريعة الاسلامية أن من حق كل فرد ومن واجبه أن يأمر بالمعروف وينهى عن المنكر يقول الله تعالى " ولتكن منكم أمة يدعون الى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر " [3]" وتعاونوا على البر والتقوى" [4]

ونادى القرآن الكريم فى العديد من الايات بالاخوة والمساواة والتعاون بين الناس فقد قال الله تعالى :" واعتصموا بحبل الله جميعا ولا تفرقوا واذكروا نعمة الله عليكم اذ كنتم اعداء فألف بين قلوبكم فأصبحتم بنعمته اخوانا ". [5]

وقال تعالى :" وتعاونوا على البر والتقوى ولا تعاونوا على الاثم والعدوان" [6]

فالايات السابقة تطالب الناس بالتعاون مع بعضهم البعض كيد واحدة وعدم التفرق وهذا التعاون لا يأتى الا بحرية الاجتماع وبذلك تكون الشريعة الاسلامية قد اقرت هذه الحرية بل ودعت اليها واعتبرت ذلك واجبا على المسلمين ، وهو يتمثل فى دعوتها بالتمسك بالعروة الوثقى ، وان يتعاون المسلمون على البر والتقوى ولا يتعاونوا على الاثم والعدوان ، وان يعتصموا بحبل الله جميعا ولا يتفرقوا ، وان يعتبروا انفسهم كالبنيان المرصوص يشد بعضه بعضا . [7]

---

(1) أ / احمد صديق عبد الرحمن - البيعه فى النظام السياسى الاسلامى - الطبعة الاولى سنة ١٩٨٨- ص ٢٢٠ وما بعدها ، محمد الغزالى - حقوق الانسان بين تعاليم الاسلام واعلان الامم المتحدة - الطبعة الاولى - ٩٢ - ١٩٩٣ - دار الدعوة للطبع والنشر والتوزيع - ص ٢٥٣ .

(2) سورة يوسف ايه - ١٠٨ .

(3) سورة ال عمران اية - ١٠٤ .

(4) سورة المائدة اية - ٢

(5) سورة ال عمران اية - ١٠٣ .

(6) سورة المائدة اية ٢

(7) أ / محمد شريف - على هامش الدستور - طبعة ١٩٣٨ - ص ١٢٥ .

ـ ومما يؤكد ايضا ان الشريعة الاسلامية اقرت حرية الاجتماع هو ما كفلـــه الاسلام من حرية فى النقاش الدينى ومقارعة الحجة بالحجدة وهذا لا يتم الا بحريـة الاجتماع[1]فقد قال الله تعالى " فمن حاجك فيه من بعد ما جاءك من العلم، فقل تعالوا ندع ابناءنا وابناءكم ونساءنا ونساءكم وانفسنا وانفسكم ثم نبتهل فنجعل لعنت الله على الكاذبين". [2]

كما ارسل موسى وهارون عليهما السلام الى فرعـــون ليناقشـــاه الـــرأى ويقارعاه الحجة " فقولا له قولا لينا لعله يتذكر او يخشى" .

ثانيا : صور من الاجتماعات :

ظلت حرية الاجتماع مكفولة فى الشريعة الاسلامية من بداية ظهور الاسلام ما دامت الاجتماعات تهدف مصلحة المجموع وتهتم بأمور حياة المســـلمين يقـــول النبى صلى الله عليه وسلم" من لم يهتم بأمر المسلمين فليس منهم " كان المســـلمون يجتمعون فى المسجد ليتدارسون فيه شئون دينهم ودنياهم ومن اهم الاجتماعات التى تم انعقادها فى **ظل الاسلام** :- بيعة العقبة ، وبيعة الرضوان ، واجتماع سقيفة بنـــى ساعدة .

(١) بيعة العقبة :-

كان الرسول (ص) عند العقبة فى موسم الحج والتقى مـــع جماعـــة مـــن الخزرج أراد بهم خيراً ، وبعد التعارف دعاهم الى الله وعرض عليـــهم الاســـلام وتلا عليهم القران فقال بعضهم لبعض " يا قوم تعلموا والله انه للنبى الذى توعدكـــم به اليهود فلا يسبقونا اليه ". فاسلموا وبايعوا فقالوا للرسول : " إنا تركنا قومناً بيننـــا

---

[1] د / فتحى عبد النبى الوحيدى - المرجع السابق - ص ١٩٨ ، د / عبد الحكيم حسن محمد - الحريات العامة فى الفكر والنظام السياسى - المرجع السابق - ص ٣٩٣ وما بعدها .

[2] سورة آل عمران اية ٦١ .

وبينهم حروب فننصرف وندعوهم الى ما دعوتنا اليه فإن اجتمعت كلمتهم عليك واتبعوك فلاأحد أعزمنك " .

وانصرفوا يقدمهم اسعد بن زرارة فدعوا الى الاسلام حتى لم تبق دار من ديار يثرب الا وفيها ذكر لرسول الله .

وفى العام التالى قدم اثنا عشرة رجلا وتلاقوا برسول الله عند العقبة وبايعوه على " الا يشركوا بالله شيئا ولا يسرقوا ولا يزنوا ولا يقتلوا اولادهم ولا يأتوا ببهتان ولا يعصوه فى معروف ورد عليهم صلى الله عليه وسلم بقوله " فمن وفى بذلك شيئا فعوقب به فى الدنيا فهو كفارة له وطهور . ومن اصاب من ذلك شيئا ستره الله فأمره الى الله إن شاء عزب وان شاء غفر " . (١)

وفى السنة الثالثة تلاقى فى العقبة مع رسول الله (ص) ثلاثة وسبعون معهم امراتان فبايعوه " على السمع والطاعه فى النشاط والكسل وعلى النفقة فى العسر واليسر وعلى الامر بالمعروف والنهى عن المنكر ، وعلى ان تقولوا فى الله ، ولا تاخذكم فيه لومة لائم ، وعلى ان تنصرونى اذا قدمت عليكم فتمنعونى مما تمنعون منه انفسكم وازواجكم وابناءكم ولكم الجنة " .

قال واحد منهم يا رسول الله إن بيننا وبين الرجال (يقصد اليهود) حبالا هم قاطعوها . فهل عسيت إن نحن قبلنا ذلك ثم اظهرك الله ان ترجع الى قومك وتدعنا ؟ فتبسم رسول الله وقال "بل الدم الدم والهدم الهدم" أى ذمتى ذمتكم وحرمتى حرمتكم واسترسل يقول " انا منكم وانتم منى احارب من حاربتم واسالم من سالمتم " (٢)

---

(١) المستشار / عبد الحليم الجندى - السيرة النبوية - دار المعارف ص ٧٠ وما بعدها .

(٢) المستشار / عبد الحليم الجندى - المرجع السابق - ص ٧٢ .

وبهذا نجد ان بيعة العقبة الاولى تعتبر عقدا اجتماعيا وميثاقا يتضمن اهم معالم المجتمع الاسلامى ، وبيعه العقبة الثانية فهى عقد سياسى بين الامه وقائدهم ، وكانت هاتان البيعتان بمثابة حجر الزاوية فى بناء الدولة الاسلامية الاولى [1]

(٢) بيعة الرضوان .

عزم رسول الله (ص) على اداء العمرة ، فقصد مكه ومعه الف وأربعمائة وليس معهم سلاح الا السيوف فى القرب حتى يعرف الجميع انه يقصد العمرة ولكن قريش أبت اعتماره وقالت " اخبروه عنا انه لا يدخلها علينا عامة هذا ابدا . فدعا رسول الله عثمان فقال له (اذهب الى قريش واخبرهم أنا لم نات لقتال وانما جئنا عمار أو ادعهم الى الاسلام . فانطلق عثمان ودخل مكه وقال رسول الله (ص) " لا نبرح حتى نناجز القوم " .

وجلس رسول الله (ص) تحت شجرة خضراء وقال :" ان الله تعالى امرنى بالبيعه" .

فالبست الجماعة التى كانت معه السلاح القليل الذى جاءوا به فبايعوه على ان يضربوا بسيوفهم حتى يظهرهم الله على المشركين او يقتلوا .

وضرب رسول الله بيده الاخرى مبايعا لعثمان وقال يومئذ :" لا يدخل النار أحد بايع تحت الشجرة " .

ورأى ذلك سهيل بن عمرو واثنين من اصحابه فاشتد رعبهم واسرعوا يتفاوضون على الهدنة والصلح . فتفاوض رسول الله (ص) مع سهيل فكان صلح الحديبية ، ورغم كره المسلمون لشروط هذا الصلح لانهم منعتهم عمرة احرموا لها

---

[1] أ / احمد صديق عبد الرحمن - البيعه فى النظام السياسى الاسلامى - المرجع السابق - ١٧ وما بعدها.

وحالت بينهم وبين مكه . الا ان هذا الصلح كان اعظم الفتح كما قال رسول الله (ص) فالفتح الاعظم هو فتح الاسلام . [١]

ومن ذلك يتضح ان بيعه الرضوان كانت مثالا لحرية الاجتماع يتضمن التعاون والاتحاد من اجل نصره الاسلام .

(٣) اجتماع سقيفه بنى ساعدة :

هذا الاجتماع يعتبر اول مسالة سياسية تعرض للمسلمين بعد وفاة النبى (ص) حيث قامت جماعة من المهاجرين تصر على حصر الخلافه فى قريش لانتماء البنى (ص) اليها ولقوتها وكبير نفوذها وهذا ما يؤدى الى انقياد قبائل العرب اليها حتى لا تنتشر الفتن بين القبائل اذا انتخب الخليفة من قبيلة أخرى ، وقامت جماعة اخرى من الانصار تطالب بالخلافة لنصرتهم للنبى صلى الله عليه وسلم ودفاعهم عنه ضد اعدائه المشركين [٢] .

وهذا الاجتماع تضمن المناقشات وتبادل الحجج والتى كانت تهدف بها كل جماعة الى ترجيح رايها وانتهى الطرفان الى مبايعة ابو بكر رضى الله عنه وهذه المناقشات كانت دليلا على وجود التجمعات السياسية فى الدولة الاسلامية " وما دار من مناقشات فى هذا الاجتماع جعل فقهاء القانون يقولون ان هذه المناقشات كانت اروع مثل لاول برلمان فى الاسلام تدلى فيه كل جماعة برأيها " . [٣]

---

[١] المستشار / عبد الحليم الجندى - المرجع السابق - ص ٢٤٢ وما بعدها .

[٢] د / عبد الحكيم حسن محمد - الحريات العامة فى الفكر والنظام السياسى - المرجع السابق - ص ٦٦٣ وما بعدها ود / احمد شعت - بين السنة المحمدية والشيعة الخمنية عقائد وتاريخ - الطبعة الاولى سنة ٨٨ - ص ٢٩ وما بعدها وأ / محمد الغزالى - المرجع السابق - ص ٦٤ وما بعدها .

[٣] د / عبد الحكيم حسن محمد - المرجع السابق - ص ٦٦٤ .

ثالثا :- تطبيق لحرية الاجتماع من العبادات :

سبق ان اوضحنا ان الشريعة الاسلامية أوضحت حقوق الانسان وبينت حرياته الاساسية ، وقد تقررت الحقوق والحريات منذ نزول الشريعة الاسلامية ولم تكتف الشريعة الاسلامية بتوضيح الحقوق والحريات بل أكدت هذه الحقوق فى تدريب المسلمين على ممارستها فى صورة العبارات المقررة فى الفرائض إشعاراً للناس بقدسيتها وتمكينا لها فى نفوسهم حتى تستقر فيها فتصبح جزءا من العقيدة [1]

ومن الحريات التى اكدتها الشريعة الاسلامية حرية الاجتماع . فنجد هذه الحرية واضحة فى صلاة الجماعة وخاصة فى صلاة الجمعه والعيدين وتتضح كذلك فى فريضة الحج . وهذا ما سنوضحه فيما يلى :-

صلاة الجماعة :-

فالصلاة وهى العبادة الفعلية المتكررة خمس مرات فى اليوم تعتبر ممارسة للحريات العامة ، وفى اداء الصلاة فى جماعة تتجلى بصورة واضحة ممارسة حرية الاجتماع . والشريعة الاسلامية حافظت على تنوع التجمعات بين المسلمين لتوثق بينهم روابط الاخوة الدينية وتقوى بينهم تبادل الرأى فيما ينفع المجتمع ، لهذا جعل الاسلام منها اجتماعات متكررة فى كل يوم خمس مرات ، وجعل منها اجتماعا اسبوعيا فقط وذلك فى صلاة الجمعة ، وان كانت الصلاوات الخمس فى اليوم الواحد لم يوجب الجماعة فيها بل رغب فيها فقط لكثرة الثواب حتى لا يشق على الامة بالاجتماع الواجب خمس مرات فى اليوم الواحد ومن هذا الترغيب قول رسول الله (ص) " صلاة الجماعة افضل من صلاة الفذ بسبع وعشرين درجة " متفق عليه .

---

[1] د / فتحى عبد النبى - المرجع السابق - ص ٢٥٢ وما بعدها ود / عبد الحكيم حسن - المرجع السابق - ص ٦٦٨ وما بعدها .

وقوله (ص) " صلاة الرجل فى جماعة تضعف على صلاته فى بيته وسوقه خمسا وعشرين ضعفا ، وذلك انه اذا توضأ فأحسن الوضوء ، ثم خرج الى المسجد لا يخرجه الا الصلاة لم يخط خطوة الا رفعت له بها درجة وحط عنه بها خطيئة ، فاذا صلى لم تزل الملائكة تصلى عليه ما دام فى الصلاة ما لم يحدث : اللهم صلى عليه ، اللهم ارحمه ، ولا يزال فى صلاة ما انتظر الصلاة " متفق عليه وهذا لفظ البخارى – فان الجماعة واجبة فى صلاة الجمعة .

صلاة الجمعة .

فان كانت الجماعة فى الصلاوات الخمس غير واجبة بل سنة مؤكدة ، الا ان الجماعة فى صلاة الجمعه واجبة نظرا لان الاجتماع هنا يكون مرة واحدة فى الاسبوع وقد يطرأ خلال الاسبوع ما يحتاج الى المشورة وتبادل الاراء فى مصلح المسلمين لذلك اوجب عليهم الحضور فى صلاة الجمعة .

وهذا الواجب قد جاء فى قوله تعالى " يأيها الذين إمنوا اذا نودى للصلاة من يوم الجمعه فاسعوا الى ذكر الله وذروا البيع ذالكم خير لكم ان كنتم تعلمون " [1]

ولم يبح التخلف عنها لغير عذر فقد قال الرسول الله (ص) " من ترك ثلاث جمع تهاونا بها طبع الله على قلبه " [2]

صلاة العيدين :

وحكمة التشريع الاسلامى اقتضت ان تكون هناك اجتماعات موسمية على نطاق اوسع من الاجتماعات الاسبوعية المتمثلة فى صلاة الجمعة فجعل للمسلمين اجتماعا يتكرر مرتين فى العام وذلك فى العيدين ، عيد الفطر ، وعيد الاضحى ، ولانه اوسع من اجتماع الجمعه حثت الشريعة على ان تكون صلاة العيدين فى

---

[1] سورة الجمعة اية : ٩ .

[2] رواه الخمسة : وحسنة الترمزى – كما رواه ابن خزيمة وابن حيان وصحيهما ، والحاكم وقال صحيح على شرط مسلم .

الصحراء خارج البلد او فى اماكن الخلاء ليتيسر الاجتماع ، والجماعة شرط صحة فى صلاة العيدين فهى تبطل بغير جماعة .

وبالاضافة الى وجوب الجماعة فى صلاة الجمعة وصلاة العيدين واستحبابها فى الصلاوات الخمس ، فهى سنة كفاية فى صلاة التراويح ومستحبة فى صلاة الكسوف وفى وتر رمضان .

فريضة الحج :

نجد فى هذه الفريضة تطبيق شامل لحرية الاجتماع اذ يجتمع المسلمون من كل بقاع الارض يتشاورون فى امور دينهم ودنياهم ، فهو مؤتمر سنوى جامع [1] كما يقول الله تعالى " ليشهدوا منافع لهم ويذكروا اسم الله فى ايام معلومات" .

واداء فريضة الحج يحقق معنى المساواة فالجميع فى جلباب واحد من لون واحد يقفون فى مكان واحدة يلبون الله بنداء واحد ولا يتفاضلون فى الهيئة او فى غير ذلك[2] والى جانب ذلك فالمسلمون فى هذه الفريضة يمارسون حرية الاجتماع ممارسة فعليه فهى تعمق فى نفوسهم معنى هذه الحرية وتؤكدها فيحرصون عليها ويتمسكون بها باعتبارها جزءا من شعائر دينهم وركنا من عقيدتهم .

---

[1] راجع - أ / كامل محمد حسن - رسالة فى الصلاة - دراسات فى الاسلام يصدرها المجلس الاعلى للشئون الاسلامية طبعة ١٩٧٠ - ص ٤٦/٤٧/ص٦٤ ، ص ١١٣ ، ١١٤ . ود / يوسف القرضاوى - العبادات فى الاسلام - طبعة الخامسة عشر سنة ١٩٨٥ ، ص ٢٣٤، ٢٣٥ ودكتور / شعبان محمد اسماعيل - العبادات فى الاسلام - طبعة ١٩٨٠ - ص ١١٣ وما بعدها - والشيخ السيد سابق - فقه السنه - المجلد الاول - العبادات - ص ١٩٢ وما بعدها . ودكتور / عبد الله محمود شحاته - اركان الاسلام - طبعة ١٩٧٤ ص ١٢٠ وما بعدها و أ / على مرسى مرسى - قبسات من هدى الصلاة - الطبعة الاولى - سنة ١٩٧٩ - ص ١٠٢/١٠٣ .

[2] د / عبد الحكيم حسن - الحريات العامة الفكر والنظام السياسى فى الاسلام -المرجع السابق - ص ٦٧٢ ، ٦٧٣ وراجع د/فتحى عبد النبى الوحيدى - الفقه السياسى والدستورى فى الاسلام- المرجع السابق - ص ٢٥٤ ، ٢٥٥ .

ومن ذلك يتضح ان الشريعة الاسلامية اكدت حرية الاجتماع وذلك بالتـأكيد على صلاة الجماعة التى يجتمع من اجلها المسلمين خمس مرات فى كل يـوم ثـم يجتمعون على نطاق اوسع فى صلاة الجمعه وفى هذا الاجتماع الاسبوعى تعليـم وتوجيه وموعظة وتذكير واحياء لعاطفة الاخوة وتركيز للوحدة واظهار للقوة ، ثـم يتسع النطاق فى صلاة العيدين ، فقد اراد الاسلام من هذه الصلاة ان تكون مؤتمرا جامعاً ومهرجانا كبيرا يجمع اهل البلد فى مكان واحد فى الخلاء يذهب اليه الرجال والنساء . ثم يتسع النطاق اكثر فى الحج اذ يجتمع المسلمون من كل انحـاء الارض لتلبية نداء الله واداء فريضة الحج .

وبذلك نجد ان الاسلام قد حث على الجماعة ونهى عن الفرقـة فقـد قـال رسول الله (ص) " فانما يأكل الذئب القاصيه " ويقول الله تعـالى " واعتصموا بحبل الله جميعا ولا تفرقوا " [1]

رابعا : حرية الاجتماع بين الاباحة والقيود فى الشريعة :

حرية التجمع ايا كانت طبيعته أو اهدافه دينية أوسياسـية او عسـكرية او اجتماعية او علمية أو مهنية أو اقتصادية هى مكفولة لكـل فـرد فـى المجتمـع الاسلامى ، وقد اقرت الشريعة الاسلامية هذه الحرية على النحو السابق ذكره فيباح لاى فرد ان يمارس هذه الحرية ولكن يشترط لهذه الاباحة ان يكون التجمع اساسـه سلمى [2] . لذلك يرد على هذه الحرية بعض القيـود والضوابـط لاباحاتـها لان الانسان لو تجاوز نطاق هذه الحرية ، وخرج عن حدود الفضيلة ، واعتدى علـى النظام العام ، او الاخلاق ، او الاداب العامة وجب رده ، ومنعه من خوضه فيمـا يمس هذه الامور ، وهذا يعد منعا من الاعتداء وليس حرمانا من حـق ، فحريـة

---

[1] سورة آل عمران اية ١٠٣ .

[2] د / لطفى محمود عبد الحليم – حقوق الانسان بين اعلان الامم المتحدة والقرآن – دار المصباح للنشر والترجمة – سنة ١٩٩٢ – ص ١٣٦ .

الاجتماع لو أدت الى تهديد سلامة النظام العام فى الدولة أو أدت الى اشعال نار الفتنة فى المجتمع وجب وقفها . وهذا ليس حرمانا من هذه الحرية أو منعا من ممارستها وانما هو حفاظ على كيان الامة الاسلامية من حيث سلامتها ونظامها العام فاذا ترتب على ممارسة حرية الاجتماع خير للجماعة حمد ، وإن ترتب عليه ضرر او فساد أو اعتداء على الاخرين أو تفريق بين المؤمنين كانت المسئوليه على عاتق من تسبب فى ذلك ، لان الشريعة الاسلامية حرمت التشعب والتعصب والعداوة والبغضاء ، فيجب الابتعاد عما يؤدى الى اساءة استعمال حرية الاجتماع من الفرقة والانشقاق بين المسلمين . [1]

لذلك لم يطلق الاسلام حرية الاجتماع بلا ضابط والا كان فى ذلك الفتنة والفوضى ، فقد حرص على عدم تجريدها من القيود والضوابط الكفيلة بحسن استخدامها وتوجيهها الى ما ينفع الناس ويرضى الله عز وجل ، فهناك حدود لا ينبغى ان يتخطاها الفرد والا كانت النتيجة ضررا يلحق بالفرد وبالمجتمع على السواء ويخل بالنظام العام وحسن الاداب فيه ويمكن اجمالى اهم هذه القيود والضوابط فيما يلى :-

(١) لا يجوز لحرية الاجتماع ان تؤدى الى هدم اسس ودعائم النظام الاسلامى أو نشر الالحاد أو الأهواء أو الضلالة والبدع بين المسلمين قال الحسن [2] لاتجادلوا اهل الاهواء ولا تجالسوهم ولا تسمعوا منهم وقد نهى الرسول (ص) عن الكلام فى القدر [3] "امسكوا عن القدر" .

(٢) لا مجال لحرية الاجتماع إذا خيف منها الفرقه بين أفراد الجماعة أو ألحقت ضررا بالغير ، فيجب حظر الاجتماع فيما يضر بالناس أو يؤدى للأعتداء

---

(١) د / اسماعيل البدرى - دعائم الحكم فى الشريعة الاسلامية والنظم المعاصرة - المرجع السابق - ص ٢٣٨ ، ٢٣٩.

(٢) راجع الغزالى - احياء علوم الدين - جـ ١ - ص ١٦٤ .

(٣) رواه الطبرى من حديث ابن مسعود باسناد حسن .

على حرماتهم كالخوض فى الاعراض او انتهاك الحرمات او افشاء الاسرار .
فقال تعالى :" لا يحب الله الجهر بالسوء من القول الا من ظلم وكان الله سميعا عليما".[١]
وقال تعالى :" " ان الذين يحبون ان تشيع الفاحشة فى الذين امنوا لهم عذاب أليم فى الدنيا والاخرة والله يعلم وانتم لا تعلمون " [٢]

(٣) لا يجوز ان تتجاوز حرية الاجتماع نطاقها بالاعتداء على الاخلاق أو الاداب أو النظام العام ، فيجب النهى عن السب والهمز واللمز والسخرية والتنابز بالالقاب والقذف والعيبه .
يقول الله تعالى " فقولا له قولا لينا لعله يتذكر او يخشى " [٣].
يقول الله تعالى " خذ العفو وامر بالعرف واعرض عن الجاهلين "[٤].
يقول الله تعالى " ولا تسبوا الذين يدعون من دون الله فيسبوا الله عدواً بغير علم[٥] يقول الله تعالى " واذا خاطبهم الجاهلون قالوا سلاماً " [٦].

(٤) ومن قيود حرية الاجتماع عدم جواز المراء [٧] والمجادلة[٨] لان فيهما ايذاء للغير ،وقد وضع القران الكريم معيارا للجدل مع المخالفين فى العقيدة

---

[١] سورة النساء الاية ١٤٨ .
[٢] سورة النور الاية ١٩
[٣] سورة طه الاية ٤٤
[٤] سورة الاعراف الاية ١٩٩
[٥] سورة الانعام الاية ١٠٨
[٦] سورة الفرقان الاية ٦٣
[٧] المراء : هو الاعتراض على كلام الغير والطعن فيه باظهار خلل فيه إما فى اللفظ وإما فى المعنى وإما فى قصد المتكلم .
[٨] المجادلة : هى قصد افحام الغير وتعجيزه وتنقيصه بالقدح فى كلامه ونسبته الى القصور والجهل .

فلا يصل الى السباب والشقاق بل ينبغى ان يكون الاسلوب كريما ويقـــول الله تعالى " ادع الى سبيل ربك بالحكمة والموعظة الحسنة " [1]

ومما لا شك فيه ان الضوابط التى وضعتها الشريعة الاســـلامية لممارســـة حرية الاجتماع من شانها ان تحقق الخير والنفع للافراد والامم ، وتؤدى الى المودة والمحبة والاحترام بين افراد المجتمع وبما يحقق التعاون بينهم وهذا ما نحتاج اليـــه اليوم.

ومن هذا السرد يبين ان الشريعة الاسلامية قد نظمت امور الدين والدنيـــا وتناولت تنظيم المجتمع سياسيا وتضمنت العديد من المبادئ منها احكام الشـــورى والمساواة وحرية الاجتماع . وهذه المبادئ هى حقوق لكل فرد فى المجتمع وتجـــد سندها فى كتاب الله العزيز والسنة النبوية ، وهى مباحة للناس كافة ما دامت فـــى حدود نطاق الكتاب والسنة .

---

[1] سورة النحل الاية ١٢٥ .

المبحث الثانى

مدى علاقة حرية

الاجتماع بالحريات الاخرى

الحرية حق من الحقوق الطبيعية التى يولد بـــها الانســـان ولا يمكـــن لاى تشريع ان يجرده منها والتشريع الذى يقوم بذلك انما يعد جريمة فى حق الحرية .

الحرية كل لا يتجزاء والحريات جميعا لا يمكن فصل بعضها عن بعـض ، فالحريات وحدة ترتبط بعضها ببعض ، وانتهاك احداها هو انتهاك لها جميعا، فحياة الافراد عبارة عن مستويات متعددة من الحريات يجب ان يتمتع بها جميعا وذلـــك نتيجة لوجود ترابط بينها .

فمن غير المتصور ان يكون الانسان مهدد وخائف على ماله ونفسه ويكون قادر على ابداء رايه فى اى موضوع ، وكذلك فمن لا يستطيع ممارسة ابداء رايـــه بحرية لا تكون له حرية فى عقد اجتماع وتكون حريته كاذبة ، وعليه فلا يمكـن ان يتمتع الانسان بحرية الاجتماع الا اذا تمتع بباقى الحريات ؛ لذلك ســـنبين علاقـــة حرية الاجتماع ببعض الحريات الاخرى على النحو التالى :-

المطلب الاول : حرية الاجتماع وحرية الرأى .

المطلب الثانى : حرية الاجتماع وتكوين الجمعيات والنقابات .

المطلب الثالث : حرية الاجتماع وحرية تكوين الاحزاب .

المطلب الرابع : حرية الاجتماع والمظاهرات والتجمهر .

المطلب الخامس: حرية الاجتماع وممارسة الشعائر الدينية .

المطلب الاول

حرية الاجتماع وحرية الـــــرأى

حرية الاجتماع هى " أن يتمكن الناس من عقد الاجتماعات السلمية فـــى اى مكان فترة من الزمان ، ليعبروا عن ارائهم وافكارهم باى طريقة من الطرائـــــق ، كالخطابه أو المناقشة او عقد الندوات وتنظيم الحفلات أو القاء المحـــــاضرات " [١]

بينما يقصد بحرية الرأى ان الانسان يعبر عن رايه بأى وسيلة سواء كـانت هذه الوسيلة ، الاذاعة او الصحافة او الاجتماعات او النقابات فحرية الرأى تحتـوى فى مضمونها على كثير من الحريات فتتفرع منها حرية الصحافة وحرية ممارســة الشعائر الدينية وحرية الاجتماع وحرية تكوين الاحزاب والنقابات .

وحرية ابداء الرأى هى حق طبيعى للناس ، وهذه الحرية كانت ولا تزال عاملا كبيرا فى تقوم الامم من الوجهة السياسية والعلمية والاجتماعية ، ولما كانت حريـــة ابداء الرأى هى فى الواقع من مصلحة الشعب فقد عمدت الحكومات المستبدة الـــى حرمان الامم من هذه الحرية فوضعت لها قيودا متذرعه بالدفاع عن النظام العـــام وهى فى الواقع تهدمه من أساسه ولا تدافع الا عن نفسها وعن بقائها ، الا ان الامم غضبت من سلب حقوقها ، وثارت فى وجه الحكومات الغاصبة ثم استردت حريتها لما لها من اهمية فى حياتها [٢].

ومن تعريف حرية الاجتماع وحرية الرأى نجد ان كـــــلا منـــهما تتصـــل بالاخرى اتصالا وثيقا ، بل انه يتضح ان حرية الاجتماع تعد وسيلة مـــن وســـائل

---

[١] د / اسماعيل البدرى - دعائم الحكم فى الشريعة الاسلامية والنظم المعاصرة دار الفكر العربى - طبعة ١٩٨٠ - ١٩٨١ - ص ١٩٨ .

[٢] راجع المذكرة المرفقة لمشروع القانون الخاص بالغاء القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ الخاصة بالاجتماعات العامة والمظاهرات فى الطرق العمومية - تعليقات على مواد الدستور - مجلس الشيوخ - طبعة ١٩٤٠ - ص ٢١٣ .

ممارسة حرية الرأى ، فان عقد الاجتماعات يكون للتعبير عن الاراء والافكار وهذا لا يكون الا عن طريق حرية الرأى . فبدون حرية الرأى لا تكون حرية الاجتماع ، ولا يمكن ان يتمتع الانسان بحريات اساسية مثل حرية الاجتماع الا اذا تمتع بالحريات الاخرى ، فمن المحال منح حرية الاجتماع دون منح حرية الرأى لان حرية الاجتماع تعتبر وسيلة من وسائل التعبير عن الرأى كما أن " حرية الاجتماع هى جزء أو مظهر من مظاهر حرية الرأى فهذه الحرية يمكن التعبير عنها بعقد الاجتماعات والندوات واللقاءات ، كما أنه يمكن التعبير عن حرية الرأى بمظاهر أخرى مثل المظاهرات السلمية ". (١)

الحديث عن حرية الرأى والتعبير لا يمكن ان يجرى منعزلا عن الحريات الاخرى . حرية الرأى والتعبير لا يمكن ان تنعزل عن حرية الاجتماع وتعد حرية الاجتماع احدى تطبيقات حرية الرأى وتحرص معظم الدساتير على النص عليها ، فقد نص عليها الدستورى المصرى الحالى فى المادة ٤٧ حيث قررت أن "حرية الرأى مكفولة ، ولكل انسان التعبير عن رأية ونشره بالقول أو الكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير فى حدود القانون ، والنقد الذاتى والنقد البناء ضمان لسلامة البناء الوطنى " .

" وأن ضمان الدستور لحرية التعبير عن الاراء قد تقرر بوصفها الحرية الأصل التى لا يتم الحوار المفتوح الا فى نطاقها . وبدونها تفقد حرية الاجتماع مغزاها ولا تكون لها من فائدة . وبها يكون الافراد احرارا لا يتهيبون موقفا ، ولا يترددون وجلا ، ولا ينتصفون لغير الحق طريقاً " . (٢)

---

(١) د / جابر سعيد حسن محمد - الضمانات الاساسية للحريات العامة طبعة ٩١ - ص٢٣٨ .

(٢) الدعوى رقم ٢ لسنة ١٦ ق دستورية ، المحكمة الدستورية العليا - الجزء السابع - الاحكام التى اصدرتها المحكمة - من اول يوليو ١٩٩٥ حتى اخر يونيو ٩٦ - ص٤٧٥ .

فحرية الرأى تعتبر مثابة الحرية الأصل التى يتفرع عنـــها الكثـير مـن الحريات والحقوق العامة الفكرية والثقافية وغيرهـــا ، وتعـد المدخـل الحقيقـى لممارستها ممارسة جدية ، كحق النقد ، وحرية الصحافة ، ..... ، وحق الاجتمـاع للتشاور وتبادل الاراء ، وحق مخاطبة السلطات العامة . [1] وحريـــة التعبـير لا يجوز فصلها عن أدواتها وإن وسائل مباشرتها يجب أن ترتبط بغاياتها فلا يعطـــل مضمونها أحد ، ولا يناقض الاغراض المقصودة من إرسائها . [2]

ورغم اعتبارا أن حرية الرأى هى الاصل الذى تنفزع عنه حرية الاجتمـاع الا أن حرية الرأى تفقد قيمتها – وذلك على ما ذهبت اليه المحكمة الدستورية العليا – إذا جحد المشرع حق من يلوذون بها فى الاجتماع المنظم ، وحجب بذلك تبـادل الاراء فى دائرة أعراض ، بما يحول دون تفاعلها وتصحيـــح بعضـــها لبعـض ، ويعطل تدفق الحقائق التى تتصل باتخاذ القرار ، ويعوق انسياب روافـــد تشـكيل الشخصية الانسانية التى لا يمكن تنميتها الا فى شكل من اشكال الاجتماع ذلـك أن الانعزال عن الاخرين يؤول الى استعلاء وجهة النظر الفردية وتسلطها ، ولو كـان افقها ضيقا Narrowness أو كان عقمها او تخربها Onesidednessباديا . [3]

بالاضافة الى أن حرية الرأى تفقد قيمتها بدون حرية الاجتماع فـــان الاخـيرة تعتبر ضمانا كافيا لممارسة حرية الرأى ، وفى ذلك ذهبت المحكمة الدستورية العليا الى " ان حرية القول و ..... ، لا يمكن ضمانها ضمانا كافيا الا من خـــلال شكل من أشكال الاجتماع ، تتكتل فيه الجهود للدفاع عن مصالح بذواتها ، يكـــون صونها لازما لاثرا ملامح من الحياة الاجتماعية والثقافية والسياسية بما يكفل تنـوع

---

[1] الدعوى رقم ٤٤ لسنة ٧ ق دستورية – بجلسة ١٩٨٨/٥/٧ – المرجع السابق – الجزء الرابع – ص ١٠٢ ، ١٠٣ .

[2] الدعوى رقم ٦ لسنة ١٥ ق . دستورية – جلسة ١٩٩٥/٤/١٥ – المرجع الســابق – الجـزء السادس – ص٦٤٩ .

[3] الدعوى رقم ٢ لسنة ١٦ ق – جلسة ١٩٩٦/٢/٣ – سالفة الذكر – ص ٤٧٦ .

مظاهرها واتساع افاقها ، واستخلاص اتجاه عام من خلال تعدد الاراء التى تطـوح على مسرحها" . [1]

وعليه فان حرية الاجتماع تعتبر ضماناً كافيا لممارسة حرية الرأى ، التـى تفقد قيمتها اذا جحد المشرع ممارسة حرية الاجتماع ومن هنا يمكن اعتبار حريـة الاجتماع حقا اصيلا .

ومن جماع ذلك يمكنا القول بان كلا من حرية الرأى وحريـة الاجتمـاع يعتبر حقا اصيلا أو تابعا للآخر ، وفى ذلك ذهبت المحكمة الدستورية العليا الى أن "الحق فى التجمع ، بما يقول عليه من انضمام عدد من الاشخاص الـى بعضـهم لتبادل وجهات النظر فى شان المسائل التى تعنيهم . من الحقوق التى كفلتها المادتان ٥٤ ، ٥٥ من الدستور ، وذلك سواء نظرنا اليه باعتباره حقا مستقلا عن غيره من الحقوق ، ام على تقدير أن حرية التعبير تشتمل عليه باعتباره كافلا لأهم قنواتـها ، محققا من خلالها اهدافها " . [2]

ونستخلص من ذلك أن حرية الاجتماع قد تكون حرية أصلية او تبعية وهى فى الحالتين تتصل بحرية الرأى أتصالا وثيقا ، وفى ذلك ذهبت المحكمة الدستورية العليا الى ان " الحق فى التجمع سواء كان حقا اصيلا أم تابعا – اكثر مـا يكـون اتصالا بحرية عرض الاراء وتداولها كلما اقام اشخاص يؤيدون موقفا أو اتجاهـا معينا ، تجمعا منظما Ordered assemblage يحتويهم ، يوظفون فيه خبراتـهم ويطرحون امالهم ويعرضون فيه كذلك لمصاعبهم ، ويتناولون بالحوار ما يؤرقـهم ليكون هذا التجمع نافذة يطلون منها على ما يعتمل فى نفوسهم ، وصورة حية لشكل من اشكال التفكير الجماعى Collective thinking . اذ كان ذلك ، كان تكوين بنيان كل تجمع – وسواء كان الغرض منه سياسيا أو نقابيا أو مهنيا – لا يعـدو أن

---

(١) الدعوى رقم ٢ لسنة ١٦ ق – جلسة ١٩٩٦/٢/٣ – سالفة الذكر – ص ٤٧٦ .

(٢) القضية رقم ٦ لسنة ١٥ ق دستورية جلسة ١٩٩٥/٤/١٥ – سالفة الذكر – ص ٦٤٩ .

يكون عملا اختياريا لا يساق الداخلون فيه سوقا ، ولا يمنعون من الخروج منه قهرا ، وكان هذا الحق فى محتواه لا يتمحض عن مجرد الاجتماع بين أشخاص متباعدين ينعزلون عن بعضهم البعض بل يرمى بالوسائل السلمية الى أن يكون إطارا يضمهم ، ويعبرون فيه عن مواقفهم وتوجهاتهم . فقد غدا متداخلا مع حرية التعبير ، ومكونا لاحد عناصر الحرية الشخصية التى لا يجوز تقييدها بغير اتباع الوسائل الموضوعية والاجرائية التى يتطلبها الدستور ، او يكفلها القانون ، واقعا عند البعض فى نطاق الحدود التى يفرضها صون خواص حياتهم وأعماق حرمتها بما يحول دون اقتحام اغوارها او تعقبها ، لغير مصلحة جوهرية لها معنيها لازما اقتضاء ولو لم يرد بشأنه نص فى الدستور ، كافلا للحقوق التى احصا ضماناتها ، محققا فعاليتها ، سابقا على وجود الدساتير ذاتها ، مرتبطا بالمدنية فى مختلف مراحل تطورها ، كامنا فى النفس البشرية ، تدعو اليه فطرتها ، وهو فوق هذا من الحقوق التى لا يجوز النزول عنها"[1]

ويبين مما تقدم انه يستحيل الفصل بين حرية الرأى وحرية الاجتماع ويترتب على هذه الصلة الوثيقة بين الحريتين ان كلا منهما تخضع لنفس الضوابط والقيود التى ترد على ممارستها ، هذه الضوابط والقيود تخضع لقواعد الاخلاق والامن العام للدولة.

فالاعتراف بحرية الاجتماع من الامور اللازمة لكفالة حرية الرأى ، وأن لم ينص الدستور أو القانون على حرية الاجتماع ، فالاعتراف بها يكون من مقتضى كفالة ممارسة حرية الرأى لان حرية الاجتماع هى أحد ادوات ووسائل مباشرتها التى ترتبط بها وتفقد قيمتها بجحدها او الانتقاص منها .

فالحق فى التجمع – كما ذهبت المحكمة الدستورية العليا – اكثر ما يكون اتصالا بحرية عرض الاراء وتداولها وهو مع حرية التعبير مكونا لاحد عناصر

---

[1] القضية رقم ٦ لسنة ١٥ ق دستورية جلسة ١٩٩٥/٤/١٥ – سالفة الذكر – ص ٦٤٩ .

الحرية الشخصية التى لا يجوز تقييدها بغير اتباع الوسائل الموضوعية التى يتطلبها الدستور او يكفلها القانون . [1]

---

[1] القضية رقم ٦ لسنة ١٥ ق دستورية جلسة ١٩٩٥/٤/١٥ .

المطلب الثانى

حرية الاجتماع وتكوين الجمعيات والنقابات

اولا : حرية الاجتماع وحرية تكوين الجمعيات :

للمواطنين حق تكوين الجمعيات دون حاجة الى قانون يستمدون منه هـــذا الحق ولهم ان يستعملوه فى حدود القانون وهذا ما اكده نص المادة ٢١من دســتور ١٩٢٣ " حيث نص على ان " للمصريين حق تكوين الجمعيات وكيفية استعمال هذا الحق يبينها القانون " وهذا الحق كان قائما قبل دستور ١٩٢٣ وهذا ما قـــالت بـــه محكمة القضاء الادارى فى حكم لها . حيث قالت :

" وقد كان المصريون يتمتعون بهذه الحقوق تدعمها النظم السياسية التـــى كانت جارية فى مصر وتنظم معظمها القوانين المصرية غير ان تلك الحقوق لـــم تكن مجموعة فى باب ظاهر منشور بين الناس ، لذلك رات اللجنة ان تضع ذلـــك الباب درجا على سنن الدساتير الاخرى وتحقيقا للغرض الذى يلتمس منه وليكـــون قيدا للشارع المصرى لا يتعداه فيما يسنه من الاحكام " [1]

والدستور الحالى ايد هذا الحق فنص فى المادة ٥٥ منه على ان :

" للمواطنين حق تكوين الجمعيات على الوجه المبين فى القانون ، ويحظـــر انشاء جمعيات يكون نشاطها معاديا لنظام المجتمع او سريا او ذو طابع عسكرى "

وعلى ذلك فان " حرية تكوين الجمعيات حرية اصيلة لا يملك المشـــرع ان ينكرها عليهم او ينازعهم فيها وان ساغ له ان ينظم استعمالها فى حدود الدســتور ، وكانت اول محاولة من جانب المشرع لتنظيم استعمال هذه الحرية فى القانون رقـــم ٢٧ بتاريخ ٥ يوليو سنة ١٩٢٣ بشان شركات التعاون الزراعية .

وعاد المشرع الى تنظيم الجمعيات التعاونية فاصدر فى شانها القـــانون ٣٣ لسنة ١٩٢٧ الذى الغى به القانون السابق .

---

[1] مجموع السنة ٦ – بند ٥٨٣ قضية رقم ١٩٠ لسنة ٣ ق – جلسة ١٩٥١/٩/١٧ .

وفى ١٩٣٨ صدر المرسوم بقانون رقم ١٧ بشان حظر الجمعيات والجماعات شبه العسكرية ، وفى ٣٠ مايو سنة ١٩٤٤ صدر القانون رقم ٥٨ بشان الجمعيات التعاونية الذى الغى القانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٢٧ والذى لا يزال معمولا به وفى ١٢ يوليو سنة ١٩٤٥صدر القانون رقم ٤٩ بشان الجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية.[١]

حرص المشرع على ان القانون المدنى يكون شاملا على القواعد التى تحكم الجمعيات بصفة عامة الا انه هناك قوانين اخرى تنظم جميعات معينة كالجمعيات ذات الاغراض الاجتماعية والدينية والعلمية والاندية .

والمقصود " بحرية تكوين الجمعيات هو ان يتمكن الناس من تشكيل جماعات منظمة يتسمر وجودها امدا طويلا ، دون تحديد مدة لوجودها ، بقصد ممارسة نشاط محدد ومعلوم سلفا ، وتحقيق غرض معين مباح ومشروع غير غرض الربح وان يتمكن الناس من الانضمام الى الجمعيات القائمه ، والجمعيات لها نفع اجتماعى متشعب ، لاسيما فى مسائل العلم والبر والاحسان فهى وسيلة للتعبير العملى عن افكار الانسان وارائه على وجه جماعى تعاونى . [٢]

" والجمعيات بهذا التحديد هى روح الجماعة وقلبها النابض وهى سبيل الافراد الى الارتفاع بمستواهم وتنمية مداركهم وملكاتهم فى مختلف نواحى النشاط الانسانى ، فحرية تكوين الجمعيات اذن ضرورة لا غنى عنها سواء بالنسبة الى الجماعة وبالنسبة الى الافراد " . [٣]

وليس ادل على اهميتها من النص عليها صراحة فى الاعلان الدولى لحقوق الانسان الذى اقرته الجمعية العمومية لهيئة الامم المتحدة فى ١٠ ديسمبر سنة ١٩٤٨ والتزمت بمقتضاه الدول الموقعه بان تأخذ بمضمونه فى قوانينها الداخلية .

---

[١] د / سعد عصفور - حرية تكوين الجمعيات - بحث مقارن - مجلة الحقوق جامعة الاسكندرية - مطابع رمسيس بالاسكندرية - ص ١٠٥ وما بعدها .

[٢] د / اسماعيل البدرى - المرجع السابق - ص ٢٠٠ وما بعدها .

[٣] نقلا عن د / سعد عصفور - المرجع السابق - ص ١٠١ وما بعدها .

ومن ثم يصح القول بان حرية الجمعيات اصبحت ثابته للافراد فـــى نظـــر القانون الدولى العام على الاقل ، بمعنى انها لم تعد رهن ارادة المشرع ان شـــاء منحها اياهم وان شاء انكرها عليهم .

الا ان هناك قيوداً تحظر قيام بعض الجمعيـــات مثـــل الجمعيـــات شـــبه العسكرية، حفاظا على النظام العام والجمعيات الهدامة التى تهدف الى قلب نظـــام الدولة ، وكذلك يحظر على بعض الطوائف الاشتراك فـــى الجمعيـــات كـــالمحكوم عليهم فى جنايات او جنح مخلة بالشرف . وكذلك يشترط عادة اخطار الســـلطة او ترخيص الحكومة [١].

وعليه فالاصل هو الاقرار بحرية تكوين الجمعيات للافراد ، والحظر هـــو الاستثناء وهذا ما اكدته محكمة القضاء الادارى فى القضية رقم ١٩٠ لسنة ٣ ق اذ قررت ان "للمصريين حق تكوين الجمعيات بلا حاجة الى قانون يستمدون منه هـــذا الحق ويباشرونه مطلقا ما دام لم يرد عليه حدا او يقيده قيد . وبالفعل جرت المحاكم قبل الدستور وبعده على كفالة هذا الحق فى اطلاقه وتقرير النتائج المترتبة عليه "[٢]

ومن تعريف حرية تكوين الجمعيات يبين انه هنـــاك تشـــابه بيـــن حريـــة الاجتماع وحرية تكوين الجمعيات وهذا التشابه يرجع الى تواجد الانسان فى كـــل منهما فحرية الاجتماع هى وسيلة لتكوين الجمعيات ، يوجد ضابط دقيق للتفرقة بين الجمعية والاجتماع فبينما تتميز الجمعية بصفتها المستمره . فالاجتماع لا يتـــم الا بصورة عرضية ومؤقتة[٣].

---

[١] د / اسماعيل البدرى - المرجع السابق - ص ٢٠٠

سوف نتناول الاخطار والترخيص بالتفصيل ص ٣٦٨ من الرسالـــة .

[٢] حكم محكمة القضاء الادارى سالف الاشارة اليه .

[٣] د / سعد عصفور - المرجع السابق ص ١٠١ =

والى جانب هذا الضابط فان الجمعية تتميز عن الاجتماع بان الجمعية يمكن ان تتكون من اشخاص اعتبارية وذلك وفقا لنص المادة ٤١ من القانون المدنى الذى نص على ان الجمعية (جماعة ذات صفة دائمة مكونه من عدة اشخاص طبيعية او اعتبارية لغرض غير الحصول على ربح مادى) .

وذلك على عكس الاجتماع الذى لا يتكون الا من اشخاص طبيعين فقـــط . هذا بالاضافة الى ان الجمعية تخضع لنظام يختلف تماما عن الاجتماع من حيـــث الدفاتر والسجلات ومجلس الادارة واللائحة الداخلية ، والجمعية تستقل عن شخصية اعضائها فهى لها ادارة خاصة وذمة مالية مستقلة واهلية قانونية لابرام التصرفـات المختلفة وهذا على عكس الاجتماع .

رغم هذا الاختلاف بين حرية الاجتماع وحرية تكويـــن الجمعيـات الا ان الحق فى الانضمام لعضوية اى من الجمعيات الاهلية كما لاحظت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة – إنما هو حق اصيل يتمتـــع بـــه الفـــرد بموجب ما هو مكفول للمواطن دستورا من حق فى الاجتماع ، حيث ينضـــم الـــى غيره من المواطنين فى هيئة جمعية تنتظمها احكام القانون ، بغية ممارسة الانشطة التى تكفل الوفاء بالأغراض التى قامت الجمعية من أجلها ، وعلى نحو ما يتمخض معه هذا النشاط معززاً للصالح العام . [1]

ثانيا :- حرية الاجتماع وحرية تكوين النقابات :

النقابات هى جماعات تقوم اساسا بغرض الدفاع عن العمال وتحسن مستوى معيشتهم والدفاع عن مصالح الحرفة او المهنة التى ينسبون اليها .

= كذلك د / محمد احمد فتح الباب – سلطات الضبط الادارى فـــى مجـــال ممارســـة حريـــة الاجتماعات العامة –دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه – سنة ١٩٩٣ ص .

[1] فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع – بمجلس الدولة – بجلســـتها المنعقـــدة فـــى ٢٠٠١/١٢/٢٦ الموافق ١١ من شوال ١٤٢٢ هجرية – ملف رقم ١٦/٢/١٠٠ .

ويقصد بحرية تكوين النقابات ان يستطيع الافراد تاليف نقابات لـــهم ، وان يتمكن ارباب المهن والحرف من الانضمام الى النقابات الموجودة والاشتراك فيها ، كى يطالبوا بحقوقهم وتحسن وضعهم الاجتماعى عـــن طريقـــها ، والدفـــاع عـــن مصالحهم وتحقيق مطالبهم وتنفيذ اغراضهم وتحقيق شروط افضـــل للعمـــل عـــن طريق التعاقد الاجتماعى للعمال [1]

ولاهمية النقابات فقد بذلت الجهود الدولية لحماية الحرية النقابية ، وتتمثـــل هذه الجهود فى النصوص الدولية الرامية لحماية الحق النقابى ، وكانت اول هـــذه النصوص فقرة فى ديباجة ميثاق منظمة العمل الدولـــى ، تعـــترف بحـــق اقامـــة الجمعيات العاملين ولارباب الاعمال ، واعتبر هذا المبدأ من المبادئ الاساسية التى تقوم عليها المنظمة الدولية ، الا أن منظمة العمل الدولية قامت بدراسة موضـــوع الحرية النقابية ، واسفرت هذه الدراسة عن ابرام اتفاقيتى رقمى ٨٧ و ٩٨ لعـــامى ١٩٤٨ ، ١٩٤٩ ، وقد كفل الاعلان العالمى لحقوق الانسان حق تكوين النقابـــات حيث نص فى المادة ٢٣/د منه على أن " لكل فرد حق تكوين النقابات والانضمـــام اليها بقصد حماية مصالحه " .

وقد تضمنت المعاهدة الاوربية لحقوق الانسان الصادرة فـــى عـــام ١٩٥٠ النص على ضمان حرية انشاء النقابات والانضمام اليها وحرمت كل قيد يرد علـــى هذه الحرية إلا من اجل ضمان الأمن او حماية النظام العام وحريات الاخرين " [2]

كما ان المشرع الدستورى المصرى طبقا لما ذهبت اليه المحكمة الدستورية العليا لم يقف عند حد ما كان مقررا فى الدساتير السابقة من كفالـــة حـــق تكويـــن النقابات وتمتعها بالشخصية الاعتبارية (المادة ٥٥ من دستور سنة ١٩٥٦ والمـــادة

---

[1] د / اسماعيل البدرى - المرجع السابق - ص ٢٠٤ وما بعدها .

[2] د / احمد حسن البرعى - علاقات العمل الجماعية - دار النهضة العربيـــة ١٩٩١ - ١٩٩٢ - ص ٣٣:٣٧

٤١ من دستور ١٩٦٤) بل جاوز ذلك الى تقرير مبدأ الديمقراطية النقابية فأوجب ان يقوم تكوين النقابات والاتحادات على اساس ديمقراطى[١].

وذهبت المحكمة الدستورية العليا الى ان المشرع الدستورى اذ نص فى المادة ٥٦ من الدستور على ان :- " انشاء النقابات والاتحادات على اساس ديمقراطى حق يكفله القانون وتكون لها الشخصية الاعتبارية " انما عنى بهذا الاساس توكيد مبدأ الحرية النقابية بمفهومها الديمقراطى الذى يقضى – من بين ما يقضى به – ان يكون لاعضاء النقابة الحق فى ان يختاروا بأنفسهم وفى حرية قيادتهم النقابية التى تعبر عن ارادتهم وتنوب عنهم الامر الذى يستتبع عدم جواز اهدار هذا الحق بحظره او تعطيله . وقد افصحت اللجنة المشكلة من لجنة القوى العاملة وهيئة مكتب اللجنة التشريعية بمجلس الشعب – عن هذا المفهوم لحكم المادة ٥٦ وذلك فى التقرير المقدم منها عن مشروع القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦ باصدار قانون النقابات العمالية . وهو حكم ملطق يسرى على النقابات بوجه عام سواء كانت عمالية او مهنية ومن ثم تكون هذه المادة قد وضعت قيدا يتعين على المشرع العادى ان يلتزم به مؤداه الا يتعارض ما يسنه من نصوص تشريعية فى شان النقابات مع مبدأ الحرية النقابية بمفهومها الديمقراطى . [٢]

وينظم القانون مساهمة النقابات فى تنفيذ الخطط والبرامج الاجتماعية وفى رفع مستوى الكفاية ودعم السلوك الاشتراكى بين اعضائها وحماية اموالها .

وهى ملزمة بمساءلة اعضائها عن سلوكهم فى ممارسة نشاطهم وفق مواثيق شرف اخلاقية وبالدفاع عن الحقوق والحريات المقررة قانونا لاعضائها .

---

[١] مجموعة احكام المحكمة الدستورية العليا - الجزء الثانى - القضية رقم ٤٧ لسنة ٣ ق - جلسة ١١ يونية ١٩٨٣ - ص ١٢٧ .

[٢] مجموعة احكام المحكمة الدستورية العليا - الجزء الثانى - القضية رقم ٤٧ لسنة ٣ ق - جلسة ١١ يونيه ١٩٨٣ - ص ١٢٧ . س

وهناك نوعان من النقابات :-

(١)**عادية** : وهى التى يجوز تكوينها من اصحاب العمل والعمال من كل المهن .

(٢)**الزامية** : وهى النقابات المنظمة التى يكون جميع ابـاب المهنـة ملزميـن بالانتساب اليها ومقيدين بنظامها وهى تنشأ وتنظـم بقـانون ، مثـل الطـب والهندسة والصحافة المحاماه . [١]

ومن هذا يتبين اهمية تكوين النقابات بالنسبة للافـراد ، فحريـة تكويـن النقابات والانضمام اليها ضرورة لا غنى عنها لاصحاب المهن .

الا اننا نرى ان المشرع فى المادة ١٣ من قانون النقابات قد حدد العمـال الذين يحق لهم تكوين نقابة عامة على مستوى الجمهورية وهم العمال المشتغلين فى مجموعات مهنية او صناعات متماثلة او مرتبطة ببعضها ، او مشتركة فى انتـاج واحد ، وعلى ذلك فان المشرع المصرى قد أخذ بوحدة التنظيـم النقـابى ، وهـذا يتعارض مع مبدأ التعدد النقابى ، الذى يعتبر من أهم خصائص النظام النقابى الحر، لانه يتيح الفر صة فى نطاق المهنة الواحدة لتكوين اى عدد من النقابات المتنافسـة والممثلة لاتجاهات مختلفة بحيث يسمح لكل فرد باختيار النقابة التى تلائمة لينضـم اليها [٢].

---

(١)د / اسماعيل البدرى - المرجع السابق - ص ٢٠٥ وكذلك المستشار السيد حسن الفولـى - مجلة قضايا الحكومة - السنة الثامنه عشر - سنة ١٩٧٤ العدد الثانى - بحث مقارن بيـن الدستور المصرى العربى والدستورين السوفيتى والايطالى - ص ٣٤١ .

(٢) فى تفصيل خصائص النظام النقابى فى الديمقراطيات الغربية ، يراجـع د / احمـد حسـن البرعى - المرجع السابق - ص ٢٦ وما بعدها .

والواقع ان حق التجمع النقابى لا يستمد من نصوص المعاهدات والاتفاقيات الدولية او من نص المادة ٥٦ من الدستور فقط ، وانما يعضده ويسانده حقوق وحريات اخرى اهمها حق تكوين الجمعيات ذات الاغراض المشروعة ، وحرية الرأى والتعبير بالاضافة الى حرية الاجتماعات الخاصة والاجتماعات العامة ، فمثل هذه الحريات ضرورية لتمكين النقابات من اداء رسالتها بصورة صحيحة ، ومن ذلك يتضح التشابه والترابط بين حرية تكوين النقابات والانضمام اليها وحرية الاجتماعات فان كلا منهما ضرورة للدفاع عن مصالح الانسان وحقوقه الا ان النقابات تتميز عن الاجتماعات ، فالنقابة لها كيان مستقل عن شخصية اعضائها ، فلها الشخصية الاعتبارية التى تميزها بارادة خاصة وذمة مالية مستقلة واهلية قانونية لابرام التصرفات المختلفة وذلك عكس الاجتماع .

كما ان النقابة تختلف عن الاجتماع فهى تخضع لنظام يختلف عنه من حيث اللائحة الداخلية ومجلس الادارة والرابطة التى تربط بين اعضائها . كما ان النقابة تتميز بصفة الدوام والاستمرار على حين تكوين الاجتماعات عرضية ومؤقتة ، بالاضافة الى ان النقابات مرتبطة بمصالح طائفة معينة من اصحاب المهن على عكس الاجتماعات التى لا يغلب عليها دائما هذا الصفة .

المطلب الثالـــث

حرية الاجتماع

وحرية تكوين الاحـــزاب

الاحزاب السياسية كما عرفتها المحكمة الدستورية هى " جماعات منظمـــة تعنى اساسا بالعمل بالوسائل الديمقراطية للحصول علـــى ثقـــة النـــاخبين بقصـــد المشاركة فى مسئوليات الحكم لتحقيق برامجها التى تستهدف الاسهام فـــى تحقيـــق التقدم السياسى والاجتماعى والاقتصادى للبلاد وهى اهداف وغايات كبرى تتعلـــق بصالح الوطن والمواطنين تتلاقى عندها الاحزاب السياسية الوطنيـــة جميعـــها او تتحاذى فى بعض مناحيها الامر الذى يجعل التشابه او التقـــارب بيـــن الاحـــزاب السياسية فى هذه الاهداف أمرا وارداً ". [1]

" الدستور اذ نص فى مادته الخامسة بعد تعديلها علـــى تعـــدد الاحـــزاب كأساس للنظام السياسى فى جمهورية مصر العربية ، وجعل هذا التعدد غير مقيـــد الا بالتزام الاحزاب جميعها – سواء عند تكوينها أو فى مجال ممارستها لعملـــها – بالمقومات والمبادئ الاساسية للمجتمع المصرى المنصوص عليها فى الدســـتور ، وهو مالا يعنى اكثر من تقيد الاحزاب كتنظيمات سياسية تعمل فى ظـــل الدســـتور بمراعاة الاحكام المنصوص عليها فيه ، فان الدستور اذ تطلب تعدد الاحزاب ليقـوم على اساسه النظام السياسى فى الدولة ، يكون قد كفل بالضرورة حرية تكوينها فـــى الاطار الذى رسمه لها ، بما يستتبع حتما ضمان حق الانضمام اليها ، ذلك انه مـــن خلال ممارسة هذا الحق ، وبه أساسا يتشكل البنيان الطبيعى للحزب وتتاكد شرعية

---

[1] مجموعة احكام المحكمة الدستورية العليا – الجزء الرابع – القضية رقـــم ٤٤ . ســـنة ٧ ق – جلسة ٧ مايو ١٩٨٨ – ص ٩٨

وجوده فى واقع الحياة السياسية ، وبالتالى فان الحرمان منه يشكل اعتداء على حق كفله الدستور"[1] .

" ان المادة الخامسة من الدستور اذ تنص بعد تعديلها بتاريخ ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠ على ان " يقوم النظام السياسى فى جمهورية مصر العربية على اساس تعدد الاحزاب ، وذلك فى اطار المقومات والمبادئ الاساسية للمجتمع المصرى المنصوص عليها فى الدستور ... "

فانما قصد بهذا التعديل العدول عن التنظيم الشعبى الوحيد ممثلا فى الاتحاد الاشتراكى العربى الذى كان مهيمنا وحدة على العمل الوطنى ومسيطرا عليه فى مجالاته المختلفة سيطرة لا تتحقق بها للديمقراطية مفهومها المتجانس مع طبيعتها ، الى تعدد الاحزاب ليقوم عليه النظام السياسى فى الدولة ، باعتبار ان هذه التعددية الحزبية انما تستهدف اساسا الاتجاه نحو تعميق الديمقراطية وارساء دعائمها فى اطار حقى الانتخاب والترشيح اللذين يعتبران مدخلا وقاعدة اساسية لها ومن ثم كفلها الدستور للمواطنين كافة الذين تنعقد لهم السيادة الشعبية ويتولون ممارستها على الوجه المبين فى الدستور ، وليس ادل على ذلك من ان التعددية الحزبية هى التى تحمل فى اعطافها تنظيما تتناقض فيه الاراء او تتوافق ، تتعارض او تتلاقى ولكن المصلحة القومية تظل اطارا لها ومعيارا لتقييمها وضابطا لنشاطها وهى مصلحة يقوم عليها الشعب فى مجموعة ويفرض من خلالها قياداته السياسية وانتمائاته الوطنية ولم تكن التعددية الحزبية بالتالى وسيلة انتهجها الدستور لابدال سيطرة بأخرى وانما نظر اليها الدستور باعتبارها طريقا قويا للعمل الوطنى من خلال ديمقراطية الحوار التى تتعدد معها الاراء وتتباين على أن يظل الدور الذى تلعبه الاحزاب السياسية مرتبطا فى النهاية بارادة هيئة الناخبين فى تجمعاتها

---

[1] ذات المجموعة - الجزء الثالث - القضية رقم ٥٦ لسنة ٦ ق - جلسة ٢١ يونيو ١٩٨٦ - ص ٣٥٣ .

المختلفة ، وهى ارادة تبلورها عن طريق اختيارها الحر لممثليها فى المجالس النيابيه وعن طريق الوزن الذى تعطيه بأصواتها للمتزاحمين على مقاعدها".[1]

وقد اعترف القضاء المصرى للاحزاب السياسية بحق الوجود رغم عدم صدور تشريع ينظم الاحزاب بصفة عامة مادام كان الغرض من وجودها مباحا وتكونت وفق نظام يحدد شخصيتها الاعتبارية وفى ظل هذه الحرية التى كفلها الدستور واعترف بها القضاء تكونت الاحزاب المصرية جميعاً قبل ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ . [2]

وظلت حرية تكوين الاحزاب مكفولة حتى ٢٣ يوليو ١٩٥٢ فى هذا التلويخ صدر المرسوم بقانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ فى شان تنظيم الاحزاب السياسية وقد عرف هذا المرسوم فى المادة الاولى منه الحزب السياسى بانه كل حزب او جمعية او جماعة منظمة تشتغل بالشئون السياسية الداخلية والخارجية للدولة لتحقيق اهداف معينة عن طريق يتصل بالحكم ولا يعتبر حزبا سياسيا الجمعية او الجماعة التى تقوم على محض اغراض علمية او اجتماعية او ثقافية أو دينية .

ونص فى المادة الثانية منه على ان للمصريين الحق فى تكوين الاحزاب السياسية اعمالا للمرسوم بقانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ اعترض وزير الداخية عند مراجعته للاخطارات التى تقدمت بها الاحزاب القائمة من اجل اعادة تكوينها على بقاء عدد من زعمائها او اعضائها القدامى فيها وقد شمل الاعتراض نفرا من اعضاء حزب الوفد ، كما شمل بعض اعضاء حزب الاحرار الدستوريين .

---

(١) مجموعة احكام المحكمة الدستورية العليا – الجزء الرابع – القضية رقم ٣٧ لسنة ٩ ق – جلسة ١٩ مايو ١٩٩٠ – ص ٢٥٦ .

(٢) د / وحيد رافت – دراسات فى بعض القوانين المنظمة للحريات – منشأة المعارف بالاسكندرية– ص ١١ .

وقد طعن الحزبان فى اعتراض وزير الداخلية امام محكمة القضاء الادارى كما طعن الحزب الوطنى القديم امام المحكمة فى اقدام فريق منشق عليه على تقديم اخطار بدلا منه مدعيا لنفسه حق التحدث نيابة عن الحزب .

وقد نظرت محكمة القضاء الادارى الطعون سالفة الذكر فى وقت تصاعد فيه الخلاف بين مجلس قيادة الثورة وبين الاحزاب السياسية ، بسبب القانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ . وفى ١٧ يناير سنة ١٩٥٣ صدر اعلان تاريخى بحل الاحزاب السياسية القائمة جميعا و مصادرة اموالها لصالح الشعب ثم صدر بعد ذلك المرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٥٣ تاكيدا لهذا الحل ومنعا من تكوين احزاب سياسية جديدة ومن اجل الغاء المرسوم بقانون رقم ١٧٩ لسنة ١٩٥٢ وتحذير اعضاء الاحزاب المنحلة والمنتمين اليها من القيام باى نشاط حزبى على اية صورة من الصور ، وحظر تقديم اى عون لهم لتسهيل قيامهم بمثل هذا النشاط المحظور[١]

وفى ظل تلك الظروف لم يستطيع القضاء الادارى ان يفصل فى مدى سلامة طعون الاحزاب وقضى بانتهاء الخصومة نتيجة وفاة بعض المعترض عليهم من ناحية ولصدور قانون حل الاحزاب السياسية من ناحية اخرى [١] .

وقد كفل الاعلان العالمى لحقوق الانسان هذه الحرية ، كما ان بعض الدساتير تنص على انشاء الاحزاب السياسية .

ولا يمكن ان يوضع حد لممارسة هذه الحريات الا بمقتضى القانون . وذهبت المحكمة الدستورية العليا فى هذا الشان الى ان الدستور اذ " جعل جانب التنظيم التشريعى فيه امرا مباحا ، اذ عهد الى القانون تنظيم الاحزاب السياسية على ان يقف التدخل التشريعى – بناء على هذا التفويض – عند حد التنظيم الذى

---

[١] د / وحيد رافت – المرجع السابق – ص ١٨ .

ينبغى الا يتضمن نقصا للحرية الحزبية او انتقاصا منـــها ، وان يلـتزم بـالحدود والضوابط التى نص عليها الدستور ، فان جاوزه الى حد اهدار الحريـة ذاتـها او النيل منها او خرج على القواعد والضوابط التى نص عليها الدستور وقع القانون – فيما تجاوز فيه دائرة التنظيم – مخالفا للدستور" [١] .

وبذلك يتضح ان الاحزاب السياسية لها اهمية فى الحياة السياسية للشـعوب ولما كانت الاحزاب السياسية هى نوع من الجمعيات وبالتالى فان العلاقة بين حرية تكوين الجمعيات وحرية الاجتماع علاقة وثيقة اى ان حرية الاجتماع ضـرورة لا غنى عنها لممارسة نشاط الحزب ولمناقشة خطط وبرامج الحزب ويقول د / محمد عصفور فى مدى الصلة بين هذه الحرية وحرية الاجتماع :-

" ان النظام الحزبى ليس غاية فى ذاته وانما هو وسيلة من الوسائل العديـدة لتحقيق الديمقراطية . فجدوى النظام الحربى ودلالته الوحيدة هو انه مظهر منظـم لعدة حريات اهمها حريات الرأى والعقيدية والاجتماع والجمعيات"[٢]

كما ان غاية الحرية انشاء رأى معارض يعرض بطريقة منظمـة بقصـد التأثير على سلوك الحكومة وهذا يتأتى عن طريق تكويـن الاحـزاب وممارسـة الاجتماعات لمناقشة الاراء .

---

[١] مجموعة احكام المحكمة الدستورية العليا – الجزء الرابع – القضية رقـم ٤٤ لسـنة ٧ ق – جلسة ٧ مايو ١٩٨٨ – ص ٩٨ .

[٢] د / محمد عصفور – ازمة الحريات فى المعسكرين الشرقى والغربى طبعة ٦١ – ص ١٧٥ .

المطلب الرابـــــــع

حرية الاجتماع والمظاهرات والتجمهـــــر

اولا :- حرية الاجتماع وحرية التظاهـــر :-

المظاهرة بالمعنى الواسع Manifestation هى اجتماع عدة اشخاص فى الطريق العام للتعبير عن ارادة جماعية أو مشاعر مشتركة ، فان كان هذا الاجتماع ثابتا سمى تجمعا وان كان متنقلا سمى موكبا اواستعرضا ، وقد يحدو بالافراد الـــى الاجتماع دوافع متعددة كاحياء عيد أو تخليد ذكرى أو اظهار ولاء أو ابداء أستياء ، كما قد تتنوع المظاهر التى يبرزون بها افكارهم ومشاعرهم فتأخذ شكل صيـــاح أو اناشيد أو رسوم أو صور أو أعلام أو اشارات أو غيرها . [١]

وقد اورد الفقهاء بعض التعريفات للتمييز بين المظاهرة والاجتماع العام فقد عرفها الاستاذ WALine بأن المظاهرة عبارة عن اجتماع عام منعقد فى الطريق العام وأن ما يميزها عن الاجتماع العام كونها تنعقد فى الطريق العام [٢] .

ويعرفها Burdeau بأنها تجمع للافراد فى الطريق العام للتعبـــير عـــن رأيهم من خلال تجمعهم أو اشاراتهم أو هتافاتهم . [٣] .

ويعرفها Tercinet بأنها تجمع من الافراد فـــى الطريـــق العـــام ثـــابت ومتحرك للتعبير عن رأى عام . [٤]

---

[١] د / سعد عصفور - حرية الاجتماع فى انجلترا وفرنسا ومصر - بحث مقارن بمجلة مجلـــس الدولة - السنة الثالثة سنة ١٩٥٢ - ص ٢٥٥ .

[٢] **Waline Marecel : qu'est - ce qu'une réunion publique ? D., 1937, Chronique. P.74 .**

[٣] **Burdeau Georges : les libertes publiques, paris, L.G.D . J . , 1972 . P. 225 .**

[٤] **Marcel - Réne, TERCINET: La liberté de manifestations en France, R.D.P., 1979 , P.1010 .**

وعرفها كل من Ducos – Ador , Auby بانها عبارة عـــن تعبـير جماعى من ارادة أو أفكار معينة ايا كانت طبيعتها سياسية أو اجتماعية او اقتصادية او دينية وان أهم ما يميزها انها تنعقد فى الطريق العام فاذا انعقدت خارج الطريـق العام فأنها تعتبر اجتماعا . [1]

ومن استعراض هذه التعريفات يتضح ان الاجتماع العام . يختلـــف عـن المظاهرة فى ان الأول يتميز بان التعبير عن الرأى يكون بالمناقشة وتبادل الأفكـار والاراء والتشاور بين المجتمعين اما المظاهرة تتميز بان التعبير عن الرأى فيـــها يكون بالهتافات والاشارات والصياح .

الا ان أهم ما يميز المظاهرة عن الاجتماع العام أنها تكون فـــى الطريـق العام لانها غالبا ما تكون متحركة ، وان الاجتماع العام الذى يكون فيه التعبير عـن الرأى بالمناقشة وتبادل الأفكار والاراء والتشاور ، لا يتصور حدوثه الا فى جـــو يتسم بالاستقرار والثبات وهو ما لا يتوافر فى المظاهرة . وقد تدخل المشرع لتحديد الطريق العام حيث صدر فى مصر القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٦٨ بشـــان الطـرق العامة وجاء فى مذكرته الايضاحية " يقصد بالطرق العامة فى احكام هذا القـــانون الطرق المعدة فعلا للمرور العام عند العمل به غير المملوكة للأفـــراد أو الـــهيئات وكذلك كل طريق ينشأ وفقا لأحكامـــــــه " .

وقد قسمت المحاكم المحل العمومى الى ثلاثة اقسام :-

الاول : المحل العمومى بطبيعته وهو المفتوح للجمهور على ســـبيل الـــدوام كالطرق العمومية . **الثانى** : المحل العمومى بالتخصيص وهو المحـــل الذى ليس بطبيعته عموميا ، ولكنه يصبح كذلك بسبب الغرض الـــذى

---

[1] Auby Jean – Marie et Ducos Robert : Droit public " Droit constitutionnel , Libertes Publiques , Droit administratif " , 7 ed paris, edition sirey , 1979 . P . 157 .

اعد له وهو لا يفتح للجمهور بطريقة مستمرة وانما فى اوقات معينة كالمساجد والملاهى .

الثالث :- المحل العمومى بالمصادفة وهو الذى يكون بحكم الاصل خصوصيا وقاصرا على افراد او طوائف معينة ، وليس فى طبيعته ولا فى ظروفه ما يسمح باعتباره عموميا ، ولكنه يكتسب هذه الصفة العمومية من وجود عدد من افراد الجمهور بطريق المصادفة والاتفاق ، كالمحلات التجارية والنوادى فكلها اماكن خصوصية تتقلب الى عمومية بالمصادفة اذا احتشد فيها عدد من الناس غير اصحابها لسبب من الاسباب كارتكاب جريمة او مشاجرة او غير ذلك من الاسباب الطارئة التى تدعو لهذا الاحتشاد وكذلك المنزل الخصوصى قد يصبح

محلا عموميا بالمصادفة اذا اجتمع فيه عدد من افراد الجمهور لحادث وقع فيه ومثله الحقول والبساتين والطرق المملوكة للافراد . [1]

ولقد اتيح للقضاء المصرى ان يحدد صفه الطريق العام باعتباره اهم العناصر المميزة للمظاهرة والذى يعتمد عليه فى التفرقة بينها وبين الاجتماع العام وذلك فى الحكم الصادر من محكمة مصر الكلية الاهلية فى ١٩٣٢/١٢/٢١ والذى خلص الى انه يشترط كركن اساسى للمحلات التى تعتبر جزءا من الطريق العام ان تكون سببا للمواصلات على اختلاف انواعها او مسلكا لمرور الجمهور فيه وانه فى هذا الضوء فقط يجب تفسير عبارة الطريق العام الوارد فى المادة ٩ من قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ . [2]

---

[1] مجلة المحاماه - السنة السابعة عشر - العدد السادس - بند ٢٣٦ - محكمة الجيزة الجزئية الاهلية - اول ستمبر ١٩٣٦ .

[2] مجلة المحاماة - السنة الثالثة عشر - العدد الخامس - فبراير ١٩٣٣ بند رقم ٢٩٦ - ص ٥٧٤ .

وايا كان تعريف حرية التظاهر فان هذه الحرية تنص عليها بعض الـــدول فى دساتيرها اذا كانت سلمية والغرض منها مشروع . اما اذا كان الغرض منـــها هدم النظام القائم او المساس بالامن والنظام العام فتحظر هـذه الحريـــة . لتجنـــب الشغب والتجمهر وللمحافظة على النظام والسكينة والامن العام .

بعض الدول نظمت حرية المظاهرات ففـــى القـــانون الانجلـــيزى يقصـــد بالمظاهرات الاجتماعات المتنقلة فى طريق او مكان عام وقد صدر قانون المحافظة على النظام سنة ١٩٣٦ Public order Act وهذا القانون يخول الادارة ســـلطة واسعة على المواكب التى يخشى منها على الامن العام . فللبوليس ان يفرض علـــى منظمى هذه المظاهرات كل ما يراه لازما من اجراءات لصيانة الامن العام . [١]

وفى فرنسا صدر مرسوم بقانون فى ٢٣ اكتوبر سنة ١٩٣٥ الخاص بتنظيم الاجراءات المتعلقة بتدعيم الحفاظ على النظام العام وقد نص فى المادة الاولى منـــه على ان " الاجتماعات فى الطريق العام تظل محظورة طبقا للاوضاع المنصـــوص عليها فى قانون ٣٠ يونيو ١٨٨١ ويخضع لقيد الاخطار السابق كل من المواكـــب والاستعرضات وتجمعات الافراد وبصفة عامة كافة المظاهرات فى الطريق العـــام و نصت المادة الثانيه على تحديد جهة الادارة الواجب اخطارها بالمظـــاهرة كمـــا تتكفل بسرد البيانات والتوقيعات التى يجب ان يشتمل عليها الاخطار .

ونصت المادة الثالثة على انه " اذا رات السلطة البوليســـية ان المظـــاهرة المزمع تنظيمها من شأنها ان ترتب اضطرابا فى النظـــام العـــام de nature a troubler L'ordre public كان لها ان تمنع تلك المظاهرة بقرار تعلنه فـــورا للموقعين على الاخطار فى محلهم المختار " .

وتنفيذا لهذا النص اصدر وزير الداخلية منشورا خول الادارة سلطة المنـــع بصورة لا تتفق مع الطبيعة الاستثنائيه .اى ان الادارة هى التى تحدد متى تعتـــبر

---

[١] د / سعد عصفور - المرجع السابق ص ٢٤٠ وما بعدهـــــا .

المظاهرة خطره على النظام العام يترتب على هذا ان تصدر قرارها بمنع اقامتـــها او سيرها . [1]

وفى مصر نص القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ بشان الاجتماعـــات العامـــة والمظاهرات فى الطرق العمومية فى المادة التاسعة والعاشرة منه على المظاهرات. وطبقا للمادة التاسعة تسرى معظم الاحكام الخاصة على الاجتماعات العامة على كل انواع الاجتماعات والمواكب والمظاهرات التى تقام او تسير فى الطرق او الميادين العامة التى يكون الغرض منها سياسيا " [2] وذلك حسبما جاء بالفقرة الاولـــى مـــن المادة التاسعة حيث نصت على ان " تسرى احكام المادة الاولى والفقرة الاولى مـن المادة الثانيه والفقرتان الاولى والثالثة من المادة الثالثة والفقرات الاربع الاولى مـن المادة الرابعة والفقرتان الاولى والثانيه (٢،٣،٤،٥) من المادة السابعة علـــى كـــل انواع الاجتماعات والمواكب والمظاهرات التى تقام او تسير فى الطرق او الميادين العامة والتى يكون الغرض منها سياسيا " .

فبمقتضى هذه الفقره من المادة التاسعة تسرى النصوص التالية من القـانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ على المظاهرات فى الطريق العام وهى :

١ – المادة الاولى : والتى تنص على ان " الاجتماعات العامة حرة علـــى الوجـــه المقرر فى هذا القانون " .

٢ – الفقرة الاولى من المادة الثانيه وهى بشان اخطار الادارة حيث تنص على انـه " يجب على من يريد تنظيم اجتماع عام ان يخطر بذلك المحافظة او المديرية ، فاذا كان يراد عقد الاجتماع خارج مقر المحافظة او المديرية اخطر ســلطة البوليس فى المركز ويكون الاخطار قبل عقد الاجتماع بثلاثة ايام على الاقل " .

٣ – الفقرتان الاولى والثالثة من المادة الثالثة وهما بشـــان اجـــراءات الاخطـــار والبيانات الواجب ذكرها فيه ، حيث ينصـــان علـــى ان " يجـــب ان يكـــون

---

(١)د / سعد عصفور – المرجع السابق ص ٢٥٦ وما بعدهـــا .

(٢) نص قانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ – الوقائع المصرية فى ٤ يونية ١٩٢٣ العدد ٥٧ – ص ٢

الاخطار شاملا لبيان الزمان والمكان المحددين للاجتماع ولبيان موضوعه ، ويجب ان يبين به كذلك اذا كان الغرض منه محاضرة او مناقشة عامة او اذا كان الاجتماع انتخابيا .

ويجب ان يوقع على الاخطار من خمسة او من اثنين اذا كان الاجتماع انتخابيا من اهل المدينة او الجهة التى سيعقد فيها الاجتماع المتوطنين فيها المعروفين بين اهلها بحسن السمعة المتمتعين بالحقوق المدنية والسياسية .

ويبين كل من هؤلاء الموقعين فى الاخطار اسمه وصفته وصناعته ومحل توطنه" .

٤ – والفقرات الاربع الاولى من المادة الرابعة وهى بشان سلطة الادارة فى منع الاجتماعات حيث تنص هذه الفقرات على انه " يجوز للمحافظ او المدير او سلطة البوليس فى المركز منع الاجتماع اذا رأوا أن من شأنه ان يترتب عليه اضطراب فى النظام او الامن العام ، بسبب الغاية منه او بسبب ظروف الزمان والمكان الملابسة له او باى سبب خطير غير ذلك .

ويبلغ اعلان المنع الى منظمى الاجتماع او الى احدهم باسرع ما يستطاع وقبل الموعد المضروب للاجتماع بست ساعات على الاقل .

ويعلق هذا الاعلان على باب المحافظة او المديرية او المركز وينشر فى الصحف المحلية اذا تيسر ذلك .

ويجوز لمنظمى الاجتماع ان يتظلموا من امر المنع الى وزير الداخلية فاذا كان الامر صادر من سلطة بوليس المركز فيقدم التظلم الى المدير " .

٥ – الفقرتان الاولى والثانية (٢،٣،٤،٥) من المادة السابعة وهى خاصة بسلطة البوليس فى حضور الاجتماعات وفضها حيث تنص المادة السابعة على ان "

للوبليس دائما الحق فى حضور الاجتماع لحفظ النظام والامـــن ولمنـــع كـــل انتهاك لحرمة القانون ويكون من حقه ان يختار المكان الذى يستقر فيه .

ويجوز له حل الاجتماع فى الاحوال الاتيـــة :-

١ - .....

٢ – اذا خرج الاجتماع عن الصفة المعينة له فى الاخطار .

٣ – اذا القيت فى الاجتماعات خطب او حدث صياح او انشدت اناشيد مما يتضمن الدعوة إلى الفتنة او وقعت فيه اعمال اخرى من الجرائم المنصوص عليها فى قانون العقوبات او غيره من القوانين .

٤ – اذا وقعت جرائم اخرى اثناء الاجتمـــــاع .

٥ – اذا وقع اضطراب شديد .

هذا وقد اجازت الفقرتين الثانية والثالثة من المادة التاسعة لـــلادارة تحديـــد مكان الاجتماع وخط سير الموكب او المظاهرة على ان يتم اعلان المنظمين بذلـــك طبقا لحكم المادة الرابعة سالفة الذكر ، فقد جاء نص الفقرتين الثانية والثالثـــة مـــن المادة التاسعة على النحو التالى :-

" ويجوز فى كل حين للسلطات المبينه فى المادة الثانية – ســـبق الاشـــارة اليها – ان تقرر مكان الاجتماع او خطة سير الموكب او المظاهر على ان تعلـــن المنظمين بذلك طبقا لحكم المادة الرابعة .

فاذا نظم موكب من هذا القبيل بمناسبة تشييع جنازة فان الاعلان الصـــادر من السلطة بمنع الموكب او بتحديد خطة سيره يبلغ الى القائمين بشئون الجنازة من أسرة المتوفى " .

وانه طبقا للمادة العاشرة يحق للادارة تفريق اى تجمهر من شانه الاخـــلال بالنظام العام وذلك حيث نصت المادة العاشرة على انه :" لا يترتب على أى نـــص من نصوص هذا القانون تقييد ما للبوليس من الحق فـــى تفريـــق كـــل احتشـــاداو

تجمهرمن شأنه ان يجعل الامن العام فى خطر او تقييد حقه فـــى تـــأمين حريـــة المرور فى الطرق والميادين العامة " .

ويتضح من نص المادة التاسعة ان المشرع قد ســـاوى بيـــن الاجتماعـــات العامة والمظاهرات فى الاجراءات والقيود ، الا ان هـــذه التســـوية كـــانت بيـــن الاجتماعات العامة والمظاهرات التى يكون غرضها سياسيا ، وذلـــك لان المـــادة التاسعة بعد أن سحبت الاحكام الخاصة بالاجتماعات العامة على كل انواع المواكب والمظاهرات اعقبت ذلك بعبارة " والتى يكون الغرض منها سياسيا ، وهذه التسوية من المشرع بين الاجتماعات العامة بصفة مطلقة وبين المظاهرات ذات الغـــرض السياسى يوضح مدى تشدد المشرع مع الاجتماعات العامة التـــى اخضعـــها لقيـــد الاخطار السابق مثلها مثل المظاهرات السياسية ، رغم ان هـــذه المظـــاهرات قـــد تنطوى على تهديد للنظام العام نظرا لطبيعتها ، وان هذا قد لا يتوافر فى الاجتمـــاع العام الذى تختلف درجة خطورته على النظام العام عن تلك الخطـــورة التـــى قـــد يتعرض لها هذا النظام نتيجة المظاهرات السياسية .

ومن الملاحظ ان القانون قد جرم المظاهرات التى لم يتم الاخطار عنـــها أو التى يتم منعها وذلك على نحو ما اوضحته المادة ١١ من قانون الاجتماعات العامة رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ ، ومن مظاهر تشديد المشرع ايضا على حرية الاجتماع فقـــد تكفلت ذات المادة بالمساواة فى العقوبات بين الاجتماعات العامة والمظـــاهرات [١] وهذا يعتبر تشديد على حرية الاجتماع. فقد نصت الفقرة الاولى من المادة ١١ على ان " الاجتماعات او المواكب او المظاهرات التى تقام او تسير بغير اخطار عنها او رغم الامر الصادر بمنعها يعاقب الداعون اليها والمنظمون لها وكذلك أعضاء لجان الاجتماعات بالحبس لمدة لا تزيد على ستة شهور وبغرامة لا تتجاوز مائة جنيـــه مصرى او باحدى هاتين العقوبتين" .

---

(١)راجع العقوبات المقررة بمقتضى قانون الاجتماعات العامة ص٣٩١من الرسالـــة .

ثانيا : حرية الاجتماع والتجمهر :

لما كان للتجمهر اضرار خطيرة على النظام العام فقد حرص المشرع فـــى كثير من الدول على اصدار قوانين تجرمه وتوضح اركانه .

ففى انجلترا :-

عرف القانون الانجليزى التجمهر بانه اجتماع ثلاثة اشخاص على الاقل فى طريق او مكان عام ، لديهم قصد تحقيق غرض مشترك بالقوة ويعملون على تنفيذه بالفعل بصورة عنيفة تخل بالامن او تكفى لارهاب اشخاص على درجة معقولة من الثبات Persons of reasonable Firmness فاذا توافرت هذه الشروط جميعا وجدت جريمة التجمهر riot[1]

وفى فرنسا :-

عرفت القوانين – قانون ٧ يونيو سنة ١٨٤٨ و مرسوم ٢٦ يوليـــو ســـنة ١٧٩١ وقانون ١٠ ابريل سنة ١٨٣١ – التجمهر Attroupement بانه تجمـــع عدة اشخاص فى طريق او مكان عام لتحقيق هدف مشترك بصورة تـــهدد الامـــن العام ورفضهم الانصياع للامر الصادر لهم بالتفرق [2]

وهذا التعريف يحتوى على عناصر متعددة وهى :-

(١)تجمع عدة اشخاص .

(٢)وجود ذلك التجمع فى طريق عام .

(٣)السعى لتحقيق هدف مشترك بصورة تهدد الامن العام .

(٤)عصيان المتجمهرين الامر الصادر لهم بالتفرقة .

---

[1] نقلا عن د / سعد عصفور - حرية الاجتماع - المرجع السابق - ص ٢٤١ وما بعدها .

[2] نقلا عن د / سعد عصفور - حرية الاجتماع - المرجع السابق - ص ٢٥٩ وما بعدها .
ود / محمد احمد فتح الباب - المرجع السابق - ص ١٧٤ وما بعدهـــا .

وفى مصـــر :-

يعرف التجمهر – طبقا للقانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ بشان التجمهر المعدل بالقرار بقانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٠ – بانه كل تجمع من خمسة اشخاص علـــى الاقل عمدا او بطريقة عرضية فى طريق او مكان عام ويكون مـــن شـــانه جعـــل النظام العام فى خطر او يكون الغرض منه غير مشروع . [١]

ومن ذلك التعريف يتضح ان جريمة التجمهر تتكون من عنصرين :

(١)تجمع خمسة اشخاص على الاقل : لا يشترط ان يتفقوا على الاجتماع فى اتفاق سابق بل يمكن ان يحدث التجمع بطريقة عرضيـــة .

(٢)فى الطريق او المكان العام : وهذا الشرط مسلم به وان لم ينص عليه فحكمـــة النص تقتضيه كما ان المذكرة الايضاحية تشير اليه فى اخرهـــا فيمـــا نصـــه " وغنى عن البيان ان احكام هذا القانون لاتنطبق الا علـــى التجمـــهر الـــذى يحصل فى

الطرق والمحلات العمومية " . وبذلك يكون المشرع افصح عن رايه افصاحا كافيـــا وهذه العبارة تعتبر مكمله للقانون وجزء لا يتجزأ منه وبذلك لا يقتصـــر التجمـــهر على الذى يحدث فى الطرق العمومية فقط – كما هو الحال فى القانون الفرنســـى – بل يمتد الى التجمهر الذى يحدث فى المحلات العمومية . [٢]

وللتجمهر صورتان :-

الاولى : التجمهر المهدد للسلم العام . لا تتحقق الجريمة فى هـــذه الصـــورة الا اذا اصدر رجال السلطة التنفيذية امرا للمتجمهرين بالتفرق ورفضوا طاعتـــه وان كان المشرع قد التزم الصمت عن ذكر الاحوال التـــى يكـــون فيـــها

---

[١] راجع د / سعد عصفور – المرجع السابق ص ٢٨٨ .

.وعبد اللطيف محمد – التشريع السياسى فى مصر – المرجع السابق – ص ٧٥ .

[٢] مجلة المحاماه – السنة السابعة عشر – العدد السادس – بند ٣٢٦ – محكمة الجيزة الاهلية فـى اول سبتمبر ١٩٣٦ – ص ٦٨٩ .

التجمهر مهدد للسلم العام فان ذلك يرجع لتقدير الادارة الخـــاضع لرقابـــة القضاء .

الثانية : التجمهر لغرض غير مشروع . ويكفى ان يثبت فى هذه الصورة ان يكون الغرض من التجمهر هو ارتكاب جريمة ما وان يكون المشـــتركون فيـــه عالمين بهذا الغرض . فلا يشترط ان يكون التجمهر فى هذه الصورة مهددا للسلم العام ولا يشترط صدور امر للمتجمهرين بالتفرق وامتناعـــهم عـــن تنفيذه ولا يتشرط ان يكون التجمهر موجها ضد الحكومة للاحتجاج علـــى اعمالها .

وهذا لا يقتصر التجمهر على الاغراض السياسية فقط وانما تسرى احكـــام القانون على التجمهر الذى يراد به منع حفل زفاف . [1]

ومن ذلك يتضح ان جريمة التجمهر تختلف عن جريمـــة الاشـــتراك فـــى مظاهرة وذلك استنادا الى انهما معاقب عليهما بقانونين مختلفين ويستوى ان يكـــون التظاهر والتجمهر قد وقعا فى وقت واحد او فى اوقات متباعدة ، أو أن احد الفعلين قد نشأ عن الاخر أو انهما مستقلان .

على انه اذا كانت اعمال المظاهرة هى نفسها اعمـــال التجمـــهر فـــالفقرة الاخيرة من المادة الحادية عشرة من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ صريحة فـــى ان احكام تلك المادة لا تحول دون تطبيق عقوبة اشد يكون منصوصا عليها فى القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ الخاص بالتجمهـــر . [2]

---

[1] حكم محكمة النقض فى ١٩١٨/٣/١٦ مشار اليه عند / عبد اللطيف محمد - المرجع السابق - ص ٧٦ ، ٧٧ .

[2] راجع حكم محكمة النقض (جنائى) مجلة المحاماة - السنة الحادية عشر رقـــم ٣٥٠ - ص ٦٩٩ - ١٩٣٠/١٢/٤ .=

ومن كل ما تقدم يتضح ان التجمهر يختلف عن حرية الاجتماع . ففى حين ان حرية الاجتماع تحت المظلة القانونية فان التجمهر يعقد جريمة فى ذاته معـــاقب عليه من قبل القانون ، هذا بالاضافة الى ان الاجتماع يتميز بالمناقشة وتبادل الاراء فى حين ان التجمهر تنقصه هذه العناصر كما ان التنظيم السابق يعتبر اهم ما يميز الاجتماعات العامة على عكس التجمهر الذى يحدث بطريقة عرضيـــة . كمـــا ان التجمهر لا يحدث الا فى طريق او مكان عام اما الاجتماع العام لا يحدث انعقـــاده فى طريق عام [1]

=هذا وقد اوصت بعض الكتب الدورية الصادرة عن النائب العام على اعمال قانون التجمهر عند التصرف فى قضايا المظاهرات من هذه الكتب رقم ٢٠٦ لسنة ١٩٢١ ، ٢٣ مـــايو ١٩٢١ ، ١٥ رمضان ١٣٣٩ انظر فى ذلك عبد اللطيف محمد - المرجع السابق - ص ٧٨ ، ٧٩ .

[1] د / محمد احمد فتح الباب - المرجع السابق - ص ١٧٦ وما بعدها .

المطلب الخامس

حرية الاجتماع وحرية العقيدة

وممارسة الشعائر الدينية

المقصود بحرية العقيدة وممارسة الشعائر الدينية حرية الفرد فى اعتناق الدين الذى يريده والتمسك به وان يتمكن من ممارسة الشعائر الدينية ليلا أو نهارا سرا اوجهرا ويتمكن من تغيير أو عدم تغيير عقيدته .

فالاصل ان للانسان حرية فى اختيار عقيدته لقوله تعالى " لا اكراه فى الدين قد تبين الرشد من الفى " [١] ولقوله تعالى " لكم دينكم ولى دين " [٢] وكما يقول الله تعالى للرسول " فذكر انما انت مذكر لست عليهم بمصيطر" [٣]

على انه يجب ان تمارس هذه الشعائر فى حدود النظام العام الذى تعرضه الدولة.

وقد حرص الاسلام على الاعتراف بالحرية الدينية – سواء للمسلمين او لغيرهم من الكتابين المقيمين فى دولة الاسلام وكفل الاسلام لاهل الذمة الحرية كاملة فى ممارسة شعائر دينهم . [٤] الا انه لم يترك العنان لتلك الحرية بل احاطها بسياج من القيود والضوابط الغرض الاساسى منها هو حماية النظام العام والاداب وعدم اثارة الفتنة والشقاق .

---

[١] الاية ٢٥٦ سورة البقرة .

[٢] الاية ٦ سورة الكافرون .

[٣] الاية ٢١ سورة الغاشية .

[٤] د / مصطفى محمود عفيفى – الحقوق المعنوية للانسان بين النظرية والتطبيق – دراسة مقارنة فى النظم الوضعية والشريعة الاسلامية – الطبعة الاولى دار الفكر العربى – ص ٨٨ ، وما بعدها .

ود / فتحى عبد النبى الوحيدى – الفقه السياسى والدستورى فى الاسلام – المرجع السابق– ص ٢٠٠

وقد اعترف الاعلان العالمى لحقوق الانسان فى المادة الثامنه عشر منه بحرية الاعتقاد فنص " لكل شخص الحق فى حرية الفكر والضمير والدين ، ويتضمن هذا الحق مرتبة تغيير دينه او عقيدته وحريته فى اظهار دينه او عقيدته سرا اوجهرا وحده او مشتركا مع غيره وذلك بالتعليم او المباشرة والعبادة واقامة الشعائر " [١]

ونصت المادة العاشرة من الاعلان الفرنسى لحقوق الانسان على انه" لا يجوز ازعاج اى شخص بسبب ارائه ، وهى تشمل معتقداته الدينية بشرط الا تكون المجاهرة بها سببا للاخلال بالنظام العام المحدد بالقانون " [٢]

وقد كفل دستور ١٩٢٣حرية العقيدة فنص فى المادة ١٢ منه على ان " حرية الاعتقاد مطلقة " ونص فى المادة ١٣ منه على أن " تحمى الدولة حرية القيام بشعائر الاديان والعقائد طبقا للعادات المرعية فى الديار المصرية على الا يخل ذلك بالنظام العام ولا ينافى الاداب " .

وكذلك كفل الدستور المصرى الحالى هذه الحرية فنص فى المادة ٤٦ منه على ان " تكفل الدولة حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية " .

وكذلك نصت دساتير دول مختلفة على هذه الحرية ومن هذه الدساتير دستور المملكة المغربية الصادر فى ١٤ ديسمبر ١٩٦٢ ، ودستور جمهورية تونس ودستور المملكة الاردنية الهاشمية ، ودستور الجمهورية الشعبية الصينية .

ومن ذلك يتضح أن حرية ممارسة الشعائر الدينية تقع على درجة كبيرة من الاهمية لاتصالها الوثيق بكيان الفرد وكرامته ولانها تضفى الشعور بالرضاء والاطمئنان على نفس الفرد وروحه لذلك فقد وجدت لها الحماية الكافية فى الشريعة الاسلامية وفى الاعلان العالمى لحقوق الانسان والاعلان الفرنسى لحقوق الانسان

---

[١] مجلة قضايا الحكومة - السنة الثامنة عشر - العدد الثانى - سنة ١٩٧٤ - ص ٣٣٤ .

[٢] د / اسماعيل البدرى - المرجع السابق - ص ١٣٦ .

وفى الدساتير المختلفة لكثير من الدول ، وتاكيدا لذات الحماية فقد اضفى المشـــرع فى كثير من الدول ايضا الحماية التشريعية لهذه الحرية .

فقد أضفى المشرع الفرنسى حماية تشريعية على اجتماعـــات الافـراد اذا كانت بغرض ممارسة الشعائر الدينية فاخرجها من تحت مظلة التنظيـــم القـانونى الخاص بالاجتماعات العامة ، فالمادة ٢٥ من القانون الصادرة فى ٩ ديسمبر ســنة ١٩٠٥ الخاص بحرية العبادة تقرر أن الاجتماعات لاقامة القداس للعبادة معفاه مـن الاجراء المنصوص عليه بالمادة ٨ من قانون ٣٠ يونيو سنة ١٨٨١ الخاص بتكوين لجنة مسئولة عن حفظ النظام فى الاجتماع لكنها تبقى خاضعة لاشراف الســلطات فى المهام الموكولة اليها بالحفاظ على النظام العام [١].

وكذلك فعل المشرع المصرى اذ نص فى المادة الخامسة من القانون رقـم ١٤ لسنة ١٩٢٣ على انه " لا يجوز عقد الاجتماعات فى اماكن العبادة أو فى المـدارس او غيرها من محال الحكومة الا اذا كانت المحـــاضرة او المناقشـــة التـــى يعقـد الاجتماع لاجلها تتعلق بغاية اوغرض مماخصصت له تلك الاماكن والمحال ".

بهذا لم يخضع المشرع الاجتماعات الدينية للاحكـــام التـــى تخضـــع لـــها الاجتماعات العامة . الا انه حظر امتداد هذه الاجتماعات الى ما بعد الساعة الحادية عشر ليلا الا باذن خاص من البوليس .

وقد اقرت محكمة النقض هذه الحماية لحرية الاجتماعات الدينية حيث قالت فى حكم لها " ان قانون الاجتماعات لا يرمى الى منع الاجتماعات الدينية فـــى اى محل كان ولا سيما وان دستور الدولة المصرية قضى بحرية القيام بشعائر الاديـان والعقائد بل بعكس ذلك كان يقصد الشارع منع استعمال اماكن العبادات لاجتماعـات من نوع اخر فاذا ثبت ان الاجتماع الذى عقده المتهم كان اجتماعا خاصا بـــالوعظ والارشاد الدينى فقط لا من الاجتماعات المنصوص عليها فى المادة الثالثـــة ســن

---

[١] د / محمد فتح الباب - المرجع السابق - ص ١٧٨ .

القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ فلا لزوم هناك لاخطار رسمى سواء كان الاجتماع منعقدا فى احد اماكن العبادة او فى غيرها [١].

وعلى ذلك فان المشرع يكون اضفى على هذه الحرية الحماية الدستورية والقانونية التى لم تتمتع بها حرية الاجتماع بصفة عامة على الرغم من التشابه الكبير بينهما . فالتسليم بوجود حرية العقيدة يقضى التسليم بحرية المناقشات الدينية وبالتالى يقضى بالتسليم بحرية الاجتماع .

فقد ذهبت محكمة القضاء الادارى الى ان حرية ممارسة الشعائر الدينية وان كفلها الدستور وفرض على الدولة توفير حمايتها لكل فرد الا انها ليست مطلقة من كل قيد ، بل يجب ان تخضع للعادات المرعيه ، وان تجد حدها عند عدم الاخلال بالنظام العام او منافاه حرمة الاداب ، فلا يسرف فيها الى حد المغالاه والتطرف ولا يتخذ منها وسيلة للطعن فى عقيدة اخرى بما يثير النفوس ويحفظ الصدور ولا يتذرع بها للخروج على المالوف من الاسس الدنيوية والاوضاع الشرعية القائمة ، ولا تستغل بها عواطف البسطاء من الناس باسم الدين لبلبلة افكارهم وزعزعة عقائدهم [٢]

وكذلك فسرت محكمة القضاء الادارى فى حكم لها [٣] " من ان ما نص عليه الدستور فى المادة ١٢ من ان حرية الاعتقاد مطلقة ليست تعنى – ماذهب اليه المدعى فى هذه الدعوى – من تفسير هذه الحرية على انها حرية الاستمرار على

---

[١] حكم نقض النيابة العمومية ضد ملطى سرجيوش - قضية رقم ١٧١٨ لسنة ٤١ ق .
مجلة المحاماة - السنة الخامسة - ١٩٢٤ - ١٩٢٥ - جلسة ١٩٢٤/١١/٦ (نقابة المحامين الاهلية) .

[٢] محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ١٢٥٥ لسنة ٦ ق - بجلسة ١٩٥٤/٦/١٦ - مجموعة السنة ٨ ، بند ٨١٣ ، ص ١٥٥٠ .

[٣] دعوى رقم ١٩٥ لسنة ٤ ق - جلسة ١٩٥٢/٥/٢٦ .

عقيده ما وحرية تغيير تلك العقيدة فى اى وقت لان حرية تغيير العقدية هى مظـهر من المظاهر الاولية الاساسية لحرية الاعتقاد ، وفى ابطال زواج من يغير عقيدتـه تقييد لتلك الحرية التى نص الدستور على انها مطلقة .

وانما العكس اذ انه بالرجوع الى المناقشات التى جرت فى لجنـة الدسـتور بشأن هذه المادة تبين ان هذه المادة كانت فى الاساس " حرية الاعتقاد الدينى مطلقة ....." ونظرا لما اثارته كلمة الدينى من خلافات حسم الامر على ان تكون المادة " حرية الاعتقاد مطلقة " ومفاد ذلك فى ضوء المناقشات التى جرت بشان هذه المـادة ان قصر عبارة المادة على حرية الاعتقاد وحذف كلمة الدينى سببه ان الاعتقاد شئ والدين شئ اخر ، فالنص يحمى المسلم الذى يغير مذهبه من شافعى الى حنفى مثلا ، والمسلم الذى يترك فرقه الشيعى وينضم الى فرقة اهل السنة ، كما يحمى النـص المسيحى الذى يدع الكثلكه ويتمذهب بالبروتستانت ولكنه لا يحمى المسلم الذى يرتد عن دينه كما لا يبيح لاى شخص ان يدعى انه المسيح نزل الى الارض او المهدى المنتظر ، او انه رسول جديد يهبط عليه الوحى من السـماء ، اذ لا حمايـة لـهذا الدعى من الدستور بحسب نص المادة ١٢ منه ، اذ بغيرذلك يباح لكل شـخص ان يترك دينه ويعتنق دنيا اخر دون ان يتحمل مسئولية ذلك من جزاء مدنى او غـير مدنى ، مع انه لا نزاع فى ان يترتب على تغيير الدين نتائج خطيرة فـى مجـال الارث والنسب والزواج ..... الخ .

ولا يغير من هذا النظر نص المادة ١٣ من الدستور الذى يقول :-

" تحمى الدولة حرية القيام بشعائر الاديان والعقائد طبقا للعادات المرعيـة فى الديار المصرية على الا يخل ذلك بالنظام لعام ولا ينافى الاداب ، لان المقصود بهذا النص شعائر الاديان المعترف بها " .

وهذا الحكم قد تبنته فتاوى قسم الرأى حيث قالت ذهبت احدى الفتاوى " اذا كانت حرية العقيدة مطلقة ، وتحمى الدولة حرية القيام بشعائر الاديان والعقـائد ،

فان المراد بالاديان فى هذا الشأن هو الاديان المعترف بها ، وليس من بينها الدين البهائى ، ومبدأ اطلاق حرية العقيدة لا يعنى فى الواقع سوى حرية الفرد فى الاعتقاد فيما يراه من الديانات . والمقصود بالاعتقاد فى هذا المعنى الارادة او النيه الكامنه فى نفس الشخص والتى لا يجوز له التعبير عنها بمظهر خارجى فعلى الا فى حدود ما يسمح به النظام الاساس للدولة والقواعد التى يقوم عليها هذا النظام ومنها احكام الشريعة الاسلامية التى لا تعترف بالدين البهائى . [1]

وقد فرقت محكمة القضاء الادارى بين حرية العبادة وبين اقامة دور العبادة حيث طعن احد الافراد فى امر ادارى بمنع اجتماع دينى فى منزله وبوقف الشعائر الدينية فى هذا المكان فقالت المحكمة " ان الدستور يحمى هذه الحرية ما دام انها لا تخل بالنظام العام ولا تنافى الاداب ، والحكومة لم تزعم شيئا من ذلك ، ومن ثم يكون الامر بتعطيل الاجتماع الدينى قد وقع باطلا مما يتعين معه القضاء بالغاء الامر المطعون فيه فيما تضمنه من منع الاجتماعات الدينية [2]

وفى هذا المجال صدرت فتوى ادارة الرأى لوزارة الداخلية وقالت أنه " لا يختلف حال الأبنية التى تقام فيها الاجتماعات التى يعقدها بعض افراد الأقباط لدراسة الكتاب المقدس أو لالقاء محاضرات دينية او اجتماعية عن حال الكنائس والمعابد التى تقام بها الشعائر الدينية من حيث وجوب استصدار امر ملكى بها .

واشتراط ادارة الفتوى استصدار امر بذلك انما هو لضمان رعاية قدسية هذه الابنية واحاطتها بسياج من الحصانة يضفى عليها الطابع الشرعى بالسماح باتخاذ المكان ندوة دينية أو مركزاً لمدارسة اقامة الشعائر او لغير ذلك من

---

[1] فتوى ادارة الفتوى والتشريع لوزارة العدل رقم ١٢٩ فى ١٩٥٥/٤/١٧ مجموعة المبادئ القانونية التى تضمنتها فتاوى القسم الاستشارى للفتوى والتشريع - النصف الثانى من السنة ٩ والسنة ١٠، بند ١٦٩، ص٢٥٣ .

[2] ق . د فى ١٩٥٢/١٢/١٦ ، ق ٦١٥ ، س ٥ ، مجموعة السنة ٧ ، بند ٩٨ ، ص ١٤٨ .

الاغراض القاصرة على افراد الطائفة الواحدة . والادارة وهى المنوط بها رعايـــة الأمن العام، وتكييف مقتضيات الاحوال فى مثل هذه الظروف عليها أن تتعرف قبل اتخاذ الاجراءات المؤدية الى استصدار الأمر الملكى على رغبات الاهالى وافـــراد الطائفة ومقتضيات الامن العام ، وهى فى هذا امينة على ذلك كله طالما أن رائـــد الادارة هو حسن تقديرها للامور والتبصر فى عواقب النتائج وعدم التعســف فـــى استعمال سلطة التقدير . [1]

وجاء فى فتوى اخرى صادرة من قسم الرأى مجتمعا ان " اشتراط صـــدور ترخيص فى انشاء دور العبادة ... لا يقصد به عرقلة أقامة الشعائر الدينية بل اريد به أن يراعى فى انشاء دور العبادة الشروط اللازمة التى تكفل ان تكون هذه الـدور قائمة فى بيئة محترمة تتفق مع وقار الشعائر الدينية وطهارتها والا تكون سببا فـــى الاحتكاك بين الطوائف الدينية المختلفة ، لذا فان الاعتبارات التى تراعيـــها الادارة فى منح التراخيص لم يقصد بها اقامة عقبات لا مبرر لها تحول دون انشـــاء هـــذه الدور ، وبالتالى فانها لا تمس حرية اقامة الشعائر الدينية المقررة فى الدستور"[2] .

الا ان محكمة القضاء الادارى قضت بان التجمع لاقامة صلاة العيديـــن (عيد الفطر وعيد الاضحى) بميدان العباسية والجمهورية بالقاهرة وميدان محافظـــة السويس – اسوة بالسنة النبوية الشريعة – يعتبر من قبيل الاجتماعات العامة بمـــا يستوجب خضوعه لاحكام القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ . [3]

---

[1] فتوى ادارة الرأى لوزارة الداخلية رقم ١٤٥ – ٣ – ٢٣ فى ١٩٤٩/٤/٢٠ ، مجموعة مجلس الدولة لفتاوى قسم الرأى ، السنوات الثلاث الاولى ، بنـــد ١١٥ ، ص ١٨٦ ، وفتـــوى الـــرأى لرياسة مجلس الوزراء وديوان المحاسبة رقـــم ٥٠٢ – ٢٥ – ٢٣ فـــى ٤٩/٦/٧ – المجموعـــة السابعه ، بند ٥٤ ، ص ٩٢ .

[2] فتوى قسم الرأى مجتمعاً رقم ٥٢٤ فى ١٩٥٢/١٠/٢٧ مجموعة السنتين ٦ ، ٧ – ص ١٢٣

[3] حكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ٤٠١٣ لسنة ٣٨ ق الصادر فى ٨٤/٦/٢٦ .
حكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ٦٣٢٥ لسنة ٣٨ الصادر فى ١٩٨٤/٨/٢١ .

وهذا المسلك يأخذ على محكمة القضاء الادارى اذ يعتبر رده ورجوع الى الوراء بعد اضفاء الحماية على حرية ممارسة الشعائر الدينية .

وهذا التضييق على حرية ممارسة الشعائر الدينية لم يكن من قبل محكمة القضاء الادارى فحسب ، بل أن المشرع تدخل بالقانون رقم ٢٣٨ لسنة ١٩٩٦ [١]بتعيدل المادة ١٠ من القانون رقم ٢٧٢ لسنة ١٩٥٩ بتنظيم وزارة الاوقاف ولائحة اجراءاتها ، حيث نص على أن يستبدل بنص الفقرتين الرابعة والخامسة من المادة ١٠ النص الاتى:" ويصدر وزير الاوقاف قرار بالشروط الواجب توافرها فى الاشخاص الذين يحق لهم ممارسة القاءالخطب او اداء الدروس الدينية بالمساجد ، وبالاجراءات اللازم اتخاذها للحصول على تصريح من وزارة الاوقاف لممارسة ذلك .

ويعاقب كل من يمارس النشاط المبين بالفقرة السابقه بغير مقتضى بالحبس مدة لا تجاوز شهر او بغرامة لا تقل عن مائة جنيه ولا تجاوز ثلاثمائة جنيه او باحدى هاتين العقوبتين .

ولوزير العدل بالاتفاق مع وزير الاوقاف ، منح صفة الضبطية القضائية لمفتشى المساجد فيما يقع من مخالفات لاحكام هذا القانون "

من ذلك يتضح مدى ما فعله المشرع من تقييد لحرية ممارسة الشعائر الدينية حيث اناط بوزير الاوقاف سلطة وضع شروط واجراءات تقييد ممارسة القاء الخطب واداء الدروس الدينية بالمساجد ، وقد شدد المشرع فى هذه الشروط والاجراءات حيث اخضع القاء الخطب والدروس الدينية لنظام التصريح وهو نظام مقيد للحرية على نحو ما سوف نوضحه .

---

[١] الجريدة الرسمية - العدد الاول تابع فى ١٩٩٧/١/٢ .

بل ان المشرع قد زاد من قيوده على ممارسة الشعائر الدينية حيث عـــاقب كل من يخالف الشروط والاجراءات التى يضعها وزير الاوقاف او من لا يحصـــل على التصريح قبل ممارسة القاء الخطب او اداء الدروس الدينية بالمساجد بـــالحبس وبغرامة . بالاضافة الى ذلك فقد اناط المشرع لمفتشى المساجد صفـــة الضبطيـــة القضائية ، ذلك الصفة التى قد تؤدى الى القضاء على الحمايـــة المقـــررة لحريـــة ممارسة الشعائر الدينية.

الباب الأول

حرية الاجتماع فى الديمقراطيات الغربية وضوابطها

فصل تمهيدى
الديمقراطية وعلاقاتها بحرية الاجتماع على المستوى الدولي

مقدمـــة :-

فى المجتمع المستبد لا تتحقق فيه الحريات بصفة عامـــة لأن السـلطات الحاكمة فيه لا تتقيد بقانون ، بالرغم من وجود هذا القانون حيـــث انـــه لا يكفـل الحماية والرعاية الكافية ، التى تؤمن الفرد من طغيان السلطات الحاكمة . هذا مـــا كانت عليه انظمة الحكم الاستبدادية فى القديم ، حيـــث لا وجـــود لحقـــوق الفـــرد وحرياته ، الا ان الشعوب اتجهت نحو الحد من سيطرة هذه الانظمة المستبدة

فقد شهد الغرب فى القرن الثامن عشر مرحلة استنارة ، فقد ســـادت روح البحث العلمى الحر التى كان لها انعكاسها على قضايا الانســـان ، فقـــد ســـاهمت بريطانيا فى بروزت نظرية حقوق الانسان ، فكثير من الافكار التى ظـــهرت فـــى مرحلة الاستنارة قد وضعت موضع التنفيذ وتمخضت عنها الحركات الثورية التـــى هزت الحضارة الغربية، فقد اخذت هذه الثورات اشكالا مختلفة ، الا انـــها كـــانت ضد ان تمارس السلطة السياسية انظمة مطلقة لا تستمد شرعيتها من الشعب ، فقـــد كان من اهدافها الرئيسية اقامة انظمة حكم منتخبة شعبيا ، وكان مـــن اهـــم هـــذه الثورات الثورة الامريكية ثم الثورة الفرنسية .

فالثورة الامريكية كانت اول حصاد للافكار السياسية والفلسفية للقرن الثامن عشر فقد كانت دفاعا صلبا عن حقوق الانسان ، فعكست هذه الثورة الافكار التـــى تطورت فى التاريخ الدستورى البريطانى وعصر الاستنارة " القرن الثامن عشر " ، ومن اهم هذه الافكار السيادة الشعبية ، الدساتير المكتوبة ، الحرية الدينية وحريـــة الفكر والكلام . وحاولت هذه الثورة تقرير الحقوق والحريـــات الاساســـية فبـــدأت الخطوات الجادة نحو ارساء قواعد تحمى هذه الحقوق والحريات ، فقد جاء اعـلان الاستقلال الامريكى عام ١٧٧٦ الذى تأثر مؤلفه توماس جيفرسون بافكـــار جـــون لوك السياسية، والتى مؤداها ان الملك الذى لا يحترم الحقوق الطبيعية لابناء شـــعبة يستحق الطرد من جانب هذا الشعب وذلك طبقا لنظرية العقد الاجتماعى .

وقد تأثر جيفرسون بالافكار الفلسفية اليونانية ، فتكلم عن المساواه بين الافراد وكيف انهم مزودون بحقوق غير قابلة للتصرف ، وأدان الاعتداء على الحقوق الاساسية .

وبالاضافة الى ذلك لقد تمخض عن الثورة الامريكية دستور الولايات المتحدة الامريكية الصادر فى سبتمبر عام ١٧٨٧ ، وعندما وضع هذا الدستور لم يكن هناك اكثر من ثلاثة عشر ولاية ،الا ان واضعى مسودة الدستور راعو مرونة مبادئة وقابليتها للتعديل فى المستقبل ،وعلى ذلك ادخل عليه سته وعشرون تعديلا بالرغم من ان الوثيقة الرئيسية لم تتغير ، واهم هذه التعديلات العشر الاولى التى ذكرت حرية الكلام وحرية الصحافة وحرية العقيدة ، وحق الافراد فى التجمع السلمى .

وقد كان للثورة الامريكية وللافكار المتعلقة بحقوق الانسان التى سادت فى القرن الثامن عشر فى اوربا اثرهما الكبير فى اندلاع الثورة الفرنسية التى كانت تمثل انتصارا كبيرا لروح هذه الافكار ، ومن مبادئ الثورة الامريكية التى اعتنقتها الثورة الفرنسية المبدأ الذى مؤداه ان الشعب قوة انتخابية . وعلى ذلك جاءت الجمعية الفرنسية المنتخبة ، التى أقرت اعلان حقوق الانسان والمواطن فى ٢٧ اغسطس ١٧٨٩ والذى جاء مطابقا لبرنامج الاصلاح الذى نادى به مفكرو القرن الثامن عشر ، وقد قررت المادة الاولى منه " ان الافراد أو البشر قد ولدوا وسيبقون احراراً ومتساويين فى حقوقهم " .

فالثورتان الامريكية والفرنسية كان لهما دور كبير فى ايقاظ الشعوب من غفلتها ومحاولة استرداد الحرية ومحاربة السلطان المطلق [١] .

وقد كان لتلك الثورتين فى امريكا وفرنسا الفضل فى صدور اعلانات الحقوق ، كما كان لكفاح شعب انجلترا الفضل فى ظهور وثائق العهد الاعظم ،

---

[١] د / سعد عصفور - مقال - رقابة القضاء وضرورة حماية الفرد فى الدولة الحديثة - مجلة المحاماه - العددان ٨ ، ٩ السنة ٥١ اكتوبر ونوفمبر سنة ١٩٧١ - ص ١٣٠ .

وغيرها من الوثائق التى ترعى الحقوق والحريات ، وبها بدأت الحرية عهداً جديداً لاتقف عند حد رفع الشعارات التى تدعوا الى اصلاح الامور بل يتعدى الامر الى كفالة الحريات ، والى نيل حريات جديدة بالإضافة الى الحريات السياسية التقليدية حريات ذات طابع اجتماعى واقتصادى ،فالى هذه الثورة يرجع الفضل الى تغيير المفهوم السائد بان الدولة أو النظام القانونى هو الغاية وان الفرد اداه فى خدمة الدولة أو خدمة النظام القانونى ، فقد اصبح الفرد هو الغاية وان الدولة أو النظام القانونى فيها اداة لتحقيق مصالحه . (١)

المجتمع الحر اساسه الانسان الحر ، هذا الانسان هو الذى يوجه المجتمع الى التطور ، ولا يتأتى هذا بحرية الافراد ، وهذه الحرية لا تتحقق الا بقدرتهم على تبادل المناقشة والجدل حول الموضوعات المختلفة الاجتماعية والسياسية والثقافية ، وهذا لا يتحقق الا بالقدرة على التجمع ، هذه القدرة تتحقق بحرية الافراد فى الاجتماع.

فحرية الاجتماع هى التى تسهام فى قيادة تطور المجتمعات ، لذلك كان الحرص دائما فى الدول المتقدمة على ضمان ممارسة هذه الحرية وعليه فان الاعلان العالمى لحقوق الانسان قد قرر فى المادة ٢٠ منه " ان لكل انسان الحق فى حضور الاجتماعات السليمة " (٢).

---

(١) د / عدنان حمودى الجليل - نظرية الحقوق والحريات العامة - رسالة دكتوراه - ص٩ ود / حسن احمد على - ضمانات الحريات العامة وتطورها فى النظم السياسية المعاصرة - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق - جامعة القاهرة- سنة ١٩٧٨ - ص ب .

(٢) المستشار / السيد حسن الفولى - بحث مقارن بين الدستور المصرى العربى والدستوريين السوفيتى والايطالى - مجلة قضايا الحكومة - العدد الثانى - السنة الثامنة عشر - سنة ١٩٧٤ - ص ٣٤٠ .

وبذلك يتضح ان الملاذ الحقيقى للحريات ، وخاصة حرية الاجتماع هو المجتمع الحر الذى يقوم على الديمقراطية التى توفر للافراد قدرا متيقنا من الحريات ، ومن اهم ما يتضمنه هذا القدر هو حرية الاجتماع العام لمالها من اهمية فى تطوير المجتمع .

ولما كانت كل من انجلترا وفرنسا وامريكا لها فضل السبق فى تقرير الحريات على النحو السابق ذكره لذلك سنتناول فى هذا الباب نظام حرية الاجتماع فى هذه الدول الثلاث ، ونستهله بفصل تمهيدى يوضح علاقة الديمقراطية لهذه الحرية على اعتبارا ان هذه الدول دول ديمقراطية شكلا وموضوعاً .

حيث الممارسة الحقيقية للحرية المعتدى عليها بصفة مستمرة فى الدول المسماه بالدولة النامية والتى تقف لها بالمرصاد فى كل وقت تحاول ان تعلن الحرية عن وجودها ، ثم يستتبع ذلك توضيح لضوابط الديمقراطية على المستوى الدولى . وذلك فى المبحثين التاليين :-

المبحث الاول : الديمقراطية وحرية الاجتماعات العامة .

المبحث الثانى : حرية الاجتماعات العامة فى المستوى الدولى .

المبحث الاول

الديمقراطية

وحرية الاجتماعات العامـــــة

معنى الد يمقراطية ومقوماتها :-

ينسب مصطلح الديمقراطية Democracyالى الاغريق ، وهو يعنى حكم الشعب بالشعب وللشعب [١] . فهى كلمة يونانية مركبة من لفظين همـــا Demos ومعناها الشعب ، و kratos ومعناها ســـلطة ، ويكـــون المعنـــى العـــام لكلمـــة الديمقراطية سلطة الشعب اى نظام الحكم المستمد من الشعب [٢] .

والديمقراطية هى مذهب يقوم على الارادة الشعبية كاساس للسلطة والنظام السياسى الديمقراطى هو نظام يتم فيه تقرير المسائل العامـــة وفقـــا لارادة اغلبيـــة الجماعة وعن طريق ممثلين ، يخضعون لرقابة شعبية فعالة وذلك فى منـــاخ مـــن الحرية السياسية فممارسة السلطة فى ظل هذا النظام وحق اصدار القرار السياســـى يكون نابعا من الارادة الشعبية الحرة ومعبرا عـــن اتجاهـــات الاغلبيـــة الشـــعبية الحقيقية[٣] .

---

(١) د / عادل بسيونى - الاصول التاريخيه والفلسفيه لحقوق الانسان سنة ١٩٩٦ ، ١٩٩٧ص ٢١

(٢) د / محى شوقى احمد - الجوانب الدستورية لحقوق الانسان - رسالة دكتوراه - كلية الحقـــوق جامعة عين شمس - سنة ١٩٨٦ - ص ٣٥٩ .

(٣) يراجع فى ذلك : استاذنا الدكتور/عاطف البنا -حدود سلطة الضبط الادارى-المرجع السابق - ص٣٩د / ثروت بدوى - النظم السياسية - طبعة سنة ١٩٩٤ - ص ٤٤٢ . د / احمد كمـــال ابو المجد - مقال محكمة وارن والحريات العامة - بمجلة القانون والاقتصـــاد - كليـــة الحقـــوق جامعة القاهرة - العددان الاول والثانى - السنة ٤١ - مارس ، يونيو ١٩٧١ - مطبعـــة جامعـــة القاهرة سنة ١٩٧١ - ص ٢٦ .

فالنظام الديمقراطى يستلزم وجود برلمانات قوية تمثل طوائف الشعب تمثيلا صحيحا نتيجة انتخابات عامة سليمة فى ظل سيادة القانون [١].

والديمقراطية الليبرالية المعاصرة تختلف عن الديمقراطية القديمة ، والتى كانت تقوم على نظام تسلطى ، بمعنى ان الدولة لها السلطان المطلق ولا يتمتع الافراد باى حقوق او ضمانات اتجاه الدولة ، بينما الديمقراطية المعاصرة تعنى الحرية كما تعنى مشاركة الشعب فى ممارسة السلطة لتحقيق الحريه ، فالديمقراطية متلازمه مع الحرية ومرتبطة بها على نحو ما نبينه فى السطور التالية .

وايما كان الاختلاف بين الديمقراطيات المعاصرة والديمقراطيات القديمة فانها تقوم على مقومات اساسية هى السيادة الشعبية ، والحرية ، والمشاركة ، فالسيادة الشعبية هى جوهر الديمقراطية ، والحرية هى هدفها ، والمشاركة هى وسيلتها [٢]فالديمقراطية تستهدف دائما كفالة حقوق الافراد وحرياتهم . [٣]

وقد وجدت الديمقراطية فى اوربا على اثر الثورات التى قامت فى القرنين السابع عشر والثامن عشر ضد نظام الحكم المطلق ، حيث كانت تخضع البشرية لانماط احكام استبدادية انكرت على الافراد حقوقهم وحرياتهم مما فجرت اشكال مختلفة من الصراع – على النحو السابق ايضاحه – تدور حول الحقوق والحريات العامة ، ، مما ادى الى ظهور الدول الديمقراطية الليبرالية التى اعقبت الثورات الديمقراطية فى اوربا وامريكا ، التى نتج عنها اعلانات الحقوق والحريات فى انجلترا وامريكا وفرنسا ، وعلى اساسها قامت الانظمة السياسية التى اسست على اساس المبادئ التى دعا اليها اصحاب النظريات الديمقراطية والافكار الحرة ونظريات الحقوق الفردية ، والتى على اساسها اصبحت سلطة الحكم وسلطة

---

[١] د / محى شوقى احمد – المرجع السابق – ص ٣٦١ .

[٢]) د / انور احمد رسلان– الحقوق والحريات العامة فى عالم متغير – دار النهضه العربيه – طبعة ١٩٩٧ – ص ١٠١ وما بعدها .

[٣] استاذنا الدكتور / عاطف البنا – حدود سلطة الضبط الادارى – المرجع السابق – ص ٣٩٦

التقرير للشعب او فى ايدى نواب عن الشعب حقيقين معبربين عن ارادته حقا [1]هذه هى الديمقراطية التقليدية " الليبرالية " التى تقوم على اساس مصلحة للحرية الفردية، والتى يكون فى ظلها للحرية قيمة يجب احترامها وعدم الاعتداء عليها .

وفى هذا النوع من الديمقراطية تتمتع الحرية بالحماية من جانب الدولة ومن جانب الافراد ، وفى هذه الديمقراطية يسمح بحرية الرأى والاختلاف فيه كما تسمح بوجود اغلبية ومعارضة [2] وبالتالى تسمح بوسائل متعددة واهم هذه الوسائل التى تسمح بممارسة هذه الحريات حرية الاجتماع العام حيث يتم عرض الاراء المختلفة ومناقشاتها.

وقد ظلت الديمقراطية الليبرالية سائدة فى العصور الحديثة بمفردها قرابة قرن ونصف ، الا انه بانتصار الفكر الماركسى وتطور الاتجاهات المعاصرة فى المجال الاقتصادى وبانتشار الافكار الماركسية التى ذهبت الى ان هذه الديمقراطية التقليدية تؤدى الى دكتاتورية البورجوازية وان ليس لها من صفة الديمقراطية الا الاسم فقط فالحقوق والحريات التى تقررها لا تكون الا للطبقة البورجوازية وحدها نظرا لتملكها وسائل الانتاج وسيطرتها على الاقتصاد ، وعلى ذلك نادى اصحاب الافكار الماركسية لبسط سيطرة الدولة على وسائل الانتاج وتصفية الملكية الخاصة ، وتحقيق المساواة بين الافراد ثم فى النهاية زوال الدولة باعتبارها اداة للقضاء على الطبقات ومن ثم فان الماركسية ترى ان المجتمع يجب ان تسوده فترة انتقالية تقرر للأفراد خلالها حقوق وحريات تتناسب لكى تتحقق الحرية الحقيقة والتى فى

---

[1] استاذنا الدكتور / عاطف البنا - المرجع السابق ٣٩٧ ود / ثروت بدوى - النظم السياسية - المرجع السابق - ص٤٤٢،٤٤٣ ، د / عدنان حمودى - نظرية الحقوق والحريات العامة - المرجع السابق - ص ٤ ، ٥ .

[2] د / محى شوقى - الجوانب الدستورية لحقوق الانسان - المرجع السابق - ص ٣٦٥

رايهم لا تتحقق الا فى ظل الديمقراطية الماركسية التى تؤدى الى الغاء السيطرة الاقتصادية وبالتالى تمكن الافراد من الممارسة الفعلية لحقوقهم وحرياتهم [١] .

الا انه فى الحقيقة ان الحرية الفعلية لا تتحقق الا بكفالة الحريات القائمة فلا تتحقق بعدم كفالة هذه الحريات ، فالحرية الفعلية لا تتحقق الا فى ظل الديمقراطية الكاملة التى تجمع بين الديمقراطية السياسية والديمقراطية الاجتماعية ، وهذا لا يتضح الا فى الديمقراطية التقليدية " الليبرالية " لكفالتها للحقوق والحريات التقليدية الى جانب الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ، اما الديمقراطية الماركسيه لا تحقق الحرية ، وانما تكتفى بمجرد الوعد بتحقيقها ، وفى سبيل ذلك تعتدى على الحقوق والحريات التقليدية وتكفل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية فهى ديمقراطية بغاياتها واهدافها فقط ، ولعل اكثر دليل على عدم كفالة هذه الديمقراطية وعدم صلاحيتها هو انهيار كل من الاتحاد السوفيتى والديمقراطيات الشعبية فى اوربا [٢] .

الديمقراطية والحرية :

فكل حقوق الانسان ، الحقوق المدنية والحقوق السياسية وغيرها من الحقوق، يمكن تلخيصها فى كلمة واحدة هى الحرية ، هذه الكلمة تكون صيغة الديمقراطية الاكثر سهولة ، فالديمقراطية كفكر او نظام هى الشكل السياسى الوحيد الملائم للحرية ، وعليه ارتبطت الديمقراطية بالحرية برباط لا انفصام فيه [٣].

فالديمقراطية كما يذهب استاذنا الدكتور / عاطف البنا – فى جوهرها هى احد جوانب الحرية التى تعنى استقلال الانسان وحريته فى الاختيار . والحرية بهذا

---

[١] د / انور احمد رسلان – الحقوق والحريات العامة – المرجع السابق – ص ١١٢ : ١١٧ ، ود /عدنان حمودى – نظرية الحقوق والحريات العامة – المرجع السابق ص٦،٧ ود/ محى شوقى احمد – المرجع السابق – ص ٣٦٦ : ٣٦٩ .

[٢] د / انور احمد رسلان – المرجع السابق – ص ١١٩ .

[٣] د / ثروت بدوى – المرجع السابق – ص ٤٤٢ و د / انور احمد رسلان – المرجع السابق – ص ١٠١ .

المعنى تفيد ، على المستوى الفردى ، قدرة الانسان على تحديد تصرفاته وان يدبر شئونه بنفسه ، وهى على المستوى الجماعى تعنى قدرة اعضاء الجماعة على تحديد شئونهم الجماعية بأنفسهم . ومن ناحية ثانية فان الحرية هى هدف الجماعة والديمقراطية هى وسيلة تحقيق هذه الحرية ، وبدونها تفقد الديمقراطية – اى المشاركة فى سلطة الحكم- مبرر وجودها [1].

تحرص المواثيق المختلفة على النص على الحريات بانواعها المختلفة ، سواء كانت هذه المواثيق دساتير او اعلانات حقوق ، ولكن اقرار هذه المواثيق للحريات لا يكفى لممارستها ، فكثيرا ما صدرت الدساتير الاشتراكية متضمنه الكثير من النصوص المانحة للحرية او الواعدة بها أو المقررة لها . [2]دون ان تتحقق ممارسة هذه الحريات ، فاصبحت هذه المواثيق بما نصت عليه من حريات مجرد وعود كاذبة طالما لم تشتمل على ضمانات لممارستها ، فبدون ضمانات ممارسة الحريات تفقد الحرية اى قيمة لها ، والضمانات اللازمة لحماية الحرية كثيرة ومتنوعة ، واهمها تحقيق الارادة العليا للشعب، التى تشارك فى سلطة الحكم وسن القوانين ، هذه الارادة تتحقق بالنظام الديمقراطى ، ويبين من ذلك ان الديمقراطية من اهم الضمانات اللازمة لصيانة الحرية وحمايتها من كل اعتداء يقع عليها ، فهى التى تضمن كفالة ممارسة الحقوق والحريات ، بل انها شرط لممارستها ومن ثم لا يمكن ان تتحقق الحرية الا فى ظل الديمقراطية .

وفى ذلك يذهب استاذنا الدكتور / عاطف البنا الى ان " الديمقراطية ضرورية لكفالة حريات الافراد " ويذهب سيادته الى " ان هذه الحريات قد تتحقق فى نظم غير ديمقراطية ، الا ان ذلك يكون فى الغالب امرا عارضا ، حيث

---

(1) استاذنا الدكتور / عاطف البنا - حدود سلطة الضبط الادارى - المراجع السابق - ص ٤٠٤ ، ٤٠٥ .

(2) وعلى سبيل المثال دستور الاتحاد السوفيتى حيث نص على كثير من الحريات ولكن لم يطبق اى منها فى الواقع العملى .

لاضمان لاستمرار الحرية فى نظم حكم تعطى للحاكم سلطة مطلقة يمكن ان تعصف بالحريات ، هذا فضلا عن ان الحرية تكون منقوصة لان الفرد لا يملك حرية اختيار الحاكم او المشاركة فى ممارسة السلطة ، ويخضع لقوانين مفروضة ، والحرية تقتضى ان يكون الخضوع للسلطة اساسه الاختيار الحر [١] .

لكننا نرى مع استاذنا الدكتور / عاطف البنا " ان الديمقراطية وحدها كنظام للحكم لا تكفى كضمان لممارسة الحرية حيث انه فى ظل هذا النظام يمكن للأفراد الذين يتولون الحكم نيابة عن الشعب استغلال العصمة التى يفترضها مبدأ السيادة الشعبية فينالوا من حقوق الافراد وحرياتهم ، لذلك يجب توافر العديد من الضمانات لكفالة ممارسة الحرية ، ومن اهم هذه الضمانات مبدأ المشروعية ، ومبدأ الفصل بين السلطات ، والرقابة القضائية ، وضمانات اخرى سوف نوضحها بالتفصيل فى الباب الثانى من هذه الرسالة عند بحثنا لحرية الاجتماع العام فى مصر .

وكما ان الحرية لا تقوم الابالديمقراطية ، فان الديمقراطية وخاصة الديمقراطية الليبرالية يستحيل ان تتحقق بدون ان يساندها عدد من الحريات ، اهمها حرية الرأى ومن اهم الحريات التى تساند هذه الحرية – حرية الاجتماع – فحرية الفكر والتعبير هى الوسيلة الوحيدة للوصول الى ديمقراطية فعالة ، فبالمناقشة الحره يستطيع الناس ممارسة التأثير والرقابة على الحكومة ، وحرية الرأى هذه لا تفيد كثيرا اذا لم تساندها حرية الاجتماع ، فبهذه الحرية يتم تدعيم وتقوية حرية الرأى ، فبالاجتماعات تتحقق المصالح المشتركة التى تبين وتتضح بالمناقشة التى تدور بين الحاضرين فى هذه الاجتماعات . فحرية الرأى وما يساندها من حرية الاجتماع يعتبران روح الديمقراطية لانهما يعتبران صوتاً يعلو بما يجول بخواطر الشعب ، فحرية الرأى والاجتماع العام يعبران عما يدور فى النفس ، فحق التعبير وخاصة

---

[١] استاذنا الدكتور / عاطف البنا – حدود سلطة الضبط الادارى – المرجع السابق – ص ٤٠٤ .

داخل الاجتماعات العامة وما يدور بها من مناقشات توضح حقيقة المجتمع وتعطى للسلطة صورة حقيقية عما يريده الشعب وما يحتاج اليه .

والتعبير عن الرأى العام بالطرق المختلفة والتى من اهمها المناقشات التى تتم فى الاجتماعات العامة ، يؤدى الى رقى الامة ، فلا ترقى امه الا بقدر ما لافرادها من حرية فى البحث وقدرتهم على تمحيص المسائل وسعة الصدر للرأى المخالف [١]. فلا يمكن تصور وجود ديمقراطية دون ان يكون هناك انواع عديدة من الحريات تساندها وتشد من ازرها ، واهم هذه الحريات حرية الرأى وحرية الاجتماع العام حيث يتم تبادل الاراء ، وهو ما يؤكد دعوة (كارل بيكرز) من ان كل صور الحكم الديمقراطى وحدها " تتمتع بالمبدأ الاساسى القائل بان النقد والتحليل بمعرفة الجميع قاطبة وبدون استثناء هى أسمى فضيلة " . [٢] .

وقد بين هولمز قاضى المحكمة العليا بالولايات المتحدة الامريكية ان افضل الطرق لتحقيق الحرية السياسية ، يكون باتباع منهج حرية تداول الاراء . Free trade in ideas, Marketplace of ideas theory ويؤكد الفيلسوف كانت Kant على أهمية تفكير الناس لانفسهم [٣] .

وبذلك يتضح لنا ان حرية الاجتماعات العامة احدى الوسائل التى تتحقق بها الديمقراطية ، فهذه الحرية تعتبر من الحقوق المعنوية التى تؤثر بصفة مباشرة على الرأى العام الذى تتكون منه مبادئ الشعوب وافكارهم وفى ذلك يعبر والدك روسو – Waldeck Rousseau بقوله " اننى اعتبر ان القاعدة الاساسية للديمقراطية

---

[١] د /ابو اليزيد على المتين - النظم السياسية والحريات العامة ، الطبعة الرابعة مؤسسة شباب الجامعة - الاسكندرية -١٩٨٤ - ص ١٧٢ وما بعدها

[٢] Carl L . Becker'r : Freedom and Responsibility in the American way of life , vintage Books New York, 1955 , P.37 .

[٣] George Mckem American politics , Negraw Hillinc – New Yourk 1976 . P.27 .

هى التعبير الحر عن الرأى . فيجب ان يكون فـــى اســـتطاعتنا الكتابـــة والكـــلام والاجتماع بحرية وذلك لان الاراء المتطرفة بل والحمقاء قد يعمل بها يوما ما " [1]

وهنا يمكن القول بان الرأى العام يعتبر القاعدة الاساسية للديمقراطية بـــل يعتبر ضماناً للحرية فى ذات الوقت ، ولما كان هذا الرأى العام يقوم على اســـاس حرية التعبير والاجتماع ، ومن ثم فان حرية الاجتماع تعتبر من القواعد الاساســية للديمقراطية ، الا ان درجة حرية الاجتماع تختلف من دولة ديمقراطية الى اخـــرى حسب درجة الديمقراطية التى تصل اليها الدولة وهذا ما نوضحه فى هذا الباب .

وبذلك يتأكد لنا ما سبق ان أوضحناه من تلازم الديمقراطيـــة والحريـــة ، فالحرية لا تمارس الا فى ظل الديمقراطية ، والديمقراطية لا تتحقق الا بالحريـــة ، الا ان الديمقراطية كما أوضحنا لا تكفى وحدها كضمان لممارسة الحرية بل يجـــب توافر ضمانات أخرى بجانب الديمقراطية وذلك لان مبدأ سيادة الشعب الذى تقـــوم عليه الديمقراطية قد لا يحول دون استبداد السلطة ، وكما يقول ، استاذنا الدكتـور / عاطف البنا بان ذلك ظهر جليا فى حكومة الجمعيـــة المســـماه فـــى فرنســـا La convention فى بداية عهد الثورة فقد حققت تلك الجمعية دكتاتورية البرلمـــان ، ودكتاتورية لجانه ، وبصفة خاصة لجنة السلام العام Conitéde salut public ولجنة الامن العام Com-de sûréte générale وكان لـــهذه اللجنـــة الاخـــيرة سلطات بوليس سياسى ، وكان لهما سلطات القبض والاحضار لكل الاشـــخاص ، وقد سيطرت الجمعية على القضاء ، فضلا عن التنفيذ ، وانشئت محـــاكم الثـــورة لمحاكمات صورية " لاعداء الشعب " وهكذا وصل ذلك النظام الى حد ان اصبـــح يطلق عليه نظام الارهاب Régime de terreur[2]

---

[1] د / محمد الطيب عبد اللطيف – نظام الاخطار والترخيص فى القانون المصـــرى – دراســـة مقارنة – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق جامعة فؤاد الاول – سنة ١٩٥٦ – ص ٢٤١ .

[2] استاذنا الدكتور / عاطف البنا – حدود سلطة الضبط الادارى – المرجع السابق – ص ٤٠٢

الضمانات ضرورية للحريات حيث ان الحريات قد تتعرض لعقبات فى ظل النظام الديمقراطى على اختلاف انواعه ، وهذا ما يؤكده استاذنا الدكتور / محمد عصفور فى قوله [1] " ففى الديمقراطية الماركسية كانت الحريات تتقيد تحت شعار فكرة وقاية النظام الاجتماعى ، بينما تتقيد فى ظل الديمقراطية بما يسمى فكرة وقاية النظام العام ، بل قد يتجاوز المشرع فى تقييده للحرية حدود فكرة النظام العام " . وبذلك يتاكد لنا ضرورة توافر ضمانات ممارسة الحرية بجانب الديمقراطية ، بالاضافة الى انه يجب على المشرع ان ينظر الى الحريات على انها حقوق مصونة ولا يعاملها على انها مجرد امتيازات يستطيع ان يسحبها او يقييدها حسبما يشاء .

نخلص من ذلك ان كل من الديمقراطية وحرية الاجتماع العام متلازمان وكل منهما ضروريا للاخر ، الا انه وان كانت الديمقراطية ضمان لممارسة حرية الاجتماع العام الا انه ضمان غير كافى ، فانه يتعين تنظيم سلطة الديمقراطية ووضع الضمانات القانونية بحيث لا تتعدى على الحرية ، فكما ذهب البعض الى القول " بان للديمقراطية انياب " لذلك يجب توافر الضمانات الكافية للحد من انياب الديمقراطية ، هذه الضمانات تتمثل فى مبدأ المشروعية ، وسيادة القانون ، ومبدأ الفصل بين السلطات ، والرقابة القضائية التى تبسط رقابتها على الادارة وغيرهم من الضمانات التى تحمى ممارسة الحرية ، وسوف نوضح كل هذه الضمانات وغيرها وذلك فى الفصل الثانى من الباب الثانى من هذه الرسالة وذلك عند الحديث عن ضمانات حرية الاجتماع وضوابطها .

---

[1] د / محمد عصفور - الحرية والسلطة - ازمة الحريات فى المعسكر الشرقى والغربى سنة ٦١ - ص٣١٠

المبحث الثانى

حرية الاجتماعات

العامة على المستوى الدولى

كان لكفاح الشعوب وصراعها فى عصور التحكم والاستبداد فى اواخر القرن الثامن عشر – على النحو السابق ذكره – دورا كبيرا فى ارساء قواعد الحماية الكافية لحقوقهم وحرياتهم الاساسية ، فقد لعبت الثورتان الامريكية والفرنسية الدور الرئيسى فى ايقاظ الشعوب وتنبيهها الى العمل على استرداد حرياتهم من مغتصبيها ، وقد سبقهم الى ذلك صراع الشعب الانجليزى لاقرار حق افراده فى الحرية ، وفى اخضاع الملك لحكم القانون كافراد الشعب سواء بسواء . وكان لهذه الكفاح الدور الرئيسى فى ظهور اعلانات الحقوق ، كما كان له الفضل الاول فى ان الحقوق والحريات اصبحت تشكل بابا اساسيا فى المواثيق والاتفاقيات الدولية ، بل انعقدت لها اتفاقيات خاصة بها وخاصة الحريات الاساسية ، التى من اهمها حرية الاجتماعات العامة .

وعلى ذلك اصبحت لحرية الاجتماعات العامة اهمية كبيرة على المستوى الدولى ، وتظهر هذه الاهمية فى اعلانات الحقوق والمواثيق والاتفاقيات الدولية ، وهذه المواثيق قد اتخذت ثلاث صور مختلفة ، الاولى منها تتمثل فى تسجيل الشعب في وثيقة حقوقا محددة ، تعتمد على نظام قانونى واقعى ، كان نتاج صراع شديد مع السلطة ، وهذا ما تعبر عنه وثائق الحقوق الانجليزية ، فهذا النظام الانجليزى يتميز بانه يقوم على اساس دستور مرن ، وان الحريات الانجليزية لا تتمتع بحصانة خاصة وانما يملك المشرع بالنسبة لها ما يملكه بالنسبة لسائر المواد الاخرى ، فتطور الكفاح السياسى فى انجلترا ادى الى فرض سيادة البرلمان على

الملك ، وليس الى فرض سيادة الدستور على البرلمان ، ولذلك اعتبرت سيادة البرلمان المبدأ الدستورى الاول ، بل والمبدأ الاصيل فى تاكيد الحرية .

اما الصورة الثانية تحرص على تاكيد مكاسب الحرية فى مواجهة سلطات الدولة كلها بما فيها المشرع ذاته ، وهذه الصورة اخذ بها النظام الفرنسى فحينما صدر كل من دستور سنة ١٩٤٦ وسنة ١٩٥٨ اشارت مقدمتهما الى اعلان حقوق سنة ١٧٨٩ واضافت اليها حقوقا جديدة .

والصورة الثالثة تاكد الحريات والحقوق عن طريق اعلانات الحقوق او مقدمة الدستور، وهذا يعد ضمان لكفالة الحريات فى مواجهة الدولة ، فهذه النصوص تكون ضمانة للحقوق فى مواجهة المشرع نفسه [١] .

وفى ضوء ذلك نتحدث عن حرية الاجتماعات العامة فى اعلانات الحقوق فى الدول المقتصر عليها بحثنا ، ثم نوضح حرية الاجتماعات العامة فى المواثيق والاتفاقيات على المستوى الدولى .

اولا : اعلانات الحقوق وحرية الاجتماعات العامة :

فى انجلترا :-

قد تمخض عن صراع الشعب الانجليزى عدة مواثيق دستورية اهمها :-

١ – الماجناكارتا – او وثيقة العهد الاعظم للحريات الانجليزية عام ١٢١٥ قد شهدت انجلترا تطورا دستوريا فى القرن الثالث عشر الا وهو توقيع الماجناكارتا Magna carta [٢]. والذى يعتبر اعظم وثيقة دستورية على مدار الزمن ، كما

---

[١] استاذنا الدكتور / محمد عباس عصفور - وقاية النظام الاجتماعى باعتبارها قيد على الحريات العامة - رسالة دكتوراه - ص ٤٧ : ٥٧ .

[٢] تتلخص ملابسات توقيع الماجناكارتا فى ان البارونات كاشخاص طبيعين عاديين بدون قوة كانوا لا يستطيعون ان يكبحوا جماح الملك الذى تقوم سلطته على اساس دينى اذا كان البارونات لا يعتبرون انفسهم اشخاصا عاديين بل كانوا يعتبرون انفسهم شركاء للملك فى السلطة والذى=

يطلق عليها انها " اساس حرية الافراد ضد سلطة الحاكم المستبد " وكان الملوك فى بريطانيا يقسمون على احترام الماجناكارتا ، وقد استفادت كل فئات الشعب الانجليزى من هذه الوثيقة سواء فى الكنيسة ام المدن او طبقة التجار وحتى الرقيق فقد كانت تمثل ضمانة لكل منهم ، والاهم من ذلك ان هذه الوثيقة احتوت على كل الضمانات التى نظمت عملية التشريع والحرية من تحكم العرش ، فقد تضمنت هذه الوثيقة نصاً هاماً فى المادة ٣٩ منها حيث نصت على انه لا يجوز القبض على شخص أو حبسه او تجريده من حريته أو حرمانه من حماية القانون او نفيه او تكديره بكيفية ما الا بحكم قضائى
صادر من اقرانه أى بحضور المحلفين وبمقتضى القانون . [١] .

وان كان هذا النص لم يتعرض لحرية الاجتماع العام ، الا اننا نرى انه قد حرم تجريد اى شخص من حريته ، وقد جاء هذا التجريم بالنسبة لجميع الحريات بدون تحديد ومن ثم فان تحريم التجريد يشمل حرية الاجتماع العام ، وبالتالى لا يجوز تجريد اى شخص من حرية الاجتماع العام الا بحكم قضائى صادر من قاضى منصف وفى حضور المحلفين وان يكون هذا التجريد بمقتضى القانون .

٢ – قائمة الحقوق أو اعلان الحقوق عام ١٦٨٩ .

صدر فى انجلترا عام ١٦٨٩ مرسوم خاص بالتسامح أو العفو الدينى ، وان كان مجاله كان محدودا ، الا ان تأثيره كان كبيرا فقد تضمن هذا المرسوم قائمة من الحقوق منها النص على عدم عرقلة حرية القول والمناقشة وكافة

=يعتبر هو واحد منهم وبناء على ذلك فقد ارغموا الملك جون على ان يوقع هذا التعهد الدستورى فى ١٥ يونيو عام ١٢١٥ والذى قام باعداده ستيفن كانتريورى .
راجع تفصيل ذلك عند د / عادل بسيونى – الاصول التاريخية والفلسفية لحقوق الانسان عام ٩٦ ، ١٩٩٧ – ص٧٢ وما بعدها .

[١] د / نعيم عطيه – اعلانات حقوق والمواطن فى التجربة الدستورية الانجلوسكونية – مقال – مجلة قضايا الدولة . العدد الثانى – اسنة ١٧ – سنة ١٩٧٣ – ص ٣٨٠ ، ٣٨١ .

الاجراءات . [1] وان كانت هذه القائمة لم تتعرض مباشرة لتنظيم حرية الاجتماع العام ، الا ان عدم عرقلة حرية القول والمناقشة يشمل ايضا عدم عرقلة حرية الاجتماع العام ، على اعتبار ان مجال ممارسة حرية القول والمناقشة لا يكون الا فى ظل اجتماع عام ، ومن ثم فان هذا الاعلان يكون قد شمل النص على عدم عرقلة حرية الاجتماع العام .

فى امريكا :-

كان لصراع الشعب الامريكى نحو الاستقلال الفضل فى نشأة اعلان حقوق الانسان الامريكى عقب اعلان الاستقلال الامريكى والذى حرره " جيفر سون " وهو يبرر فيه القيام بالثورة فى سبيل تأكيد حقوق الانسان الطبيعية فالحكومات تستمد سلطاتها من رضى المحكومين ، كما انها تعد ضمانة لحقوق الشعب وان من حق الشعب ان يغير او يلغى او يقم حكومة جديدة اذا أصيب بضرر من الحكومة القائمة .

وان هذا الاعلان ليس سوى ترديد لافكار مدرسة القانون الطبيعى – افكار لوك ورسو – من ان للانسان حقوقا طبيعية مقدسة سابقة على الدساتير واسمى منها ، لا يجوز الاعتداء عليها أو المساس بها ، وهذا الاعلان قد اورد الحقوق والحريات بصفة اجمالية غير مفصلة ، مما جعل بعض الولايات تخوفت من اعتداء الكونجرس ، فيما يصدره من قوانين عامة ، على حريات مواطنيها ولذلك تشدد فى مراجعة الدستور الاتحادى نفسه بحيث يتضمن بيانا للحقوق والحريات التى لا يجوز للكونجرس ان يعتدى عليها وبعد ذلك صدرت بالحقوق تعديلات سنة ١٧٨٩، وهى نصوص الحقت بالدستور الاتحادى (كانت فى اول امرها عشرة ثم تزايدت حتى صارت ستة عشر تعديلا ، وما يعنينا من هذا التعديلات العشرة الاولى والتى تسمى وثيقة حقوق الانسان التى ادخلت عام ١٧٩١ اكدت الحقوق الفردية والحريات فقد ذكرت هذه التعديلات حرية الكلام Freedom of speach ،

---

[1] د / نعيم عطيه – اعلانات حقوق والمواطن – المرجع السابق – ص ٣٨٤ .

وحق الافراد فى التجمع السلمى . To meet peacfully[1] وقد استقر الفقه والقضاء فى الولاية المتحدة الامريكية على ان هذه التعديلات مثلها مثل مواثيق الحقوق كل ولاية لها كل قيمة القواعد القانونية الوضعية الملزمة للكونجرس فيما يصدره من قوانين اتحادية .

وعلى ذلك فاذا كان اعلان حقوق الانسان الامريكى قد نص على الحقوق والحريات بصفة مجملة الا انه طبقا للدستور الاتحادى فانه لا يمكن المساس باى حرية من الحريات ، ولا يجوز هذا المساس حتى ولو بقانون يصدر من الكونجرس نفسه .

ومن ثم فان حرية الاجتماع العام باعتبارها من الحريات العامة التى أوردها اعلان حقوق الانسان الامريكى بصفة مجملة وجاء النص عليها فى التعديلات التى شملتها وثيقة حقوق الانسان سنة ١٧٩١ ، لايجوز المساس بها ولا يجوز للمشرع تقييدها .

<u>فى فرنسا :-</u>

فى اعقاب الثورة الفرنسية ، وبعد مناقشات دامت من١٧ الى ٢٦ اغسطس ١٩٨٩ خلصت الجمعية التأسيسية الفرنسية الى وضع " اعلان حقوق الانسان والمواطن" وقد ذاع صيت هذا الاعلان لدرجة انه عندما يطلق اسم " اعلان الحقوق " مجرداً يقصد به تلك الاعلان دون سائر اعلانات الحقوق ، وكان هدف هذا الاعلان هو المحافظة على الحقوق المقدسة الازلية الغير قابلة للزوال او التخلى عنها ، ومن ثم فالدولة مقيدة فى اهدافها وفى وسائلها , لا تملك الجور على تلك الحقوق . [2]

---

(١) د / عادل بسيونى - المرجع السابق - ص ٨ ، ٩ .

(٢) د / نعيم عطيه - المرجع السابق - ص ٦٥٦ : ٦٥٨ ، د / عادل بسيونى - المرجع السابق - ص ٩٩

وقد تضمنت المادة السابعة من هذا الاعلان ان الحرية تنحصر فى سلطة اتيان كل ما لا يضر بالاخرين ، والتشريع وحده هو الذى يملك الحد من الحرية . وقد نص هذا الاعلان على عدد من الحريات ، وطبقا لما ذهب اليه العميد موريس هوريو [١] ان هذه الحريات لم ترد على سبيل الحصر اذ ان المقصود هو محاولة اعطاء الفرد اكبر قسط ممكن من السلطة التى يمارسها من اجل تحقيق مصالحه وسعادته .

وبالرجوع الى اعلان حقوق الانسان الفرنسى لعام ١٧٨٩ نجد انه لم يشر لحرية الاجتماعات العامة بينما المادة الحادية عشر منه نصت على ان " التعبير الحر عن المعتقدات والاراء يعد من اغلى الحقوق على الانسان "

ولما كانت حرية الاجتماعات العامة هى احدى وسائل التعبير عن المتعتقدات والاراء فمن ثم يكون هذا الاعلان قد اقر حرية الاجتماعات العامة بطريق ضمنية [٢] .

الا ان البعض من الفقة ذهب الى ان اغفال اعلان الحقوق لحق الاجتماع وعدم النص عليه ضمن الحريات المعترف بها يفسر نتيجة للمدلول الفردى البحت الذى فهم به واضعوا الاعلان حقوق الانسان ، ولتفادى العودة الى بعض مساوى النظام القديم [٣].

وبعد اعلان الحقوق هذا صدر فى عام ١٧٩٣ فى فرنسا اعلان حقوق اخر ثم تلى ذلك الاعلان ، صدور اعلان الحقوق والواجبات الصادر فى ٥ فراكتيدور من السنة الثالثة للثورة ، وبالنسبة للحقوق المعترف بها فى ذلك الاعلان لا تخرج

---

[١] مشار اليه عند د / نعيم عطيه - المرجع السابق - ص ٦٧١ .

[٢] أ / محمد حافظ عبد الحفيظ - حرية الراى والتعبير - المرجع السابق -ص ٦٢ .

[٣] مشار اليه عند د / نعيم عطيه - المرجع السابق - ص ٦٧٥ ، أ / محمد حافظ عبد الحفيظ - حرية الرأى والتعبير - المرجع السابق - ص ٦٢ ، ٦٣ .

عن الحقوق السابق تسجيلها فى اعلان الحقوق الصادر سنة ١٧٨٩ والمبادئ التى انحدرت عنها فقد ابقى على الكثير من المكاسب الاصلية لاعلان ١٧٨٩ [١].

وتجدر الاشارة ، بعد استعراضنا لاهم اعلانات الحقوق الصادرة فى تلك الدول محل الدراسة ، ان القيمة القانونية لهذه الاعلانات وطبيعتها اختلف الفقه حولها ، فالبعض يعتبرها فى مرتبه اعلى من القواعد الدستورية ويحظر على الدستور مخالفتها، والبعض الاخر يجعلها فى مرتبة القواعد الدستورية ، ويلزم المشرع العادى باحترامها ، بينما الاغلبية تذهب الى انها لا تعدو الا ان تكون ذات قيمة ادبية بحته ومجرد مبادئ واهداف وامال تسعى اليها الدولة مثلها مثل مقدمات الدساتير [٢].

---

[١] د / عادل بسيونى - المرجع السابق - ص ١٠٣ .

[٢] راجع فى تفصيل ذلك الاستاذ الدكتور / رمزى الشاعر - النظرية العامة للقانون الدستورى - دار النهضة العربية - القاهرة - الطبعة الثالثة - سنة ١٩٨٣ - ص ٢١٦ ، الدكتور / فتحى فكرى - القانون الدستورى - المبادئ الدستورية العامة دستور ١٩٧١ - الكتاب الاول - طبعة ١٩٩٧ دار النهضة العربية - ص ٣٨:٤١ .

وفى هذا الصدد تفرقت الاراء بخصوص القوة الالزامية لاعلانات الحقوق الى اتجاهات مختلفة . فالبعض جرد هذه الاعلانات من القيمة القانونية ، بينما يوجد اتجاه وضع الاعلانات فى مرتبة اعلى من الدستور ووفقا لهذا الاتجاه تحتل اعلانات الحقوق قيمة الهرم القانونى يأتى بعدها الدستور ثم القانون العادى ، الا انه يوجد اتجاه هبط بالقيمة القانونية لاعلانات الحقوق الى درجة القوانين العادية وطبقا لهذا الاتجاه ان التشريع العادى يمكن ان يخالف اعلانات الحقوق دون ان يصطبغ بعدم الدستورية ، اما القرارات الادارية طبقا لهذا الراى يجب ان تحترم هذه الاعلانات والا سقطت فى حومة عدم المشروعية .

ويوجد اتجاه راجح فرق فى اعلانات الحقوق بين القواعد المحددة مثل الحريات وهذه تعد قواعد قانونية لها قيمة دستورية وبين القواعد العامة التى لا يمكن تطبيقها بذاتها مثل الحديث عن اعانات العجز والشيخوخة والمرض وهذه لا تخرج عن كونها توجيهات على المشرع مراعاتها فيما قد يصدره من تشريعات مستقبلية .

الا ان المجلس الدستورى فى فرنسا قد انتهى الى وضع مقدمة الدستور فى ذات قيمة الدستور بحيث يتقيد البرمان بمبـــادئ مقدمـــة الدســـتور فـــى وظيفتـــه التشريعية. فعندما طرح على المجلس الدستورى مشروع قانون وافق عليه البرلمان يقيد حق تكوين الجمعيات باخضاعها لرقابة قضائية مسبقة ، خلص المجلس الـــى عدم دستورية هذا المشروع ، لمخالفته مقدمة الدستور لان حرية تكوين الجمعيـــات من المبادئ الاساسية المعترف بها فى القوانين الجمهورية والتى اعـــادت مقدمـــة الدستور التأكد عليها بصورة رسمية [1].

ثانيا : الاتفاقيات والمواثيق الدولية وحرية الاجتماعات العامـــة :-

الى جانب اعلانات الحقوق الصادرة عن بعض الدول ، توجـــد اعلانـــات واتفاقيات ومواثيق دولية اهتمت بحرية الاجتماعات العامة وذلك علـــى المســـتوى الدولى من اهمها:

(١) الاعلان العالمى لحقوق الانسان الصادر عن الجمعية العامة للامم المتحـدة فى العاشر من ديسمبر سنة ١٩٤٨ [2]

قد نصت المادة التاسعة عشرة منه على ان " لكل شخص الحق فى حريـــة الرأى والتعبير ، ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الاراء دون اى تدخل ، واســـتيفاء الانباء والافكار وتلقيها واذاعتها بأية وسيلة كانت دون تقيد بالحدود الجغرافية".

وتنص المادة العشرون منه على انه :-

" ١ – لكل شخص الحق فى حرية الاشتراك فى الجمعيات والجماعات السلمية .

٢ – لا يجوز ارغام احد على الانضمام الى جمعية ما " .

---

[1] د / فتحى فكرى - القانون الدستورى - المرجع السابق - ص ٤٧ .

[2] النص بالكامل للاعلان منشور بمجلة المحاماه – العددان التاسع والعاشـــر – الســـنة الرابعـــة والستون – نوفمبر – ديسمبر سنة ١٩٨٤ ص ١٤٨ : ١٥١ .

وتنص المادة التاسعة والعشرون فى الفقرة الثانية منه على انه " يخضع الفرد فى ممارسة حقوقه وحرياته لتلك القيود التى يقررها القانون فقط ، لضمان الاعتراف بحقوق الغير وحرياته واحترامها ولتحقيق المقتضيات العادلة للنظام العام والمصلحة العامة والاخلاق فى مجتمع ديمقراطى " .

وقد نصت الفقرة الثالثة من ذات المادة على انه " لا يصح بحال من الاحوال ان تمارس هذه الحقوق ممارسة تتناقض مع اغراض الامم المتحدة ومبادئها " .

ومقتضى ذلك ان الاعلان العالمى لحقوق الانسان قد اقر بمقتضى المادة ٢٠ منه حرية الاجتماع بعد ان كفل ممارستها ايضا بمقتضى المادة ١٩ منه التى اقرت حرية الراى والتعبير واعتناق الاراء واستقاء الانباء والافكار وتلقيها واذاعتها باية وسيلة كانت ، فقد تكون هذه الوسيلة الاجتماع العام .

ويذهب بعض الفقه – بحق – الى ان مقتضى هذا الاعلان التزام الدول الموقعه عليه بتمكين الافراد من التمتع بحق الاجتماع فى هدوء وسكينه ، وكذا سائر الحقوق المنصوص عليها فيه ، ومن ثم يصح القول بان هذه الحقوق أصبحت ثابته للأفراد فى نظر القانون الدولى العام على الاقل بمعنى انها لم تعد رهن ارداة المشرع الوطنى ان شاء منحها اياهم وان شاء انكرها عليهم . [١]

الا انه طبقا للمادة التاسعة والعشرين من الاعلان العالمى لحقوق الانسان فانه يمكن تقييد ممارسة حرية الاجتماع العام ، وذلك بشرط ان تكون هذه القيود صادرة بقانون ، وان تكون لاحد سببين اولهما ضمان الاعتراف بحقوق الغير وحرياته واحترامها ولتحقيق المقتضيات العادلة للنظام العام والمصلحة العامة والاخلاق وذلك على ان يكون المجتمع ديمقراطى ، وثانيهما اذا كان ممارسة حق الاجتماع العام يناقض اغراض الامم المتحدة ومبادئها .

---

[١] د / سعد عصفور – حرية الاجتماع فى انجلتر وفرنسا ومصر – المرجع السابق – ص ٢٣٠

(٢) الاتفاقية الاوربية لحماية حقوق الانسان والحريات الاساسية الصادرة فـــى روما فى ١٩٥٠/١١/٤

وقد نصت المادة الحادية عشرة من هذه الاتفاقية على انه " لكـــل شـــخص الحق فى حرية الاشتراك فى الاجتماعات السلمية وفى الجمعيات ويشمل هذا الحق حرية اشتراك الفرد مع اخرين فى انشاء النقابات والانتماء اليها للدفاع عن مصالحة

ولا يجوز اخضاع مزاولة هذه الحقوق لقيود أخرى غير تلك التى ينـــص عليها القانون وتعتبر فى المجتمع الديمقراطى تدابير ضرورية لســـلامة الدولـــة أو الامن العام أو المحافظة على النظام او منع الجرائم أو حماية الصحة أو الاخلاق أو حماية حقوق الاخرين وحرياتهم ، ولا تمنع هذه المادة من فرض قيود مشـــروعه على مزاولة رجال قوات الدولة المسلحة او البوليس او الادارة لهذه الحقوق " .

ومقتضى ذلك ان هذه الاتفاقية اقرت حق ممارســـة حريـــة الاجتماعـــات السلمية ، وقد حرمت على الدول اخضاع ممارسة هذه الحريـــة لاى قيـــود غـــير الواردة فى الفقرة الثانيه من المادة الحادية عشر سالفة الذكر .

(٣) الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية الصادرة عن الجمعيـــة العامـــة للأمم المتحدة فى ١٦ ديمسبر ١٩٦٦ .

وقد نصت المادة ٢١ من هذه الاتفاقية على ان " الحق فى التجمع الســـلمى معترف به ولا يجوز وضع قيود على ممارسة هذا الحق غير ما يفرض منها تمشيا مع القانون ومع ما يتطلبه ذلك فى مجتمع ديمقراطى من مصلحة الامن الوطنـــى أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الاخلاق أو حماية حقـــوق الاخرين وحرياتهم " .

ومقتضى ذلك النص ان الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية قد أقرت حق ممارسة حرية الاجتماع ، وقد حرمت على الدوله فرض قيود على ممارســـة

هذه الحرية ، الا بواسطة قانون ، وان تكون هذه القيود ضرورية ولتحقيق متطلبات النظام العام .

وقد ذهب البعض – وبحق – الى ان كل من المادة ١١ من الاتفاقية الاوربية لحقوق الانسان والحريات الاساسية والمادة ٢١ من الاتفاقية الدولية للحقوق المدينة والسياسة ، قد اجازت فرض قيود على ممارسة حرية الاجتماع ، ويأخذ على هاتين المادتين ان عبارتهما جاءت واسعة ومطاطة مما يمكن الدول من التستر وراؤهما للاعتداء على هذه الحرية ، الا انه يخفف من ذلك خضوع مشروعيه القيود المفروضة لرقابة دقيقة من اجهزة الرقابة على تطبيق هاتين الاتفاقيتين مثل اللجنة الاوربية لحماية حقوق الانسان والمحكمة الاوربية لحقوق الانسان واللتان تتوافر لهما الحرية الكاملة فى تقدير مشروعية القيود التى تفرضها الدولة على ممارسة حرية الاجتماعات العامة [١]

(٤) مشروع الميثاق العربى لحقوق الانسان :-

تنص المادة ٢٤ من هذا المشروع على ان " للمواطنين حرية الاجتماع وحرية التجمع بصورة سليمة ، ولا يجوز وضع القيود على ممارسة أى من هاتين الحريتين الا ما تستوجبه دواعى الامن القومى اوالسلامة العامة أوحمايةحقوق الاخرين وحرياتهم"[٢].

ومقضى هذا النص ان للمواطنين العرب حق ممارسة حرية الاجتماع العام وانه لا يجوز تقيد ممارسة هذه الحرية الا بغرض المحافظة على النظام العام بمدلولاته وعلى النحو الموضح بالنص ، وان كنا نرى وجوب تعديل صياغة هذا النص بحيث لا يشمل على قيود واسعة وفضفاضة .

---

[١] د / عبد العزيز محمد سرحان : الاتفاقية الاوربية لحماية حقوق الانسان والحريات الاساسية - القاهرة - دار النهضة العربية سنة ١٩٦٦ - ص ٢٩٣

[٢] مجلة المحاماه - العددان التاسع والعاشر - المرجع السابق - ص ١٥٢ : ١٥٦ .

الفصل الأول

حرية الاجتماع فى الديمقراطيات الغربية

الارتفاع بالحرية الى مستوى الالزام القانونى يتخذ فى التنفيذ صورا مختلفة تبعا لاختلاف النظم الديمقراطية فى تحديد اى من السلطات التى تقيد الحرية[1] فحرية الاجتماع العام يختلف وضعها فى الديمقراطيات الغربية حسب وضعها الدستورى ، فبعض هذه النظم لم تعتبر هذه الحرية قائمة بذاتها وانما اعتبارتها نابعة من الحرية الشخصية التى تجد مصدرها فى الشريعة العامة ، وان كانت تقيدها القوانين الصادرة فى البرلمان . [2] ومن ذلك النظم النظام الانجليزى ، الذى لا يعتبر حرية الاجتماع حرية قائمة بذاتها ، فهى تتفرع من حريتهم فى الرأى والانتقال التى لهم ممارستها طبقا لما فرضه القانون من تنظيم وقيود ، فحرية الاجتماع تمارس فى النظام الانجليزى كنتيجة لممارسة بعض الحقوق مثل الحق فى التنقل حيثما يشاء ، والحق فى ابداء الرأى وان يقول للغير ما يريد وذلك فى الحدود التى رسمها القانون العام أى بغير ارتكاب لفعل محرم أو اخلال بحقوق الغير الا ان هذا النظام عمل على تقييد السلطة التنفيذية فى مواجهة الحرية .

وبعض النظم نظمت حرية الاجتماع فى صلب نصوص الدستور ولم تبح للمشرع العادى ان ينظمها أو ان يتعرض لها ، ومن هذه النظم النظام الامريكى الذى اكتفى بالنص على حرية الاجتماع فى الدستور فقد اضفى التعديلان الدستوريان الاول والرابع عشر على حرية الاجتماع نفس الحماية الدستورية التى صبغت على حريتى الرأى والعقيدة ، فحظر على المشرع المساس بها باعتبارها تتصل بحق المواطنين فى الشكوى والتظلم الى الحكام ، وقد اعتبر النظام الامريكى ان تضمين النصوص الدستورية للحرية يعد وحدة ضمانة لهذه الحريات .

وبالاضافة الى هذين النظامين توجد نظم أخرى لا تنص على حرية الاجتماع

---

[1] استاذنا الدكتور / محمد عصفور - وقاية النظام الاجتماعى - المرجع السابق - ص ٥٧ .

[2] استاذنا الدكتور / محمد عصفور - وقاية النظام الاجتماعى - المرجع السابق ص ١٤٢ .

فى صلب الدستور وانما افردت لها قانونا خاصا مفصلا لاجراءات عقدها وسلطات الادارة حاليها ، وتعد فرنسا مثالا لهذه النظم ، حيث ينظم حرية الاجتماع قانون عادى هو قانون الاجتماعات العامة الفرنسى الصادر فى ٣٠ يونيو عام ١٨٨١ السارى العمل به حتى اليوم [١] وعلى هدى من ذلك نتناول دراسة حرية الاجتماع العام فى بعض الدول الديمقراطية الغربية ونخص بالدراسة النظام الانجليزى والامريكى والفرنسى باعتبار كل منهم قد نظم هذه الحرية بطريقة مختلفة ، محاولين توضيح التنظيم القانونى لحرية الاجتماع فى هذه الدول ، وسنحاول جاهدين بعانية الله تعالى توضيح موقف الفقه والقضاء فى تلك النظم من حرية الاجتماع لاظهار صورة مبسطة وواضحة للتنظيم القانونى لهذه الحرية .

وعلى ذلك نقسم دراستنا فى هذا الفصل الى مباحث ثلاثة ، نتعرض لحرية الاجتماع العام فى انجلترا مع القاء الضوء على موقف الفقة والقضاء الانجليزى من هذه الحرية فى مبحث اول ، ثم نعرج للمبحث الثانى لتوضيح التنظيم القانونى لحرية الاجتماع العام فى امريكا مع توضيح لموقف الفقه والقضاء هناك ، ثم نختم بالتنظيم التشريعى لحرية الاجتماع العام فى فرنسا وموقف الفقة والقضاء الفرنسيين من هذه الحرية فى مبحث ثالث .

---

[١] D.P, 1881, 4 , PP. 101-109 .

المبحث الاول

حريـــة الاجتماع فى انجلتـــرا

لا تعتبر حرية الاجتماع فى انجلترا قائمة بذاتها وانما هى جزء من القانون العام السائد فى انجلترا فضلا عن ان حرية الاجتماع العام كغيرها مـــن حريـــات الافراد لم تسجل فى الدستور الانجليزى . [1] الذى لا يعرف حقوقا اساســية لانــه دستور غير مكتوب – مرن – تسوده روح الثقة والحرية فهو يدع كل جيل حراً فى ان يشرع لنفسه ، فيمكن تغير اى جزء منه بواسطة البرلمان " بقانون عادى " فانــه طبقا للسيادة التشريعية للبرلمان الانجليزى ليس هناك حد قانونى معين للمدى الــذى يستطيع البرلمان الانجليزى ان يبلغه فى الانتقاص من الحقوق او الغائــها . وفــى ضوء ذلك لا توجد ضمانات شكلية للحرية فى الدستور الانجليزى . [2] الا بعــض الضمانات التى تضمنها العهد الاعظم وبعض القوانين البرلمانية الاتى ذكرها .

وفى ضوء ذلك فان الاسلوب الانجليزى فى اعترافه للحقــوق والحريــات يختلف عن البلاد التى تتبع اسلوب اعلانات حقوق الانسان والمواطن التى تتضمــن تعداداً للحريات الفردية ، كما يختلف عن البلاد التى تتبع اسلوب النص فى صلــب الدستور على الحقوق والحريات مع توفير ضمانه قضائيـــة كمراقبــة دســتورية القوانين ، فالاسلوب الانجليزى وان كان لا يشمل على ضمانة شكلية للحرية فــى الدستور لغياب الدستور المكتوب فى انجلترا ، الا ان تطور الكفاح السياســى فــى انجلترا وصراع الشعب الانجليزى لاقرار حقة فى الحرية تمخــض عــن وثــائق دستورية هامة وقوانين برلمانيا فى مجال الحريات الفردية وهذة الوثائق هى :-

١- العهد الاعظم للحريات الانجليزية عام ١٢١٥ Magna carta .

---

(١) فى هذا المعنى د / محمد عبد الله العربى - كفالة حقوق الافراد والحريات العامة - مجلة مجلس الدولة - السنة الثانية ١٩٥١ - ص ٣٣ .

(٢) الاستاذ / ابرون الكسندر - الدستور البريطانى ونظام الحكم فى مجموعة الامم البريطانية ص ١٠٨ واستاذنا الدكتور / عاطف البنا - حدود سلطات الضبط الادارى - ص ٤٦ .

٢-عريضة الحقوق أو ملتمس الحقوق عام ١٦٢٨ Petition of Rights .

٣-قائمة الحقوق عام ١٦٨٩ . Bill of Rights

٤-قانون الهابياس كوربس أوقانون الحرية الشخصية عام ١٦٧٩. Habeas corpus Act

ومن السمات المشترك لهذه الوثائق انها تسجل على الملك واعوانه بعض الاساءات والتعسفات ويطلبون منه ان يقر تخليه عن العودة الى اتيانها لانها تتنافى مع الحريات ، وتقرر هذه الوثائق مجموعة من الحريات يطالب ممثلوا الشعب ان يعترف الملك بها ، الا ان هذه الوثائق لا تعتبر اعلانات للحقوق بمعنى الكلمة فهى لا تعدو الا مجرد وعود منتزعة من الملك تحت تأثير القوة أو الضغط الادبى ، وهى تقيد سلطات الملك دون البرلمان ، فالشعب الانجليزى يعتبر ان البرلمان ممثلة وبالتالى لا يفكر فى اى تدبير يحد من سلطاته المطلقة ، فالبرلمان فى انجلترا – كما يقولون – يملك ان يفعل كل شئ ماعدا تحويل الرجل الى امرأة . [١] ومع ذلك فان هذه الوثائق تعتبر نصوصاً تشريعية يجوز للأفراد الاحتجاج بها امام القضاء لالزام السلطات الحكومية والادارة على احترامها وان كان لا يوجد فى انجلترا اعلان للحقوق أو قاعدة قانونية دستورية تعلوا المشرع العادى الا ان كتاب القانون الدستورى يكاد يجتمعوا على ان انجلترا والولايات المتحدة الامريكية من اكثر الدول احتراما لحريات المواطنين [٢] .

وعلى ذلك يبين دور انجلترا فى انصاف الحريات الفردية وتشهد بذلك تلك الوثائق .

---

(١) Le parlement peut tout Faire en Angleterre sauf changer un homme en Femme P.693.

دوجى – جزء ثالث – ص ٦٩٣ .

(٢) La garantie internationale des droits de L'homme. Genéve – 1947 – P. 21 , 20 René Brunet.

رينيه بروتيه – الضمانه الدولية لحقوق الانسان .

ومن مقتضى ذلك ان الحريات لا يمكنها فى انجلترا ان تعتمد على ضمانات دستورية ، بل يجب على الفرد الانجليزى ان يجد حرياته فى داخل نطاق قانون البلاد ، فالحرية الشخصية فى انجلترا توجد فى العرف والعادات من قدم الزمان وليست فى وثيقة الدستور ، الا انه ليس هناك قانون ينظم الحرية الشخصية او حرية الكلام أو حرية الاجتماع بل ان العناصر الاساسية التى تضمن هذه الحريات جزء من القانون العام الانجليزى – كما سبق ان ذكرنا انفا – فقد تأصلت تلك المبادئ فى عادات الشعب من قديم الزمن ، وهى جزء لا يتجزأ من قانون البلاد العادى ، والحريات ذاتها لا تعلن فى قانون ، وفى قدرة البرلمان نظريا ان يغيرها كقدرته فى تغيير اى قانون اخر فى البلاد . [1] فللمشرع الانجليزى سلطة مطلقة اذ يستطيع ان يعدل اى نص ذا أهمية دستورية بنفس الطريقة العادية ولذلك فالقانون الصادر من البرلمان له اهمية كبيرة فى انجلترا حيث الكل يحكم بالقانون حتى الملك نفسه .

ومن اهمية القانون فى انجلترا نجد ان لا احد فوق القانون وان كل انسان مهما تكن مرتبته أو حالته خاضع لقانون المملكة السارى ويسرى عليه قضاء المحاكم وان أى انسان لا يمكن معاقبته بصفة قانونية الا اذا ارتكب مخالفة صريحة للقانون [2] .

ومن الملاحظ ان كثيراً من الدساتير تتضمن نصوصاً تحمل عناوين حقوق الانسان او حقوق الافراد وتنتهك فيها الحقوق والحريات ، اما فى القانون الانجليزى نجد ان المبادئ العامة التى تنطوى عليها كثير من الدساتير كحق الحرية الشخصية وحق الاجتماعات العامة وحرية الخطابة كلها جاءت كصدى احكام قضائية فى دعاوى نظرت امام المحاكم حددت حقوق الافراد وفى ضوء ذلك فان

---

[1] فى هذا المعنى أ / ابرون الكسندر – الدستور البريطانى – المرجع السابق ص ١٠٨ ، ١٠٩

[2] فى هذا المعنى أ / ابرون الكسندر – الدستور البريطانى – المرجع السابق ص ١٤ ، ١٥ .

القوانين البرلمانية لم تتضمن ذكراً للحريات وانما نمت هذه الحريـــات فـــى ظـــل القانون العام الانجليزى وهو قانون غير مكتوب ، فهى حريات راسخة متأصلة فـى قانون انجلترا العام وان المحاكم تتعهد بالحماية الكافية لهذه الحريات لذلك يقال فـــى انجلترا [١]

".ان النصوص التى تعبر عن المبادئ العامة نادرة الوجود فى القانون الانجليزى .
That express statements of general principles are seldom to be found in English low .

كما يقال ايضا ان المسمى بحق الاجتماع العـــام يعطـــى تصـــورا جيـــد لخصوصية القانون الانجليزى وبمعنى معين فان حق الاجتماع العام موجود ضمنـا فى القانون الانجليزى ، وبمعنى اخر ان هذا الحق غـــير موجـــود فـــى القـــانون الانجليزى ولا فى العديد من المتون الدستورية الاجنبية بصياغة صريحة وانما تدل عليه كلمات متعددة فى انجلترا فحق الاجتماع العام قد تم وصفه على الوجه التـــالى بواسطة الفقية ديسى فى مؤلفه القانون الدستورى [٢].

" حق التجمع ليس اكثر من نتيجة لوجهة نظر تبنتها المحـــاكم باعتبارهـــا حرية فردية للشخص وحرية فردية للتعبير [٣].

---

[١] أ / ابرون اكسندر - الدستور البريطانى - المرجع السابق - ص ١٦ .

[٢]Part I - Introductory – The Right of public meeting P.3 – Fabian society publications

مقدمة تحت عنوان حق الاجتماع العـــام .

[٣]The so – Called right of public meeting provides a good illustration of this peculiarity of English law . In one sense, the right of public meeting is recognised by English law; in another sense such a right is unknown to English law . Under several foreign constitutional codes, the right of public meeting is recognised in so many words. In England there is no such express recognition and the right of public meeting has been described as follows by Dicey in his law of the constitution :

" The right of assembling is nothing more than a result of the view taken by the courts as to individual liberty of person and individual liberty of speech .

Part I . The right of public Meeting . المرجع السابق

وعلى قبس من ذلك نتعرض لحرية الاجتماع العام فى انجلترا مع توضيح لموقف المشرع منها ، من حيث التنظيم والتقييد ، وذلك فى مطلب أول . ونتعرض لموقف الفقه والقضاء الانجليزى من هذه الحرية ، وراى القضاء فى تقييدها او منعها ، وذلك فى مطلب ثان .

المطلب الاول

التنظيم التشريعى

لحرية الاجتماع فى انجلترا

بادء ذى بدء نوضح ان النظام الانجليزى يعتبر من معاقل الديمقراطيات الغربية ، فقوة الرأى العام واهتمامه بالامور العامه تبلغ حد يمكن القول معه ان الرأى العام فى انجلترا يعتبر من ضمانات حرية الاجتماع العام اذ يتقيد البرلمان بالرأى العام ويقظة المعارضه فيه [1] فيصدر قوانين تنظيم الحرية ومن اهمها حرية الصحافة والاجتماع . الا ان حرية الاجتماع فى انجلترا هى من حريات القانون العام غير المكتوب فهى ليست امتيازا ممنوحا من البرلمان او منصوصا عليه فى اى قانون دستورى وانما ترجع حماية الاجتماع العام الى قانون البلاد العادى وحده ، ذلك القانون الذى جاء مؤيداً لعادات الشعب المتأصلة فيه [2] وعلى ذلك فان حق الاجتماع العام مقرر فى انجلترا بطريق العرف باعتبار ان هذا الحق فرعا من حرية الغدو والرواح وحق الفرد فى مخاطبة الأخرين فى الاماكن

---

(1) Charmers and HoodPhillips , constitutional laws of Great Britain and the British Empire and commonwealth, 6 th edit – Hood Phillips , London. 1946, P. 413 .

(2) أ / ابرون الكسندر – الدستور البريطانى – المرجع السابق – ص ١١٨ ، ١١٩ .

العامة [1] الا انه توجد عدة قوانين ، منها قانون الطريق العام High way act, 1835 تعاقب على عقد الاجتماع فى الطريق العام دون استئذان الادارة ، لان فى ذلك اضرار بحقوق الاخرين ، ولا يمكن ان يتلاءم ذلك مع حق المرور اذ تـــرك الامر على اطلاقه .

الا انه من حين لاخر ولاسباب متعددة صدرت عدد من القوانين التشـويعية المتعلقة بحق وممارسة الاجتماع العام من ذلك النصوص التالية :-

(١)يوجد قانون قديم لم تعد له اهمية قد صدر عام ١٦٦١ والذى بموجبه يعـــاقب الشخص بعقوبة الجنحة اذا التجأ الى الملك أو الى البرلمان سواء بمجلســيه او بمجلس واحد تحت ادعاء تقديم شكوى وبصحبته عدد من الاشخاص يزيد عـن عشرة [2]

(٢)قانون الاجتماعات لاثارة الفتنة أو بقصد التحريض على الفتنة ١٨١٦ ومـــن الملاحظ ان هذا القانون قد صدر باعتباره اجراء استثنائى فـــى فـترة عـدم الاستقرار بعد حروب نابليون الا انه بقى متواجدا فى متن القانون بالرغم مـن ان بعض اجزائه قد استبدلت او عدلت بقوانين لاحقة . [3]

---

[1] غير ان المشرع اعترف بحرية الاجتماع ضمنا فى قانون الاجتماعات العامـــة ســنة ١٩٠٨ Public Meeting Act الذى يعاقب بالحبس أو الغرامة كل من يخل بالنظام فى الاجتماعات العامة

[2] There is , next , an old and no longer important statute of 1661, 13 car . 2. stat. I C.5.s.1, whereby any one is guilty of a misdemeanour who repairs to king, or to both . or either of the houses of parliament upon pretence of presenting a petition accompanied with an excessive number of persons , or at any one time with more than ten persons .

[3] يرجع اسباب اصدار هذا القانون (قانون الاجتماعات لاثارة الفتنة او بقصد التحريض على الفتنـــة ١٨١٦) الى الظروف التاريخية فى هذا الوقت ، فالاجراءات التى تكونت من عدة قوانين صدرت فـى ١٨١٧ والمعروفة Sidmouth's Gagging Bills والتى صدرت فى فترة القلق والتوتر التى كانت مـن نتائج حروب نابليون ففى عام ١٨١٦ عقد اجتماع عام فى Spafields فى لندن تحت رعاية جماعـــة السبتين (اتباع توم سبتى قد تبعه تجمهر وشغب فى المدينة ، ولان الحكومة شـــكت فـــى وجـــود مؤامرة فقد عينت لجنة خاصة مشكلة من مجلس البرلمان للتحقق فـــى الانشـــطة التـــى يقـــوم بـــها=

وبالرجوع الى نصوص هذا القانون يتبين عدم وجود اى نص يوقف او يلغى بـاى طريقة اجتماعا مقترحا او دعوة للاجتماع او اجتماعا منعقـداً لانتخـاب اعضـاء البرلمان او اى اشخاص مجتمعين . وقد اعتـبر المشـرع ان الاجتماعـات فـى الشوارع والميادين او الاماكن المفتوحة من الامور المسلم بانها مشروعة اذا ما لـم تخالف اى نص من نصوص هذا القانون أو اى قانون اخر من القوانين العامـة او الدستورية [1] .

(٣)وفى عام ١٨١٩ صدر قانون يجعل الاشخاص المجتمعين لغـرض التدريـب على استعمال السلاح او ممارسة تشكيلات عسكرية دون ترخيص من الملـك

=االراديكاليون(الاحرار) وقد قدمت مشروع قانون Gagging Bills بواسطة سكرتير المجلـس الـورد سيد موث وكان ذلك نتيجة التحقيق .

المرجع السابق ص ٦ The Right of public Meeting

(1) The following passages from the statute may be quoted: الفقرات الاتية من النصوص نوردها بنصها

- Whereas Assemblies of divers persons collected for . The purpose or under the pretext of deliberation, on public Grievances, and of agreeing on petitions, complaints , Remonstrances , Declarations , or other A delresses to His Royel Highness the prince Regent or to both Houses or either House of parliament , have of late been made use of to serve the Ends of factious and seditious persons , to the great Danger and Disturbance of the public peace, have produced acts of Riot, Tumult, and Disorder and may become the means of producing confusion and calamities in the nation , be it therefore enacted ..... "

" وحيث ان تجمعات الاشخاص المختلفة انعقدت بقصد اوتحت حجة التظلم او الضيـق العام والاتفاق على التظلم او الشكوى او الاحتجاج او الاعلان او أى مسمى اخر يقدم الى سـمو الامير حاكم المقاطعة أو الى البرلمان سواء بمجلسيه أو احدهما ولكى تنهى نشاطات الاشـخاص المشاغبين والمحرضين على الفتنة والحظر الكبير والاخلال بالامن العـام فقـد قدمـت قـانون التجمهر والشغب والاخلال بالنظام العام وذلك حتى لا تكون سببا لخلق الاضطراب والنكبات فـى الدولة ولذلك قننت هذه القوانين " .

او اى شخص اخر ، فانه يقع تحت طائلة دفع الغرامة والحبس بما لا يزيد عن سنتين .

(٤) قانون تنظيم الحدائق ١٨٧٢ Parks Regulation Act، وقانون الحكم المحلى The local Government Act 1894والذى بواسطته يعطى للادارات المحلية والادارية ان تصدر لوائح متعلقه بالاماكن العامة وتحت السلطة الممنوحة ، فان اللوائح قد حددت النطاق المسموح به فى اقامة الاجتماعات العامة وفى الخطابات فى الاماكن المختلفة بحيث تكون مخالفة هذا النطاق معاقبا عليها بواسطة اللائحة [١]

(٥)وفى عام ١٩٠٨ صدر قانون الاجتماعات العامة ليعالج الهياج البسيط الخاص بالاجتماعات العامة وخصوصا الاجتماعات السياسية العادية ونصوص هذا اقانون تقضى بالاتى :- [٢]

١ – اى شخص يسلك سلوكا خارجا عن النظام فى اجتماع مشروع بغرض منع وصول الاجتماع الى غايته التى بسببها تم الاجتماع يكون مرتكباً

---

[١] المرجع السابق The Right of public Meeting

Parks and Gardens Act, 1872: The local Government Act, 1894; etc., by which various local and administrative Bodies are empowered to make by – laws relating to recreation grounds, etc. under the powers so granted restrictions have been placed upon the holding of public meetings and the making of public speeches in various areas, breaches of which restrictions are punishable under the by laws .

[٢] " Any person who at a lawful meeting acts in a disorderly manner for the purpose of preventing the transaction of the business for which the meeting is called together shall be guilty of an offence and , if the offence is committed at a political meeting held in any parliamentary constituency between the date of the issue of a writ for the return of a member of parliament for such constituency and the date at which a return to such writ is made, he shall be guilty of an illegal practice within the meaning of the carrupt and illegal practices prevention act , 1883, and in any other case shall on summary conviction be liable to a fine mot exceeding E5 or to Impris on ment not exceeding one month .

2 " Any person who incites others to commit an offence under this section shall be guilty of a like offence " . . المرجع السابق ص ٩

لمخالفة واذا ارتكبت المخالفة فى اجتماع سياسى منعقد فـــى اى انتخابـــات برلمانية بين تاريخ صدور اعلان عن تحديد العضوية لمثل هذه الانتخابات البرلمانية وتاريخ الانتخاب فانه يعتبر مرتكباً لجريمة سلوك غير مشـــروع تطبيقا لقانون ١٨٨٣ الخاص بالفساد وحظر الممارسات غير المشـــروعة وفى اى حالة اخرى سوف تتطبق عليه غرامة لا تزيد عن ٥ جنيـــهات او حبس لا يزيد عن شهر .

٢ - اى شخص يحرض الاخرين على ارتكاب مخالفة من هذا القسم (من هـــذا القانون) سوف يكون مرتكباً لنفس المخالفة .

وبالاضافة الى ذلك يوجد قانون النظام العام الذى صدر فـــى ســـنة ١٩٣٦ نتيجة لاضطراب الامن العام بسبب حرية الاجتماع وقد قضى هذا القـــانون على حق البوليس فى الاشراف لحفظ النظام العام ومنع الاجتماعات العامـــة فى جهات خاصة لمدة لا تتجاوز ثلاثة شهور ، وقضى ايضا بانه لا يجوز لاى انسان ان يحمل سلاحا مؤذيا فى اجتماع عام او موكب عام ، ويستثنى من ذلك بعض الموظفين والخدم العموميين ، وتضمن النص ايضا على انه يمكن فض الاجتماع المخل بالامن اذا اجتمع اثناء عشر شخصا أو اكـــثر بهذه الصفة وأمرتهم بالتفرق سلطة مختصة ، بان قـــرات عليـــهم اعلانـــا صادرا بتطبيق قانون الشغب ، ثم بقوا مجتمعين ساعة بعد ذلـــك ، فانـــهم يرتكبون بذلك جناية ، ويمكن تفريقهم بالقوة ، ولو نجم عن ذلـــك مـــوت بعضهم او جرحه . [١]

وبذلك يبين انه لا يوجد قانون محدد فى انجلترا ينظم حرية الاجتماع العـــلم على حده ، وانما تنظيمها يتفرق بين القانون العام " القواعد غير المكتوبة "

---

[١] راجع فى ذلك د / اسماعيل البدرى - دعائم الحكم فى الشريعة الاسلامية والنظم المعاصرة - المرجع السابق - ص ١٩٩ الهامـــش .

وبين القانون المكتوب ، وبالرجوع الى كل منهما يبين ان القانون فى انجلترا مبنى على كل او بعض الاعتبارات الاتية:[1].

١ – انه ليس هناك فى القانون الانجليزى بصفة عامة اى منع لأنشطة التجمع والتعبير ، ويمكن القول بان القانون الانجليزى يعطى حقا عاما للاجتماع والتعبير مع قبول بعض الاستثناءات .

٢ – ان القانون الانجليزى يعطى لكل حائز لقطعة ارض الحق فى ان يمنع اى شخص اخر من استعمال ارضه لاى غرض ، وقد يستعمل هذا الحق لمنع غرض التجمع والتعبير .

٣ – يوجد عديد من الانشطة حرمت بواسطة القانون العام والقانون المكتوب وفى غيب أى نص يعطى الحق فى اقامة اجتماعات ، فان اى نشاطات مجرمة لن تقل درجة تجريمها لكونها متعلقة بالاجتماعات .

٤ – توجد نصوص معينة فى القانون العام او القانون المكتوب تجعل بعض النشاطات المحددة المتعلقة بالاجتماعات مجرمة وفقا للقانون الجنائى .

٥ – بصفة عامة فان ابداء الرأى فى القانون الانجليزى يحق لكل الاشخاص ان يعقدوا اجتماعات عامة بشرط ان يجتمعوا بسلام وبغرض مشروع حيث لا يتسببون فى مخالفة القانون بأعاقة الطريق العام أو غيره .

من هذه السمات العامة للقانون الانجليزى يتضح ان كل الاشخاص فى انجلترا لهم حق ممارسة حرية الاجتماعات العامة ، على ان تكون بطريقة سليمة ولغرض قانونى ، فلو انهم اردوا عقد هذه الاجتماعات على ارض خاصة فعليهم الحصول على تصريح من صاحب هذه الارض ، وبالتالى فان صاحب الارض له الحق فى منع الاشخاص من عقد هذا الاجتماع ، ولو عقدت الاجتماعات العامة فى الطريق العام، ولان الطريق العام مخصص فقط لعبور الجمهور ، فالبوليس يمكنه

---

[1] The Right of public Meding P. 4

منع عقد هذه الاجتماعات حتى لا يعترضوا الطريق العام . [1] وسواء عقد الاجتماع العام فى مكان واحد أو اكثر فهناك شروط يجب توافرها فى هذا الاجتماع اهمها :

- ان يكون الاجتماع العام متفقا مع القانون والا فان الاشخاص المشاركين يكونون مخالفين للقانون وعليهم تقع المسئولية والعقوبة من غرامة وحبس .
- لو كان الاجتماع قانونيا والهدف هو غرض شعبى فعلى المجتمعين اعطاء خلفية معقولة لتبرير الاجتماع العام .

لو كان غرض الاجتماع غير قانونى فيطلق عليه فى هذه الحالة Rout وهى تعنى جماعة غير قانونية ، وأنه فى حالة استمرار الاجتماع فى هذه الحالة بدون انفضاض لمدة ساعة بعد قراءة البوليس لاوامر فض الاجتماع ، فان المجتمعين يصبحون فى اعداد المجرمين ، ويتزايد حق البوليس فى ملاحقاتهم[2].

<u>الاجتماعات غير المشروعة فى انجلترا</u> :- الفرد فى انجلترا ليس حرا فى ان يقول أو يكتب او يفعل ما يحلول له حيث يقيده القانون ببعض القيود ، الا ان هذه القيود مقصورة على حماية امن الدولة او عقيدة الشعب الدينية وحسن سمعة الافراد والطعن فى الاديان .

---

[1] المرجع السابق The Right of public Meeting P . 5

[2] If Such on unlawful assembly takes a step towards the execution of its purpose , it will be called a " Rout " and if it actually sets its hands to the work it will be a " riot" If it continues as a riot without dispersing for one hour ofter the proclamation under the "riat act " has been read, all the participants will become felons, and the hights of the police to kill them with impunity will be much enlarged .

المرجع السابق The Right of public Meeting . P . 15

" فإثارة الفتنة والافتراء على الناس والتشنيع عليهم وسبهم وقذفهم كلـــها امـــور لا يمكن ان تعمد اليها تحت ستار الحرية ، ولا شك ان المصلحة العامة تقضى بتقيـــد الحرية فى هذه الاحوال ، وان الغاية من فرض هذه القيود يرجع اليها الفضل فيمـــا للحياة العامة والخاصة فى انجلترا من سمعة حسنة ووقار " [1].

وهذه العناية الخاصة بفرض بعض القيود على الحرية ادت الـــــى وجـــود قاعدة فى القانون العام "القانون" غير المكتوب " فى انجلترا مؤداها " فرض السلوك الجيد وحفظ السلام " . **" Good behavior and to keep the peace "**

. فان شخص او مجموعة من الاشخاص ، يكون قصدهم القيام بعمل من المحتمـل ان ينزع السلام فان هذا العمل يتم تقيده ، فاذا كان الاجتماع المقترح يهدف فى كـل الظروف الى خرق السلام ، فان القانون العام يعهد بدرجة كبيرة الى وقف انعقـــاد هذا الاجتماع [2]

وعلى ذلك فان اى اجتماع يكون من شأنه فرض سلوك غير جيد من جانب القائمين بالاجتماع او بالحديث فيه يجعله غير مشروع واذا افضـــى هـــذا الســـلوك غـــير المشروع الى التصادم والاشتباك فانه يجوز اعتبار المشتركين فى هذا الاجتمـــــاع مسئولين عما انتهى اليه امره من تصادم واضطراب ويضحى الاجتماع فى حد ذاته غير مشروع . كما ياخذ القاضى تعهدا من المشتركين فى هذا الاجتماع بعدم اتيـــان اى تصرف فيه سلوك غير حكيم ، وهذا ما حدث فى قضية wise V. Dunning 1902 فوايز Wiseكان خطيبا بروتستنتيا شن حملـــة شـــديدة علـــى المذهـــب الكاثوليكى فى اجتماعات عديدة نظمها فى الحى الكاثوليكى بمدينة ليفربـــول وأدت هذه الاجتماعات بما تضمنته محاضراته من عبارات قاذفة الى احداث نـــوع مـــن

---

[1] الاستاذ / ابرون الكسندر - الدستور البريطانى - المرجع السابق ص ١١٥ .

[2] If a proposal to hold public meeting is regarded by magistrates as likely in all the circumstances to cause breaches of the peace , this jurisdiction may by invoked . with great prospects of success. to stop the meetings being held.

المرجع السابق P.20. The Right of public meeting

الهياج والاضطراب ولما كان البوليس يعلم بعزمه على عقد اجتماعات اخرى مماثلة من شانها ان تهدد الامن فقد استدعاه امام قاضى الصلح لتقديم تعهدا بمراعاة السلوك الحكيم واصدار القاضى امره بذلك وايدته المحكمة الاستئنافية فيما ذهب اليه [١] .

والقانون فى انجترا يعاقب على جريمة الاجتماع غير القانونى وهى جريمة تتوافر اذا اجتمع ثلاثة اشخاص على الاقل وكان لديهم قصد الاخلال بالامن العام ، وارتكبوا اخلالا بالفعل او كان سلوكهم ايا كان الغرض من اجتماعهم من شأنه الاعتقاد بان اخلال بالامن يوشك ان يقع ، والقضاء هو الذى يقدر المبلاسات الخاصة بكل حالة وهو الذى يفصل فى مدى توافر اركان جريمة الاجتماع غير القانونى [٢].

ويعتبر ايضا الاجتماع غير مشروع ، اذا ما اثار اضطرابات وكان من المتعذر حفظ النظام او اعادته بوسيلة اخرى خلاف فض ذلك الاجتماع ، فهنا يجوز للادارة أن تأمر المجتمعين بالانفضاض فاذا استمر الاجتماع رغم ذلك اصبح غير مشروع [٣]

" والاجتماع العام لا يمكن ان يصبح غير مشروع لمجرد ابلاغ الادارة للقائمين به والمشتركين فيه بوجوب الامتناع عن عقده ، فان راى الادارة

---

[١] نقلا عن د / سعد عصفور - حرية الاجتماع فى انجلترا وفرنسا وامريكا - مجلة مجلس الدولة - السنة الثالثة ١٩٥٢ - ص ٢٣٨ .

[2] Dicey A.V , The law of the constitution , 3 th . edit London 1948 P. 270 .
Phillips H.C, constitutional laws of Great Britain , 6 th edit , London , 1946 - P. 378 .
Kenny C.s. cases on English criminal law. 4 th edit . Landon . 1919 .
Russel W.O. Atreatise on crimes and Misdemeanors , Vol . 18 th . edit , London . 1923 .
R.V. Neale (1839) q C. P. 431 .

[٣] نقلا عن د / نعيم عطيه - المرجع السابق - ص ٣٩٥ .

واخطارها لذوى الشان لا يغير فى حد ذاته من طبيعة الاجتماع ويحوله الى اجتماع غير مشروع ، الا انه اذا كان الاجتماع غير مشروع اصلا فـــان اخطـــار الادارة بعدم عقده يجعل كل من. وجه اليه الاخطار على علم بطبيعـــــة الاجتمـــاع غـــير المشروعه ويحمله مسئولية المشاركة فيه [1] .

حرية الاجتماع باعتبارها حرية من حريات القانون العام فى انجلترا ، فهى ليست امتيازا ممنوحا من البرلمان او منصوصا عليه فى أى قانون دستورى ، لذلك فهى تلقى حماية خاصة أدت الى جعل البرلمان يقضى بالاشراف على الاجتماعـات العامة ، ويرجع الفضل فى ذلك الى قانون البلاد العادى الذى جاء مؤيـــدا لعـــادات الشعب ، ولهذا كان تقييد الاجتماع العام صعبا حتى فى حالة الطوارئ الا بحـــذر ، فانجلترا حين واجهتها أزمات خطيرة سارت بحذر وحاولت ان تحترم تلك الحريـــة ولم تقيدها إلا بقدر ما هو ضرورى ، ومعقول ، لمقابلة بعض حالات الطـــوارئ ، وعلى هدى من ذلك فان القانون فى انجلترا ينص على أنـــــى حـــر مـــن القيـــود الاستبدادية ، وانى حر فى الذهاب الى حيث اشاء وفى مقابلة من اريد بشرط ان لا اعتدى على ما لغيرى من حرية التمتع بأملاكهم ومن استعمال الطريق العام وفـــى العيش بأمان لا اتدخل فى شئون الغير وانى حر فى التعبير عن ارائى واراء غيرى سواء كانت دينية او اجتماعية وليس هناك سبب يحول بينى وبين مقابلة اصدقـــائى مهما يكن عددهم أو ان اقابل اى عدد من الناس الذين يتفقون معـــى فـــى الاراء السياسية أو الاجتماعية وان ادعوهم لمقابلتى واقول لهم ما اشاء بشرط الا أزعـــج بذلك امن احد ولا اسب احداً ولا اهين احداً بكيفية من شانها ان تحدث اضطرابا فى الامن ، وبمعنى اخر لا اقول شيئا ولا اتصرف بشكل يدعو الى اثارة الناس الـــى الاحتجاج العنيف دفاعا عن انفسهم .

---

[1] نقلا عن د / نعيم عطيه - المرجع السابق - ص ٣٩٥ .

وعليه انا استخدم حق الاجتماع العام بشكل يثير الاضطراب ويخل بـالامن العام فقد انتهك هذا الحق فيقع هذا التصرف تحت طائلة القانون [1]ومن هذه المبادئ نشأت القيود التى يفرضها القانون العام وقانون النظام العام الصادر سنة ١٩٣٦ .

نخلص من ذلك ان الاجتماع العام غير المشروع والذى يجب تقيده هـو ذلـك الاجتماع الذى يعقد لغرض يخالف القانون باى طريقة مثل اثارة الشغب او الطعـن فى الاديان او مخالفة الاداب العامة أو الامن العام فمثل ذلك يؤدى الى اجتماع غير قانونى يمكن فضه بالقوة والعنف ، بالاضافة الى ان الاجتماع فى الطريق العـام لا يجوز الا اذا سمح البوليس به ، لانه يؤدى الى سد الطريق ويتدخل فيما للغير مـن حق المرور فى الطريق العام ، فهو يعتبر مخالفا لقانون الطريق العام سـنة ١٨٣٥ الذى يعاقب على مثل هذه الاجتماعات التى تعقد فى الطريق العام .

القيود التى ترد على حرية الاجتماع العام فى انجلتـرا :-

الاجتماع المشروع هو الذى لا يسبب هياجاً عاماً ، ذلك الاجتماع لا يسـمح للبوليس بالتدخل فيه ، ولا يسمح للجمهور – غير المشترك فيه – بالاعتراض عليه . الا اذا كان اعتراض الجمهور يرجع الى ان عقد الاجتماع المشروع هذا يـؤدى الى اعاقة حق المرور فى الطريق العام ، ومن هنا يحق للجمهور غير المشترك فى الاجتماع ان يتدخل لمنع هذا الاجتماع بصرف النظر عن فكرة الهياج وعدمه .

ورغم ان حق الاجتماع العام مقرر فى انجلترا بالقانون العام الا ان هـذا الحق ليس مطلقاً ولكنه مقيد بعدة قيود من اجل المحافظة على الامن العام وحريات الافراد الاخرى التى قد تتأثر بممارسة هذا الحق لذلك تم فرض عـدة قيـود علـى ممارسة حرية الاجتماع العام وهذه القيود تعتبر سلطات فى يد جهة الادارة تمارسها لتحد بها من حرية الاجتماع العام وذلك من اجل المحافظـة علـى الامـن العـام والحريات الاخرى ، وهذه القيود تتمثل فى سلطة الادارة فى منح الترخيص بعقـد

---

[1] أ /أبرون الكسندر – الدستور البريطانى – المرجع السابق – ص ١١٩ ، ١٢٠ .

الاجتماع العام وسلطتها فى منع عقد الاجتماع العام ، واخيرا سلطة الادارة فى حضور وفض الاجتماع العام .

(١) الترخيص باعتباره قيد على حرية الاجتماع العام .

قيد قانون الطرق العامة الصادر فى انجلترا عام ١٨٣٥ حق الاجتماع العام اذا كان من المقرر عقده فى مكان عام ، فقد قرر هذا القانون معاقبة القائمين على تنظيم مثل هذا الاجتماع أو المشاركين فيه ، وذلك لتعارض الاجتماعات العامة التى تنعقد فى الطرق العامة مع نظام المرور ، لانها تؤدى الى سد الطرق .

الا انه لكى يتفادى هذه العقوبة فيجب استئذان الادارة مقدما لعقد الاجتماع فى الطريق العام . وبذلك يتضح ان الاجتماع العام الذى ينعقد فى الطريق العام مقيد بالحصول على ترخيص من جهة الادارة لانعقاده ، اما اذا كان هذا الاجتماع يتم انعقاده فى غير الطرق العامه ، اى فى مكان مملوك للافراد فانه لا يستلزم طلب الترخيص لعقده . وانما يستلزم استئذان مالك الارض والا يحق لهذا المالك ان يتدخل لمنع هذا الاجتماع بصرف النظر عن مخالفة نظام المرور او فكرة الهياج من عدمه انما تأسيسا على حيازته للارض [١] .

نخلص من ذلك ان الاجتماعات العامة التى تعقد فى الطرق العامة دون سواها هى المقيدة بقيد الترخيص السابق ، وذلك لتفادى العقوبة المنصوص عليها فى قانون الطرق العامة .

---

[1] One whose premises abut upon the highway , where a meeting is being held can interfere to prevent such a meeting being held, irrespective of muisance , eto on the ground of his occupation of the soil .

المرجع السابق The Right of public meeting P.5 .

(٢) حضور الادارة فى انجلترا للاجتماعات العامة .

سبق ان اشرنا الى انه من المبادئ المستقره فى القانون العام الانجليزى " فرض السلوك الجيد وحفظ السلام " ومن مقتضى ذلك يجب ان يكون الاجتماع العام لغرض لا يخالف القانون ، فلا يجوز ان ينعقد الاجتماع لاثارة الشغب او الطعن فى الاديان او مخالفة الادب العامة او مضايقة الجمهور ، فاذا اثار الاجتماع الاضطراب او استفزاز الغير فان الاجتماع يصبح غير مشروع مما يؤدى الى الاتهام بالاشتراك فى اجتماع غير قانونى . Unlawful assembly .

وعلى ذلك فان المبرر الوحيد لتدخل الادارة لتقيد ممارسة حق الاجتماع هو الضرورة القصورى للحد من السلوك غير الجيد وللحفاظ على السلام العام ، ويختلف القدر الذى تتدخل به الادارة حسب قدرة السلوك غير الجيد على التأثير على السلام العام [١].

ومن هنا اعطى للبوليس الحق فى ان يحضر الاجتماعات العامة التى يخشى منها على السلام العام .

الا ان حضور رجال البوليس للاجتماع العام يجب الا يحول دون ممارسة حق الاجتماع او تعطيل الاجتماع أو افساده ، فالادارة ملزمة بتمكين المجتمعين من ممارسة حقهم فى الاجتماع طالما لم يحدث ما يخل بالنظام العام .

---

[١] ومن مظاهر التأثير على السلام العام ما نص عليه قانون النظام فى سنة ١٩٣٦ Public order Act حيث تضمن هذا القانون فى الفقرة الخامسة منه النص على انه : لا يجوز لاى شخص ان يحمل سلاحا مؤذيا فى اجتماع عام او فى موكب عام (مع استثناءات معينة لصالح الموظفين العموميين) كما نص ذات القانون فى الفقرة السادسة منه على انه " يعتبر جريمة ان يستعمل التهديد فى اى مكان عمومى أو اجتماع عمومى ، باستعمال كلمات بذيئة او مهينة ، او بقصد اقلاق الامن ، او يكون من المحتمل ان يؤدى الى اقلاق الامن . يراجع فى ذلك الاستاذ / ابرون الكسندر – الدستور البريطانى – المرجع السابق – ص ١٢١ ، ١٢٢ .

(٣) فض الاجتماعات العامة .

سلطة الادارة لا تقف عند مجر حضور الاجتماع العام بل تتجاوزذلك الى حد فض الاجتماع العام ، فاذا لم توجد امام سلطة الادارة وسيلة اخرى للحافظ على الامن العام وحفظ النظام فلا مفر من استخدام سلطتها فى فض الاجتماع العام ، الا انه اذا امكن حفظ النظام بطريقة أخرى خلاف فض الاجتماع العام كايقاف من يتعرض لافساد او تعطيل الاجتماع فان الادارة ملزمة قانونا باتباع هذا الاسلوب لتمكين المجتمعين من ممارسة حقهم فى الاجتماع .

وللادارة سلطة واسعة فى فض الاجتماع العام . تمتد حتى للاجتماع المنعقد فى مكان مملوك للافراد ، وتمارس الادارة هذه السلطة اذا كان لديها من الادلة ما يجعلها ان تعتقد ان جريمة توشك ان ترتكب [١] .

وقد وسع القضاء الانجليزى من اسباب فض الاجتماع العام ، وذلك على نحو ما سنوضحه فى حينه ، على ان هذه الاسباب يجمعها انها اسباب تبرر امتناع الادارة بان استمرار الاجتماع سيفضى الى الاخلال بالامن ولم يكن من سبيل للمحافظة على الامن الا بفض الاجتماع وعلى ذلك يمكن فض الاجتماع المخل بالامن Riotous ، الا انه اذا امر المختص سواء كان حاكم او مأمور او عمده أو قاضى بالتفرق وقرأ على المجتمعين اعلانا صادرا بتطبيق قانون الشغب Riot Act ثم بقوا مجتمعين ساعة بعد ذلك فانهم يرتكبون بذلك جناية Felony ويمكن تفرقهم بالقوة حتى ولو حدث من جراء ذلك موت بعضهم او جرحه . [٢] .

---

[١] فى هذا المعنى د / نعيم عطيه - المرجع السابق - ص ٣٩٥ و د / سعد عصفور - المرجع السابق- ٢٣٩

[٢] الاستاذ / ابرون اسكندر - المرجع السابق - ص ١٢٠

(٤) منع الاجتماع العام .

اذا كان الترخيص بعقد الاجتماع العام فى انجلترا يقتصر على الاجتماعات العامة التى تنعقد فى الطريق العام ، فمن ثم فان هذا الترخيص يعتبر قيدا على هذا النوع من الاجتماعات العامة ، وان كانت سلطة الادارة فـــى الحضـــور او فـــض الاجتماع العام تمتد الى كل الاجتماعات العامة الا ان هذه السلطة لا تمارس الا بعد عقد الاجتماع العام وصدور اخلال بالسلام والامن العام أو احـــداث اضطرابـــات تؤدى الى اهدار المحافظة على النظام .

الا ان سلطة الادارة تتسع اكثر من ذلك الى حـــد حظـــر أو منـــع انعقـــاد الاجتماع العام قبل عقده ، وسلطة المنع هذه هى اخطر ما تتعـــرض لـــه حريـــة الاجتماع العام الا ان منع الاجتماع العام لا يكون لمجرد ان اناسا يعارضون عقده ، مدام هذ الاجتماع فى حدود القانون ، ولكن عندما يتعارض الاجتماع مع حق الغير فى الإستمتاع بأرائه فى امان ، وذلك حينما يقال فى الاجتماع ما يدفع الغير الـــى استعمال العنف دفاعا عن حقه فى الاستمتاع برايه ، فاذا تطرق الامر الى هذا الحد فيكون المشتركون فى الاجتماع مخالفين للقانون ، حيث الاخلال بالامن [١]

لا يوجد نص قانونى فى انجلترا يجيز للادارة ان تمنع عقـــد الاجتماعـــات العامة بمحض ارادتها ولكن لما كانت الطرق العامة هى الاماكن التى يعقـــد فيـــها الاجتماعات العامة ، حيث يوجد حق مؤكد للجمهور فى ان يمروا فى الطريق العام فمن اجل المحافظة على حق المرور على الطريق العام فقد اصبح للادارة ســـلطة منع انعقاد الاجتماعات العامة التى تضر بحق المرور او بالطريق العام [٢] .

---

[١] فى هذا المعنى الاستاذ / ابرون الكسندر - المرجع السابق - ص ١٢٠ و د / محمد الطيـــب - المرجع السابق - ص ٢٥٢ ، ود / نعيم عطيه - المرجع الساق - ص ٣٩٥

[2] Where in Strictness the only right of the public is to pass and re - pass and the police can accordingly, by way of keeping the highway clear, prevent the meeting being. held .

المرجع السابق The Pight of public meeting p . 5

الا انه رغم عدم وجود نص قانونى يمنح الادارة سلطة منع الاجتماعات العامة الا ان القضاء الانجليزى قد اقر هذه السلطة الخطيرة بحجة توقى وقوع اخلال بالامن .[1] ، وسوف نتعرض فيما بعد لموقف القضاء فى انجلترا من هذه السلطة . كما صدر قانون فى سنة ١٣٦٠ فى عهد الملك ادوارد الثالث خول قاضى الصلح Justice of the peace سلطة اخذ تعهدات من الافراد بمراعاة السلوك الحكيم Good behaviour او كما يسميها القانون Binding persons overوقد جرى العمل على ان الادارة تلجا الى قاضى الصلح تطلب اليه استعمال سلطتها فى منع الاجتماع اذا ما وجدت ادلة قوية على تهديد الاجتماع المزمع عقده للامن العام [2] . وسنقوم بتوضيح ذلك فى موقف القضاء فى انجلترا من حرية الاجتماع العام .

---

[1] د / سعد عصفور - حرية الاجتماع - المرجع السابق - ص ٢٣٨ .

[2] د / سعد عصور - المرجع السابق - ص ٢٣٧ .

المطلب الثانى

موقف الفقه والقضاء فى انجلترا

من حرية الاجتماع العام

اولا :- موقف الفقة الانجليزى :-

فى دول الديمقراطيات الغربية – منها انجلترا – رغم تسليمها باهمية الحرية وارتباطها الوثيق بفلسفتها الحرة ، الا ان الفقة هناك يسلم بان الحرية وخاصة حرية التعبير والاجتماع لا تستعصى على التقييد الذى تفرضه ظروف الجماعة والنظم السياسية التى تعترف للقانون بل وللادارة احيانا بتقييد هذه الحرية، وهو ما دفع البعض الى القول بان حرية التعبير والاجتماع اقرب الى الوهم منها الى الحريات الفعلية فرغم ان قوة الرأى العام فى انجلترا تبلغ الذروة ،الا ان البرلمان يملك اصدار قوانين تنظم حرية الاجتماع ، وعلى ذلك فانه يسود اتجاه فى الفقه يسلم بايراد بعض القيود على حرية الاجتماع ، الا ان هذه القيود تتأثر بمدى الفلسفة السياسية التى يقوم عليها نظام الحكم [1] .

الا انه بعيدا عن هذا الاتجاه الذى ينظر الى حرية التعبير والاجتماع بانها اقرب الى الوهم فان هناك اتجاه من الفقه يقر بان حق الاجتماع العام موجود ضمنا فى القانون الانجليزى ، وفى العديد من النصوص الدستورية ، وان حق الاجتماع العام يوجد بكلمات متعددة ، وكما يذهب البعض الى ان حق التجمع ليس اكثر من نتيجة لوجهة نظر تبنتها المحاكم باعتبارها حرية فردية للشخص وحرية فردية للتعبير ، فلا يوجد قانون خاص يسمح لـ أ ، ب ، ج ان يتقابلوا معا سواء فى مكان مفتوح – عام – او فى مكان اخر من اجل غرض مشروع ، ولكن من حق أ فى ان يذهب حيث يشاء طالما لا يرتكب انتهاكا لحق الغير وان يقول ما يشاء الى ب طالما لا

---

(1) Colliard C.A : precis de Droit public paris 1950 P. 371:368 .
Georges Burdeau : les libertés publiques. 3 éme edit , paris 1966 – P.190 – 188 .

يشكل كلامه جريمة قذف او تحريض على الفتنه ، وحق ب فى ان يفعل مثل ذلك ووجود نفس الحق مع اشخاص اخرين ج ، د ، هـ يقودنا الى نتيجة مؤداها ان أ ، ب ، جـ ، د ، والف او عشرة الاف من الاشخاص الاخرين ربما – كقاعدة عامة – يتقابلون معا فى اى مكان حيث يكون لكل منهم حق فى ان يتواجد لغرض مشروع وبسلوك مشروع ، وينتهى هذا الرأى من الفقه الى انه عندما يتعرض حق اى مجموعة من الاشخاص فى ان يعقدوا اجتماعا تحت اى ظروف معينة للتعطيل فان القانون سوف يفرض سلطانه [1] .

وهكذا يتضح ان حق الاجتماع العام طبقا للفقه الانجليزى لا يعتبر حقا قائما بذاته بل انه امتداد للحرية الشخصية وحرية القول ، ولا يمكن ممارسة هذا الحق بطريقة مخالفة للقانون ، فعقد الاجتماع قد ينطوى على ارتكاب جريمة او على تعكير للامن وبذلك يصبح الاجتماع غير مشروع وفى هذه الحالة او تلك يجوز شرعا فض الاجتماع[2] .

الا انه يلاحظ انه ليس اى اجتماع يوصف بعدم المشروعية لاى مخالفة للقانون بل لابد ان تنطوى هذه المخالفة على تهديد للنظام وتعكير للامن .

ويعتبر الفقهاء الانجليز ان فى اسناد حرياتهم للقانون العادى ميزة على اسنادها لنصوص الدستور ويرجعون ذلك الى ان القانون العادى بما فيه – العرف

---

(1) "When the right of group of persons to hold a meeting in any particular set of circumstances is challenged the law will have to be ascertained ". The right of public meeting . P.3

المرجع السابق ص٣

(2) Paul mousset , les meeting la liberté de reunion en angleterre. Nancy , 1931.

رينيه برونيه - مذكرات الدكتوراه لطلبة دبلوم القانون العام بكلية الحقوق جامعة الاسكندرية ١٩٤٩/٤٨ تحت عنوان . " les libertés Individuells "

والعادات المرعية فى البلاد من قديم الزمن – ضمانا أقـــوى ، ممـــا يوجـــد فـــى نصوص الدستور التى قد تتعطل فى أوقات الازمـــات – الطـــوارئ -- حيـــث ان البرلمان يملك أن يغيرها وان ينتقص منها ، فالضمانة الاساســـية للحريـــات فـــى انجلترا تتبع من المحاكم العادية التى تطبق القانون العادى لذلك كان الفقهاء الانجليز ينصرف اهتمامهم الى حماية حق الالتجاء الى المحاكم ولذلك يقولون " ان دســـتور انجلترا غير المدون يتكون من مجموعة من المبادئ القانونية التى تطـــورت مـــع احكام محاكمنا القضائية فى القضايا الفردية ولهذا السبب يجب ان نراقـــب بيقظـــة بالغة اى اعتداء على اختصاص هذه المحاكم واى قيد فى حق الفرد فى الالتجـــاء اليها ، اذا ان اى اعتداء من هذا القبيل ينتهك الضمان الرئيسى الذى يضعه الدستور للمحافظة على حقوق المواطن " [1].

ومن ذلك يتضح ان القضاء الانجليزى يلعب دوراً هاماً فى حماية الحريـــات ، فرقابة القضاء الانجليزى تعتبر صمام امان ضد اساءة الحكومـــة فـــى اســـتعمالها التشريع الفرعى ، وان كان يوجد اتجاه نحو محاولة استبعاد رقابة القضاء بالنســـبة للتشريع الفرعى ، عن طريق تخويل الادارة سلطات واسعة يصعب معها معرفـــة حدود كل من القانون واللائحة ، الا ان بعض الفقهاء يردون على الذين يـــهاجمون رقابة القضاء ومن هؤلاء الفقهاء الفقيه Allen والذى يذهب الى القـــول بانـــه " يرحب البعض باستبعاد الرقابة القضائية نظرا لان القضاه فى نظرهـــم ليســـوا الا معوقين للتقدم الاجتماعى الصحيح ولانهم لا ينفذون اهداف الحكومة " ويسترسل فى القول بان " القاضى لا ينبغى ان ينظر الى اهداف الحكومة أو ان يخرج فى مهمتـــه عن ارساء العدالة لتنفيذ سياسة معينة والا لأقمنا صرحا للاستبداد ولتحطيم نظامنـــا القانونى " ويزيد Allen فى ذلك " انه لما ينافى مع تقاليد القضاء الانجلـــيزى ان يسمح القضاه لأرائهم الخاصة ونزعاتهم الفردية بـــان تتداخـــل فـــى قيامـــهم

---

[1] W- ade . E.C.S and phillips G.G constitutional low 2 nd edit london 1937 – p.58 , 57 , 336 .

بالواجبات التى فرض القانون عليهم اداءها " وينتهى Allen الى انه " مما توجبه تلك التقاليد ان يكون لدى القضاه الوسائل اللازمة لحماية الفرد ضد اعتداء ظالم يقع عليه سواء من فرد أخر او من خصم تستحيل مقاومته وهو الدولة ذاتها . ولقد اعترض القضاه دائما – كما ينبغى عليهم ان يفعلوا – على تجريدهم من الوسائل اللازمة لضمان الحماية المشار اليها " [1] .

يتضح بذلك ان الرقابة القضائية تعتبر من الضمانات الاساسية لحماية الحريات فى انجلترا وتتأكد هذه الضمانة من مبدأ " لا احد فوق القانون الحاكم والمحكوم " ذلك المبدأ الذى يعتبر من المبادئ الاساسية فى النظام الانجليزى فاى انسان لا يستطيع ان يكون حكما وخصما فى آن واحد وبالتالى فان النظام الانجليزى لا يعرف نظام الادارة القاضية L'administration – Juge وان كان القضاء فى انجلترا لا يملك مراقبة دستورية القوانين فهو يملك رفض تطبيق القانون اذا لم يتوافر له الشكل القانونى ، وفى جميع الاحوال تخضع اعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها لرقابة القضاء العادى فاذا اصدرت الحكومة منشورات أو اوامر أو تعليمات تتجاوز حدود السلطة المخولة لها قانونا فان المحاكم تعلن بطلان تلك الاوامر والتعليمات ، فالقاضى يملك فى انجلترا ان يصدر جميع انواع الاوامر تقريبا الى الادارة بل وان يعدل فى قرارتها ، ومن ثم فان اختصاص القاضى العادى الانجليزى ليس اختصاصا قضائيا بمدلوله الفنى ولكنه اختصاص شبيه بالرئيس الادارى. وقد استقر القضاء فى انجلترا على رقابة مشروعية التشريع الفرعى [2] استنادا على نظرية شيدها تعرف بنظرية تجاوز الحدود Uitra vires

---

[1] Carleton Remp Allen , law and orders, london 1950 , P./132 285-283 .

The right of public meeting . P.3 المرجع السابق ص٣

[2] التشريع الفرعى او التابع subordinate legislation هو ذلك التشريع الصادر من الادارة فان كان الاصل المستقر عليه فى انجلترا ان سلطة التشريع هى اصلا للبرلمان وان الادارة لا تملك ان تباشر اى نصيب من هذه السلطة الا بتفويض من البرلمان بموجب قانون محدد لهذا=

وهذه النظرية تقضى بان القضاء يملك الامتناع عن تطبيق لائحة تصدر باحكام تجاوز الحدود المصرح لها بها فى القانون المانع للتفويض ، وقد طور القضاء الانجليزى هذه النظرية وبسط رقابته على اللوائح التى تصدر بالمخالفة لاى شكل أو شرط منصوص عليه فى القانون ، وكذا اللوائح التى تكون ظاهرة فى عدم معقوليتها unreasonablenessلتضمنها احكاما صارخة فى ظلم الافراد [1]

من ذلك الدور الذى يلعبه القضاء الانجليزى فى رقابته لاعمال الادارة يظهر مدى ما تتمتع به الحريات من ضمانات فى انجلترا ، فان كانت الحريات الاساسية ضرورية لحياة الانسان وكرامته ، فانه لا يكفى تقرير هذه الحريات بمقتضى القوانين وانما لابد من ضمان يضعها موضع التنفيذ وقد اثبت العمل ان اقوى ضمان للحرية هو الضمان القضائى وهو ابرز ما يظهر فى النظام الانجليزى فالملاذ النهائى للحريات يكمن فى الطريقة التى تنفذ بها القوانين عن طريق المحاكم ، وقد اظهر القضاء الانجليزى حرصه على نفاذ هذا الضمان للحرية الى اقصى حدوده . فهو يطبق القانون بغض النظر عن العقيده او الجنس او قوة السلطة [2]

فاذا كان للقضاء الانجليزى هذا الدور الهام فى ضمان الحريات بصفة عامة فما موقف هذا القضاء من حرية الاجتماع ، ستحمل السطور التالية اجابة هذا التساؤل

ثانيا :- موقف القضاء الانجليزى :-

من تتبع احكام القضاء الانجليزى يتبين انه يعمل على اعلاء حكم القانون ، وانه يحرص دائما على مبدأ حرية كل فرد فى ان يفكر وفى ان يقول ويكتب ويفعل

=التفويض وهو القانون المانح للتفويض ، ويطلق على التشريع الصادر من الادارة التشريع الفرعى وقد يطلق عليه التشريع الحكومى .

[1] نقلا عن د / سعد عصفور - رقابة القضاء وضرورة حماية الفرد فى الدولة الحديثة - مجلة المحاماه العددان ٨،٩ لسنة ٥١ اكتوبر ونوفمبر سنة ١٩٧١ - هامش ص ١٣٢ .

[2] Sir A.Denning : Freedon under the law 1949, P.36 – 39 .

كل ما يحلوله على شريطة الا يخل بحكم القانون The rule of law أى علـــى كل فرد ممارسة حريته بشرط الا يوقع ضرراً بالغير ، وان المبادئ العامة للدستور والتى منها حق الاجتماعات العامة وحرية الخطابة هى نتيجة لاحكام قضائية حددت حقوق الاشخاص العاديين وصدرت فى دعاوى معينة نظرتها المحاكم ، وتعـــهدت بحمايتها الحماية الكافية ، فالقانون النظامى فى انجلترا ليـــس هـــو اصـــل حريـــة الاجتماعات العامة والحريات الاخرى بل هو نتيجة هذه الحريـــات كمـــا حددتـــها ونفذتها المحاكم ، فالحرية فى انجلترا تعلو البرلمان ولذلك يقول الفقه الانجلـــيزى " إن القوانين ليست منشئه للحقوق بل مقررة لها لسابقة وجودها عليها " . [١] .

** **موقف القضاء من منع الاجتماع العام :-**

واذا كان القضاء فى انجلترا هو الذى اقر حرية الاجتماعات العامة من بين الحريات والحقوق الفردية الذى اقرها وكفل ممارستها للافراد ، ومع ذلك فقد اقـــر هذا القضاء منع عقد الاجتماع العام بحجة توقى وقوع اخلال بالامن ، فاذا كـــان لا يوجد نص قانونى ، يجيز للادارة فى انجلترا ان تمنع عقـــد الاجتماعـــات العامـــة بمحض ارادتها ، الا ان القضاء الانجليزى اقر حقه فى منع هذه الاجتماعات وهـــو يمارس هذه السلطة باحدى طريقتين :-

١ - عن طريق قاضى الصلح :- Justice of the peace [٢]

وفى هذه الطريقة يتم منع الاجتماع العام بوســـيلة غـــير مباشـــرة وغـــير صريحة ، حيث يتم تقييد الافراد الراغبين فى عقد الاجتماع ، وذلك بـــان يطلـــب قاضى الصلح بناء على سلطاته المخوله له من قانون صدر فى عهد الملـــك ادوارد

---

[١] René Brunet – la garantie internationale des draits de L`homme . Genéve 1947. P.H.P.12.

رينية برونيه مذكرات الدكتوراه من مؤلفة – الضمانه الدولية لحقوق الانسان .

[٢] قاضى الصلح يعين عن طريق الملك بناء على اقتراح رئيس مجلس اللوردات وهم يختـــارون من الرجال والنساء على السواء ولا يتقاضون اجرا على خدماتهم والسلطات التـــى يمارســـونها قضائية فى معظمها وادارية احيانـــا .

الثالث سنة ١٣٦٠ – من منظمى الاجتماع التعهد بعدم اتيان اى تصـــرف منـــافى للسلوك الحكيم او يهدد الامن، وان يسلكوا سلوكا حسنا او ان يحافظوا على السلم ، ويستطيع القاضى ان يلزمهم بدفع مبلغ من المال على سبيل الكفالة ، ويأخذ القاضى هذا التعهد بناء على طلب من جهة الادارة ولكن يجب ان يستند طلب جهـة الادارة على ادلة تثبت بها ان عقد الاجتماع يترتب عليه اخلال بالامن ، ويجب ان تكـــون هذه الادلة قوية وان يقتنع القاضى بوجهة نظر الادارة ، وعند اقتناع القاضى بذلـك يأخذ من منظمى الاجتماع التعهد سالف الذكر ، وعلى منظمى الاجتماع الالـــتزام بهذا التعهد والا عرضوا انفسهم للحبس لمدة لا تتجاوز ستة شهور ، الا انهم غالبـا ما يخشون جزاء النكث بالعهد والتعرض للمسئولية فيمتنعون من انفسهم عن عقـد الاجتماع [١] وبذلك تعتبر طريقة قاضى الصلح هذه طريقة غـير مباشـرة لمنـع الاجتماعات العامة .

وقد كان قاضى الصلح يستجيب للادارة بأخذ التعـــهدات علـى منظمـى الاجتماعات العامة ، وذلك كلما وجد المبررات والملابسات التى تقدمها جهة الادارة تسوغ اخذ هذه التعهدات ، ومن امثلة المبلاسات التى جعلت قاضى الصلـح يلـزم منظمى الاجتماع بتقديم التعهد ما حدث فى قضية Wise V.Dunning (1902) كما سبق الاشارة اليها فقد كان وايز خطيبا بروتستنيا شن حملة شديدة على الديـن الكاثوليكى فى اجتماعات عديدة نظمها فى الحى الكاثوليكى بمدينة ليفربول ، وقـد ادت هذه الاجتماعات الى احداث نوع من الهياج والاضطراب نتيجة ما تضمنتـه المحاضرات من عبارات قاذفة ، وعندما علم البوليس بعزمة على عقد اجتماعـات خرى مماثلة من شأنها تهديد الامن فاستدعاه امام قاضى الصلح لتقديم تعهد بمراعاة السلوك الحكيم واصدار القاضى امره بذلك وايدته المحكمة الاستئنافية . [٢]

---

[١] راجع فى ذك د / كريم يوسف احمد كشاكش – الحريات العامة فى الانظمة السياسية المعاصرة – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة القاهرة – سنة ١٩٨٧– ص ٧٦ ود / محمد الطيب – المرجع السابق ص ٢٥١ ود / محمد عصفور الحرية فى الفكرين – المرجع السابق ص ١٤٥ ، ود / سعد عصفور – حرية الاجتماع – المرجع السابق – ص ٢٣٧ .

[٢] مشار الى هذا الحكم عند / سعد عصفور – حرية الاجتماع – المرجع السابق – ص ٢٣٨

٢ ــ عن طريق القضـــاء :-

اقر القضاء الانجليزى منع الاجتماع العام بطريقة مباشرة وذلك توقيا مـــن اخلال محتمل بالامن ، وقد تقرر ذلك بحكم صدر فى قضية Duncan V.Janes سنة ١٩٣٦. [١]

بذلك فان القضاء الانجليزى قد اقر منع الاجتماع العام قبل عقده اذا توافرت اسباب وملابسات قوية تدل على ان عقد الاجتماع العام سيؤدى الى وقوع اخلال بالامن.

** موقف القضاء من حضور البوليس الاجتماعات :-

لم يكتف القضاء الانجليزى بأقرار سلطة منع الاجتماعات العامـــة ، بـــل اعطى للبوليس الحق فى حضور الاجتماعات العامة التى يخشى منها على الامـــن العام ، ولم يكتف القضاء باعطاء الادارة سلطة حضور الاجتماعات العامـــة التـــى تعقد فى الطريق العام وانما وسع فى ذلك فقد اعطى للبوليس الحق فـــى حضـــور الاجتماعات التى تعقد فى اماكن خاصة اذا توقع حدوث اخلال بـــالامن او حتـــى وقوع مخالفة للقانون .

وقد تاكد حق البوليس فى حضور الاجتماعات العامة فى قضية [٢]
Thomas V . sawkins حيث ايد القضاء الانجليزى حق البوليس فى ان يدخل مكان الاجتماع دون امر قضائى وان يحضر الاجتماع رغم معارضة صاحبه وذلك بشرط ان يكون لدى البوليس ما يبرر الاقتناع بان جريمة توشك ان ترتكب ، وقد جاء على لسان القاضى لوردهيوارت وهو من القضاه المشهورين بحرصهم على حريات الافراد وحمايتهم من عسف الادارة ، هذا القول " اننى لا اوافق مطلقا على النظرية التى لا تجيز للبوليس ان يدخل ويبقى فى الأماكن الخاصة الا اذاكانت

---

[١] مشار الى هذا الحكم عند د / محمد عصفور - الحرية فى الفكرين - المرجع السابق - ص ١٤٥ .

[2] Phillips OH, leading cases in constitutional law 8 th edit, 1947 . P.278 .

جريمة قد ارتكبت ولا تزال ترتكب . فلرجل البوليس بحكم وظيفته فى نظرى الحق ان يباشر مهمته كلما قامت لديه قرائن معقولة على ان جريمة توشك ان تقع [1]

** **موقف القضاء من فض الاجتماع العام** :-

من المبادئ التى استقر القضاء الانجليزى عليها ، أن ابداء الرأى يعطى الحق لجميع الاشخاص ان يعقدوا اجتماعات عامة ، بشرط أن يجتمعوا بسلام وبغرض مشروع بحيث لا يتسببون فى مخالفة القانون ، بأعاقة الطريق العام أو غيره ومن ثم فان منظمى الاجتماع العام ليس لهم حق مطلق فى عقده ، بل يشترط الا يكون الاجتماع العام غير مشروع بسبب مخالفة القانون ، سواء باعاقة الطريق العام أو باحداث هياج أو غيره . وعلى ذلك ففى قضية بوردن – فى – رجلر – ١٩١١ حكم بفض الاجتماع حيث ان منظمى الاجتماع سلكوا سلوكا شاذا فى اجتماع عام مشروع ، وقد جاء فى حيثيات الحكم ان الاجتماع لم يكن مشروعا حيث انه عقد على طريق عام حيث يحق للجمهور فقط ان يمر فيه ، وعند استئناف الحكم قضى بان الاجتماع الذى يعقد فى الطريق العام ليس من الضرورى ان يعتبر اجتماعاً مشروعاً ، فالاجتماع المشروع قد يصبح مثيرا للهياج فيما لو عقد فى مكان عام حيث لا يوجد حق مطلق فى اقامة الاجتماعات فى اماكن عامة مثل هذا الاجتماع لو انه تسبب فى هياج عام بسبب الاعتراضات عليه يصبح غير مشروع ويمكن فضه [2]

ومن هذا الحكم وغيره استقر القضاء الانجليزى على عدم جواز عقد اى اجتماع فى ميدان عام أو حديقة عامة أو على شاطئ البحر أو فى اى مكان عام

---

(١) مشار اليه عند د / سعد عصفور – حرية الاجتماع – المرجع السابق – ص ٢٣٨ / ٢٣٩ .

(2) Ameeting otherwise lawful may be a nuisance if it is held in a "public" place, since , there being no absolute right to hold meetings in public places , such a meeting , if it causes a public nuisance e.g.. by obstruction. becomes unlawful and may be dipersed The right of public meeting . p.5 المرجع السابق

اخر ، ومن بين الاحكام التى استقرت على ذلك المبدأ الحكم الصادر فـــى قضيـــة Exparte Lewis (1988) 21 a BD191 فقد جاء فى هذا الحكم " ان ادعـاء عدة اشخاص بحقهم فى الاجتماع بأى عدد ولاى مدة يشاءون الاجتماع فيـــها فـــى طريق عام فيه اضرار بحقوق الاخرين ولا يمكن ان يتلاءم مع حق المرور [٢].

وقد اعتبر القضاء ان عقد الاجتماع العام يعتبر غير مشروع فى الطريـــق العام ولو كانت اعاقة السير فى جزء منه فقط [٣] .

ومن ذلك نخلص الى ان القضاء الانجليزى استقر على فض الاجتماع العام الذى يعقد فى الطريق العام ويؤدى الى اعاقة هذا الطريق واعاقة حق المرور ، الا ان القضاء يحرص على التاكد من ان البوليس لم يعمد الى فض الاجتماع الا بعـــد استنفاذ السبل الاخرى من تمكين المجتمعين من ممارسة حقهم القـــانونى وايقـــاف تعرض الغير لهم ، وعلى القضاء ان يبذل هذا الحرص حتى لا يستهين البوليـــس بالامر ويلجاء الى فض الاجتماعات عند اول بادرة تحرش من الغير ، لان فى ذلك تقيد لحرية الاجتماع ، ومصادرتها . وان مسلك القضاء هذا ليس حديثاً وانما يرجع الى سنة ١٨٨٣ حيث اعلن فى قضية O' Relly V Harvey انه " مع التســليم بان المدعى واخرين لم يجتمعوا لاى غرض يخالف القانون الا انـــه كـــان لـــدى المدعى عليه (البوليس) من الاسباب ما يبرر اقتناعه بان استمرارهم فى الاجتماع سيفضى الى الاخلال بالامن وانه لم يكن من سبيل للمحافظة عليه الا بفض

---

[٢] مشار اليه عند د/ سعد عصفور - حرية الاجتماع - المرجع السابق - هامش ص ٢٣٤ .

[٣] راجع الحكم الصادر فى قضية Homer V.cad man (1886) 16 cox .5/..

مشار اليه عند د / سعد عصفور - المرجع السابق - فى هامش ص ٢٣٤

الاجتماع فإن المدعى عليه كان محقاً فيما اتخذه من خطوات لفض الاجتماع "[1]

** **جريمة الاجتماع العام وموقف القضاء منها** :-

الاجتماع العام غير القانونى unlawful assembly هو جريمة معاقب عليها وتتحقق اركان هذه الجريمة عند اجتماع ثلاثة اشخاص على الاقل وكان لديهم قصد الاخلال بالامن العام أو ارتكبوا اخلالا بالفعل او كان سلوكهم من شأنه ان يحمل الافراد على الاعتقاد بان اخلالا بالامن يوشك ان يقع [2].

ومن الملاحظ ان الاجتماع المشروع لا يضحى فى حد ذاته اجتماعا غير مشروع لمجرد اتيان تصرف غير مشروع ومخالف للقانون بل ان القضاء هو الذى يقدر الملابسات الخاصة بكل حالة ويفصل فى مدى توافر اركان جريمة الاجتماع غير القانونى ، واستقر القضاء على انه يعد من قبيل الاخلال بالامن وقوع مبارزة او مشاجرة ولا تعتبر مجرد المشادة الكلامية اخلالا بالامن [3]

وقد كان القضاء الانجليزى مستقراً منذ القدم على ان جريمة الاجتماع غير القانونى لا تتحقق لمجرد ان عقد اجتماع ما سيثير بعض الافراد ويحملهم على الاخلال بالامن مادام ان المجتمعين لا يخرجون على حكم القانون فى اهدافهم وسلوكهم ، وهذا المبدأ قد استقر فى القضاء الانجليزى منذ عام ١٨٨٢ حيث تقور فى قضية Beatty V.Gillbanks وتتلخص وقائع هذا القضية فى ان ثمة جماعة " فرقة من جيش الكنيسة " اعتادت المرور فى الشوارع وعقد اجتماعات دينية منشدة اناشيدها الخاصة وعازفة موسيقاها ، ولكن جماعة اخرى منافسة اطلقت على نفسها اسم جيش الهيكل ، اخذت تعيق هذا النشاط بالقوة للحيلولة بينها

---

(1) Wade and phillips leading cases in constitutional law. O'kelly V. Harvey 1883. 14 L . R . J R – 109 – P. 379 .

(٢) نقلا عن د / سعد عصفور – حرية الاجتماع – المرجع السابق – ص ٢٣٥

(3) Dicey, law of the constitution P.563 Landon 1948 .

وبين سير موكبها الصاخب فى الطرقات مما افضى الى وقوع اضطرابات شديدة ، ولما علمت الادارة بذلك ارسلت الى الجماعة الاولى توصية بعدم الخـــروج الـــى الطريق العام بمواكبها حتى لا تصطدم بالجماعة الاخرى ، الا ان تلك الجماعة لـــم تأبه بهذه التوصية وخرجت كالمعتاد الى الطريق العام تعزف اناشيدها وموســـيقاها فتعرضت لها الجماعة الثانية ودار بينهما اشتباك وشجار ، فقدم رئيـــس الجماعـــة الاولى التى حصل لها التعرض الى القضاء وحكم عليه بتهمـــة الاجتمـــاع غـــير القانونى الا انه عند استئناف هذا الحكم قضت المحكمة الاستئنافية بالبراءة بمقولـــة ان ما حصل هو ان جماعة مخالفة للقانون قد استباحت لنفسها حق منع المســـتأنف من عقد اجتماع مشروع مع غيره [1] .

ويلاحظ فى القضية ان حكم اول درجة عاقب على تصرف مشروع لمجرد ان هذا التصرف دفع اشخاصاً اخرين الى ارتكاب تصرفات غير مشروعة ، الا ان قضاء الاستئناف لم يؤيد ذلك وقد استقر المبدأ فى القضاء الانجليزى على ان اركان جريمة الاجتماع غير المشروع لا تتحقق لمجرد اثارة بعض الافراد وحملهم علـــى الاخلال بالامن بل انها تتحقق اذا خرج المجتمعون انفسهم علـــى حكـــم القـــانون واهدافهم وسلوكهم خروجاً يؤدى الى اخلال بالامن .

الا ان القضاء الانجليزى بعد ذلك اخذ اتجاهاً اخر يخالف هذا المبدأ واعتبر ان اركان جريمة الاجتماع غير القانونى تتوافر لمجرد ان اخلالا بالامن يحتمـــل ان ينشأ بسبب الاجتماع ، ومن الاحكام التى اتت بهذا المبدأ الجديد الحكم الصادر فـــى قضية (1936) Duncan V.Jones الذى اعطى للبوليس السلطة فـــى فـــض اجتماع لم يتجاوز فيه المجتمعون حدود القانون لمجرد ان اخلالا بالامن يحتمـــل ان ينشأ وتتلخص هذه القضية فى ان سيدة تدعى مزدنكـــن Mrs. Duncanقـــامت

---

[1] مشار الى هذه القضية لدى د / سعد عصفور - المرجع السابق - ص ٢٣٦ . ود/ نعيم عطيه - اعلانات حقوق الانسان - المرجع السابق - ص ٣٩٣ .

بتنظيم اجتماع للعمال العاطلين بالقرب من المصانع ، ولما كان قد سبق لها ان عقدت اجتماعا مماثلا فى المكان نفسه وحدث اضطراب نتيجة هذا الاجتماع السابق لذلك طلب منها البوليس ان تعقد اجتماعها فى مكان اخر ، الا انها اصرت على عقد اجتماعها فقبض عليها وقدمت للمحاكمة ، وبالرغم من اقرار البوليس بان اجتماعها لم يعق الطريق العام ولم يؤد الى اخلال بالامن أو تحريضا عليه ، الا انه قضى عليها ابتدائيا واستئنافيا بالادانة والغرامة ، واستند القضاء الى انه وان لم يكن اجتماعها قد تضمن اعاقة للطريق العام أو اخلالا بالامن أو تحريضا عليه ، الا انها كانت تعلم بان من المحتمل ان يترتب على اجتماعها اخلال بالامن ، ومن ثم فان البوليس لم يتجاوز حدود سلطته حين امر بفض الاجتماع قبل حدوث اى شئ لما توافرت لديه من قرائن معقولة على ان تهديدا للامن من الجائز ان يقع [1]

الا أننا نرى أن عدول القضاء الانجليزى عن المبدأ الذى استقر عليه واعتبار اركان الجريمة - جريمة الاجتماع غير القانونى - تتحقق لمجرد احتمال حدوث اخلال بالامن يعتبر قيدا على حرية الاجتماع العام واهدارا لها وكان يجب على القضاء ان يقضى بان البوليس تخطى حدود وظيفته حين امر بفض الاجتماع حينما قامت لديه شواهد على تهديد الاجتماع للامن انما كان يجب على البوليس ان يتخذ من التدابير والوسائل والحيطة دون وقوع هذا التهديد للامن بدلا من ان يفض الاجتماع ويهدر ممارسة حرية الاجتماع العام بل كان يجب على البوليس اتخاذ التدابير اللازمة لممارسة هذه الحرية دون اى اعاقة ومما يؤيد هذا القول انه لا يوجد اى نص قانونى فى انجلترا يجيز للادارة ان تمنع عقد الاجتماعات العامة .

---

[1] Phillips O.H. leading cases in constitutional low 1947 P.272 - 1 - R-B. 218 .

كان للشعب الامريكى دور كبير فى ارساء قواعد حماية الحريات ، وتجلى ذلك الدور فى القرن الثامن عشر حيث مارس هذا الشعب حقه فى الدفاع عن حرياته ضد القهر والطغيان ففى الربع الاخير من هذا القرن نشبت الثورة الامريكية التى لعبت دوراً رئيسيا فى تحديد مفهوم الحقوق والحريات العامة ، فقد تبنت مفهوم هذه الحقوق والحريات على اساس ان الفرد غاية وان الدولة أو النظام القانونى فيها اداة لتحقيق صالحة ، ومن ثم ينبغى الاقرار له بالحقوق والحريات العامة على اختلاف انواعها ، وذلك على عكس المفهوم الذى كان سائد قبل ذلك حيث كان يقوم على اساس ان الدولة أو النظام القانونى فيها هو الغاية وان الفرد اداة فى خدمتها أو خدمته . [١]

فلعبت الثورة الامريكية دورا فى استرداد الحريات وقد تمخض عنها أعلان الاستقلال الامريكى الصادر فى ٤ يوليو ١٧٧٦ وان هذا الاعلان ما هو الا ترديدا لافكار مدرسة القانون الطبيعى وبصفة خاصة افكار لوك وروسو الفلسفية من ان للانسان حقوقا طبيعية مقدسة سابقة على الدساتير واسمى منها ، لا يجوز الاعتداء عليها أو المساس بها . [٢]

وقد جاء بهذا الاعلان ان كل الرجال خلقوا متساويين وان خالقهم قد منحهم بعض الحقوق غير قابلة للتحويل يتوسطها الحق فى الحياة والحرية والسعادة ، وان

الحكومات قد قامت بين الناس لضمان هذه الحقوق ، وانها تستمد سلطتها من

---

[١] د / عدنان حمودى - نظرية الحقوق والحريات العامة - المرجع السابق - ص ٢٩ .

[٢] د / عادل بسيونى - المرجع السابق - ص ٩٤ .

موافقة المحكومين [1]

ولم تكتف الولايات بالبيان الاجمالى لحقوق الانسان الواردة فى اعلان الاستقلاق ، وانما حرصت كل منها على ان تضع فى صدر دستورها بيانا مفصلا لهذه الحقوق ، يقوم على اساس نظرية القانون الطبيعى وبرزت اهمية مسالة الحريات فى صورة اكثر الحاحا عند اصدا ردستور اتحادى لانشاء دولة اتحادية ، وهكذا تقررت الحريات العامة فى الولايات المتحدة الامريكية فى نصوص وردت فى صلب الدستور نفسه وقد اسبغ عليها حماية قانونية ، فجعلها تتمتع بنفس القيمة التى تتمتع بها نصوص الدستور ، وتعتبر قيدا على ارادة المشرع . [2]

وهكذا فان الحرية فى الويلات المتحدة الامريكية قامت على اساس ان الانسان سيد مصيره وقام التصوير القانونى لكل اجهزة الحكم على اساس مجموعة من الضمانات والاحتياطات ضد السلطة . [3]لذلك حرص واضعوا الدستور الامريكى على تحقيق التوازن بين السلطات المختلفة ، بحيث تقف كل سلطة فى وجه السلطة الاخرى لتحد منها ، وكانوا واضعوا الدستور الامريكى متأثرون بفلسفة منتسكيو فى الفصل بين السلطات ، اخذين بالنظرية الامريكية الشهيرة " المراجعة والتوازن " check and balances ومن مظاهر هذا التوازن تقرير ضمانات الحرية فى صلب الدستور وحماية القضاء لهذه الحقوق والحريات وحق السلطة القضائية فى الرقابة على دستورية القوانين فالنظام الامريكى اذ يقوم على اساس الاعتراف الدستورى بالحريات مع توفير الضمان القضائى عن طريق رقابة دستورية القوانين تجاه السلطة التشريعية ، كما سيأتى ذكره .

---

[1] د / محمد حافظ عبد الحفيظ - حرية الرأى والتعبير - المرجع السابق ص ٦٤ ، الاستاذ / ابرون الكسندر - الدستور البريطانى - المرجع السابق - ص ١٠٢ .

[2] د / عاطف البنا - حدود سلطة الضبط الادارى - المرجع السابق - ص ٤٠ .

(٣)نقلا عن د / عاطف البنا - المرجع السابق - ص ٤٨ ، ٤٩ .

الا انه رغم الاعتراف الدستورى بالحريات فى الولايات المتحدة الامريكية الا ان بعض الولايات خشيت اعتداء الكونجرس - فيما يصدره من قوانين عامة - على حريات مواطنيها ، لذلك تشددت فى مراجعة الدستور الاتحادى نفسه بحيث يتضمن بيانا للحقوق التى لا يجوز للكونجرس ان يعتدى عليها وعلقت هذه الولايات دخولها الاتحاد على هذا الشرط ، وقد اجيبت هذه الولايات لمطلبها ، وصدرت بالحقوق تعديلات سنة ١٧٨٧ وهى نصوص الحقت بالدستور الاتحادى كانت فى اول امرها عشرة وهى تتعلق بالحريات العامة والضمانات المقررة لحمايتها لذلك عرف باعلان حقوق المواطن الامريكى ثم تزايدت حتى صارت اليوم تسعة عشر تعديلا ".[1]

سوف نقتصر دراستنا فى هذا المبحث على حرية الاجتماع فى امريكا وذلك فى مطلبين الاول : نلقى الضوء فيه على التنظيم التشريعى بل لحرية الاجتماع فى امريكا ، والثانى نعرض فيه لموقف الفقه والقضاء الامريكيين من حرية الاجتماع .

---

[1] د / عادل بسيونى - المرجع السابق - ص ٩٦ ، ود / عاطف البنا - المرجع السابق - ص ٤٩ .

المطلب الاول
التنظيم التشريعى لحرية الاجتماع
فى الولايات المتحدة الامريكية

التنظيم الدستورى لحرية الاجتماع فى امريكا :

لم يرد فى الدستور الامريكى عند وضعه نص خاص بحرية الاجتمـــاع ، على أن التعديل الاول للدستور الاتحادى قد تضمن فى مادته الاولى النص على انه " لن يصدر الكونجرس اى قانون باقرار ديانة ما او بحظر حرية القيام بالشـــعائر الدينية ، او بتقيد حرية القول أو الصحافة ، او حق الشعب فى الاجتماع فى هـدوء وسكينة ، او حقه فى مقاضاة الحكومة ومطالبتها بتعويض عند ضرر لحقه " [١]

فالتعديل الدستورى الاول قد حرم على الكونجرس ان يسن قانوناً ينتقـــص من حق الشعب الامريكى فى الاجتماع السلمى فى هدوء وسكينة .

فالدستور الامريكى قد كفل حرية الاجتماع دون ان يرسم نطاقاً واضحاً لـــها، وقد اضفى عليها - كما اضفى على حريتى الرأى والعقيدة - حمايـــة دســتورية فحظر على المشرع المساس بها ، سواء باصدار قانون يقيد هذه الحرية او ينتقـص منها ، الا ان النص الدستورى لم يضع حدوداً موضوعية لهذه الحرية حتى يمكـــن التفرقة بين التنظيم المباح الذى يرد على كيفية استعمالها وبيـــن القيـد المحظـور الذى ينتقص منها - أو يرد على جوهرها . [٢]

فالذى لا شك فيه ان واضعى الدستور الامريكى عرفوا المشكلة الاساســية للحريات على حقيقتها ، عندما ادركوا الخطورة البالغة التى تترتب على ان يـــترك

---

[١] " Congress shall make no law respecting an establishment of religion or prohibiting the free exercise there of or abridging the freedom of speech , or of the press , or of the people peaceably to assemble , and to petition the Government for a redress of grievances " .

[٢] د / محمد عصفور - وقاية النظام الاجتماعى - المرجع السابق - ص ١٤٢ ، د / نعيم عطية - مساهمة فى دراسة النظرية العامة للحريات الفردية - رسالة دكتوراة - ص ١٧٣ .

للمشرع سلطة تنظيم الحريات وتقيدها حسبما يرى لذلك فقد عنوا بالنص على ان السلطة التشريعية " الكونجرس " لن تستطيع ان تصدر قانوناً يمس أو يضع عقبة فى سبيل مباشرة الحريات ، الا ان هذه الضمانة الدستورية لن تأتى ثمرتها الا عن طريق الرقابة ، وقد كفل الدستور الامريكى الرقابية القضائية – على نحو ما نفصله – التى تجد سندها فى اعلان الاستقلال الامريكى نفسه الذى حرره " جيفرسون " والذى يبرر حتى الثورة فى سبيل تأكيد حقوق الانسان الطبيعة .

ورغم ذلك فانه لم ينازع احد فى ان حرية الاجتماع بالولايات المتحدة الامريكية مقيدة بالقيود الضرورية التى تمليها طبيعة الحياة الجماعية . فحين يمارس الافراد حرياتهم بطرق تضر بالاخرين يجب منعهم وتقيدهم ، وعليه فان حرية الاجتماع لا يتمتع بكفالة ممارستها من يجتمعون بغرض الاضرار بالاخرين . [1] وذلك على نحو ما نفصله بعد ذلك .

فرغم انه يبدو من ظاهر نص الدستور ان حرية الاجتماع وردت مطلقة الا انها لا تستعصى على تدخل المشرع بالتقيد وذلك على اساس ان كلا من السلطة والحرية ليس مطلقا بل نسبيا ، لذلك لا يكفل الحرية مجرد اعلان نصوص غير مرنة وانما يكفلها التوفيق بين ممارسة الحرية من جهة وبين مقتضيات النظام العام من جهة أخرى ، ومن ثم يقيدها على الدوام واجب احترام النظام العام وهذا ما ادى الى اقرار المحكمة الاتحادية العليا فى الولايات المتحدة الامريكية سلطة المشرع العادى فى تقييد حرية الاجتماع رغم النص الدستورى بحظر ذلك ، الا ان هذه المحكمة على نحو ما نفصله احتفظت للقضاء بسلطة رقابة التشريعات المنظمة او المقيدة للحرية على اساس تقييم القيود التى ترد على ممارسة الحرية وما اذا كانت ضرورية لحماية المجتمع [2]

---

[1] د / محمد حافظ عبد الحفيظ – حرية الرأى والتعبير – المرجع السابق – ص ٦٤ د / كريم يوسف احمد كشاكش – الحريات العامة فى الانظمة المعاصرة – المرجع السابق – ص ٧٥ ، ٧٦

[2] يراجع فى ذلك د / نعيم عطية ٠– مساهمة فى دراسة النظرية العامة – ص ١٧٣ ، ١٧٤ .

وفى ضوء ذلك نرى مع الدكتور / نعيم عطيه انه كان يجب على واضع الدستور الامريكى ان يكون واقعيا ، فلا يجعل نصوصه جامدة ، ويجعل المشرع العادى فى وضع المعتدى على نصوص الدستور بل كان يجب ان يثق فى المشرع العادى لانه مضطر نتيجة طبيعة الحياة الاجتماعية ان يورد بعض القيود على الحرية ، فكان على واضع الدستور ان يتسم بالواقعية لا يحظر على المشرع حظراً مطلقاً يقييد حرية الاجتماع وانما كان يجب ان يكون حظر المشرع حظراً نسبياً فى حدود الضروريات الاجتماعية . [1]

<u>حدود القيود التى ترد على حرية الاجتماع فى امريكا</u> .

وان كان النص الدستورى – سالف الذكر – يظهر حرية الاجتماع على انها كاملة ومطلقة ولا يجوز ذكرها تقييدها بأى قيد ، الا انه لم يجادل احد من الفقهاء فى جواز تقييد هذه الحرية وغيرها بالقيود الضرورية لحماية النظام العام فى المجتمع ، ومن ثم فان كانت ممارسة حرية الاجتماع تحدث ضررا بالاخرين أو بالمجتمع فانه يجب منع هذا الضرر ولو بتقيد هذه الحرية .

فاذا كان عقد الاجتماع بغرض الاضرار بالاخرين فانه عند ذلك تثور المشكلة حول مدى التوفيق بين دواعى هذه الحرية وبين ضروريات المجتمع فهنا لا ينازع احد فى تقييد حرية الاجتماع من اجل ضروريات المجتمع ، ولكن متى تعتبر ممارسة حرية الاجتماع تؤدى الى الاضرار بالاخرين وتتنافى مع ضروريات المجتمع ؟ وبمعنى اخر ما المدى الذى تنتهى عنده حرية الاجتماع ، وتبدأ من بعده سلطة الدولة فى التقييد ؟ اما هى اسباب تقييد حرية الاجتماع ؟

---

(1) فى هذا الراى د / نعيم عطيه – المرجع السابق – ص ١٧٥ حيث يرى سيادته ان عمل السلطة هو الذى يرسم الحدود الحقيقيه للحريات تبعا للتصور السائد للصالح المشترك فى زمان ومجتمع معينيين ، ويرى سيادته ان الحاكم مضطر ازاء بعض الاعتبارات المشروعه الى ايراد حجره على الحرية الفردية ، كما يرى سيادته انه يجب ان نثق فى المشرع العادى ثقه اكبر . .

بالرجوع الى النظم السياسية المختلفة نجد انها ترد هذه القيود الـــى فكـــرة حماية النظام العام.

وقد اتخذت المحكمة العليا بالولايات المتحدة الامريكية معيار لتحديد نطـــاق ممارسة الحرية التى يحميها الدستور ، والمدى الذى تبدأ بعده الدولـــة فـــى تقييـــد ممارسة الحرية . وظهر هذا المعيار لاول مرة بشأن حرية التعبير وذلك فى قضية Schenk عام ١٩١٩ والتى دارت حول مدى دستورية قانون التجسس الصـــادر عام ١٩١٧ ، وان كانت المحكمة قد انتهت الى دستورية هذا القانون ، الا انها قـــد تعرضت لتحديد نطاق حرية التعبير فقررت " أن ذلك النطاق ليس ثابتاً انما يتغـــير بتغير الظروف والملابسات المحيطة باستعماله ، فما يجوز فى حالة السلم العادية قد لا يسمح به فى ظروف الحرب الاستثنائية ، والمعيار فى كل حالة هو ما اذا كـــانت العبارات المستعملة قد وقعت فى ظروف تجعلها سببا لخلق خطر واضح وقائم يهدد بوقوع الاضرار التى للكونجرس حق منعها وتجنبها ، والمسألة علـــى كـــل حالـــة مسألة نسبية متدرجة" (١)

ومن ذلك يتضح ان المحكمة العليا قد وضعت معيارا تنتهى عنـــده حمايـــة الحرية ويبدأ من بعده تدخل سلطة الدولة فى تقييدها وهذا المعيار هـــو " الخطـــر الواضح والقائم" الذى يهدد بوقوع أضرار من ممارسة الحرية ، وان هذا المعيـــار نسبياً فهو ليس ثابتا وانما يتغير بتغير الظروف والاحوال المحيطة بممارسة الحرية وان كانت المحكمة قد وضعت هذا المعيار لتحديد نطاق ممارسة حرية التعبير ، الا

---

(١) Schenk V.U nited States , 249 U.S.47 (1919) .

ونص عبارة الحكم : " The question in every case is whether the words used are used in such circumstances and are of such a nature as to create a clear and present danger that they will bring about the substantive evils that congress has a right to prevent . It is a question of proximity and degree" .

(2) Gitlow V. New York , 268 . U . S . , 652 (1925) , Whitney V. California 274. U.S (1927) .

اننا نرى ان ذات المعيار يصلح كنطاق لممارسة حرية الاجتماع وذلك للتوفيق بين دواعى هذه الحرية وبين ضروريات المجتمع .

وفى قضية Gitlow عام ١٩٢٥ (٢) والتى اتهم فيها جلتو بتوزيع منشورات تهاجم النظام السياسى القائم ، الا انه لم يثبت من الوقائع أن تلك المنشورات قد احتوت على شئ مما يعد خطراً حقيقياً قائما مهددا بوقوع شئ من الاضرار التى يسعى القانون الى محاربتها ، الا ان المحكمة انتهت الى ادانة Gitlow على اساس مخالفته لقانون صادر فى نيويورك يعاقب على الدعوة او التحريض على قلب الحكومة القائمة بالقوة او العنف . وبذلك تكون المحكمة قد فرقت فى مجال اعمال معيار الخطر الواضح القائم بين حالتين :-

الاولى :- أن يتضمن القانون النص على منع أعمال معينة باعتبارها خطراً على النظام العام يجب منعه ، وهذا يكون دور المحكمة التحقق من أن ممارسة الحرية بشكل ما تعد فى ذاتها خطراً واضحا قائما يهدد بوقوع الاعمال التى منعها القانون . وهنا تحظر المحكمة ممارسة الحرية بهذا الشكل .

الثانية :- أن يتضمن القانون النص على عقاب صورة معينة من صور ممارسة الحرية باعتبارها فى ذاتها خطراً على النظام العام يجب منعه ، وفى هذه الحالة اذا ثبت للمحكمة دستورية هذا القانون فلا يكون امامها ، الا أن تتحقق من أن صورة ممارسة الحرية هى ذات الصورة التى يعاقب عليها القانون ، وحين تتحقق من ذلك المحكمة تحظر ممارسة الحرية بهذه الصورة وذلك دون ان تفحص ما اذا كان استعمالها فى الظروف التى تمت فيها يعد خطراً قائماً ومباشراً بتحقق أى ضرر آخر.

وقد استقرت المحكمة العليا على معيار الخطر الواضح القائم لتقييد الحرية ويؤكد كثير من الفقهاء على ان هذا المعيار يتسم بكثير من الدقة فيما يخص القيود التى ترد على الحرية اذا ما كان هذا الخطر وشيك الوقوع .

والحكومة تلجأ الى احدى وسيلتين للحد من حرية التعبير الاولى : فـــرض رقابة سابقة على الكلام أو الاجتماع أو النشر كما انه يوجد رقابة لاحقـــة ، الا ان الرقابة السابقة اكثر خطورة من اللاحقة فالسابقة يسهل اخفاؤها أو اتباعها بطـــرق ممنوعة ام الرقابة اللاحقة فانها تأتى بعد انعقاد الاجتماع . والوسيلة الثانية للحد من الحرية تكون عن طريق اتخاذ اجراءات قضائية لتوقيع الجزاء على من ينضم الـــى تجمعات تقرر الحكومة انها تخالف المستويات التشريعية المتطلبة فى مثـــل هـــذه التجمعات [1] .

ومن مظاهر الرقابة السابقة على الحرية فى الولايات المتحـــدة الامريكيـــة اصدار قانون سميث Smith لسنة ١٩٤٠ الذى حرم التحريض علـــى الاطاحـــة بالحكومة بالقوة ، وقد تضمن هذا القانون اشد ما عرفه النظام الامريكى من قيود على الحرية حيث نص القسم الثانى منه على انه :-

١ - يحظر علىأى شخص أن يدعو أو يحرض أويعلم أهميـــة وضـــرورة قلـــب الحكومة الامريكية او تدميرها بالقوة أوالعنف أوبا غتيال أى موظـــف مـــن موظفيها.

٢ - كما يحظر نشر او طبع او توزيع او بيع اى مادة مكتوبة او مطبوعة تتضمن الدعوة او التحريض على قلب نظام الحكم بالقوة أو العنف .

٣ - ويحظر تنظيم او المساعدة على تنظيم اية جمعية او هيئة أو اجتماع اشـخاص يدعو أو يحرض أو يشجع على شئ من ذلك .

اذن فان المدى الذى تنتهى عنده حرية الاجتماع هو عندمـــا يتوفـــر الخطـــر الواضح القائم وطبقا لقانون سميث يتحقق هذا الخطر عندما يقصد بالاجتمـــاع الاطاحة بالحكومة عن طريق الدعوة والتحريض على قلب الحكومة الامريكية

---

[1] William Ebenstein;C.H erman pritchett, Henry A. Turner, Dean Mann : American Democracy in world perspective, Harper & Row . New York, 1967 . P . 225 .

هنا تملك الدولة سلطة التدخل لتقييد حرية الاجتماع بأى من الوسيلتين السابقتين (الرقابة السابقة أو اللاحقة،واتخاذ الاجراءات القضائية) .

مدى اخضاع حرية الاجتماع لنظام الترخيص فى امريكا :

حرية الاجتماع العام من الحريات المقدسة فى الولايات المتحدة الامريكية لذلك كان من المبادئ العامة ان ممارسة هذه الحرية لا يقتضى الترخيص ، الا ان بعض الولايات فرضت نظام الترخيص على ممارسة حق الاجتماع العام فى الاماكن العامة كالميادين على اعتبار ان عقد الاجتماع العام فى الطريق العام مثل عرض البضائع فى الطريق العام ، فالترخيص ليس لممارسة حرية الاجتماع العلم وانما لاستعمال المال العام متمثلا فى الطريق العام ، ومما يدلل على ذلك ان اعطاء الترخيص يكون نظير مقابل مالى – رسم – للاشراف على عقد الاجتماع العام . [1]

فالترخيص المشروع فى رأينا هو الذى يفرض لاعطاء الادارة الفرصة للاشراف على امن وسلامة الاجتماع ليس الا ، وذلك لان نظام الترخيص بما يفرضه من قيد سابق على ممارسة حرية الاجتماع يعتبر مناهضاً للدستور الذى حظر المساس بهذه الحرية .

فاذا كان رفض الترخيص على اساس منع الشغب فان هذا الرفض يعتبر غير مشروع لما فيه من مصادرة لحرية الاجتماع ، " كما انه لا يجوز رفض الترخيص لمجرد الشبهة فى ان عقد الاجتماع العام الدينى فى مكان عام قد يسخر من الدين او يحمل عليه وذلك لان فى هذا الرفض معنى الرقابة السابقة على حق المواطنين فى التحدث فى الشئون الدينية وهو ما يتعارض مع الدستور " . [2]

---

[1] د / محمد الطبيب - نظام الاخطار والترخيص - المرجع السابق - ص ٢٤٩ .

[2] نقلا عن د / محمد الطبيب - نظام الاخطار والترخيص - المرجع السابق - ص ٢٥٠ .

وقد اقرت المحكمة الامريكية العليا ضمنا نظام الترخيص وذلك اذا تضمن معايير مرسومة بدقة ومحددة ومعقولة يجب على الادارة اتباعها .

ومن ثم فاننا نرى مع الدكتور / محمد الطبيب ان فرض نظام الترخيص على ممارسة حرية الاجتماع العام فى امريكا لا يتعارض مع قدسيتها ودستوريتها لانه منصب على ممارستها فى الاماكن العامة فقط ولان سلطة الادارة مقيدة فى رفضه بوجوب التوفيق بينه وبين النظام العام ، وذلك على نحو ما يتضح لنا عند عرض موقف القضاء من حرية الاجتماع فى امريكا ، وعلى ذلك فقد اعتبرت المحكمة الاتحادية العليا " ان رفض الترخيص باقامة استعراض لاعتبارات تتعلق بالزمان والمكان وطريقة اقامته مشروع لانه فى هذه الظروف يبرره أمن الجمهور وراحته ولا يتنافى مع الاحكام العامة للدستور " [1]

مدى سلطة الادارة الامريكية فى منع الاجتماع قبل عقده :

من القيود التى تتعرض لها حرية الاجتماع العام بالاضافة الى نظام الترخيص السابق سلطة الادارة فى منع الاجتماع قبل عقده بحجة توقى الاخلال بالامن ونتيجة ما يحدثه الاجتماع من رد فعل يهدد الامن بالاضطراب ، وان كان الامر يقتضى طبقا للدستور الامريكى عدم منع عقد الاجتمع ، الا انه على ما سوف نرى ، ان المحكمة الاتحادية العليا قد اقرت سلطة الادارة فى منع الاجتماعات فى بعض الحالات كانت تعقد الاجتماعات فيها فى اماكن عامة وسلطة الادارة فى منع الاجتماعات مرهونة بمدى التأثير باعتبارات الامن والسياسة ، حتى ان بعض الفقهاء اعتبر حرية الاجتماع العام لم تعد حقا عاما بل صارت اقرب الى الحقوق الخاصة والامتيازات فلا تعطى لمن تشك سلطة الحكم فى ميولهم السياسية [2]

---

[1] نقلا عن د / محمد الطبيب - الاخطار والترخيص - المرجع السابق - ص ٢٥٠ ، ٢٥١ .

[2] راجع فى ذلك د / محمد عصفور - وقابة النظام الاجتماعى - ص ١٤٦ ، ١٤٧ .

ومن القوانين التى اصدرها المشرع الامريكى وقيد بمقتضاها الحريات ومنها حرية الاجتماعات قانون سميث لسنة ١٩٤٠ ، وقانون الامن الداخلى لسنة ١٩٥٠ ، وقانون الرقابة على النشاط الشيوعى لسنة ١٩٥٤ . [١]

ضمانات حرية الاجتماع فى امريكا :

ان افراغ حرية الاجتماع فى نصوص الدستور ، والزام الكونجرس بعدم التعدى لها ومنعه من ان يصدر اى قانون يحظر حق الاجتماع ، كل ذلك لا يجعل لحرية الاجتماع اى قيمة بدون ان يكون هناك ضمانات لكفالة ممارسة هذه الحرية ، وهذه الضمانات تتمثل فى الديمقراطية ومبدأ المشروعية ، ومبدأ الفصل بين السلطات ، والرأى العام والنظام الحزبى وغيرها من الضمانات " [٢]

الا ان هذه الضمانات مهما تعددت لا يكون لها اى قيمة ، الا عن طريقة الرقابة القضائية التى تعمل على نفاذ تلك الضمانات ، ونستطيع ان نقول بدون مبالغة – ان الذى يجعل لضمانات حرية الاجتماع قيمة ليس هو افراغها فى صورة نصوص دستورية وانما هو فى اجراء القضاء للرقابة دستورية على نفاذ تلك الضمانات ، فالحرية التى يتضمنها الدستور لا تعد ملزمة قانونا للمشرع الا اذا عهد لهيئة بسلطة اعلان عدم دستورية القوانين المخالفة للدستور ، او باعتبارها متجاوزة لسلطات المشرع ، بمعنى انه يصعب تقييد المشرع الا اذا عهد الى المحاكم بهذه

---

[١] سنلقى الضوء على هذه القوانين عند الحديث عن حالة الطوارئ فى امريكا فى الفصل الثانى من هذا الباب

[٢] ضمانات كفالة ممارسة حرية الاجتماع العام تتنوع وتختلف حسب النظام السياسى الذى يسود الحكم وقد سبق لنا ان تعرضنا للديمقراطية كضمانة لممارسة حرية الاجتماع العام فى مقدمة هذا الباب وسنتناول باقى الضمانات عند دراسة حرية الاجتماع فى مصر وذلك فى الفصل الثانى من الباب الثانى من الرسالة .

السلطة . فالرقابة القضائية وما تشمله من رقابة دستورية يعد من اهم وسائل حماية ضمانات كفالة حرية الاجتماع بل الحريات كلها . [١]

اخذ الدستور الامريكى بمبدأ الفصل بين السلطات ، وتحقيق التوازن بين السلطات المختلفة ، ومن مظاهر هذا التوازن ما تقرر من حق السلطة القضائية فى الرقابة على دستورية القوانين ، وقيام القضاء بالسهر على حماية الحريات التى تقررت هى وضماناتها فى صلب الدستور ومنها حرية الاجتماع . [٢] .

وعلى ذلك فقد جاء بالمادة السادسة من دستور الولايات المتحدة الامريكية ان " دستور الولايات المتحدة والقوانين التى ستوضع تنفيذا له تكون القانون الاعلى للبلاد ويقيد بها القضاة فى كل ولاية على الرغم مما قد يوجد فى دستور اية ولاية او فى قوانينها مخالفا لها " .

وقد كان الهدف الاول من اقرار حق القضاء الامريكى فى الرقابة على دستورية القوانين بهذه المادة هو ضمان احترام الولايات فى دستورها وفى قوانينها للدستور الاتحادى وللقوانين الاتحادية ، " وتعد هذه الرقابة ضمانة هامة لاحترام احكام الدستور ، وبصفة خاصة التعديلات العشرة الاولى للدستور الاتحادى التى تتعلق بالحريات العامة ، ومنها حرية الاجتماع ، والضمانات المقررة لحمايتها ضد اساءة استعمال السلطات العامة لسلطاتها " [٣]

وهكذا جعل القضاء فى امريكا حارسا للدستور وللحريات التى شملها وعليه لا يمكن باى حال اقرار اى قانون يسنه الكونجرس مخالف للدستور على خلاف ما

---

[١] سنتعرض للرقابة القضائية وكفالة حق التقاضى كضمانة من ضمانات حرية الاجتماع بالتفصيل فى الفصل الثانى من الباب الثانى من الرسالة .

[٢] راجع فى ذلك استاذنا الدكتور / عاطف البنا - حدود سلطة الضبط الادارى - ص ٤٨ .

[٣] نقلا عن استاذنا الدكتور / عاطف البنا - حدود سلطة الضبط الادارى - ص ٤٩ .

ذهب اليه البعض من ان المادة السادسة من الدستور الأمريكي وقفت حجر عـــثرة فى سبيل التشريع فى الوقت الحاضر ، وان هذه التجربة دلت على شـــدة الخطـــر الكامن فى محاولة جيل من الاجيال وضع قوانين أساسية تقيد بها الأجيال القادمة .

فقد شكك البعض ومنهم Gommager [1] فى الرقابة القضائية كضمـــان للحرية وقد استندوا فى ذلك على الزعم بان رقابة القضاء لدستورية القوانين تعطـل عمل الديمقراطية ، على اساس انها تصرف انظار الناخبين عن الاهتمام بالشـــئون العامة وتجعلهم يعتمدون اعتمادا كليا على تقدير المحاكم الدستورية .

ويرى بعض القضاة الأمريكيين ومنهم Learned Hand ان الرقابـــة على دستورية القوانين تضعف عملية الحكم الذاتى ، لان الشعب وقد تأكد مـــن ان المحكمة سوف تقوم بحراسة الدستور فقد يقتنع بذلك ويرى انه من غير الضرورى ان يكون متيقظا لحماية حرياته ، وهذا ما قد يؤدى الى خروج السلطتين التشـريعية والتنفيذية على الضوابط الدستورية " [2]

وبالاضافة الى ذلك فقد ذهب Gommager الى ابعد من ذلك فى مهاجمة رقابة القضاء لدستورية القوانين الى حد القول بعدم جدواها من الناحية العملية وذلك بزعم ان الحالات الهامة التى عرضت على المحكمة كانت قليلة نسبياً ، ولا يكشف السجل القضائى فى مجال التشريع الاتحادى المنظم للحريات عن حالة واحدة طوال قرن بأسره – حمت فيها المحكمة العليا – حرية الرأى أو الصحافة ، أو الاجتماع ، وذهب الى انه لا توجد حالة ، باستثناء قضية واحدة تكون المحكمة قد تدخلت فيـــها لمصلحة الطرف الضعيف [1] .

---

(1) H.s Gommager the majority Rule and Minority Rights, London / 1943, P.44
(2) Pritchett : Civil Liberties & The vinson court P.251 .

الا ان هذا التشكيك من Gommager ومن ايده فى الرقابة على دستورية القوانين قد لقى نقدا من بعض الشراح الامريكيين وذلك على اساس انه لا يستند الى مبرر عملى ، وانه وإن كان صحيحا من الناحية المجردة أن المحافظة على القيم الديمقراطية يكون من مسئولية السلطة التشريعية والتنفيذية وتشاركهما السلطة القضائية على قدم المساواة ، إلا أن الوضع العملى يغاير ذلك تماما ، لان الامال التى تعقد على محكمة – كالمحكمة العليا – كبيرة للغاية فمستشاروها لديهم فرصة أوسع فى التعبير لا تتوافر لدى المشاركين فى العملية السياسية ، فمناقشات المحكمة العليا يجب الا تضع على قدم المساواة مع المناقشات التشريعية .(١)

وفى هذا يرى ايضا استاذنا الدكتور / محمد عصفور أن التشكيك فى الرقابة على دستورية القوانين يقوم على اساس فاسد ، ذلك لان سلامة هذا النظام لا يقاس بعدد ما تعلنه المحكمة من تشريعات مناهضة للحرية أو مخالفة للدستور ، وانما هذه الرقابة تكون فى ذاتها دافعا للمشرع على التروى والاحتياط لعمله لان ما يصدره من قوانين يخضع للرقابة القضائية (٢)

واننا نشاطر هذا الاتجاه الاخير وذلك لان الرقابة القضائية وما تشمله من الرقابة على دستورية القوانين هى من أهم ضمانات ممارسة الحرية بل انها تحمى الحرية من تعسف سلطة التشريع والادارة ازاء الحريات العامة التى قد تنقلب الى سلطة تعسفية فى مواجهة ممارسة الحرية وهذا ما سيتضح لنا عند دراسة حرية الاجتماع فى مصر حيث اقر دستورها ان حرية الاجتماع العام مكفولة وفقا للقانون وسنرى مدى القيود التى وضعها المشرع المصرى للحد من ممارسة هذه الحرية

---

(١) Pritchett: Civil Liberties & The venison court P.251 .

(٢) د / محمد عصفور ـ ازمة الحريات فى المعسكرين الشرقى والغربى–المرجع السابق ـ ص ٢١٨

العامة وذلك على خلاف الوضع فى الولايات المتحدة الامريكية التى ظهرت فيـــها مدى كفالة الرقابة على دستورية القوانين للحريات العامة ومنها حريـــة الاجتمـــاع بالرغم ما ذهب اليه Gommager واخرين فى مهاجمة رقابة القضاء لدستورية القوانين ... وسنرى بعد قليل كيف وقف القضاء الامريكى بالمرصاد للمشرع فـــى سبيل حماية هذه الحرية وكفالة ممارستها .

المطلب الثانى

موقف الفقة والقضاء

فى الولايات المتحدة الامريكية من حرية الاجتماع

اولا : موقف الفقه :

الديمقراطية باعتبارها حكم الشعب لنفسه ، فان فلسفتها تقوم على اساس الايمان بالطبيعة الانسانية والثقة فى استعداد الافراد الطبيعى لممارسة حرياتهم المختلفة ، وفى ظل ذلك تعمل الدول الديمقراطية على اقساح المجال الواسع للاراء والافكار المختلفة وعرضها بكل الوسائل وذلك ايمانا منها بان الراى العام هو المحكمة العادلة التى تصفى الاراء وتستبقى منها اصلحها للمجتمع ، لذلك عنيت الدول الديمقراطية بحرية الاجتماع ، باعتبار ان هذه الحرية هى احدى وسائل عرض الاراء والافكار المختلفة ، او تجنب عواقب الوسائل الانقلابية الملتوية التى لابد ان يلجأ اليها اصحاب الاراء المخالفة اذا سد فى وجوههم باب التعبير السلمى الكامل عن هذه الاراء واهم هذه الابواب هو حرية عقد الاجتماعات العامة .

وعلى هدى من ذلك اقر الدستور الامريكى – كما ذكرنا انفا – حرية الاجتماع العام وحظر على الكونجرس اصدار تشريعات تحظر حق الاجتمع واذا كان النص الدستورى يفيد اطلاق حرية الاجتماع وحمايتها من اى تشريع يصدر عن الكونجرس يحظرها او يقيدها ، الا ان الفقهاء قد اجمعوا على ان هذه الحرية مقيدة بالقيود الضرورية التى تفرضها الحياة المنظمة [1] .

---

[1] يراجع فى ذلك الدكتور / احمد كمال ابو المجد .. الرقابة على دستورية القوانين – فى الولايات المتحدة الامريكية والاقليم المصرى – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق جامعة القاهرة – سنة ١٩٥٨ – ص ٣٦٧،٣٦٨ ، ود/كريم يوسف احمد كشاكش ، الحريات العامة فى الانظمة المعاصرة – المرجع السابق – ص ٧٥ و أ/محمد حافظ عبد الحفيظ – حرية الراى والتعبير – رسالة ماجستير – المرجع السابق – ص ٦٤.

فقد ذهب بعض الفقهاء الى انه حتى فى الحالات التى اسبغت الدول على دساتيرها صفة شبة مطلقة على بعض الحريات اهدر المشرع فى العمل هذه الصفة، دون ان تصده عن ذلك رقابة قضائية محكمة على التشريع .

وابلغ الامثلة على ذلك النظام الامريكى فى الرقابة على دستورية القوانين . ويرى هذا الرأى انه " على الرغم من الصيغة شبه المطلقة التى افرغت فيها النصوص المتعلقة ببعض الحريات فى الدستور الاتحادى الامريكى . فلقد فسر الفقه والقضاء الامريكيان هذه النصوص على نحو يتيح فرض قيود عليها للاعتبارات المتعلقةبالامن" .

وينتهى هذا الراى الى ان " مجموعة القيود التى تفرضها القوانين على الحرية ، والتى تعد الاطار الذى لا يجوز للافراد ان يتخطوه فى ممارستهم لحرياتهم ، فاذا هم تجاوزوه مسوا اعتبارات السلطة والنظام وجاز للادارة ان تردهم على اعقابهم بالطريق الادارى أو ان تقدمهم للقضاء الجنائى ليستوفوا عقابهم" [1].

ثانيا :- موقف القضاء :

*** كفالة حق الرقابة على دستورية القوانين المتعلقة بالحريات :**

على الرغم من ان المادة الاولى من التعديل الاول للدستور الاتحادى قد صغيت صياغة محكمة لحماية الحريات العامة منها حرية الاجتماع من تدخل المشرع "الكونجرس" الا ان هذه الحريات لم تسلم من هذا التدخل ، ومن القوانين التى اصدرها الكونجرس وفرض بموجبها قيودا على الحريات قانون سميث لسنة ١٩٤٠ وقانون الامن الداخلى لسنة ١٩٥٠ وقانون الرقابة على النشاط الشيوعى لسنة ١٩٥٤ ، فقد صار من المستقر منذ امد بعيد ان الحريات التى اقرها الدستور

---

[1] استاذنا الدكتور / محمد عصفور - وقاية النظام الاجتماعى - المرجع السابق - ص ٦٦ حتى ٦٨ .

فى تلك المادة تعتمد على سلطة الحكومة الدستورية فى ان تحيا لذلك كان يجب ان يكون لديها السلطة فى ان تحمى نفسها ضد السلوك غير القانونى . [1]

" وقد كان الامريكيون يتوجسون خيفة ضيفة من السلطة نتيجة لصراعهم ضد سلطة الاستعمار البريطانى ، فقد كانوا شديدى التحفظ حيال البرلمانات بسبب سلوك البرلمان الانجليزى ، وبسبب القوانين التى اصدرتها الدول المتعاهدة خلال فترة الاتحاد الكونفدرالى ، وقد كانوا لا يثقون فى السلطة التنفيذية بسبب مواقف الحكام المستعمرني ، لكل ذلك حرص واضعو الدستور الامريكى على تحقيق توازن بين السلطات المختلفة ، وعلى اقرار حق القضاء فى الرقابة على دستورية القوانين ، فالنظام الامريكى يقوم على الاعتراف الدستورى بالحريات مع توفير الضمان القضائى لها حتى حيال المشرع" [2]

وعلى هذا الاساس تجرى المحكمة العليا الامريكية رقابتها على سدتورية القوانين فى مسائل الحريات ، هذه الرقابة قد اتاحت للمحكمة ان تضع ضوابط للقيود التى يجوز ان تفرض على الحريات .

ولتحقيق الرقابة على دستورية القوانين فقد كفل الدستور حق الشعب الامريكى بمقتضى المادة الاولى من التعديل الاولى فى مقاضاه الحكومة ، واقر الدستور حق الالتجاء الى القضاء ايضا .

وقد استقر القضاء فى الولايات المتحدة الامريكية على عدم دستورية القوانين المقيدة لحق الالتجاء الى المحاكم للطعن فى تصرفات الادارة ، ففى عام ١٩٣٦ قضت المحكمة العليا فى قضية Dismuke V.United states بانه اذا

---

(١) د / حقى اسماعل بربوتى -الرقابة على اعمال السلطة القائمة على الطوارئ - دراسة مقارنة فى النظام العراقى والمصرى والانجلو امريكى - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق جامعة القاهرة - دار النهضة العربية - سنة ١٩٨١ - ص ٥٤٧، ٥٤٨ .

(٢) يراجع فى ذلك استاذنا الدكتور / عاطف البنا - حدود سلطة الضبط الادارى - المرجع السابق - ص ٤٨ ، ٤٩ والدكتورة سعاد الشرقاوى - النظم السياسية فى العالم المعاصر - دار النهضة العربية - القاهرة - سنة١٩٧٦ - ص١٨١ - ١٨٢ .

صدر قانون يسند الى الادارة نشاطا معينا ويمنع المحاكم من نظر المنازعات التى تنشأ عن تطبيقه ، عد ذلك القانون مخالفا للدستور . فلا يجوز للسلطة التشريعية ان تمنع المحاكم من مباشرة وظيفتها الاساسية فى مراقبة نشاط الجهات الادارية وتهدف الى ابطال كل قرار غير مشروع متى مس حقا من حقوق الافراد او حرياتهم [١] .

وعلى اثر ذلك استقر القضاء الامريكى على رقابة دستورية القوانين الماسة بالحريات وقد استقرت المحكمة العليا الامريكية على عدم المساس بحرية الاجتماع الا اذا ادت ممارستها الى خطر قائم وواضح يهدد بوقوع اضرار اكبر مدى وابعد من مجرد قلق للسامعين او توترهم او نشوب الخلاف بينهم [٢]

فالمستقر فى قضاء المحكمة العليا الامريكية ان حرية الاجتماع اذا كانت بقصد تقديم الافكار ودفع الاضرار يحميها الدستور من تعدى الحكومة . [٣]

موقف القضاء الامريكى من تقييد حرية الاجتماع

للقضاه فى الولايات المتحدة الامريكية وجهات نظر مختلفة بالنسبة لتقييد حرية الاجتماع فهناك وجهة نظر (بلاك ودوجلاس) تذهب الى ان الحريات المكفولة بالتعديل الدستورى الاول ومنها حرية الاجتماع هى من الحريات المطلقة التى يمتنع على المشرع المساس بها ، وتوجد وجهة نظر أخرى من القضاء (فرانكفورتر وهولمز وبراندیذى وفينسون) تذهب الى انه ليس هناك حرية مطلقة لا يجوز المساس بها ، لان التعديل الاول وان كان قد منع المشرع من فرض القيود على بعض الحريات منها حرية الاجتماع الا ان هذه الحريات نفسها تعتمد على سلطة الحكومة الدستورية فى ان تستمر ، ولكى تستمر يجب ان يكون لها

---

(١) Kenneth Dovis , cases and problems , 1960 . P. 513 .
ويراجع فى ذلك د / احمد مدحت على - نظرية الظروف الاستثنائية - دراسة مقارنة - رسالة دكتوراه -كلية الحقوق جامعة القاهرة - سنة ١٩٧٨ - ص ٤٠٥ .

(٢) د / كمال ابو المجد - مقالة سالف الاشارة اليه - مجلة القانون والاقتصاد - ص ٣٧٣ .

(٣) راجع المحكمة العليا والتفرقة العنصرية فى الولايات المتحدة - اعداد جوزيف تاسمان ترجمة - د فتحى والى - مكتبة القاهرة الحديثة - ص ٢٣٠ / ٢٣١ .

اختصاص فى ان تحمى نفسها ضد السلوك غير القانونى ، كما تحمى نفسها من التحريض على ارتكاب افعال غير مشروعة ، ومن الغريب ان هؤلاء القضاة هم من اشد المتحمسين لحماية الحريات فى تاريخ المحكمة ، وقد ذهب البعض فى هذا الصدد الى انهم قد امنوا بأن للضرورة احكامها ، وان الضرورة تبيح تدخل المشرع فى تقييد الحريات . [١]

وقد ظهر اثار هذا الانقسام – فى وجهات نظر القضاه – فى عمل المحكمة العليا فى الرقابة على التشريعات المقيدة للحريات ،فقد ظهر فى المحكمة تيار لا يؤمن بتغليب اعتبارات الحرية عندما يطرح على القضاء نزاع فى شأن مشروعية القيود المفروضة على حرية من الحريات . وهذا التيار تراخى فى تطبيق مذهب المركز المفضل للحرية . بينما غالبية قضاه المحكمة تأثروا بالاعتبارات العملية التى تقوم على الموازنة بين الحرية والسلطة ، وفرقوا بين الرقابة القضائية على التشريعات التى تمس الحريات ، ففرضوا قرينة الدستورية للقوانين العادية ، وانكاروها بالنسبة للقوانين المنظمة للحريات واعتباروها قوانين جديرة بفحص قضائى اكثر صرامة ، وطبقوا فى ذلك مذهب المركز المفضل للحرية [٢]

اعتبرت المحكمة العليا فى كثير من القضايا ان الحريات المكفولة بالتعديل الاول للدستور ومنها حرية الاجتماع هى من الحريات المفضلة Preferredفأى تشريع يفرض قيودا عليها تلحقه قرينة عدم الدستورية ، وان اى تدبير يقيد هذه الحريات يعتبر غير مشروع هو الاخر . فقد فسرت المحكمة التعديل الاول تفسيرا واسعا يؤمن حماية كبيرة وواسعة للحريات فى مواجهة السلطات العامة . [٣]

---

[١] د / حقى اسماعيل – المرجع السابق – ص ٥٧٦ .
ود / محمد عصفور – وقاية النظام الاجتماعى – المرجع السابق – ص ٧٦ حتى ٧٩ .
[٢] د / محمد عصفور – وقاية النظام الاجتماعى – المرجع السابق – ص ٧٧ وما بعدها .
[٣] د / حقى اسماعيل – المرجع السابق – ص ٥٧٠ .

فالمحكمة العليا قد ساندت الى ابعد حد حرية الاجتمـــاع ، حتـــى بالنســبة للاجتماعات التى لم تكن تلقى ترحيبا شعبيا طالما كانت مثل هذه الاجتماعات سلمية ولا تسمح المحكمة للسلطة التشريعية او للجهات الادارية بتقييد هـــذه الحريـــة الا لكفالة امرين :-

الأول: ان يكون التجمع هادئا وسلميا ، وهذا القيد ليس من صنع المحكمة وانمـــا جاء به النص الدستورى نفسه .

والثانى:- ان يكون مكان الاجتماع مما يجوز التجمع فيه دون اخـــلال بحقـــوق الاخرين وتظهر قيمة هذا القيد بالنسبة لعقد الاجتماعـــات فـــى الشـــوارع والحدائق العامة [1] .

لذلك فان قضاء المحكمة العليا يكشف عن ضرورة وجود ضوابط لممارسة حرية الاجتماع وقد اوضحت المحكمة هذه الضوابط فى الاتى :-

- عدم جوازاخضاع هذه الحرية للرقابة السابقة .
- ان يكون استعمالها لغرض مشروع .
- ان يكون تدخل المشرع لتنظيم ممارستها باجراءات معقولة يستمدها من طبيعة استعمالات الاماكن العامة [2]

ومن ذلك يتضح ان حرية الاجتماع تعرضت فى الواقع الى قيـــود تتعلـــق بظروف المجتمع والنظام العام ومعايير اخرى مختلفة . سنوضحها فى حينه .

---

[1] د / كريم يوسف احمد كشاكش - المرجع السابق - ص ٥٧ ، ص ١١٥ ود / احمد كمال ابو المجـــد - الرقابـــة على دستورية القوانين - المرجع السابق - ص ٣٩٨ .

[2] د / حسن على - حقوق الانسان - المرجع السابق - ص ١٨٧ ود/ احمد كمال ابو المجد -الرقابة على دســـتورية القوانين - المرجع السابق - ص ٣٩٨ . د / محمد عصفور - وقاية النظام الاجتماعى - المرجع لاســـابق - ص ٦٨ .

وكما يقول فرانكفورتر فى حكم صادر سنة ١٩٤٦ ان الدستور لا يسمح بحرية مطلقة ما – حتى بالنسبة لحرية الاجتماع – وانما يقيدها " واجب احترام المقتضيات الاخرى التى يعد تحقيقها ضروريا لكرامة الانسان وامنه "

وان كانت المحكمة قد اقرت تقييد حرية الاجتماع الا انه يجب حصر هذه القيود فى نطاقها الحقيقى ، فالمغالاة فى تقييد الحريات فى غير ضرورة تعنى هدما للبناء الديمقراطى ، والتسامح فى الحريات العامة ومنها حرية الاجتماع قد يؤدى بسلامة وامن الدولة ذاتها [١] .

موقف المحكمة العليا من الترخيص بعقد الاجتماع :-

نظام الترخيص كان متبعا فى ولايات امريكية كثيرة ، وكان القضاء فى الماضى يؤيد هذا النظام فكان يؤيد الادارة فى عدم اعطاء تراخيص حتى ولو كان الرفض تعسفيا [٢] ففى احدى القضايا (دافيز ضد مساشو ستسى) Davis V.Masschu . Setts ايدت المحكمة العليا امراً صادراً من مدينة بوسطن كان يقضى بضرورة الحصول على ترخيص. من العمدة فى حالة ما اذا اراد شخص ان يخطب فى الجمهور ، فقد اعتبر هذا الامر لائحة خاصة لاستعمال الاماكن العامة ولم يعتبر موجها ضد الحرية.

واذا كان القضاء قد ايد نظام الترخيص فى الماضى الا انه لم يجعل هذا النظام ملطقاً فى يد الادارة بل وضع لهذا النظام قيوداً وضوابط ، فقد ذهبت المحكمة العليا عام ١٩٤١ فى قضية كوكس ضد نيوهاشير V.New Hamph Cox shire الى ان الدستور لا ينكر على السلطات المحلية حق نظام الترخيص اذا كانت مباشرة السلطة التقديرية الممنوحة للموظف المنوط به امر الترخيص محددة تحديدا لا اسراف فيه.

---

(١)فى ذلك المعنى دكتور / حسن احمد على – ضمانات الحريات العامة – المرجع السابق – ص ١٦٢.

[٢] د / محمد عصفور – الحرية فى الفكرين الديمقراطى والاشتراكى – المرجع السابق – ص ١٤٣ .

وقد اقرت المحكمة فى هذه القضية دستورية قانون يشترط الحصول على اذن وترخيص خاص قبل القيام باى استعراض او مظاهرة منظمة وقد لا حظت المحكمة ان حماية الحقوق الفردية تقتضى وجود مجتمع متماسك يحرص على حماية النظام العام الذى لا تقوم الحرية نفسها بدونه [١]

هذا وقد اباحت مدينة هافردى جراس Havre de Grace فى ولاية ماريلندا Maryland استعمال منتزهها للاجتماعات العامة ، الا ان العرف جرى على الحصول على ترخيص بالاجتماع فى المنتزه المذكور ، وقد طلب مندوبو شعبة " شهود الله " ترخيصا من اجل هذا الغرض ، الا ان طلبهم رفض بعد تحريات واستعلامات ، ولكنهم عقودا اجتماعهم ورغم انه لم يقع فيه ما يخالف السلم ، فقد قبض على اثنين منهم وحكم عليهما بغرامة (قضية نيوتكو ضد ماريلند) [٢]

واذا كانت المحكمة العليا فى امريكا تؤيد نظام التراخيص فى الماضى ، الا انها قد هدمت هذا التقليد ، فقد رات فى قضية لاحقية (هيج Hague) ان نظام التراخيص يناهض الدستور بما يفرضه من قيد سابق على حرية الاجتماع فقد كان الامر يحتاج الى ترخيص لجميع الاجتماعات فى الامكنة العامة وكان يجوز للموظف المنوط به الترخيص ان يرفضه استنادا الى حجة منع الشجار والغوغاء والشغب ، فوقائع الدعوى توضح ان سلطة الترخيص قد اتخذت اداة تعسفية لمنع ممارسة الحرية ، وقد أشارت المحكمة الى ان الموظفين المنوط بهم الترخيص لا يجوز تخويلهم سلطة تعسفية لمصادرة الحرية ايا كان الستار القانونى الذى يحتجون بالعمل فى ظلة ، وقد علقت المحكمة فى هذه الدعوى على اهمية حق المواطنين فى استعمال الشوارع والمتنزهات لتبادل الاراء فى الشئون الوطنية [٣]

---

(١) تعليق بقلم القاضى جاسبر . ى برلتون - مجلة مجلس الدولة - السنة الثانية ١٩٥١ - ص ٤٥٤ ، د/احمد كمال ابو المجد - المرجع السابق - ص ٣٩٨ .

(٢) تعليق بقلم القاضى - جاسبر .ى . برلتون . سالف الذكر - ص ٤٥٧ .

(٣) Hague V. Committee of Industrial organization . 307 U.S.P 496 (1930) .

وعلى ذلك فقد أستقرت المحكمة العليا فى أمريكا منذ عام ١٩٣٩ على عدم دستورية أى لائحة تشترط الحصول على أذن كتابى من رئيس البوليس فى المدينة قبل عقد أى أجتماع فى شوارعها أو طرقها أو حدائقها العامة حتى ولو كان رفض الادارة للأذن للحيلولة دون الأخلال بالامن أو احداث حالة من الفوضى والاضطراب.[١]

هذا وقد وسعت المحكمة العليا فى حماية حرية الاجتماع وخاصة حرية عقد الاجتماعات الدينية ، فقد اصدرت المحكمة حكمين فى يوم واحد عام ١٩٥١ قررت فى الاول قضية Niemetkov V.Maryland عدم دستورية لائحة تشترط الاذن السابق وذلك على اساس ان التقييد السابق للحرية يتعارض مع النصوص الدستورية التى قررت حماية حرية الاجتماع ، وفى الحكم الثانى قضية . . Kunz V.Newyork.

قررت المحكمة براءة احد القساوسه كان قد عقد اجتماعا دينيا فى بعض شوارع نيويورك دون الحصول على اذن سابق ، وقد قررت المحكمة ان رفض منح الاذن دون فحص الظروف الجديدة يعتبر نوعا من العقاب لم يأذن به الشارع [٢]

وعلى ذلك فان المحكمة لم تقر الرفض بمنح الترخيص فى عقد الاجتماع اذا كان مبنيا على منع الشغب فقط واعتبرت هذا المنع للترخيص غير مشروع لما فى ذلك من مصادرة للحرية ويعتبر المنع غير مشروع ايضا اذا استخدم لكبح الازاء التى لا تصادف هوى فى النفوس ، وعلى ذلك اعتبر رفض الترخيص – بسبب وجود ميول خاصة لدى المجتمعين ليس من شأنها التأثير على النظام العام .

---

[١] د / احمد كمال ابو المجد – الرقابة على دستورية القوانين – المرجع السابق – ص ٣٩٦ .

[٢] مشار الى هذين الحكمين لدى د / احمد كمال ابو المجد – المرجع السابق – ص ٣٩٦ ، ٣٩٧ وقد علق سيادته على الحكم الثانى بانه قد اسرف فى حماية حرية الاجتماع اسرافا يمكن ان يكون محل نقد ونظر . ذلك ان هذا القس قد تقدم فعلا بطلب اذن من الجهة الادارية المختصة الا انها رفضت منحه هذا الاذن ، استنادا الى انه سبق ان منح مثل هذا الاذن فاستعمله فى عقد اجتماع شدر فيه الهجوم على بعض الطوائف الدينية التى تخالفه فى الرأى مما هدد بوقوع اضطراب فى الامن .

- غير مشروع لان هذا الرفض يؤدى الى انكار المساواه فى حماية حريات جميع المواطنين بل ان رفض الترخيص يعتبر رقابة سابقة على حق المواطنين فى ابداء رايهم وهو ما يتعارض مع الدستور [1].

ورغم ان المحكمة قد اعتبرت ان الاذن السابق لممارسة حرية الاجتماع يخالف الدستور ووسعت فى هذا المعنى ، الا انها لم تجعل حرية الاجتماع حرية مطلقة تستعصى على التقييد أو التنظيم ، فحماية المحكمة تنصرف فقط الى مجرد الحق فى التجمع ، ولا تنصرف الى ما يصاحب التجمع من اخطار تهدد الامن فى اى صورة من صورة ، ففى بعض الحالات اقرت المحكمة نظام الترخيص لاعتبارات تتعلق بالزمان والمكان وطريقة اقامة الاجتماع ، واعتبرت ان نظام الترخيص لهذه الاعتبارات لا يتنافى مع الاحكام العامة للدستور . وان امن الجمهور وراحته يبرر نظام الترخيص . فلا تمتد حماية المحكمة الواسعة الى صورة خاصة من الاجتماعات والتى لا تقف عند مجرد التجمع كالاستعراضات والمواكب السياسية او الدينية المنظمة ، فهى فى الواقع مزيج من استعمال حرية الاجتماع ومن النشاط السياسى الايجابى ، فى مثل هذه الاجتماعات اقرت المحكمة العليا نظام الترخيص [2]

<u>موقف المحكمة العليا من منع الاجتماعات :</u>

اوضحنا ان المحكمة الاتحادية العليا قد استقرت على انكار سلطة الادارة فى وضع نظام التراخيص لحرية الاجتماع واطلقت هذه الحرية بدون ترخيص ولكن بشرط الا تكون ممارسة هذه الحرية مرتبطة باى نشاط آخر ، فقد هدمت هذه المحكمة – على ما سبق ذكره – فى قضية Hague ، نظام التراخيص باعتباره يخالف الدستور ، الا ان المحكمة قد ذهبت الى أكثر من ذلك فى ذات القضية

---

[1] د / محمد الطيب - المرجع السابق - ص ٢٥٠ .

[2] د / احمد كمال ابو المجد - المرجع السابق - ص ٣٩٧ ود / محمد الطيب - المرجع السابق - ص ٢٥٠ و د / محمد عصفور - الحرية فى الفكرين - المرجع السابق - ص ١٤٣،١٤٤ .

فانكرت سلطة الادارة فى منع عقد الاجتماع العام قبل عقده وذلك بحجة توقى اخلال بالامن يحتمل ان يحدث كرد فعل لعقد الاجتماع من خصوم عاقدى الاجتماع

وعلى ذلك فالمحكمة قد وضعت المبدأ وهو عدم جواز منع عقد الاجتماع العام بواسطة الادارة قبل عقده لمجرد الاحتجاج بان عقد الاجتماع يؤدى الى احتمال حدوث اخلال بالامن ، الا ان المحكمة لم تستقر على هذا المبدأ وانما ادخلت عليه استثناءات فقد سايرت المحكمة ذات المبدأ الذى ارسته فى قضية Hagueوذلك فى قضية 1949 Termimuello .V.Chicego . الا ان المحكمة اخذت بعكس هذا المبدأ فى قضية Feiner V.Newyorkحيث وجه الى المجتمعين تهمة السلوك غير النظامى dis or derly conduct[1]فالمحكمة اتخذت من مبدأ عدم جواز منع الاجتماع العام استثناء،الا ان اعمال هذا الاستثناء يشترط الخطر ، وهذا الخطر يجب ان يكون حالا وجسيما . وقد اوضح القاضى براندیز Brandeis ذلك فى قضية هرتنى ضد كاليفورنيا،٢٧٤الولايات المتحدة٣٥٧. Whitney V.california, 274 u.s 357حيث ذهب الى " إن الخوف من وقوع ضرر جسيم لا ينهض وحدة مسوغا لالغاء حرية القول والاجتماع والعصف بهما ... فلكى يسوغ الحجر على حرية الكلام ينبغى ان يكون ثمة سبب معقول للتوجس من وقوع شر وبلاء مستطير اذا ما أطلق لهذه الحرية العنان ، ويجب ان ينهض مبرر معقول للاعتقاد بان الشر المبتغى توقيه هو شرط خطير " [2].

وتتخذ المحكمة من فكرة " الخطر الواضح القائم " معياراً لتحديد المدعى الذى يسمح للادارة او التشريع للتدخل لتقييد او منع حرية الاجتماع ، فطبقا لما استقرت عليه المحكمة العليا انه لا يجوز المساس بحرية الاجتماع الا اذا ادى

---

[1] د / محمد عصفور – الحرية فى الفكرين – المرجع السابق – ص ١٤٦ .

[2] تعليق القاضى – جاسبر . ى . برلتون – مجلة مجلس الدولة – المرجع السابق – ص ٤٤٦

استعمالها الى خطر قائم وواضح يهدد بوقوع اضرار اكبر وابعد مدى من مجـــرد قلق السامعين او توترهم ، او نشوب الخلاف بينهم[١]

ونخلص من ذلك ان المحكمة الاتحادية العليا فى الولايات المتحدة الامريكية قد ارست المبدأ فى انكار سلطة الادارة فى منع الاجتماع العام الا ان يكـــون ثمـــة سبب معقول من وقوع شرخطير،فمجرد الخوف من وقوقع الضرر لايكفى مبرر لمنع الاجتماع.

موقف المحكمة العليا من فض الاجتماع العام :

لم تقف حماية المحكمة العليا لحرية الاجتماع عند مجرد حماية هذه الحرية من تعرض سلطة الادارة لها بالمنع او عدم الترخيص بممارســـتها وانمـــا تعـــدت الحماية ذلك الحدود فقد انكرت المحكمة سلطة الادارة فى فض الاجتماع العام بعـــد انعقاده ففى مارس ١٩٦١ قامت جماعة كبيرة من طلبه المعاهد العليا من الزنـــوج بعقد اجتماع فى المجلس البلدى لولاية كارولينا الجنوبية ، وذلك للاحتجـــاج علـــى التفرقة العنصرية ، وقام الطلبة الزنوج بمسيرة وانشدوا اناشيد وتجمع جمهورغفير، وقدر البوليس ان الامن مهدد رغم ان الطلبة لم يقدموا على شئ يتســـم بـــالعنف ، وطلب البوليس من الطلبة التفرقة وفض الاجتماع ، وعندما رفضوا تـــم القبـــض عليهم ، وقدموا للمحاكمة ، وصدرت احكام بالادانة على معظمهم الا ان المحكمـــة العليا نقضت هذه الاحكام ، وجاء فى حيثيات الحكم " ان التعديل الدستورى الرابـــع عشر لا يسمح بتحريم التعبير السلمى عن الرأى حتى ولو كان هذا الـــرأى غـــير شعبى " [٢].

وقد ذهب احد قضاة المحكمة الى ان من حق الخطباء انفسهم ان يلتمســـوا حماية البوليس لهم من تهديدات اولئك الذيـــن يســـعون الـــى احبـــاط مثـــل هـــذه

---

[١] سنوضح فكرة الخطر القائم فى الفصل الثانى من هذا الباب .

[٢] Marthin Diamond , winston Mills Fisk & Herbet Garfinkel : the Democratic Republic, 2 nd ed., and Menally & company chicago 1971 , P.489 .

الاجتماعات، وفى هذا يقول القاضى " اذ لم يتلق هؤلاء الحماية المنشودة من جانب البوليس بل اسلمهم البوليس الى اولئك الذين يرمون انزال الفشل باجتماعاتهم ، فان البوليس يصبح بذلك الرقيب الجديد على الحرية " وقد اجابت المحكمة على ذلك بالقول " ان المحكمة تقدر بحق ان ما يصدر من جمهور معاد من الحاضرين من تذمر واعتراض عاديين لا يجوز ان ينهض وسيلة لاسكات خطيب ، كما انها لا تنكر الخطر الماثل فى تخويل رجال البوليس ممن تفيض نفوسهم حماسة سلطة تقديرية مطلقة فى فض الاجتماعات العامة التى تعقد بطريقة غير قانونية ، فالولاية لا يجوز لها ان تلقى بغير وجه حق حرية تبادل الاراء ، دينية كانت اوغير دينية ، تحت ستار المحافظة على ظروف معينة (قضية كنتويل ضد كونكتيكت) . " "Cantwell V.connecticut غير اننا لا نواجه مثل هذه الحالة اذا يمكن ان يقال من جهة بان البوليس لا يمكن استخدامه كاداة لكبح الاراء التى لا تصادف هوى فى نفوس الشعب .

كما يمكن ان يقال من جهة اخرى انه عندما يجاوز الخطيب حدود الجدل والاقناع ويعمد الى التحريض على الشغب ، لا يكون محظوراً على البوليس منع الاخلال بالنظام العام .ومن ذلك يتضح ان المحكمة الاتحادية العليا فى الولايات المتحدة الامريكية قد حظرت على سلطة الادارة فض الاجتماعات العامة بعد عقدها ، وقد اعتبرت حرية الاجتماع حق مقدسا لا ينتقص من قدرة ، بشرط ان يكون التجمع هادئا ولا ينتقص من حقوق الاخرين .

المبحث الثالث

حرية الاجتماع فى فرنســـا

تقررت حرية الاجتماع العام فى فرنسا منذ القدم ، ولكنها تأثرت بالظروف السياسية للدولة تأثرا كبيرا . فقبل الثورة الفرنسية وصل التأثير الى حد حظرها الا بترخيص ، وذلك على اساس ان عقد الاجتماع العام مـــن حـــق الملـــك وحـــده ، وبصدور اعلان الحقوق عام ١٧٨٩ وان لم يتضمن نص صريـــح – كمـــا ســـبق ايضاحه – على حرية الاجتماع الا انه تضمن فى المادة الحادية عشر النص علـــى ان " حرية تبادل الافكار والاراء هى اثمن حق من حقوق الانسان لذلك يحق لكـــل مواطن ان يتكلم ويكتب ارائه فى صحف مطبوعه بكامل الحرية " بذلك اصبحـــت حرية الاجتماع مشروعه .

وقد نصت ديباجة الدستور الفرنسى الحالى الصادر فى ١٩٥٨/١٠/٤ على ان " الشعب الفرنسى يعلن رسميا ارتباطه بحقوق الانسان وبمبادئ السيادة الشعبية كما حددها اعلان الحقوق الفرنسى عام ١٧٨٩ واكدتها واكملتها ديباجة عـــام ١٩٤٦ " وبذلك فان المشرع الدستورى الفرنسى فى دستور ١٩٥٨ الحالى يكون قد اكد على الحريات التى اقرها اعلان الحقوق الفرنسى الصادر عـــام ١٧٨٩ ومنـــها حريـــة الاجتماع العام ، وان لم يتعرض لها بصفة مباشرة .

هذا بالاضافة الى ان المادة الثانية من ذلك الدستور نصت على حرية الفكر وحرية الرأى ، وقد سبق ان اشرنا الى ان حرية الاجتماع العام تعتبر من وســـائل ممارسة حرية الرأى والفكر .

ومما يؤكد ايضا ان الدستور الفرنسى نص بطريقة ضمنية علـــى حريـــة الاجتماع العام ، ان المادة الخامسة والخمسين منه جعلت المعـــاهدات والاتفاقيـــات التى يتم التصديق او الموافقة عليها لها قوة اعلى من قوة القوانين ، وعليه تكـــون الاتفاقية الاوربية لحماية حقوق الانسان والحريات الاساسية الصادرة بمدينة رومـــا سنة ١٩٥٠ والاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية الصـــادرة عـــن الجمعيـــة

العمومية للامم المتحدة سنة ١٩٦٦ اللتان تتضمنان النص على حرية الاجتماعات العامة والسابق الاشارة اليهما اصبحا ذات قوة اعلى من قوة القوانين في فرنسا وذلك بعد ان تم التصديق عليهما بواسطة البرلمان الفرنسي ولا يجوز لاى من القوانين الفرنسية مخالفاتها او الخروج عليها .

ولكن حرية الاجتماع فى فرنسا لم تنل حظها الاوفى من التنظيم الا بصدور قانون ٣٠ يوليو سنة ١٨٨١ والذى اكتفى فى عقد الاجتماع العام بالاخطار عنه مع اتباع احكام معينة سنوضحها فى السطور القادمة ، الا انه فى سنة ١٩٠٧ الغى المشرع هذا الاخطار وذلك بقانون صدر فى ١٩٠٧/٣/٢٨ على اساس ان هذا الحق ليس الا صورة من صور التعبير عن الراى فلا يجوز تقييده الا فى حدود كفالة حرية الاخرين وعدم الاخلال بالنظام العام ، ولكن ظروف فرنسا السياسية سرعا ما لبثت ان اخضعت ممارسة هذه الحرية لنظام الترخيص ، وكان ذلك بمجرد تعليمات ادارية وليس بقانون ، استنادا الى مرسوم بقانون صدر فى ١٩٣٥/١٠/٢٣ خاص بمنع المظاهرات العامة ، الا انه بتغير الظروف الغى الترخيص واكتفى بالاخطار وذلك بمرسوم صدر فى ١٩٤٤/٨/١٩ ثم اعيد نظام التزخيص مرة اخرى بمرسوم ١٩٤٧/٩/١٧ [١] .

وان كان دستور ١٩٤٦ الصادر فى ١٩٤٦/١٠/٢٧ لم ينص على حرية الاجتماعات العامة [٢] الا ان هذا الدستور قد احال الى اعلان الحقوق الفرنسى ، فلا شك من وجود هذه الحرية فى ظل هذا الدستور لانها تعتبر ضمن ما ورد باعلان الحقوق وقد نصت ديباجة الدستور الفرنسى الحالى الصادر فى ١٩٥٨/١٠/٤ على ان " الشعب الفرنسى يعلن رسميا ارتباطه بحقوق الانسان وبمبادئ السيادة الشعبية كما حددها اعلان عام ١٧٨٩ واكدتها ديباجة عام

---

[١] د / محمد الطيب - رسالته سابق ذكرها - ص ٢٤٨ ، ٢٤٩ .

[٢] Georges Berlia, Le projet de constitution Française du 19 aurit 1946 Revue du droit public 1946 piérre Bayart. Pour une philosophic de la constitution, Editions sociales du Nord , 1946 .

١٩٤٦.[١] وبذلك فان المشرع الدستورى الفرنسى يكون قد اكد على الحريات التى اقرها اعلان الحقوق الفرنسى الصادر عام ١٧٨٩ ومنها حرية الاجتماع العام .

وعلاوة على تاكيد المشرع الدستورى والعادى لحرية الاجتماع العام ، فقد تاكدت هذه الحرية من جانب الفقه والقضاء الفرنسيين .

وعلى هدى من ذلك نتناول فى مبحث اول التنظيم القانونى لحرية الاجتماع العام فى فرنسا وفى مبحث ثان موقف الفقة والقضاء الفرنسيين من حرية الاجتماع العام فى فرنسا .

---

[١] " Le peuple Français proclame solennellement son attachement aux Droits de L'homme et aux principes de la souerainete nationaletels qu'ils sont ete defines par la Declaration de 1789 confirmee et complétée par le préambule de lu constitution de 4461 نصوص هذا الدستور منشورة بمجلة القانون العام الفرنسية عام ١٩٥٨ .

المطلب الاول

التنظيم التشريعى لحرية الاجتماع فى فرنســـا

الاجتماع العام – على النحو السابق ذكره – هو الذى ينعقد فى مكان عـــام بقصد عرض رأى معين يهم فئة كبيرة من الافراد أويهم المجتمع كله ، ويحضـــره عدد غير محدود ولا معروف بأشخاصه ، هذا الاجتماع العام ينظمه فـــى فرنســا قانون الاجتماعات العامة الفرنسى الصادر فى ٣٠ يونيو عام ١٨٨١ وهو القـــانون السارى والمعمول به حتى اليوم ، ويتكون من ثلاث عشرة مادة ، ادخـــل عليـــها بعض التعديلات على النحو الاتى بيانه .

والقاعدة فى فرنسا ان مماسة حرية الاجتماع تخضع للمبـــدأ العـــام الـــذى تخضع له كل الحريات وهو السماح بالممارسة دون قيود ، ولكن مخاطر الحفـــاظ على النظام العام تقتضى من سلطة الضبط وضع حدود لممارسة حرية الاجتماع [١] وقد قنن القانون سالف الذكر هذا المبدأ وهو مبدأ حرية الاجتماعات العامة .

" Comme pour la plupart des droits de la personne, le principe est ici aussi celui de la liberte, mais les imperatifs du maintien de L'ordre conduisent egalement L'autorite de police a prescrire certaines limitations " .

" Le prencipe de la liberte de reunion est pose a L'article 1 er de la loi du 30 July 1881, qui stipule : "Les reunions publiques sont libres " .

حيث اعلنت المادة الاولى منه " الاجتماعات العامة حرة ، ويمكن ان تنعقـد بغير اذن سابق مع مراعاة الشروط المنصوص عليها فى هذا القانون" [٢].

وطبقا لهذا النص فان القاعدة هى مبدأ حرية الاجتماعات العامـــة ، ولكـــن هذه القاعدة ليست مطلقة من كل قيد ، وانما هى حرية نسبية فى حدود القانون .

---

[١] RoBERT (J.) Op les libertes publiques . P.508 .

[2] Les reunions publiques sont libres . Elle pouvent avoir lieu sans autorisation prealable sous les conditions prescrites par les articles suivants .

وعلى ذلك نتناول تنظيم ممارسة حرية الاجتماعات العامة فى ثلاث فـــروع ، نستعرض فى الاول شروط ممارسة حرية الاجتماع العام ، وفى الثانى القيود التـــى ترد على حرية الاجتماع العام ، وفى الثالث العقوبات المقررة على مخالفة قـــانون الاجتماعات العامـــــة .

الفرع الاول
شروط ممارسة حرية الاجتماعات العامة
فى فرنســـا

الحرية التى تقررت للاجتماعات العامة بمقتضى قانون الاجتماعات العامـــة الصادر فى ٣٠ يونيو سنة ١٨٨١ ليست مطلقة بل هى حرية نســـبية ، لا يمكـــن ممارستها الا بتوافر عدة شروط ، اوضحها المشرع ، وتتمثل فى اخطـــار الادارة سلفا ، وتشكيل لجنة مسئولة عن تنظيم الاجتماع ، بالاضافة الى شـــروط تتعلـــق بمكان وزمان انعقاد الاجتماع.وهذه الشروط نتناولها بالتفصيل فى السطور التالية

اولا :- اخطار الادارة :-

تطلبت المادة الثانية من القانون سالف الذكر ضـــرورة اخطـــار الادارة ســـلفا[1] déclaration préalable عن اى اجتماع عام وقد اشترط القانون فى المادة الثانيـــة ايضا بعض البيانات التى يستلزم ان يشتمل عليها الاخطار ، فيجب ان يشمل علـــى بيان الزمان والمكان المحددين للاجتماع ، وان يوقع عليه اثنان مـــن الاشـــخاص المتمتعين بالحقوق المدنية والسياسية ، وبشرط ان يكون احدهما على الاقل مقيمـــا فى الجهة التى ينعقد فيها الاجتماع [2] .

---

[1] سوف نوضح الفرق بين الاخطار والترخيص عند التعرض لتنظيم ممارسة حرية الاجتماع العام فى مصر وذلـك فى الباب الثانى من هذه الرسالـــة .

[2] Piérre – Marie Martin : Op . Cit . P.439 .

د / سعد عصفور – حرية الاجتماع – المرجع السابق – ص ٢٥٠ .

ويتعين ان يقدم الاخطار قبل موعد الاجتماع باربع وعشرين ساعة على الاقل ، الا اذا كان الاجتماع انتخابيا فتنقص المدة الى ساعتين فقط . وبمقتضى المادة الخامسة يعتبر الاجتماع انتخابيا réunion électorale. اذا كان الغرض منه اختيار المرشحين لوظائف انتخابية عامة أو سماعهم ، ولم يسمح بحضوره الا لناخبى الدائرة والمرشحين واعضاء المجلسين ووكلاء المرشحين . ويقدم الاخطار الى سلطات الضبط الادارى المختصة وهى فى باريس مدير البوليس وفى المحافظات والمراكز يقدم الى المحافظ وفى الاحياء يقدم الى مساعد المحافظ اما باقى المقاطعات فيقدم الى العمدة . وعلى سلطات الضبط الادارى المختصة ان تعطى ايصال بالاخطار لمن قدمه ، يثبت فيه ساعة تقديم الاخطار ، واذا لم يتم تسليم الايصال فللمخطرين حق اللجوء الى القضاء الادارى ، والادارة ملزمة بتسليم الايصال . (1)

<u>الغاء شرط الاخطار</u> : فى ٢٨ مارس سنة ١٩٠٧ صدر قانون لتعديل احكام قانون ٣٠ يونيو سنة ١٨٨١ الخاص بالاجتماعات العامة ونص فى المادة الاولى منه على ان " الاجتماعات العامة يمكن عقدها بدون اخطار سابق مهما كان موضوعها "

" les réunions publiques quel qu'en soit L'objet pouront etre tenues sans declaration préalable " .

ونصت المادة الثانة من ذات القانون على ان " تلغى من قانون ٣٠ يونيو سنة ١٨٨١ وقانون ٩ ديسمبر سنة ١٩٠٥ وقانون ٢ يناير سنة ١٩٠٧ الاحكام المخالفة للمادة الاولى من هذا القانون " .

---

(1) Ibid, P.441 et 442 .

مذكرة مفوض الحكومة BAUDOUIN بشان قضية ضد جمعية Alba stella وصدر فيها حكم مجلس الدولة راجع ذلك فى

M. Labeloulle et cabanes : chronique generale de jurisprudence administratif, A.J.D.A1972.P.607 .

وبهذا القانون تم الغاء شرط اخطار سلطات الضبط الادارى قبل عقد الاجتماع العام ، وبذلك تم اعفاء الاجتماعات العامة من شرط الاخطار ، واصبحت الاجتماعات العامة فى فرنسا غير مقيدة بهذا الشرط ، اى كان نوع الاجتماع العام ، حتى الاجتماعات الدينية التى كان يعقدونها الكهنة خدمة للكنائس [1]

ثانيا :- مكان وزمان انعقاد الاجتماع العام :

لا تجيز المادة السادسة من القانون سالف الذكر عقد الاجتماعات فى الطريق العام Voie publique حيث نصت على انه لا يجوز عقد الاجتماعات العامة فى الطريق العام . Les reunions ne peuvent etre tenues sur la voie publique

" وهذا الشرط يفترض ان المشرع يضع نصب عينيه ان عددا معينا من الاشخاص يجتمعون قصدا فى مكان يتسنى للشعب ارتياده ، وعلى هذا النحو يجب ان تفهم عبارات المادة السادسة التى تحظر عقد الاجتماعات فى الطريق العام ، فهى خاصة بالاجتماعات المشكلة عمدا De reunions formees intentionnellament وتخضع للقانون ، ولا تنسحب على التجمعات التى يمكن ان تتكون عرضاً " [2].

وقد حظرت المادة السادسة امتداد الاجتماعات العامة الى ما بعد الساعة الحادية عشر ليلا او حيث تتراخى الساعة المحددة لغلق المحلات العامة الى ما بعد ذلك ، حيث اضافت هذه المادة انه " لا يجوز ان تمتد هذه الاجتماعات الى ما بعد الساعة الحادية عشر مساء ، ومع ذلك ففى الجهات التى يتاخر فيها مواعيد اغلاق المحلات العامة فللاجتماعات ان تمتدحتىالساعة المحددة لاغلاق هذه المحال " [3].

---

[1] أ / عبد اللطيف محمد - التشريع السياسى فى مصر - المرجع السابق - ص ١٠٨ .

[2] نقلا عن د / سعد عصفور - حرية الاجتماع - المرجع السابق - ص ٢٥١ ، ٢٥٣ .

(3) Elle ne peuvent se prolonger au dela de onre heruryes du soir, cependent dans les localites au la fermeture des etablissements publics a lieu plus tard, elle pourront se prolonger jus qu'a l'heure Fixee pour la fermeteur de ces etablissements".

ثالثا : اللجنة المسئولة عن تنظيم الاجتماع :

اشترطت المادة الثامنه من قانون سنة ١٨٨١ ان يكون لكل اجتماع لجنة تتشكل من ثلاثة اعضاء على الاقل ، ينتخبها المجتمعون ، وتكون مسئولية عن حفظ النظام فى الاجتماع او منع كل المخالفات القانونية والخطب المعارضة للنظام العلم والاداب ، او المنطوية على الدعوى لارتكاب فعل يعد جناية او جنحة .

واذا لم يبين الاخطار اعضاء اللجنة وجب على المجتمعين اختيارهم واذا تخلت اللجنة عن حفظ نظام الاجتماع العام سواء عن طيب خاطر او نتيجة للضوضاء والصخب ، فانه يجب ان يفض مثل هذا الاجتماع فورا ، والا اصبح تجمهرا يعاقب عليه القانون [١]

ويسأل اعضاء اللجنة عن مخالفة احكام القانون الخاصة بالاخطار – قبل الغائه – وتنظيم الاجتماع . [٢]

باستعراض هذه الشروط يتضح ان المشرع الفرنسى قد خفف كثيرا من شروط ممارسة حرية الاجتماع العام ، فقد تبين لنا الغاء المشرع الفرنسى لشرط الاخطار السابق على عقد الاجتماع العام وذلك على نحو لم يتحقق فى مصر حيث ان المشرع المصرى ، حسبما سنرى مازال يتمسك بشرط الاخطار السابق ويكبله بشروط وبيانات معقدة تصل به الى درجة الترخيص ، هذا و قد خفف المشرع الفرنسى من شرط المكان . فقط حظر عقد الاجتماعات فىالطريق العام فقط بينما سنجد المشرع المصرى قد وسع فى هذا الحظر ، حيث حظر عقد الاجتماعات العامة فى اماكن العبادة او فى المدارس او غيرها من محال الحكومة .

كما خفف المشرع الفرنسى من شرط الزمان حيث اجاز مد الاجتماعات العامة فى الاماكن التى يتأخر فيها مواعيد اغلاق المحال العامة الى ميعاد اغلاقها دون اذن بذلك من سلطة البوليس ، بينما المشرع المصرى ، حسبما سنرى اشترط

---

(1) Blenayme.M.H:police des réunions, manifestations et attroupements, J.C.A. Fascicule 210 N.32 .

(2) Berthélemy H., traité Elementaire de Droit administratif. 6 eme edit . 1910 . P.270 .

الا يمتد الاجتماع العام الى ما بعد الساعة الحادية عشرة ليلا الا باذن خاص من البوليس .

هذا وقد خفف المشرع الفرنسى من مسئولية لجنة تنظيم الاجتماع حيث قصرها على مخالفة احكام القانون المنظم للاجتماعات العامة ، وذلك على النقيض من المشرع المصرى الذى وسع فى مسئولية هذه اللجنة على نحو ما سنبينه عند داسة تنظيم حرية الاجتماع العام فى مصر فى الباب الثانى من هذه الرسالة .

الفرع الثانى
قيود حرية الاجتماع العام
فى فرنســا

اناط المشرع الفرنسى بهيئات الضبط الادارى ، سلطات تقيد مـــن حريـــة الاجتماع العام وهذه السلطات تعتبر قيد على ممارسة هذه الحرية ، وهى تتثمل فى منع الاجتماع العام ، وحضوره ، وكذلك فضه .

اولا :- منع الاجتماع العام :-

بمطالعة قانون الاجتماعات العامة الصادر فى فرنسا سنة ١٨٨١ يتبين انـه لم يشتمل على اى نص يعطى لهيئات الضبط الادارى سلطة منع الاجتماع العـام ، هذا بالاضافة الى ان المشرع بالقانون الصادر سنة ١٩٠٧ قد الغى شرط الاخطـار السابق للاجتماع العام ، مما يؤكد ان المشرع حظر على هيئات الضبـــط الادارى منع الاجتماع العام .

فالمشرع الفرنسى اخذ على عاتقـــه منـذ ســنة ١٨٨١ تقديـس حريـة الاجتماعات العامة فأخذ يعرض على سلطات الضبط الادارى تكثيف جهودها مـن اجل تمكين الافراد من ممارسة الحريه ، وذلك على عكس النظام المعمول به فـــى مصر ، والذى يضع حرية الاجتماعات العامة تحـــت وطـــأت ســلطات الضبـط الادارى، ففى ظل هذا النظام لا يسوغ عقد اى اجتماع الا بعـــد الحصـــول علـــى تصريح سابق . وذلك على نحو ما نوضحه فى الباب الثانى .

فالنظام المطبق فى فرنسا لا يجيز للادارة سوى اتخاذ ما تراه لازما مـــن اجراءات الامن او الوقاية mesures preventives حفاظا على النظام العـــام ، فمن حق الافراد عقد الاجتماعات ومن واجب الادارة تمكينهم من ذلك فى حـــدود النظام العام ولا يجوز للادارة ان تمنع الاجتماع ما لم يكن المنع هو السبيل الوحيد لحفظ الامن ، فـــالمنع اجـــراء اســـتثنائى وســـلطة لا ينبغـــى لـــلادارة ان تلجـــأ

اليهافى غيراحوال الضرورة [1] وقد راعت الادارة ذلك حين اصدرت منشـــوراتها الدورية المؤرخة ٢٥ سبتمبر و٧ نوفمبر سنة ١٩٢٤ و١٣ فـبراير سـنة ١٩٢٥ بشأن سلطات البوليس حيث اوجبت على البوليس ان يعمل على تفريق وابعـــاد اى مظاهرة تنشأ لتعطيل اى اجتماع قائم ، فهدف البوليس هنا هو تمكين الافراد مـــن ممارستهم لحرية الاجتماع ، واحباط اى محاولة تنقص من حرياتهم .

الا انه بناء على ظروف فرنسا السياسية صدر مرسوم بقانون من الحكومة الفرنسية فى ٢٣ اكتوبر سنة ١٩٣٥ لمنع المواكب والمظاهرات فى الطريق العام ، اصدر وزير الداخلية السيد paganon انذاك منشورا فى ٢٧ نوفمبر سـنة ١٩٣٥

---

(١)فى هذا المعنى د / سعد عصفور - حرية الاجتماع - المرجع السابق ص ٢٥٢ ، ٢٥٣ .

ذكر نصوص هذه المنشورات فى Michel BAFFREY Le droit de reunion en Angleterre et en France , these , université de paris, Faculté de droit , 1937 P,P.148-152

جاء فى المنشور الاول الصادر فى ٢٥ سبتمبر ١٩٢٤ الموجه الى مديرى المقاطعات (ان ثمـة نظام اساسى لحفاظ على حسن النظام والسكينة العامة . انكم ملزمون بالسهر على تطبيقه واتخـاذ التدابير الضرورية من اجل ممارسة حق الاجتماع بما يتطابق مع القانون) .

جاء فى المنشور الثانى الصادر فى ٧ نوفمبر ١٩٢٤ (لقد سبق ان وجهت اليكم منشورا فى ٢٥ سبتمبر نبهتكم فيه الى المبدأ الذى نص عليه تشريعنا بصدد حرية الاجتماع كما دعوتكم الى اتخاذ التدابير الضرورية بما يحقق تطابق الحق الممنوح للمواطنين فى الاجتماع بحرية مع القـانون الا انه وقع مؤخرا بعض حوادث العنف التى شكلت خطورة على حق الاجتماع ويقع علـــى عـاتق السلطة واجب الالتزام بوضع حد لتلك الحوادث مع اتخاذ كافة التدابير لتســهيل مهمـة اللجـان المسئوله بنص المادة ٨ من قانون الاجتماعات بالمحافظة على نظام الاجتمـــاع ومنـع أوجـه الاخلال بالنظام العام . ان الحكومة قد عقدت العزم على الردع التام لكل حوادث العنف الموجهة الى حرية الاجتماعات العامة) .

وجاء فى المنشور الثالث الصادر فى ١٣ فبراير سنة ١٩٢٥ (ان هذه الحوادث تثـير الخوف والفزع لاسيما عندما تعلن بعض الجماعات عن نيتها فـى تنظيـم مظـاهرات مضـادة للجماعات الاخرى أو المشاركين فى بعض الاجتماعات العامة وفى مثل هذه الحالات فان مهمـة الجميع يجب ان تتركز فى منع هذا الاصطدام).

ينص على ان سلطات البوليس " منع المظاهرات ايا كانت اذا كان من شانها ان تثير اضطرابا يهدد النظام العام .. وان لها منع الاجتماعات التى من شانها ان تفضى الى قلاقل بسبب الوقت المحدد لها أو المكان المزمع عقدها فيه او كيفية تنظيمها وفضها" [١]فقد مد من هذا المنشور احكام المرسوم بقانون الخاص بمنع المظاهرات على الاجتماعات العامة ، رغم ان المظاهرات طبقا للنظام الحر مباحة فى الاصل الا انها خاضعة لسلطة البوليس بمعنى انها يجوز منعها وفضها اداريا اذا رؤى انها قد تخل بالنظام العام [٢]بالاضافة الى ان المظاهرات تتكون فى الطريق العام فهى بذلك تكون اشد خطورة على الامن العام من الاجتماعات العامة التى تنعقد فى مكان مقفل [٣]

وما ادعاه وزير الداخلية paganon من ان منشوره صدرتنفيذا للمرسوم بقانون الصادر فى ١٩٣٥/١٠/٢٣ بمنع المواكب والمظاهرات فى الطريق العام يعد منه تجاوزاً لموضوع هذا القانون وعالج حرية الاجتماع باخضاعها لنظام الترخيص [٤] ولما كان هذا المنشور يخالف قانون الاجتماعات العامة الصادر سنة ١٨٨١ ويخالف منطق النظام الذى تأخذ به فرنسا فانه بذلك يفتقر للأسانيد القانونية ، ورغم ذلك وبالاضافة الى ما أثاره من قلق الفقه حيث علق Baffrey بان هذا المنشور يجعل من اليسير جدا منع عقد اى اجتماع عام لمجرد انه يناقش

---

[١] راجع فى ذلك Colliard C.A précis de Droit public , les libertés publiques paris 1950 PP.371 – 370

Rene Brunet , les libertés Individuelles , cours de Doctrat Alexandria 1950 . PP 156 .

[٢] د/محمد الطيب-نظام الترخيص والاخطار فى القانون المصرى-دراسة مقارنة-المرجع السابق ص ٢٤٦ .

[٣] د / سعد عصفور – حرية الاجتماع – المرجع السابق . ص ٢٥٣ .

[٤] راجع فى ذلك

Colliard . C. A. les libertés publiques P.P 371 – 368 . Burdeau, les libertés publiques P.P-190-188 .

موضوعا ما بالمخالفة لاتجاه سياسة الحكومة [١].

ومن المؤسف انه بناء على هذا المنشور حظرت وزارة ليون بلـوم léon Blum عقد اى اجتماع فى منطقة باريس يوم ١٤ اكتوبر سنة ١٩٣٦ ، ولم تسمح للحزب الشيوعى فى الحادى عشر من نفس الشهر ان يعقـد اكـثر مـن عشـرة اجتماعات فى منطقة الالزاس واللورين وذلك من بين ٥٢ اجتماعا كان قد ازمـع عقدها [٢].

وعلى ذلك فانة بمنشور ٢٧ نوفمـبر سـنة ١٩٣٥ اخضعـت ممارسـة الاجتماعات العامة فى فرنسا لنظام الترخيص الا انه بتغيير الظروف السياسية الغى الترخيص واكتفى بالاخطار وذلك بمرسوم صدر فى ٩ اغسطس سنة ١٩٤٤ ثـم اعيد نظام الترخيص مرة اخرى بمرسوم صدر فى ١٧ سبتمبر سنة ١٩٤٧ [٣]

ثانيا : حضور هيئات الضبط الادارى أو القضائى الاجتماع العام .

اناطت المادة التاسعة من قانون ٣٠ يونيو سنة ١٨٨١ بالبوليس حق نـدب موظف ادارى او قضائى لحضور اى اجتماع عام ، وعادة يكون الموظف المنتدب هو العمدة او القائم باعمال البوليس . وللموظف المنتدب الحق فى اختيار المكـان الذى يستقر فيه فى الاجتماع ، وحضورمأمور الضبط للاجتماع سلطة تقديرية له ، فليس ملزما بالحضور ومن ثم يمكن ان يبدأ الاجتماع ويستمر بدون حضـوره [٤] على انه فى حالة الحضور ليس له ان يتدخل فى المناقشات والحوار الذى يجـرى فى الاجتماع[٥]فواجبة يتمثل فى الحفاظ على النظام العام فقط ، بينما اعضاء اللجنة

---

[١] Michel Baffrey : op. Cit. PP.162 .

[٢] نقلا عن د / سعد عصفور - حرية الاجتماع - المرجع السابق - ص ٢٥٥ .

[٣] د / محمد الطيب - نظام الترخيص والاخطار - المرجع السابق - ص ٢٤٨ ، ٢٤٩ .

[٤] Joubrel Albert : Du droit de réunion, thése Faculté de droit de rennes . 1904 . P . 151 .

[٥] Michel Baffrey : op cit . P. 143 .

السمئولة عن الاجتماع هم فقط الذين لهم سلطة ادارة الاجتماع ويتحملون بالتـــالى مسئولية ما يحدث.

على اننا نأخذ على هذا النص ما اعطاه لمأمور الضبط من الحق فى اختيار المكان الذى يستقر فيه فى الاجتماع فقد يختار مكاناً يقلق المحاضرين مما يـــؤدى الى عدم تمكينهم من القاء الخطب المزمع القائها فى الاجتماع .

الا انه يخفف من هذا القيد ان نص المادة التاسعة قد اعطـــت الحـــق فـــى احضار مندوب ادارى أو قضائى ، مما يفهم منه ان المقصود بالحضور هو فـــرد واحد فقط ادارى أو قضائى ، وليس عدداً كثيراً من افراد الضبط ، علـــى خـــلاف نص المشرع المصرى الذى اباح للبوليس دائما الحق فى الحضور [1] وذلك بـــدون تحديد عدد معين مما يؤدى الى ازعاج الافراد المشتركين فى الاجتماع ، فحضـــور فرد واحد طبقا لنص المشرع الفرنسى يخفف بل قد لا يؤدى الى ازعاج المشتركين فى الاجتماع رغم اختياره لاى مكان يجلس فيه .

ثالثا :- فض الاجتماع العام :

اناطت الفقرة الثانية من المادة التاسعة لمأمور الضبـــط ان يـــأمر بفـــض الاجتماع العام ، ولكن لم يعط له هذا الحق بصفة مطلقة ، أو لأسباب فضفاضة كما فعل المشرع المصرى حيث اعطى سلطات الضبط حق فـــض الاجتمـــاع العـــام لاسباب كثيرة متعددة وبالفاظ فضفاضة وذلك على ما سنوضحه فى الباب الثانى .

الا ان المشرع الفرنسى كان دائما يخشى على حريـــة الاجتمـــاع العـــام ، ويخشى من ان يسئ الموظف استعمال سلطة الفض ، لذلك لم يجزله فض الاجتماع الا فى حالتين [2] همـــا :-

---

[1] سنوضح اثر حضور مأمور الضبط للاجتماع العام فى مصر على المشتركين فى الاجتماع العام ، وذلك عند دراسة ممارسة حرية الاجتماع العام فى مصر فى الباب الثانى .

[2] د / سعد عصفور - حرية الاجتماع - المرجع السابق - ص ٢٥٥ .

١ – اذا طلبت ذلك منه اللجنة المسئولة عن تنظيم الاجتماع .

٢ – اذا وقعت اثناء الاجتماع اضطرابات نتيجة مصادمات أو اعمال عنف .

ففى اى من هذين الحالتين فقط فان لمأمور الضبط المفوض فى حضـــور الاجتماع ان يوجه انذار الى المشاركين فى الاجتماع بفضه ، وفى حالة رفض هـذا الانذار فان الاجتماع يصبح تمردا ويجوز من ثم استخدام القوة المسلحة لفضه [١].

هذا بالاضافة الى ان المـــادة ١٣١ مـــن قـــانون البلديـــات Code de communesقد اناطت لمأمور الضبط الادارى أو القضائى المفوض فى حضور الاجتماع اتخاذ كافة التدابير الممكنة للحفاظ على النظام وفى حالة خروج الاجتمـاع على النظام العام فان له الحق فى اخلاء المكان وتفريق المجتمعين . [٢]

---

(١) Bienayme M.H: palice des réunions , manifestations et attroupements, J.C.A. Fascicule 210 m.31.

(٢) Ibid , n.33 .

الفرع الثالث

العقوبات المقررة على

مخالفة قانون الاجتماعات العامة فى فرنسا

نظمت المادتان العاشرة والحادية عشر من قانون الاجتماعات العامةالصادر فى ٣٠ يونيو سنة ١٨٨١ العقوبات المقررة على مخالفة احكام هذا القانون فقد نصت المادة العاشرة على ان " كل مخالفة لنصوص هذا القانون يعاقب عليها بعقوبات البوليس البسيطة مع عدم الاخلال بعقوبات الجنايات والجنح التى ترتكب فى الاجتماعات " .

" Tout infraction aux dispositions de la presente loi sera puni des pienes de simple police sans préjudice des poursuites pour crimes et delits pui pourraient être commis dans les réunious " .

وقد نصت المادة الحادية عشر على ان " المادة ٤٦٣ من قانون العقوبات تنطبق على المخالفات المنصوص عليها فى هذا القانون والدعاوى العمومية والخاصة تتقادم بمضى ستة شهور " .

" L'art 463 C pen est applicable aux contraventions prévues par la present Par La present loi L'action publique et L'action privée se prescrivent par six mois " .

ومقتضى ذلك ان المشرع الفرنسى قد اعتبر جميع الجرائم التى تقع بالمخالفة لقانون الاجتماعات العامة هى بمثابة مخالفات ومن ثم فان العقوبات التى توقع بسببها تكون محكومة بقانون العقوبات الفرنسى الخاص بالعقاب على المخالفات على انه بالنسبة للجنايات او الجنح التى ترتكب داخل الاجتماع العام يطبق عليها عقوبة الجناية والجنحة فلا يستفيد مرتكبها من هذا النص اى انها لا تعتبر مخالفات لقانون الاجتماعات العامة .

وانه بمقتضى المادة الحادية عشر فانه يأخذ بالظروف المخففة المنصوص عليها فى قانون العقوبات حيث احالت هذه المادة الى المادة ٤٦٣ من قانون

العقوبات وهذه المادة خاصة بالظروف المخففة ، ومن ثم فان للقاضى الحق فى ان يحكم بتخفيف العقوبة استنادا الى الظروف المخففة ليصل الى ادنى حد لها ، وهى الحبس يوما واحدا او الغرامة ثلاثون فرنكا أو استبدال الغرامه بالحبس [1] .

وسيرا مع النظام الذى سار عليه المشرع الفرنسى فى اطلاق حرية الاجتماع العام وعدم تقييدها فقد نص على تقادم الدعاوى العامة والخاصة بالنسبة للمخالفات التى ترتكب طبقا لاحكام قانون الاجتماعات العامة بمضى ستة شهور .

وبذلك نرى ان المشرع الفرنسى قد خفف كثير من العقوبات التى تتقرر على مخالفة قانون الاجتماعات العامة بل زاد فى التخفيف بجعل الدعاوى العمومية والخاصة الناتجة عن هذه المخالفات تتقادم بمضى مدة قصيرة وهى ستة شهور ، كل ذلك على نحو يخالف المشرع المصرى الذى اخذ فى التشديد من العقوبات التى تتقرر على مخالفة قانون الاجتماعات العامة على نحو ما نوضحه فى حينه .

---

[1] Albert Joubrel : op.cit . P . 175 .

المطلب الثانى

موقف الفقة والقضاء فى فرنسا

من حرية الاجتماع العام

الدور الايجابى فى تطور الانسان الذى هو محور المجتمع الديمقراطى يأتى من حرية الانسان ذاته وقدرته على التجمع مع اقرانه ليتبادلوا المناقشة والجدل حول المواضيع الاجتماعية والسياسية والثقافية ، وعليه يجب ان تكون حرية الاجتماع مباحة.

وسبق الاشارة الى ان الدستور الفرنسى الحالى الصادر سنة ١٩٥٨ لم يتعرض للنص على حرية الاجتماع العام بصفة مباشرة وصريحة الا انه بالرجوع الى مقدمة الدستور وبعض نصوصه الاخرى نجد ان المشرع الدستورى الفرنسى قد اقر ضمنا حرية الاجتماع العام ، الا ان هذا الاقرار الضمنى لم يضع حدودا موضوعية لهذه الحرية حتى يمكن تحديد كيفية ممارستها ، مما جعل قانون الاجتماعات العامة الصادر فى ٣٠ يونيو سنة ١٨٨١ يستمر العمل به فى ظل دستور ١٩٥٨ وقد صدر هذا القانون على اساس مانادى به بعض الكتاب الفرنسيين فى الفترة من ١٨٧٧ حتى ١٨٧٩ بان الجمهورية للجمهوريين [١] وهو قانون خاص بالاجتماعات العامة دون سواها من الاجتماعات الخاصة [٢] واستمر العمل بهذا القانون فى ظل دستور ١٩٥٨ لوضع حرية الاجتماعات العامة موضع التنفيذ ، ولكن هذا التدخل التشريعى من جانب المشرع الفرنسى هل يعتبر تنظيما لحرية الاجتماع العام ام انه يعتبر قيدا على هذه الحرية [٣] . فهل يوجد فى قانون الاجتماعات العامة الفرنسى قيود على حرية الاجتماع العام ؟ وفى

---

[١] DEGRENNE Marcel – louis : les réunions et les pouvoirs de police , thése , université de caen . Faculté de droit . 1938 . P.46 .

[٢] يراجع الفرق بين الاجتماع العام والخاص فى الفصل التمهيدى من هذه الرسالة .

[٣] سنوضح الفرق بين تنظيم الحرية وقيدها فى الباب الثانى من هذه الرسالة

حالة وجود قيود على حرية الاجتماع فهل تحقق الملاءمة بين حق الافراد فى ممارسة حرية الاجتماع العام وبين حق السلطة فى الحفاظ على النظام العام بحيث نكون بصدد ضوابط لممارسة الحرية ام ان هذه القيود تصل الى درجة الانتقاص من حرية الاجتماع العام ؟ وبالتالى هل تعد هذه القيود ان وجدت مخالفة للدستور ؟

نتعرض لموقف الفقة والقضاء الفرنسيين محاولين ان نصل الى اجابة لكل هذه التساؤلات .

وقبل البدء فى استعراض موقف الفقة والقضاء نشير الى ما سبق من ان تاريخ حق الاجتماع فى فرنسا هو تاريخ شامل لحركة الثورة والرجعية فيها وان هذا الحق كما اعلن جارنييه باج Garnier pagés فى الهيئة التشريعية فى ١٢ مايو سنة ١٨٦٨ . " ان هذا الحق قد خضع لمنطق الظروف المختلفة فاتسع نطاقه العملى احيانا وانكر بشدة احيانا أخرى حسب الازمات ". [١]

وعلى ذلك يتضح ان حرية الاجتماع كغيرها من الحريات العامة تتأثر فى فرنسا بحدة العواصف السياسية ، فحينما تزداد الحدة ويصبح النظام العام مهددا تقيد الحريات العامة ومنها حرية الاجتماع العام ، وهذا التحول السياسى يؤثر بلا شك فى قضاء مجلس الدولة ، وهذا ما نلمسه عند تعرضنا لموقف القضاء الفرنسى من حرية الاجتماع العام ، الا اننا نؤيد الرأى الذى ذهب الى ان افراد القضاء بوضعه الخاص كسلطة هو واجب النظام الديمقراطى فى ان يقيم جهاز يكفل الحريات وسيادة القانون[٢] ومن هذا المنطلق سوف نناقش موقف القضاء مدعما بموقف الفقة ازاء حرية الاجتماعات العامة فى فرنسا .

انه بالرجوع الى نصوص قانون الاجتماعات العامة فى فرنسا نجد انها لم تتعرض لتعريف الاجتماعات العامة ولم تميز بينها وبين الاجتماعات الخاصة وقد تركت ذلك للفقه والقضاء ، وقد ثار خلاف فى كل من الفقه والقضاء الفرنسى حول

---

[١] د / سعد عصفور - حرية الاجتماع - المرجع السابق - ص ٢٤٣ .

[٢] د / محمد عصفور - استقلال السلطة القضائية - مقال - مجلة القضاه - العدد الثالث - ص ٢٠٩

معيار ما يعتبر عام وخاص فقد انقسموا الى ثلاثة اتجاهات حسب المعيار المتخذ للتفرقة ، فقد اتخذ البعض معيار عدد المشاركين فى الاجتماع ، والبعض الاخر اخذ بمعيار طبيعة مكان انعقاد الاجتماع ، بينما الفريق الاخير اخذ بمعيار شخصية الدعوات [١] .

فقد اشار [٢] Joubrel الى ان جانبا من الكتاب يعتنقون تعريفا للاجتماع العام على اساس ضخامة عدد المشاركين فى الاجتماع وهذا اهم ما يميز الاجتماع العام عن الاجتماع الخاص ، عند هذا الجانب من الكتاب .

وقد ذهبت محكمة النقض فى حكم لها صادر من الدائرة الجنائية الى اعتبار ان الحفلات التى تقدمها جمعية للفنانين تتسم بطبيعة عامة عندما يكون عدد المشاركيين فى هذه الجمعية ضخما ولا يمكن تحديده.[٣]

بينما يقرر DEGRENNEان هؤلاء الكتاب يعرفون الاجتماع العام من خلال مفهوم العموميه المتطلبه لتوافر عناصر جرائم النشر مع ان مفهوم كلمة علم publieفى قانون الصحافة الصادر فى ١٨٨١/٧/٢٩ يختلف عن المعنى الذى خصها به قانون الاجتماعات العامة الصادر فى ٣٠ يونيو ١٨٨١ . [٤] وعليه ينبغى استبعاد معيار عدد الافراد المشاركين فى الاجتمع من التأثير على طبيعته .

وقد قررت محكمة النقض الفرنسية من حيث المبدأ ان طبيعة الاجتماع هى التى تحدد طبيعة المكان الذى ينعقد فيه ، فالاماكن العامة عادة كالمقاهى والمسارح تنقطع عنها هذه الصفة عندما ينعقد فيها اجتماع خاص [٥] .

---

(١) Marcel – Louis Degrenne : op . cit , P.74 .

(2) Albert Joubrel : op . cit , P.119 .

(3) Cass . crim, 10dec . 1854 S, 1855,1,P.77 .

(4) Marcel – louis Degrenne : op.cit P.77 .

(5) Cass . crim 9janv. 1869,s, 1869 , 1 , P.281 .
C. de Rennes , 10 mars 1905, D.P., 1905, 5.P.8 .

وحكم بانه يعتبر من الاجتماعات الخاصة ، اجتماع احدى اللجان الانتخابية فى احدى المقاهى الموضوع تحت تصرف اعضاء هذه اللجنة فقط حيث لا يوجد اى زبون اخر فضلا عن انفصال هذا الاجتماع عن الحالة العامة .

الا انه يجب استبعاد معيار طبيعة مكان انعقاد الاجتماع ، حيث انه كما سبق الاشارة فى الفصل التمهيدى ، يمكن ان ينعقد الاجتماع العام فى مكان خاص ، وهذا المكان الخاص يكتسب صفة العمومية بانعقاد الاجتماع العام فيه ، وهذه العمومية المكتسبة تكون مؤقته تبدأ ببداية الاجتماع وتنتهى بانتهائه .

ويذهب الفريق الثالث ومنهم Le clere الى انه لتحديد صفة الخصوصية فى الاجتماع يجب تحديد كيفية الدخول الى مكان الاجتماع سواء كان الاشخاص معروفين لصاحب المنزل او منظم الاجتماع او كانوا مدعويين لهذا الاجتماع ببطاقات دعوة بالاسم مصممة مسبقا ومحددة لاشخاص حامليها [١].

وعليه قضت محكمة النقض الفرنسية بعمومية الاجتماع الذى ينعقد فى مكان غير مسور حيث لا يمكن للافراد المجتمعين بسبب الشكل الخارجى للمكان الانعزال عن الافراد غير المشاركين فيه . [٢]

ونرى ونحن بصدد اختلاف الفقه والقضاء فى تحديد الاجتماع العام والخاص انه حتى يكون الاجتماع " عاما " فانه يجب توافر عدة عناصر فيه ، من اهمها عنصر التنظيم ، وعنصر الوقت الذى ينعقد فيه الاجتماع ، وعنصر تبادل الاراء والافكار خلال الاجتماع ، وعنصر العمومية فى الدعوة بحيث لا تكون الدعوة شخصية ، واخيرا عنصر المكان والثبات . حيث ان غياب هذا العنصر يفقد الاجتماع العام معظم عناصره ، والتى من اهمها تبادل الاراء الذى لا يتم فى غياب الاستقرار [٣]

---

[1] Le clere marcel : les réunions, manifestations, et attroupements en droit francaise et comparé Thése . université de paris . faculté de droit . 1945 . P . 24

[٢] Cass. Crim 4 mars 1982. D.P.1893 1. P.267 .

[٣] راجع ص ٣٤ حتى ٣٧ من الرسالة .

وعلى ذلك فان الاجتماع العام ينعقد فى مكان عام بقصد عرض راى معين يهم فئة كبيرة من الافراد او يهم المجتمع كله ويحضره عدد غير محدود ولا معروف باشخاصه ، ويقتصر الامر على عرض هذا الراى [١].

وهوبذلك يختلف عن الاجتماع الخاص الذىفىالغالب يكون فى مكان خاص، الاانه يجوزعقده فى مكان عام كمقهى اوحديقة عامةبشرط ان يكون مقصوراعلى افرادمعروفين شخصياومحدودى العددوان يكون موضوعه خاصايهم المجتمعين وحدهم [٢] .

ولا يغير من خصوصية الاجتماع الاعلان عنه فى الصحف اذا كان هذا الاعلان مقصودا به دعوة الاعضاء وحدهم للحضور [٣].

ويختلف الاجتماع العام عن الاجتماعات المتكررة المألوفة كتلك التى تنعقد فى المقاهى ، ومحال الهو وغيرها من المحال لعرض مناظر معينة لمشاهدتها من جانب اى شخص غير معين بالذات [٤] .

فلا يعتبر اجتماعا عاما وجود فرقة موسيقية فى مكان عام لعزف بعض القطع الموسيقية . [٥].

ويختلف الاجتماع العام عن المظاهرات وعن المواكب وعن الجمعية ففى تعريف الاجتماع العام -[٦]ميز مفوض الحكومة ميشيل فى قضية Benjamin

---

[١] د / محمد الطيب - نظالم الترخيص والاخطار - المرجع السابق - ص ٢٤٥ .

[٢] محكمة النقض الفرنسية - جلسة ١٩١٠/١٢/٦ - د - ١٨٩١٠ - ١ - ٩٦ و ١٩٢٧/١٢/٧ سيرى - ١٩٢٨ - ٨٥ مشار اليه فى د / محمد الطيب - المرجع السابق . ص ٢٤٤.

[٣]Hauriou M: précis de droit constitutionnel 2 edit 1929. P.66 .

[٤]Hauriou M: La Juris-prudence administrative 1929 P.550

[٥]Brayer : Dictionaire général de police adminis-trative et judiciaire 4 volumes 3 edit paris1910 .P.168

[٦] فالمظاهرات والمواكب وان كانت تتكون لغرض مشروع ، ومباحه فى الاصل الا انها لا تعتبر من مظاهر الحرية الفردية ولذلك تخضع لسلطة البوليس العام بمعنى انها يجوز منعها وفضها اداريا اذا رؤى انها قد تخل بالنظام العام ، ويجوز اخضاعها لنظام الترخيص،والجمعية تتميز عن الاجتماع العام فى انها تطرح مسائل على اعضائها المعروفين المحدودى العدد لمناقشتها على ضوء مصلحتهم الشخصية والوصول الى قرار بشان ما يتبع نحوها وقد تنعقد لذات الغرض عدة اجتماعات بصفة دورية او غير دورية راجع فى تفصيل ذلك د / محمد -

الاجتماع العام عن المظاهرة Manifestion وعن الجمعية conferenceوعن العرض spectacle وعرفه بانه " تجمع عارض لاشخاص بقصد سماع عرض افكار او للاتفاق بشان الدفاع عن افكار أو مصالح " [1] .

وعندما يكون الاجتماع نتيجة تدبير سابق وليس وليد الصدفة أو الظروف العارضة ، فيطبق عليه قيود الاجتماع العام الواردة فى قانون الاجتماعات العامة وخاصة القيود المكانية والزمانية وقد اكدت محك٧مة النقض الفرنسية هذا المبدأ فى قضية Du Halgouedحيث جاء فى حيثيات حكمها الصادر فى ١٤ مارس سنة ١٩٠٣" حيث اعلن قانون ٣٠ يونيو سنة ١٨٨١ حرية الاجتماعات العامة اخضعها لشروط معينة كالاخطار السابق – هذا الشرط تم الغاؤه بمقتضى قانون سنة ١٩٠٧ – وبيان الغرض من الاجتماع وتشكيل لجنة لتنظيمه ، وهذه الشروط... تفترض ضرورة ان المشرع يضع نصب عينيه دائما ان عددا معينا من الاشخاص يجتمعون قصدا فى مكان يتسنى للشعب ارتياده وعلى هذا النحو يجب ان تفهم عبارات المادة السادسة (من قانون ١٨٨١) التى تحظر عقد الاجتماعات فى الطريق العام . فهى خاصة بالاجتماعات المشكلة عمداً de réunions Formées intentionnellement وتخضع للقانون ولا تنسحب مطلقا على التجمعات التى يمكن ان تتكون عرضا .

وقد تطبق على مثل هذه التجمعات لوائح البوليس او قانون التجمهر ولكنها لا تندرج تحت قانون ٣٠ يونيو سنة ١٨٨١ . [2] .

=الطيب – نظام الترخيص والاخطار – المرجع السابق – ص ٢٤٤ حتى ٢٤٧ ويذهب سيادته فى التمييز بين الاجتماع العام والتجمهر بان الاخير ينعقد عرضا ، وبغير نظام بقصد الاخلال بالامن او النظام العام ، فهو محظور وللبوليس منعه ولو بالقوة .

[1] احكام المبادئ فى القضاء الادارى الفرنسى – مارسولون ايروسيير فى جى بريبان – ترجمة د / احمد يسرى – ص ٢٦٠ .

[2] cass crim 14 mars 1903 . D.P. 1903 . I . 168 .

نقلا عن د / سعد عصفور – حرية الاجتماع – المرجع السابق – ص ٢٥١ .

وعلى ذلك فان مجلس الدولة الفرنسى استقر على ان قانون الاجتماعات العامة الصادر فى ٣٠ يونيو سنة ١٨٨١ هو واجب التطبيق على الاجتماع العام الذى لا يولد نتيجة الصدفة او الظروف العارضة وانما هو الاجتماع الذى ولد نتيجة تدبير سابق ، والذى يقصده عدد من الاشخاص فى مكان معين غير الطريق العام ام التجمعات الاخرى التى لا ينطبق عليها هذا الوصف تطبق عليها لوائح البوليس او القوانين الاخرى مثل قانون التجمهر .

ومن المقرر فقها ان ممارسة حرية الاجتماع العام تخضع للمبدأ العام الذى تخضع له كل الحريات وهو السماح بالممارسة دون قيود ، ولكن مخاطر الحفاظ على النظام العام تقتضى من سلطة الضبط وضع حدود لممارسة حرية الاجتماع وهذا ما قال به جاك روبير . (١)

"comme pour la plupart des droits de la porsonne, le principe est ici aussi celui de la liberté, mais les imperatifs du maintien de L'ordreconduisent également L'autorite de police a prescrire certaines limitations " .

ويذهب الفقه الى ان المشرع الفرنسى قد قنن مبدأ ممارسة حرية الاجتماعات العامة بالمادة الاولى من قانون الاجتماعات العامة الصادر فى ٣٠ يونيو سنة ١٨٨١ ، الا ان مخاطر تهديد النظام العام تقود سلطات الضبط الادارى الى وضع قيود على ممارسة هذه الحرية وهذا ما قال به جاك روبير (٢)

"La principe de la liberté de réunion est posé a L'article 1 ér de la loi du 30 juin 1881 , qui stipule : " les réunions publiques sont libles " .

فحرية الاجتماع العام فى فرنسا هى من الحريات التى يضمنها القانون أحسن ضمان ويحظر المشرع اى اجراء يكون من شأنه عرقلة ممارسة هذه الحرية ، ولكن على ان تكون هذه الممارسة فى حدود المحافظة على النظام العام ، وعلى

---

(١) RoBERT (J) Liberté publique " P. 507 .

(٢) RoBERT (J) Op . cit . P.508 .

هذا النحو بذل القضاء الفرنسى الجهد فى ايجاد المعيار المناسب بين حق الافـــراد فى ممارسة حرية الاجتماع العام وحق الحكومة فى المحافظة على النظـــام العـــام بحيث لا يطغى حق على اخر وفى ذلك ذهب القضاء فى قضية Benjamin ســـنة ١٩٣٣ الى ان " حرية الاجتماع العام هى احدى الحريات التى يضمنـــها القـــانون احسن ضمان ، فقد اقتصر قانون ٣٠ يونيه ١٨٨١ على تطلب مجردا اخطار مـــن المنظمين وقد الغى قانون ٢٨ مارس ١٩٠٧ حتى هذا الشرط . فالمشرع اســـتبعد صراحة اى اجراء ضبط وقائى قد يكون من شانه عرقلة حرية الاجتماع العـــام ، ومع ذلك كان من الواجب توفيق احترام النصوص التى تضمن حرية الاجتماع مـع الواجب الملقى على السلطة البلدية بمقتضى المادة ٩٧ من قانون ٥ ابريـــل ١٨٨٤ التى اصبحت المادة ٢/٢٣١من تقنين المحليات لحفظ النظام العام . ويترتب علـــى ذلك انه اذا لم يكن فى يد السلطة البلدية فى الحقيقة اية وسيلة فعالة اخرى لكفالـــة النظام ، الا المنع الوقائى كان ذلك مشروعا . ولكن يجب ان يكون تـــهديد النظـــام العام خطيرا بصفة استثنائية والا تكون لدى العمدة قوات الشرطة اللازمة للســـماح بعقد الاجتماع مع كفالة حفظ النظام " [١]

من ذلك يتضح ان القضاء الفرنسى يعمل على ضمان ممارسة حريـــة الاجتماع العام ويحاول ان يوفق بين هذه الممارسة وبين حق الحكومـــة فـــى المحافظة على النظام العام ، ومن مقتضى حق الحكومة هذا اعطى القضـــاء لها الحق فى منع الاجتماع العام اذا كان انعقاد الاجتماع يؤدى الى اضطـواب

---

(١)احكام المبادئ فى القضاء الادارى الفرنسى – قضية Benjamin – المرجع السابق – ص ٢٦٠

C.E.3 avr. 1936 . syndicat d'initiative de Nevers . Rec. 453.S.1936 . 111 . 108 .

(٢) نقلا عن د / هانى على ابراهيم الطهراوى – نظرية الضرورة فى القانون الادارى والدستورى وتطبيقاتها فى التشريع الاردنى – دراسة مقارنة – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق جامعة القاهرة سنة ١٩٩٢ – ص ١٨٧ . ص ١٨٧ .

خطيرا بالنظام العام ، ولكن بشرط الا يكون فى مقدار سلطات الضبط ان تمنع هذا الاضطراب باى وسيلة فعالة اخرى غير منع الاجتماع ، فاذا كان بمقدار سلطات الضبط ان تحافظ على النظام العام بما لديها من قوات شرطة فلا يجوز لها عند ذلك ان تمنع عقد الاجتماع العام . وعلى ضوء ذلك قضى مجلس الدولة الفرنسى فى قضية Bajadoux الصادر بتاريخ ١٣ ابريل سنة ١٩٣٦.

" فى اعقاب حوادث ٦ فبراير سنة ١٩٣٤ تكونت الى جانب الاحزاب السياسية جماعات لها طبيعة الكفاح ، وقد سمح قانون ١٠ فبراير سنة ١٩٣٦ للحكومة بحلها بمرسوم يصدر من مجلس الوزراء ، وهكذا تم حل جماعات العمل الفرنسى وبعد ذلك بأيام اعلنت الصحافة الملكية فى ليون عن مأدبة عامة للمجموعة الطبية المهنية ، فصدر قرار حاكم المدنية بمنعها ، حيث كان الاشتراك فيها مفتوحا لدرجة واسعة جداً ، كما مهدت لها الصحافة بدعاية قوية واعلان واسع فهى كانت اذن اجتماعا عاما ولم يكن يمكن اعتبارها مظاهرة نظمتها العاصبات المنحلة اذ ان مرسوم الحل ترك اتحاد تجمعات فرنسا قائما . وعندما طعن فى قرار حاكم المدينة بمنع الاجتماع امام مجلس الدولة .

جاء فى حكمة " ان هذا المأدبة السياسية المهنية لم تكن تمثل بحد ذاتها الخطر المزعوم ، رغم ان اقامتها فى ذلك الجو المشحون وفى تلك الفترة يعتبر تحديا للسلطة . ولكن ومع فرض الخوف من قيام مظاهرات مضادة ، فقد كان تحت تصرف مدير المنطقة قوات شرطة كافية لحفظ النظام ، وعليه يكون المنع غير قائم على سبب صحيح ، فالحرية هى القاعدة وقيد الضبط هو الاستثناء الذى لابد من وجود سبب حقيقى يبرره " . وهكذا قضى المجلس بالغاء قرار السلطة الادارية الصادر فى ٢٧ فبراير سنة ١٩٣٦ ، ليؤكد مجلس الدولة بهذا الحكم انه لا يجوز لجهة الادارة ان تمنع الاجتماع العام اذا كان بمقدارها ان تحافظ على النظام العام بأى وسيلة اخرى غير المنع . فمجرد انتماء المنظمين لحفل معين الى جماعة سبق

ان حلها المشرع لا يكفى بذاته لتبرير منع الاجتماع طالما انه لم يقم دليل على خطورته او تهديد للامن العام . [1] وفى ذلك اضافت المحكمة الى حيثياتها " وحيث انه من جهة أخرى ليس فى الملف ما يثبت احتمال اضطرابات بمناسبة تحديد موعد لاقامة الحفل فى ليون يوم ٢٣ فبراير سنة ١٩٣٦ ..... وانه لم يدع المأمور عدم كفاية قوات البوليس التى كانت تحت إمرته للمحافظة على النظام فيما لو تولدت اضطرابات ..... ومع التسليم بان الحفل كانت له صفة الاجتماع العام بسبب الظروف التى تنظم فيها فان المأمور حين قرر المنع قد جاوز حدود سلطته "

وقد تاكد موقف مجلس الدولة ايضا فى حكمه الصادر فى ١٩٣٧/٢/٥ فى قضية Benjamin عندما حكم بالغاء قرار المنع لان الادارة لم تثبت انها لم يكن فى وسعها اتخاذ الاجراءات اللازمة لوقاية الامن وبالتالى اضطرارها الى تقرير منع الاجتماع ، ومثل ذلك ايضا الحكم الصادر فى ١٩٣٨/٢/٢ فى قضية فالا سيزى . وعلى ذلك فان مجلس الدولة الفرنسى يسلم بان حرية الاجتماع العام لا تتنافى مع المحافظة على النظام العام ، وان من واجب السلطات المختصة ان تتخذ الاجراءات التى تكفل الاستقرار والسكينة ولها ان تمنع عقد الاجتماع اذا ترتب عليه خطر جسيم ، وكان قرار المنع مما تحتمه مقتضيات المحافظة على النظام العام ، وانه فى هذه الحالة يخضع قرار المنع الصادر من الادارة لرقابة مجلس الدولة [2]

سبق ان اشرنا الى ان التحول فى الجو السياسى الفرنسى ادى الى عدوان الادارة على حرية الاجتماع ، الذى تمثل فى منشور وزير الداخلية Paganon الصادر فى ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٣٥ والذى يقضى بمنع الاجتماعات العامة لاسباب فضفاضة ، وكان سند الوزير ادعاءه بان هذا المنشور صدر تنفيذاً للمرسوم بقانون ٢٣ اكتوبر سنة ١٩٣٥بمنع المواكب والمظاهرات فى الطريق العام ، فى حين انه

---

[1] د / سعد عصفور - حرية الاجتماع - المرجع السابق - ص ٢٥٤ .

[2] Bucard C.E. 23 dec 1936 D.P.1938 . 322 .

مشار اليه فى حرية الاجتماع - د / سعد عصفور - المرجع السابق - ص ٢٥٤ .

تجاوز موضوع هذا القانون وعالج حرية الاجتماع واخضعها لنظام الترخيص. [1] ان هذا العدوان الصادر نتيجة التغيير السياسى ، واتجه الى هجر قضاء اقامة فى اوقات اكثر سلما لتغليب ضرورات المحافظة على النظام العام ، فقد غير نظرته الى قرارات المنع والفض ورفض الترخيص تبعا لتغير الظروف التى دعت الى فرض الترخيص على الاجتماعات العامة ، شان المظاهرات وعليه غير مجلس الدولة نظرته السابقة فأصبح ينظر الى قرارات المنع والفض ورفض الترخيص من وجهة النظام العام والامن العام اولا لا من زاوية حرية الاجتماع العام . [2] ومن هذه النظرية قضى فى حكم بوكار Bucard برفض الطعن فى قرار مدير يمنع حتى الاجتماعات الخاصة التى تقام فى امأكن شديدة التناثر فى اقليم حدود . وعلى ذلك امتد الحظر الى الاجتماعات الخاصة باعتبارها خطرة على الامن شانها شان العصابات او الجمعيات السرية .

وبذلك فتح مجلس الدولة باب الاستبداد للبوليس ، وتتدرج احكام بيها وماسون Behaet Masson فى ٨ مارس ١٩٣٨ فى نفس الاتجاه حيث تعطى فكرة محددة عن مجلس الدولة فى ظل الاحتلال ، حيث اعتبر المجلس المنع مشروعا بمجرد ما يهدد الاجتماع باضطراب النظام العام على وجه جدى . [3]

الا انه بعد ان وضعت الحرب اوزارها ، وبعد ان استقرت الاوضاع السياسية فى فرنسا عاد مجلس الدولة الى قضائه السابق ، ويتجلى ذلك فى الحكم الصادر بتاريخ ٢٣ يناير سنة ١٩٥٣ فى قضية نود Naudوالذى قضى . [4] بالغاء قرار منع الاجتماع ، وتتلخص وقائع هذه القضية فى ان محافظ مدينة باريس اصدار قراراً بمنع السيد Naud من القاء محاضرة ، كان يزمع القاءها يوم ٢٥ فبراير سنة ١٩٤٩ فى مسرح Marigny استنادا الى ان هذا العمل كان سيؤدى

---

[1] راجع ما سبق فى هذا الشان تحت عنوان قيود حرية الاجتماع العام فى فرنسا الفرع الثانى من هذا المبحث .

[2] Les grands arrets . 23 dec . 1936 . Rec . 1151 .

[3] les grands 17 aur . 1942 . wodel . Rec. 122

[4] Recueil des arrets du conseil d'etat 1953 . P.32 .

الى اثارة اضطرابات تخل بالامن والنظام العام . طعن السيد Naud فـــى قـــرار المحافظ امام مجلس الدولة الذى قضى بالغائه ، وذلك على اساس انه " من حيـــث انه اذا كان لمدير الشرطة اتخاذ التدابير التى تتطلبها المحافظة على النظام ، فعليـه فى ممارسة هذه السلطات ان يوفق عمله مع احترام حريه الاجتماع التـــى تكفلـــها قوانين ٣٠ يونيه سنة ١٨٨١ ، و٢٨ مارس ١٩٠٧ ، ومن حيث انه لا يخلص من اجراءات الطعن ان المحاضرة التى ازمع السيد نود القاءها فى ٢٥ فـــبراير ســـنة ١٩٤٩ فى مسرح مارينى كان من شانها ان تهدد النظام العام على وجه لا يمكـــن مواجهة خطرة بتدابير ضبط مناسبة وقد كان من الممكن اتخاذها فى واقعة القضيـة وانه بذلك يكون الطاعن على حق فى تمسكه بان القرار المطعون بمنع الاجتمـــاع المشار اليه اعلاه مشوب بتجاوز السلطة " .

هكذا يعود مجلس الدولة الفرنسى ليدافع عن ممارسة حرية الاجتماع العـام ويعمل على عدم اطلاق العنان لجهة الادارة فى منع الاجتماع العام ، وقد اعتـــبر مجلس الدولة حق جهة الادارة فى منع الاجتماعات العامة قيدا يرد علـــى حريـة الاجتماع العام ويجب على جهة الادارة عدم استخدامه الا فى حالة تـــهديد النظـام العام على وجه لا يمكن مواجهة خطره بتدابير ضبط مناسبة غير المنع ، فســـلطة المنع المخولة لجهة الادارة هى سلطة استثنائية وليســـت مطلقـــة ، وهـــى ســـلطة خاضعة لرقابة المجلس .

ومما يؤكد ذلك ايضا ما ذهب اليه المجلس من اعتبار حظر الاجتماعـــات التى نظمها الحزب الشيوعى الدولى ضد حرب الهند الصينية فـــى اواخـــر ســـنة ١٩٤٦ و اوائل سنة ١٩٤٧غيرمشروع لانه لايخلص من الاجراءات انه كان مـــن شأنهاتهديد النظام العام فى ظروف بحيث لا يمكن فيها مواجهة الخطر بتدابير ضبط كان يمكن اتخاذها . [١]

---

[١] Damaziére et autres, Rec . 407 . 29 , juill . 1953 .

احكام المبادئ فى القضاء الادارى الفرنسى - المرجع السابق - ص ٢٩٦٣

وقد استقر المجلس على ان تكون اسباب الحظر او المنع اسباباً جدية بالغة الخطورة وان تكون اسباباً حقيقية فلا يجوز ان تكون مجرد اقوال مرسلة لا دليل او سند يبرهنها ، فان كانت ممارسة حرية الاجتماع العام تعرض النظام والامن العام لخطر جسيم ولم يكن تحت تصرف جهة الادارة تدابير تحد من هذا الخطر غير منع الاجتماع العام فقد اجاز مجلس الدولة فى هذه الحالة لجهة الادارة ان تمنع الاجتماع العام ، وهذا ما اكده حكم قضية هوفويه بواينى – Houphouet Boigny فى ١٩ يونيه ١٩٥٣ حيث رفض الطعن بالغاء قرار حاكم اقليم [١] Haute – Volta بمنع انعقاد المؤتمر الديمقراطى الافريقى فى مدينة – Bobo Doiulasso استنادا الى ان انعقاد هذا المؤتمر فى ظل الظروف التى كانت تسود هذا الاقليم المتسع الارجاء – وهى احد المستعمرات الفرنسية فى افريقيا – كان من شأنه ان يؤدى الى اضطرابات خطيرة ، وانه لم يكن تحت تصرف سلطات الشرطة – بمراعاة مساحة الاقليم الذى كان يجب كفالة الامن فيه – قوات كافية لحفظ النظام ، وانه فى هذه الظروف وخاصة ان الاجتماع المزمع كان سينعقد حتما ولو جزئيا فى الطريق العام بسبب الظروف التى تم فيها تنظيمه ، فقد كان لحاكم عام فولتا العليا والمدير وعمدة البلدية المختلطة ديولاس بوير كان لهم قانونا منع اجتماع المؤتمر المذكور سواء على اقيم البلدية المختلطة او على كل اقليم فولتا العليا ، وانه يترتب على ذلك ان الطاعنين ليسوا على حق فى التمسك بان القرارات المطعون فيها مشوبة بتجاوز السلطة " وعلى ذلك فان مجلس الدولة الفرنسى يمارس رقابة موسعة بشان كفالة ممارسة حرية الاجتماع العام ، فهو يتحقق ليس فقط من وجود تهديد باضطراب النظام العام ليبرر تدبير الضبط بمنع او حظر الاجتماع العام ولكنه يتاكد ما اذا كان هذا التدبير مناسبا بطبيعته وجسامته لحجم

---

[١] les grands arrets op-cit. P. 298

التهديد ، فهو يراقب على هذا الوجه كفاية التدبير للوقائع التى سببته [1] وبهذا يعمل مجلس الدولة جهده للتوفيق بين متطلبات النظام والحرية التى غالبا ما تكون متعارضة .

ونخلص من كل ما تقدم الى ان الفقه والقضاء الفرنسيين قد استقرا على وضع المبادئ التى من شانها كفالة ممارسة حرية الاجتماع العام ، فقد قيدا من سلطات جهة الادارة فى مواجهة هذه الحرية ، فقد اقر الفقه مبدأ ممارسة حرية الاجتماع بدون قيد غير المحافظة على النظام العام . وقد اقر القضاء ان سلطات الادارة تجاه هذه الحرية هى سلطات استثنائية تخضع لرقابته ولا يجوز منع او حظر الاجتماع العام الا لاسباب جدية وعلى جهة الادارة ان تتخذ من التدابير اللازمة لانعقاد الاجتماع دون ان تتجه مباشرة الى منعه او حظره .

وبذلك نصل الى ان القضاء الادارى فى فرنسا استقر على حماية ممارسة حرية الاجتماع العام ، الا اننا نريد ان نتساءل عن مدى مشروعية منشور وزير الداخلية paganon الصادر فى ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٣٥ الذى تضمن النص على ان سلطات البوليس " .... لها منع الاجتماعات التى من شانها ان تفضى الى قلاقل بسبب الوقت المحدد لها او المكان المزمع عقدها فيه او كيفية تنظيمها او فضها " ومدى مشروعية ما صدر من مراسيم ومنشورات مشابه له . [2]

قبل الاجابة على هذا التساؤل نوضح ان مثل هذا المنشور وغيره اخضع الاجتماعات لنظام الترخيص علما بان القانون الصادر فى ٢٨ مارس سنة ١٩٠٧ الغى الاخطار وهو نظام اقل خطورة من نظام الترخيص ونحاول الاجابة على التساؤل السابق عن مدى مشروعية مثل هذا المنشور وذلك فى النقاط الاتية :-

---

[1] مجموعة احكام مجلس الدولة - القضاء الادارى الفرنسى - المرجع السابق ص ٢٦٢ سنوضح فى الفصل الثانى من هذا الباب مدى رقابة مجلس الدولة لقرارات الضبط المتعلقة بحرية الاجتماع العام .

[2] راجع هذه المراسيم والمنشورات ص ٨٠من هذا المبحث .

- جاء نص المنشور مطلقا من حيث حق سلطات الضبط فى منع الاجتماعات ولم يميز بين الاجتماعات الخاصة والعامة ، ومن ثم يكون قد اعطى سلطات الضبط الحق فى منع الاجتماعات الخاصة ، رغم ان هذا النوع من الاجتماعات له حصانة وضمانة لا يجوز ان تمس لان حرية الاجتماعات الخاصة تعتبر من الحريات الشخصية التى لا يجوز تقييدها والمساس بها مطلقا .
- قد ادعى وزير الداخلية بعد اصدار هذا المنشور انه صدر بناء على المرسوم بقانون الصادر فى ٢٣ اكتوبر سنة ١٩٣٥ لمنع المواكب والمظاهرات فى الطريق العام . وهذا الادعاء غير صحيح وذلك لان منشور وزير الداخلية قد تجاوز موضوع هذا القانون وعالج حرية الاجتماع واخضعها لنظام الترخيص .
- وسبق ان اشرنا الى انه قد صدر فى ٢٨ مارس سنة ١٩٠٧ قانون الغى نظام الاخطار الذى سبق ان اشترطه قانون الاجتماعات العامة الصادر سنة ١٨٨١ . فهل من المعقول ان يأتى بعد ذلك منشور من وزير الداخلية ليقرر نظام الترخيص وهو اخطر من نظام الاخطار والذى سبق ان الغى بمقتضى القانون ، من ذلك يتضح ان قرار وزير الداخلية قد خالف مبدأ المشروعية الذى يعتبر من ضمانات ممارسة حرية الاجتماع . [1] وذلك عن طريق مخالفة قاعدة ادنى "منشور وزير الداخلية" لقاعدة اعلى " قانون الاجتماعات العامة وتعديله" .
- منشور وزير الداخلية قد جاء مخالفا للقاعدة العامة التى استقر عليها المشرع والفقه الفرنسيين من ان حرية الاجتماع العام من الحريات العامة التى يسمح بممارستها بدون اى قيد .
- ادى هذا المنشور فى الواقع العملى الى منع كثير من الاجتماعات العامة ، وبالتالى كان قيدا على ممارسة هذه الحرية بالمخالفة للقاعدة العامة سالفة الذكر.

---

[1] سنوضح فى الباب الثانى من هذه الرسالة ضمانات ممارسة حرية الاجتماع ومنها مبدأ المشروعية .

- بالاضافة الى كل ماتقدم فان هذا المنشورجاء مخالفا للاتفاقيات والمواثيق الدولية[1]التى وقعت عليها فرنسا ومنها الاعلان العالمى لحقوق الانسان الصادر عن الجمعية العامة للامم المتحدة سنة ١٩٤٨ والاتفاقيه الاوربية لحماية حقوق الانسان والحريات الاساسية الصادرة فى روما فى ١٩٥٠/١١/٤ وكذلك الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية الصادرة عن الجمعية العامة للامم المتحدة فى ١٩٦٦/١٢/١٦ وكلها تنص على كفالة حق الاجتماع بدون قيود ، وان موافقة فرنسا على هذه الاتفاقيات والمواثيق او التوقيع عليها يكون اصبح ملزما لها ولا يجوز ان تصدر قوانين او مجرد منشورات مخالفة لها ، ولما كان منشور وزير الداخلية يحد من ممارسة حرية الاجتماع العام فانه يكون قد خالف هذه الاتفاقيات والمواثيق .

وعلى ذلك وفى ضوء ما تقدم لا يكون فى وسعنا الا ان نعلن عدم مشروعية منشور وزير الداخلية الصادر فى ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٣٥ وجميع المنشورات المماثلة له والتى تحد من ممارسة حرية الاجتماع العام بغرض نظام التراخيص عليها وحتى نظام الاخطار السابق .

---

[1] راجع هذه الاتفاقيات والمواثيق فى الفصل التمهيدى من هذا الباب ص ١٢٢ وما بعدها

الفصل الثانى

المبادئ المستخلصة من التنظيم القانونى لحرية الاجتماع فى الديموقراطيات الغربية

تمهيـــد :-

لقد بات من المستقر فى معظم البلدان الديمقراطية ان حرية الاجتماع العام من الحريات العامة المعترف بها ، سواء كان هذا الاعتراف قد ورد فى نصـوص الدستور القائم فى الدولة ، او فى القانون العرفى او فى التشريع العـادى ، تلـك النصوص التى توضح حقوق الافراد وحرياتهم وعلاقاتهم بالسلطة العامة ، وهـذه السلطة كان لزاما عليها ان تخطو نحو منحنى الصواب فى كفالة هـذه الحقـوق والحريات ، الا ان السلطة العامة قد تخالف ذلك المنحنى وتتعرض بـالنيل مـن الحرية ، وهنا تبرز اهمية الضمانات التى تكفل ممارسة تلك الحرية .

فضمانات ممارسة حرية الاجتماع العام تمثل الارتكاز الرئيسى لكفالة هـذه الممارسة ، فان اى حرية ايما كانت بدون ضمانات تكفل ممارستها فهى سـراب ، فمجرد النص على الحرية حتى ولو كان هذا النص فى صلب الدستور فانه لا يكفى بذاته وانما يلزمه وجود ضمانات . الا انه حتى تحقق هذه الضمانات مغزاها فـى كفالة ممارسة الحرية ، فانه يجب ان تتنوع صورها وتتجلى تلك الصور فى مبـدأ الديمقراطية، ومبدأ المشروعية ومبدأ الفصل بين السلطات ، وفى الرقابة الشـعبية والسياسية وتلك الاخيرة تتمثل فى الرأى العام والمعارضة وتعدد الاحزاب ، وقـد سبق لنا توضيح العلاقة بين الديمقراطية وحرية الاجتماع العام ، اما بالنسبة لبـاقى صور الضمانات فسنوضحها فى الباب الثانى من هذه الرسالة عند بحـث حريـة الاجتماع فى مصر .

وبالاضافة الى هذه الصور من الضمانات توجد ضمانة هامة تمثل محـور الارتكاز الرئيسى فى حماية المبادئ التى يقررها الدستور والتى من ضمنها كفالـة ممارسة حرية الاجتماع فهذه الضمانة هى الرقابة القضائية فالاحكام التى يصدرهـا القضاء فى الدولة تؤثر بصفة خاصة على الحقوق والحريات العامة للمواطنيـن ، وعلى وجه الخصوص الحريات السياسية التى من ابرزها حرية الاجتماع العـام ، ومن الرقابة القضائية يمكن استخلاص المبادئ التى تنظم حرية الاجتماع العـام .

ونحيل هنا الى الباب الثانى من هذه الرسالة حيث نتنـاول فيـه الرقابـة

القضائية وحق التقاضى كضمانة لكفالة ممارسة حرية الاجتماع العام وكما نتناول المبادئ المستخلصة من التنظيم القانونى لحرية الاجتماع العام فى مصر وذلك فى الاحوال العادية والاحوال الاستثنائية الا اننا فى هذا الفصل نركز على المبادئ المستخلصة من التنظيم القانونى لحرية الاجتماع فى الديموقراطيات الغربية (انجلترا – امريكا – فرنسا) ونركز فى ذلك على الرقابة القضائية التى توفر الحماية الحقيقية للحريات وخاصة الحماية من تصرفات الادارة فى مجال الضبط الادارى واجراءاته . [1] وذلك لان الضبط الادارى اكثر تغلغلا فى التعامل مع الافراد واكثر اتصالا بمشكلات النشاط الفردى والحرية .

ومواجهة الادارة للحريات لا تبدو واحدة فى كل الاوقات أو فى كل الاماكن حتى داخل الدولة الواحدة ، وانما يختلف مدى تلك المواجهة تبعا للحرية المعروضة ، وكذا تبعا للظروف ، ففى حالة حدوث ظروف استثنائية لا تطبق القواعد العادة التى تطبق فى الاحوال العادية ، بل يتم اتخاذ الاجراءات الضرورية لمواجهة هذه الحالة ، حتى ولو كان فى ذلك خرق للقواعد العادية . فالقواعد القانونية انما هى مقررة لمواجهة الظروف العادية اما الظروف الاستثنائية فقد لا تصلح تلك القواعد لمواجهتها خاصة وانها مقررة لمواجهة الظروف العادية .

وان كانت الرقابة القضائية ضرورية لحماية حرية الاجتماع فى الظروف العادية ، فان الحاجة تكون ملحه الى وجودها كضمانة لممارسة حرية الاجتماع فى الاحوال الاستثنائية حيث تزداد سلطات الادارة فى مواجهة هذه الحرية وتتحرر هذه السلطات فى الاحوال الاستثنائية من كثير من الضوابط وتتمرد على الكثير من الاصول والضمانات ،

---

[1] راجع سلطات الضبط الادارى – الباب الثانى من الرسالة ص ٤٨٢

فانه يكون من العبث عدم اخضاع سلطات الادارة للرقابة القضائية فى الاحوال الاستثنائية لذا نقصر دراستنا فى هذا الفصل على ضوابط حرية الاجتماع العام فى الاحوال العادية فى الديموقراطيات الغربية وذلك فى مبحث اول ، ونتناول بعدها ضوابط حرية الاجتماع العام فى الاحوال الاستثنائية فى الديموقراطيات الغربية فى مبحث ثان .

المبحث الاول

ضوابط حرية

الاجتماع فى الاحوال العاديـــة

ذكرنا ان تنظيم حرية الاجتماع فى دول الديمقراطيات الغربية يختلف مـــن دولة الى اخرى ، فقد اشرنا الى ان حرية الاجتماع العام فى النظـــام الانجلـيزى لاتمارس مستقله بل نتيجة لممارسة بعض الحقوق مثل حق التنقل والحق فى ابـداء الرأى . بينما حرية الاجتماع فى النظام الامريكى قد نظمت مستقله فى نصـــوص الدستور ، فقد اضفى عليها التعديل الدستورى نفس الحماية الدستورية التى وضعت لحريتى الرأى والعقيدة . اما عن حرية الاجتماع فى النظام الفرنسى قـــد نظمـت بمقتضى نصوص قانون عادى ، قانون الاجتماعات العامة الفرنسى الصادر فى ٣٠ يونيو عام ١٨٨١ .

وعلى ذلك فان حرية الاجتماع العام مثلها مثل اية حرية اخرى قـــد تمتـد اليها يد المشرع بالتنظيم . [١] وذلك من خلال نصوص ، قد تكون هذه النصـــوص دستورية أو عادية ، وقد لا تمتد اليها يد المشرع بالتنظيم فيترك تنظيمها للمبـــادئ القانونية العامة وهى التى يستخلصها القاضى من مجمل النظام القانونى ومن نظـلم الحكم والاسس التى يقوم عليها ، وما قد يوجد من وثـــائق دســتورية كمقدمـات الدساتير واعلانات الحقوق .

---

(١)سنتعرض للمقصود بتنظيم الحرية عند بحث حرية الاجتماع العام فى مصر فى الباب الثـانى من هذه الرسالة ص ٤٦ ٤.

ولما كانت الادارة لها سلطة عامة فى كفالة حسن النظام فى الدولة فمن ثم فان لها ان تتدخل فى مجال حرية الاجتماع العام مثل تدخلها فى مجال اية حرية من الحريات ، الا ان مجال تدخل الادارة فى الحرية يختلف تبعا لوجود نصوص خاصة تنظم ممارسة الحرية من عدمه ففى حالة وجود نصوص تشريعية خاصة تنظم ممارسة الحرية ، فان سلطات الادارة تتقيد بتلك النصوص ولا يجوز لها تجاوزها ، ولا تجاوز الغرض المستهدف من النص القانونى ، واذا لم يحدد النص الغرض منه فليس معنى ذلك اطلاق يد الادارة تعبث بالحرية وانما عليها الالتزام بالحدود الدستورية والاوضاع القانونية والمبادئ القانونية العامة وذلك كله تحت مظلة الرقابة القضائية.

اما فى حالة عدم وجود نصوص تشريعية تنظم ممارسة الحرية فهنا لا تكون سلطة الادارة مطلقة قبل ممارسة الحرية ، وانما عليها ان تلتزم بحدود سلطاتها وبالمصلحة المستهدفة من ممارسة الحرية . (١)

وحيث ان تنظيم حرية الاجتماع العام يختلف من دولة الى اخرى فى الدول الديمقراطية ، وحيث ان بعض هذه الدول – كما سبق ان ذكرنا – نظمت هذه الحرية فى نصوص الدستور والبعض نظمها فى نصوص قانون خاص والبعض الاخر الحق تنظيمها بحريات اخرى لذلك سنتناول وضع ضوابط هذه الحرية فى الدول محل دراستنا – (انجلترا – امريكا – فرنسا) على استقلال وسنبرز دور الرقابة القضائية . فى هذه الدول فى وضع المبادئ القانونية العامة المستخلصة من التنظيم القانونى لحرية الاجتماع وذلك فى ثلاث مطالب نوردها على التوالى :-

مطلب اول : ضوابط حرية الاجتماع فى الاحوال العادية فى انجترا .

مطلب ثان : الامريكية. ضوابط حريةالاجتماع فى الاحوال العادية فى الولايات المتحدة

مطلب ثالث: ضوابط حرية الاجتماع فى الاحوال العادية فى فرنسا .

---

(١)سنتعرض لسلطات الادارة ص ٤٨٧.

المطلب الاول

ضوابط حرية الاجتماع

فى الاحوال العادية فى انجلتـــرا

ذكرنا انه لا يوجد قانون محدد فى انجلترا ينظم حرية الاجتماع العام علـــى حدة وانما يتوزع تنظيمها بين القانون العام " القواعد غير المكتوبة " وبين القـــانون المكتوب ، وقد اوضحنا الاعتبارات التى بناء عليها يتم تنظيم حرية الاجتماع العـــام فى انجلترا.[1] وتتلخص هذه الاعتبارات فى ان القانون الانجليزى يعطى حقا عامـــا للاجتماع مع قبول بعض الاستثناءات وان لكل حائز قطعة ارض ان يمنع استعمالها لغرض التجمع ، وانه توجد بعض الانشطة المتعلقة بالاجتماعات مجرمـــة داخـــل القانون الجنائى وان ابداء الرأى فى القانون الانجليزى يحق لكل شخص ومن ثم له عقد اجتماعات عامة بشرط ان يكون الاجتماع بسلام وبغرض مشروع . اذا فـــان كل الاشخاص فى انجلترا لهم حق ممارسة حرية الاجتماعات العامة على ان تكون بطريقة سلمية ولغرض مشروع وغير مخالف لاى نص قـــانونى ، وان للبوليـــس مكنة منع عقد الاجتماعات العامة فى الطريق العام . فحرية الاجتماع العـــام فـــى انجلترا مقيدة ببعض القيود والمقصود منها حماية امن الدولة ، وحسن سمعة الافراد وحماية حرياتهم الاخرى وكذلك مقيدة بعقيدة الشعب - فكما سبق ان ذكرنا – بـــان بعض القيود على الحرية فى انجلترا . [2] ادت الى وجود قاعدة فى القانون العـــام مؤداها "فرض السلوك الجيد وحفظ النظام" فاى اجتماع يكون من شأنه فرض سلوك غيز جيد يكون اجتماعا غير مشروع ، ويعطى لجهة الادارة حق فرض ســـلطاتها عليه للحد منه بغرض المحافظة على الامن العام والحريات الاخرى ، الا انـــه لا

---

[1] راجع ص ١٤٠ من الباب الاول من هذه الرسالـــة .

[2] راجع ص ١٤٧ من الباب الاول من هذه الرسالة .

يوجد نص قانونى يمنح الادارة سلطة منع الاجتماعات العامة وانما هذا الحق قد تقرر للادارة عن طريق القضاء الانجليزى الذى اقر – على نحو ما سلف بيانه – هذه السلطة للادارة بحجة توقى وقوع اخلال بالامن . [1]

و هذه السلطة التى منحت للقضاء الانجليزى تثير كثيرا من التساؤلات منها ما هو الاساس الذى تستند عليه الرقابة القضائية فى انجلترا ، وما مميزاتها ، وما مداها ، وما هى وسائلها وقبل ان نتعرض للأجابة عن هذه التساؤلات راينا ان نتعرض لنبذة عن البرلمان فى انجلترا وذلك فى السطور القليلة الاتية :-

لقد فهم الانجليز نظام الحكم على انه تحويل لسطان الملك الشخصى الى وزارة مسئولة ، وتحويل سلطانه التشريعى الى ممثلى الشعب المنتخبين بمعرفته ، ويتمتع البرلمان بالسيادة التى كان يتمتع بها الملوك المستبدون ، فالشعب الانجليزى اعتبر ديمقراطيته متحققة بان يرث البرلمان المنتخب من الشعب الملوك المستبدين فيما كانوا يجمعونه بين ايديهم من سلطات تشريعية وقضائية ، ورغم تجمع هذه السلطات فى يد البرلمان فلم يؤد التطبيق العملى الى استبداد البرلمان او طغيانه ، لانه يعلم علم اليقين انه ليس حاكما دائما وانما هو حاكم مؤقت ، وان هيئة الناخبين هى صاحبة السيادة الفعلية . [2]

فمن الناحية النظرية سلطات البرلمان الانجليزى مطلقة ، فالقاعدة المستقرة لديهم ان البرلمان يستطيع – نظريا – ان يفعل كل شئ ، فهو يستطيع ان يعدل او يضع أى تشريع سواء كان تشريعا عاديا أو دستوريا ، فسلطة التشريع اصلا مقررة للبرلمان وان الادارة لا تملك ان تباشر اى جزء من هذه السلطة الا بتفويض من البرلمان بقانون محدد لهذا التفويض An Enabling Act of parliamant وهو ما يفسر تسمية التشريع الصادر من الادارة باصطلاح التشريع المفوض

---

[1] راجع ص ١٦١ من الباب الاول من هذه الرسالة .

[2] ذ / محمد عصفور – استقلال السلطة القضائية – المرجع السابق – ص ٢٠٧ .

Delegated Legislation والتشريع التباع أو الفرعى Subordinate legislation ويطلق عليه احيانا التشريع الحكومى Departmental legislation . والمركز الممتاز الذى يشغله البرلمان فى نظام الحكم الانجليزى والذى يجعله مصدر الشرعية ينعكس على الحريات العامة . فالحريات الانجليزية ومنها حرية الاجتماع العام ، لا تتمتع بحصانة خاصة حيال المشرع ، وانما يملك حيالها كل ما يملكه بالنسبة لسائر المواد الاخرى ، فسيادة البرلمان هى المبدأ الاساسى فى تاكيد الحرية ، التى تعتبر مادة يعالجها البرلمان بحرية كاملة ولا يوجد لها عاصم يحميها من اى تشريع ، ولا يوجد حد قانونى للمدى الذى يستطيع البرلمان ان يبلغه فى الانتقاص من الحريات او الغائها الا انه على الرغم من ضعف المركز القانونى للحريات الانجليزية ، فان الفقه الدستورى الانجليزى يرى ان الضمانات السياسية المستمدة من تطبيق النظام الديمقراطى تطبيقا سليما كافية لحماية الحريات بل انها ترجح قيمتها فى كثير من الاحيان عن الضمانات القانونية ذاتها . (١)

على انه من البديهى اذا كانت سلطة البرلمان من الناحية النظرية غير مقيدة ولا محددة فى مواجهة الحريات الانجليزية فان الامر لا يمكن ان يكون كذلك من الناحية العملية أو السياسية . فقد ساعدت طبيعة الشعب الانجليزى وتمسكه بالتقاليد على عدم تدخل البرلمان لتقييد الحريات او المساس بها الا اذا دعت حاجة حقيقية الى هذا التدخل، هذا من الناحية العملية بينما من الناحية السياسية فانه يوجد قيد على سلطة البرلمان ، وهو القيد المعروف (بقواعد اللعبة) ويتلخص فى ان الملك يختار رئيس الوزراء من حزب الاغلبية فى مجلس العموم ، ورئيس الوزراء يختار الوزراء ، وهذه الوزارة يشرف عليها مجلس العموم واغلبية الناخبين يشرفون على المجلس ويشرف على الناخبين انظمة حزبية .

---

(١) د / محمد عصفور - وقاية النظام الاجتماعى - المرجع السابق - ص ٤٨ ، ٤٩ .

ومن القيود السياسية ايضا التى ترد على حق البرلمان فى اصدار تشريعات تمس الحريات الصحافة والاذاعة ونضج الراى العام الذى يؤدى الى عصيان الشعب للقوانين الظالمة ومقاومتها ، فالرأى العام فى انجلترا يعتبر ضمان ضد القوانين غير الدستورية .

الا انه اذا كان لا مفر من تقييد الحرية فانه لابد ان يكون التقييد بقانون او بناء على قانون . فالشخص الانجليزى يستطيع ان يفعل كل ما يحلو له طالما انه لا ينتهك القانون المدنى او الجنائى .

فالقيود التى تفرض على الحرية ليست متروكة لتقدير الادارة بل يفرضها القانون . فيجب ان يحتوى القانون على هذه القيود بوضوح وبنصوص واضحة ومحددة .

فالقانون الانجليزى ليس هو اصل حقوق الافراد وحرياتهم ، بل ان هذا القانون هو نتيجة لهذه الحقوق والحريات ، فالمبادئ العامة للدستور مثل حق الحرية الشخصية وحق الاجتماعات العامة وحرية الخطابة كلها نتيجة احكام قضائية حددت حقوق وحريات الاشخاص وصدرت فى دعاوى معينة ، فليس هناك قانون ينص على حرية الكلام أو حرية الاجتماع بل ان العناصر الاساسية التى تضمن هذه الحريات جزء من القانون العام فى انجلترا ، تأصلت من قديم الازل فى النظام القضائى الانجليزى ، وان كان فى استطاعة البرلمان ان يغيرها ، كما يستطيع ان يغير اى قانون اخر [1]

ومن ذلك يتضح دور القاضى الانجليزى حيث يلعب دورا هاما فى تاكيد مبادئ الحرية تأكيدا صارما فى مواجهة اية محاولة للاعتداء على الحرية من جانب السلطة التنفيذية ، فمطلب الحرية عند القاضى الانجليزى له الاولوية على ما عداه، فالمبدأ الاساسى هو انه عندما يكون هناك اى تنازع بين حرية الفرد واية حقوق او

---

[1] الاستاذ / ايرون الكسندر - الدستور البريطانى - المرجع السابق - ص ١٠٨ .

مصالح اخرى فانه يجب ان تفضل حرية الفرد ، ومن اتجاهات القضاء الانجليزى انه لا يكفى تقرير الحرية وانما لابد من ضمانات تضعها موضع التنفيذ . [1]فسلطة المحاكم فى انجلترا لا تقف عند حد الحكم ، بل ان القاضى الانجليزى يمتاز بسلطات اوسع من القاضى الادارى فيما يتعلق بقضاء الالغاء فى النظم الاخرى ، وذلك لان قاضى الالغاء لا يملك الا الغاء القرار المعيب دون ان يرتب نتائجه ، اما القاضى الانجليزى يملك ان يصدر جميع انواع الاوامر الى الادارة بل له ان يعدل فى قراراتها ، فاختصاص القاضى الانجليزى ليس اختصاصا قضائيا بمدلولة الفنى ، ولكنه اختصاص شبيه باختصاص الرئيس الادارى .

ونظرا لاهمية القضاء الانجليزى فى حماية الحريات فقد ثار الرأى العام مؤيدا بالفقه الانجليزى عندما نصت بعض القوانين على سلطة الادارة فى اصدار لوائح وأوامر لا تخضع لرقابة القضاء ، مما ادى الى العدول عن ذلك ومنع وضع اى قيد على حق التقاضى وان امكن تحديد مدة معينة يمكن الطعن خلالها فى اللوائح والقرارات وبانتهاء هذه المدد يغلق سبيل الطعن [2] فحق الالتجاء الى المحاكم لدفع اى عدوان يقع على حقوق الافراد هو الضمان الحقيقى للحريات بما فيها حرية الاجتماع العام .

وقد رفض القضاء الانجليزى فكرة حرمان المواطنين من حق التقاضى . ومن احكامه فى ذلك حكم مجلس الوردات الصادر فى قضية Chester V.Bateson عام ١٩٢٠ وتتلخص هذه القضية فى ان مجلس الوزراء كان قد اصدر لائحة ترخص لوزير الحربية فى ان يصدر اوامر تتضمن ان المناطق المخزون بها المؤن والذخيرة الحربية هى مناطق حربية خاصة لا يجوز لساكنيها

---

[1] د / محمد عصفور - استقلال السلطة القضائية - المرجع السابق - ص ٥٠ ، ٥١ .

[2] هذا على خلاف الوضع فى نظام القضاء الادارى فى مصر حيث ان القضاء المصرى عليه ان يحكم فى دعوى الالغاء دون ان يصدر توجيهات للادارة .

او مستأجريها رفع دعوى بطلب استرداد حيازتها بدون موافقة وزير الحربية ، وقد طعن فى مشروعية اللائحة المذكورة من بعض ملاك هذه الاراضى امام مجلس الوردات الذى قضى بانه لا يقصد من هذه اللائحة حرمان المواطنين من حق الالتجاء الى القضاء ، لان اللائحة التى تحظر هذا الحق هى لائحة غير مشروعة الا اذا كان هذا الحظر من اجل السلامة العامة او الدفاع عن المملكة [1] ويمكن ان يستخلص من هذا الحكم انه يجوز حظر حق التقاضى فى المملكة المتحدة – انجلترا – فى حالة الاحوال الاستثنائية ورغم هذا الدور للقضاء فى انجلترا والخاص بتأكيد مبادئ الحرية وحماية حق التقاضى ، الا ان القضاه فى انجلترا يجب عليهم الخضوع لسيادة البرلمان ، ولا يمكنهم ان يقرروا ان اى قانون يسنه البرلمان مخالف للدستور . [2] فلا تخضع القوانين التى يصدرها البرلمان لرقابة القضاء فقد استقر فى انجلترا ان الرقابة على دستورية القوانين تشكل حجر عثر فى سبيل التشريعات الجديدة وتؤدى الى ان القواعد التى يضعها جيل من الاجيال باعتبارها قوانين اساسية انما تقيد الاجيال التالية بينما الدستور الانجليزى يدع كل جيل حرا فى ان يشرع لنفسه ، فالجيل الحاضر يثق بالاجيال المقبلة ، ويسود الدستور الانجليزى روح الثقة والحرية ، بعكس الدساتير الجامدة ، التى تأخذ بالرقابة على دستورية القوانين ، والتى املتها روح الريبة والخوف .

فالقضاء الانجليزى لا يملك مراقبة دستورية القوانين ، وانما يطبقها دون ان يراقب مشروعيتها من الناحية الموضوعية ، الا انه يملك رفض تطبيق القانون اذا لم يتوافر له الشكل القانونى ، الا انه فى جميع الاحوال تخضع اعمال السلطة التنفيذية وتصرفاتها لرقابة القضاء ، فالقضاء الانجليزى مستقر منذ امد بعيد على رقابة مشروعية التشريع الفرعى Subordinate Legislation او ما يسمى

---

[1] مشار اليه عند د / احمد مدحت على – نظرية الظروف الاستثنائية – دراسة مقارنة فى فرنسا وفى مصر – سنة ١٩٧٨ – المرجع السابق – ص ٤٠٤ ، ٤٠٥ .

[2] الاستاذ / ابرون الكسندر – الدستور البريطانى –المرجع السابق – ص ١٣ .

بالتشريع الحكومى Departmental legislation وذلك استنادا الى نظرية شيدها فى احكامه تعرف بنظرية تجاوز الحدود ultravires التى مقتضاها ان القضاء يملك الامتناع عن تطبيق لائحة تصدر باحكام تجاوز الحدود المصرح لها بها فى القانون المانح للتفويض ، وقد وسع القضاء من هذه النظرية ببسط رقابته على اللوائح التى تصدر بالمخالفة لاى شكل او شرط منصوص عليها فى القانون ، وكذا اللوائح التى تكون ظاهرة فى عدم معقوليتها Unreasonableness لتضمنها احكام صارخة الظلم للافراد ، الا ان المحاكم لا تملك الغاء اللائحة وانما تمتنع فحسب عن تطبيقها فى القضية المعروضة عليها، ومع ذلك فان نظام السوابق القضائية الملزمة فى انجلترا من شأنه ان يجعل اللائحة غير جائزة النفاذ . الا ان بعض القوانين محاولة منها فىاستبعاد رقابة القضاء بالنسبة للتشريع الفرعى اما صراحة واما ضمنيا عن طريق تخويل الادارة سلطات واسعة يصعب معها التعرف على الحدود الفاصلة بين القانون واللائحة ، ويصعب تبعا لذلك قيام القضاء بمباشرة رقابته المؤسسة على نظرية " تجاوز الحدود " [1] .

فاذا كانت اعمال السلطة التنفيذية تخضع على هذا النحو لرقابة القضاء فى انجلترا فبناء عليه تكون حرية الاجتماع العام قد توافرت لها افضل الضمانات لكفالة ممارستها ، وذلك لان اخطر ما تتعرض له هذه الحرية هو سلطة الادارة ، فالادارة تمارس سلطة منح الترخيص لعقد الاجتماع العام من عدمه ، وهذه السلطة لاتعتبر هى السلطة الوحيدة فحسب التى تمارسها الادارة ازاء حرية الاجتماع العلم وانما تمارس ايضا سلطتين رئسيتين ازاء الاجتماعات العامة هما سلطة المنع ،

---

(١) د / سعد عصفور - رقابة القضاء وضرورة حماية الفرد - مقال بمجلة المحاماة - المرجع السابق - ص ١٣٢ ، ١٣٤ .

(٢) فى هذا المعنى د / سعد عصفور - حرية الاجتماع - بحث مقارن - المرجع السابق - ص ٢٣٧ ، د / كريم يوسف الحريات العامة - المرجع السابق ص ١١٥ .

وسلطة الحضور والفض – وعليه يعتبر القضاء الانجليزى راعيا لحرية الاجتماع العام باعتبارها من الحريات الاساسية .

ويلعب القضاء الانجليزى دورا هاما فى الحد من سلطات الادارة فالادارة لا تستطيع ان تمارس سلطة منع الاجتماع العام من تلقاء نفسها وانما عليها ان تلجاء الى

القضاء لممارسة هذه السلطة ، والقضاء فى منعه لعقد الاجتماع العام يتخذ احدى وسيلتين لمنع الاجتماع العام [1]هما :

(١) وسيلة غير مباشرة :

ويطلق عليها قاضى الصلح Justice of the peace حيث يتم تعيين قضاه الصلح من جانب الملك بناء على اقتراح رئيس مجلس الوردات ، وهم يختارون من الرجال والنساء والسلطات التى يمارسونها قضائية فى معظمها وادارية فى بعض الاحيان .

وطبقا لقانون صدر فى عهد الملك ادوارد الثالث سنة ١٣٦٠ قد خول قاضى الصلح سلطة اخذ تعهدات من الافراد بمراعاة السلوك الحكيم good behaviour أو كما يسميها القانون Binding persons over .

ومقتضى هذه الوسيلة انه اذا رات الادارة ان عقد الاجتماع العام يترتب عليه اخلال بالامن ، فعليها ان تلجاء الى قاضى الصلح حيث انها لا تقدر على منع الاجتماع العام بمقتضى ارادتها ، وعلى قاضى الصلح ان يفحص الادلة التى تتقدم بها الادارة ، فاذا ثبت له من مقتضى هذه الادلة ان الاجتماع سوف يترتب عليه اخلال بالامن ، عند ذلك يقوم قاضى الصلح باخذ مواثيق على الاشخاص الرغبين

---

[1] د / سعد عصفور – حرية الاجتماع – المرجع السابق – ص ٢٣٧ ، ٢٣٨ .

ود / كريم يوسف – الحريات العامة – المرجع السابق – ص ٧٦ ، ٧٧

ود / محمد عصفور – الحرية فى الفكرين الشرقى والغربى – المرجع السابق – ص ١٤٥ .

فى عقد الاجتماع بان يسلكوا سلوكا حسنا وان يحافظوا على السلم ، وللقاضى ايضا استخدام سلطته فى الزامهم بدفع مبلغ من المال ، والا عرضوا انفسهم للحبس لمدة لا تزيد عن ستة اشهر. [1] .

(٢) وسيلة مباشرة :

طبقا لهذه الوسيلة يحكم القاضى بمنع الاجتماع العام اذا اقتنع بوجهة نظر الادارة وراى ان المنع يوقى الامن العام من اخلال محتمل الحدوث ، الا ان القاضى قد لا يحكم بمنع الاجتماع العام وانما يقر بعقدة مع اقرار حق البوليس فى حضور الاجتماع وذلك اذا توقع حدوث اخلال بالامن او وقوع مخالفة للقانون . [2]

والقضاء الانجليزى يبسط رقابة واسعة على سلطات الضبط الادارى تشمل من وجهة نظرنا رقابة الملاءمة بجانب رقابة المشروعية وذلك لان جهة الادارة لا تملك فى كلتا الوسيلتين ان تمنع عقد الاجتماع من تلقاء نفسها وانما عليها ان تلجاء الى القضاء الذى يباشر رقابته على المبررات المقدمة من جهة الادارة وعندما يتأكد القضاء من مشروعية هذه المبررات ويتأكد من ملاءمة منع الاجتماع العام وتناسب المنع مع المبررات المقدمة من جهة الادارة ، ففى الوسيلة الاولى يأخذ من المجتمعين تعهداً بعدم الاضرار بالامن العام وقد يأمرهم بدفع كفالة وفى الوسيلة الثانية يقضى بمنع الاجتماع العام.

ومن ذلك يبين لنا ان القضاء الانجليزى يبسط رقابة شاملة (مشروعية وملاءمة) لقرارات الضبط الادارى بل رقابة سابقة – اذا صدق القول – على سلطات الضبط الادارى ازاء حرية الاجتماع العام وذلك على نحو مختلف عن القضاء المصرى فى رقابته على سلطات الضبط الادارى المتعلقة بالاجتماع العام ، والتى سوف نتعرض لها بالتفصيل عند الحديث عن حرية الاجتماع العام فى مصر

---

[1] راجع ص ١٦١ من الرسالة حيث اشرنا الى بعض الدعاوى فى شأن قاضى الصلح .

[2] راجع ص ١٦٢ من الرسالة وقد اشرنا الى بعض القضايا .

ولم يقتصر دور القضاء الانجليزى على بسط رقابته الشاملة (مشـــروعية وملاءمة) ازاء حرية الاجتماع العام بل ان رقابته تمتد الى اكثر من ذلـــك ، فقـــد سبق ان اوضحنا ان القانون الانجليزى يعاقب على جريمة خاصـــة هـــى جريمـــة الاجتماع غير القانونى[1] Unlawful assembly وهذه الجريمة تتوافر اذا اجتمع ثلاثة اشخاص على الاقل وكان لديهم قصد الاخلال بـــالامن العـــام ، او ارتكبـــوا اخلالا بالفعل ، او كان سلوكهم من شأنه ان يحمل الافراد ذوى الشجاعة والثبـــات على الاعتقاد بان اخلالا بالامن يوشك ان يقع . [2]

وتظهر رقابة القضاء فى جريمة الاجتماع غير القانونى ، فى انه هو الـــذى يقدر ملابسات الجريمة ويفصل فى مدى توافر اركانها من عدمه ، وقد كان القضاء قد استقر منذ عهد قريب على ان جريمة الاجتماع العام غير القـــانونى لا تتحقـــق لمجرد ان عقد اجتماع ما سيثير بعض الافراد ويحملهم على الاخلال بالامن طالمـــا ان المجتمعين انفسهم لا يخرجون على حكم القانون فى اهدافهم وســـلوكهم ، وقـــد تقرر هذا المبدأ منذ سنة ١٨٨٢ فى قضيـــة Beatty V.G illbanks التـــى تتخلص وقائعها فى ان فرقة من جيش الكنيسة salvation Army اعتادت السير فى الشوارع وعقد اجتماعات دينية ولكن هيئة منافسة اطلقت على نفسها اسم جيـش الهيكل skeleton Army راحت تعيق هذا النشاط بالقوة مما افضى الى وقـــوع اضطرابات شديدة واخطرت الادارة القائمين على تنظيم الهيئتين بضرورة الكـــف عن القيام باى نشاط يخل بالامن فى الطرق العامة ، وبالرغم من الاخطـــار ســـار جيش الكنيسة بموكبه كالمعتاد تحيط به مظاهر الاضطرابـــات فتصـــدى البوليـــس للموكب ، ولما لم يذعن قادته لاوامر البوليس بالتفرق القى القبض عليهم وقدمـــهم

---

[1] راجع ص١٤٦وما بعدها من الرسالة (الاجتماعات غير المشروعة فى انجلترا) .

[2] Kenny . C.S. cases on English criminal law 4 th . edit .,Landon, 1919..P. 392–388 .

للمحاكمة بتهمة الاجتماع غير القانونى فأدانتهم محكمة اول درجة ، ولكن المحكمة الاستئنافية قضت ببراءتهم .

الا ان القضاء الانجليزى قد اخذ يتجه حديثا الى مخالفة المبدأ المذكور ، فالحكم الصادر فى سنة ١٩٣٦ فى قضية Duncan V.Jones يقر سلطة البوليس فى تفريق اجتماع لم يتجاوز فيه المجتمعون حدود القانون لمجرد ان اخلالا بالامن يحتمل ان ينشأ بسببه وتتلخص وقائع هذه القضية فى ان مزدتكن . Mrs Duncan كانت تقوم بتنظيم حركة للعمال العاطلين فاتخذت التدابر لعقد اجتماع بالقرب من مركز لتدريبهم ولما كان قد سبق ان عقدت اجتماعا مماثلا فى المكان نفسه وحدث حينذاك اضطراب داخل المركز عزى الى اجتماعها فقد طلب منها مفتش البوليس الا تعقد اجتماعها فى ذلك المكان وحدد لها مكانا اخر ، ولكنها اصرت على عقد الاجتماع فقبض عليها وقدمها للمحاكمة ، وبالرغم من اقرار البوليس بان اجتماعها لم يكن يتضمن اعاقة للطريق العام او اخلالا بالامن او تحريضا عليه فقد ادانتها محكمة اول درجة وقضت بتغريمها ، وايدتها فى ذلك المحكمة الاستئنافية ، واستندت المحكمتان فى حكميها الى ان مزدتكن كانت تعلم بان من المحتمل ان يترتب على اجتماعها اخلال بالسلم وان البوليس لم يتخط حدود وظيفته حين امر بفض الاجتماع لما قامت لديه من شواهد معقولة على تهديده بالامن [١]

فالقضاء الانجليزى يبسط رقابته ايضا لتحديد مدى اعتبار الاجتماع مشروع من عدمه ، فالقضاء هو الذى يحدد ما اذا كان الاجتماع العام مشروعا أو غير مشروعا وهو الذى يتاكد من توافر جريمة الاجتماع غير القانونى او عدم توافرها .

فان مجرد ابلاغ الادارة القائمين بالاجتماع او لجميع المشتركين فيه ابلاغا رسميا بان الاجتماع غير مرغوب فيه ووجوب الامتناع عن عقده فان هذا الابلاغ

---

[١] مشار الىهذين الحكمين عند الدكتور/سعد عصفور- حرية الاجتماع المرجع السابق - ص ٢٣٦ ، ٢٣٧.

لا يغير من طبيعة الاجتماع ، ولا يحيله الى اجتماع غير مشـــروع ، فـاذا كـان الاجتماع فى حد ذاته مشروعا فان مجرد ان الادارة قد نهت عن عقده لا يحيل الى اجتماع غير مشروع ، الا ان هذا الاجتماع يمكن ان يتحول الـــى اجتمـــاع غـــير مشروع بسبب النحو الذى ستسير عليه الامور فيه . [1]

ونخلص من ذلك ان القضاء الانجليزى يبسط رقابته ازاء حماية ممارســـة حرية الاجتماع العام فى انجلترا ، فهذا القضاء يعمل على تقييد سلطات الادارة قبل هذه الحرية فهو يراقب هذه السلطات من حيث المشروعية والملاءمة ، بل يراقـــب من وجهة نظرنا سلطات الادارة رقابة سابقة حيث ان الادارة لا تستطيع ان تمنـــع عقد الاجتماع العام بدون الرجوع الى القضاء الذى يراقب المبررات التى تدعيـــها الادارة لمنع الاجتماع ، وذلك قبل الحكم بمنعه ، وبالاضافة الى ذلك فان القضـــاء الانجليزى هو الذى يتأكد من مدى اعتبار الاجتماع غير مشروع ومـــدى توافـــر اركان جريمة الاجتماع غير المشروع.

ويلاحظ ان القضاء عند حكمه بمنع او فض الاجتماع العام بعـــد ان كـــان يشترط اخلالا بالامن او تهديدا له من جانب المجتمعين ، صار يكتفى بان يوجد هذا الاخلال او التهديد من جانب الغير ، الا ان القضاء يحرص على الاستيثاق مـــن ان البوليس لم يعمد الى فض الاجتماع الا بعد التاكد من عدم وجود وسيلة اخرى غـير الحيلولة دون الاجتماع للابقاء على النظام ، فاذا امكن حفظ النظام بطريقة اخـــرى غير منع الاجتماع فلا يقضى القضاء بمنع الاجتماع وانما يحرص القضاء على بذل كل الحرص على الزام الادارة على اتباع الطريقة الاخرى للحفاظ علـــى النظـــام خلاف منع الاجتماع ، وحرص القضاء على ذلك حتى لا يستهين البوليس بـــالامر ويلجأ الى فض الاجتماع عند اول بادرة تحرش مع الغير ، وهـــذا المســـلك مـــن

---

[1] د / نعيم عطيه - اعلانات حقوق الانسان فى التجربة الدستورية الانجلو سكونيه مجلة قضايـا الحكومة السنة السابعة عشر - سنة ١٩٧٣ - العدد الثانى - ص ٣٩٥ .

القضاء الانجليزى ليس مستحدثا بل يرجع الى سنة ١٨٨٢ م حيث اصدر حكمه فى قضية O'kelly . V.Harvey حيث أعلن فى هذه القضية " مع التسليم بان المدعى واخرين لم يجتمعوا لاى غرض يخالف القانون الا انه كان لدى البوليس من الاسباب ما يبرر اقتناعه بان استمرارهم فى الاجتماع سيفضى الى الاخلال بالامن وانه لم يكن من سبيل للمحافظة عليه الا بفض الاجتماع ... فان البوليس كان محقا فيما اتخذه من خطوات لفض الاجتماع " [١] فالقضاء الانجليزى يراقب قرارات الضبط الادارى ازاء حرية الاجتماع العام وذلك من حيث المشروعية والاسباب فهو يراقب الوقائع ومدى توافرها بالاضافة الى مراقبة تناسب الاجراء المتخذ فهو يراقب ملاءمة اجراء الضبط ، اى ان القضاء الانجليزى يبسط رقابة شاملة على وسائل الادارة ازاء حرية الاجتماع ، فهو يراجع الادارة فى تقديرها لأهمية وخطورة ما تتخذه من اجراءات ازاء حرية الاجتماع العام بل يمتنع على الادارة ان تتخذ اجراءات مانعة لعقد الاجتماعات الا بعد الرجوع الى القضاء لتقدير مدى جواز ذلك من عدمه .

---

[١] د / سعد عصفور - حرية الاجتماع - المرجع السابق - ص ٢٣٩ ، ٢٤٠ .

د / نعيم عطيه - اعلانات حقوق الانسان فى التجربة الدستورية الانجلو سكونيه - المرجع السابق - ص ٣٩٥ .

المطلب الثانـــى

ضوابط حرية الاجتماع العام فى الاحوال العادية فى الولايات المتحدة الامريكية

التعديل الاول للدستور الامريكى ، كما اسلفنا ، حظر علـــى الكونجـــرس اصدار اى تشريع يقيد حرية الاجتماع ، فاذا كان الدستور الامريكـــى لـــم ينظـــم ممارسة هذه الحرية ، فانه حرم على الكونجرس ان يسن اى تشـــريع يقيـــد حـــق الشعب الامريكى فى الاجتماع فى هدوء وسكينة ، وبذلك يكون الحظر للاجتماعات التى تتم فى هدوء وسكينة اما غيرها من الاجتماعات فلم ينازع احد فى امكان تقيـد الحرية بالقيود الضرورية التى تمليها طبيعة الحياة الجماعية ، فانه حيـــن تمـــارس الحرية بطرق تضر الاخرين فالامر يستوجب تقييدها ، وعليه فان اية حرية ومنـــها حرية الاجتماع لاتستعصى على تدخل المشرع العادى حتى ولو فهم مـــن ظـــاهر نصوص الدستور انها مطلقة اذ يستطيع التشريع العادى ان يقيد هذه الحرية

فان وصف حرية الاجتماع فى امريكا بانها حرية مطلقة حيث يحرم علـــى الكونجرس سن اى تشريع يقيدها ، هو وصف غير دقيق لان حرية الاجتماع كأيـــة حرية من الحريات العامة تولد فى وسط اجتماعى تتأثر به وتؤثر فيه وتتقيد دائمـــا بواجب احترام المقتضيات الاجتماعية الاخرى التى تؤثر فى النظام العام .

فقد اسفرت التجربة الامريكية عن انه لا يمكن ان تستعصى أية حرية مـــن الحريات على تدخل المشرع العادى ، وان المحكمة الاتحادية العليا فى الولايـــات المتحدة الامريكية قد اقرت سلطة المشرع العادى فى تقييد الحريات حتى مـــا ورد منها فى الدستور بصياغة مطلقة . (١)

---

(١) د / نعيم عطيه - رسالة دكتوراه - المرجع السابق - ص ١٧٣ ، ١٧٤ .

وتبرير ذلك يرجع الى ان حرية الاجتماع لن تكون ذات قيمة عملية اذا غلت يد المشرع العادى اتجاهها بالتنظيم .

الا ان اطلاق يد المشرع العادى بتنظيم حرية الاجتماع قد يعرض هذه الحرية للانتكاس ، فقد تعرضت حرية الاجتماع فى امريكا لقيود كثيرة . [1] لذلك اقتضى الامر البحث عن وسيلة لضمان حماية ممارسة الحريات العامة ومنها حرية الاجتماع من اطلاق يد المشرع العادى نحو تقييدها ، وهذا أدى الى الأقرار للقضاء بسلطة رقابة التشريعات المنظمة أو المقيدة للحرية وذلك بمقتضى نص المادة السادسة من الدستور الاتحادى ، ومن ثم فقد بات للمحكمة العليا الامريكية الحق فى بسط رقابتها عن دستورية القوانين فى مسائل الحريات ومنها حرية الاجتماع ، وبذلك تحققت ضمانة حيوية وفعالة لحماية ممارسة الحريات العامة التى اقرها الدستور والتى من اهمها حرية الاجتماع .

فالتشريعات التى تصدر من المشرع العادى بشأن حرية الاجتماع تخضع فى الولايات المتحدة الامريكية لرقابة القضاء الدستورى ولكن هنا يثور التساؤل حول المدى الذى يسمح فيه القضاء للمشرع العادى ان يطلق يده فى تقييد حرية الاجتماع ، فالمشكلة التى تواجه المحكمة العليا هى ما المدى الذى تنتهى عنده حرية الافراد فى التجمع ، وتبدأ من بعده سلطة الدولة فى التنظيم . سوف نتعوض فى السطور الاتية للاجابة عن هذا التساؤل

ان تحديد هذا المدى يبرز المشكلة التى تواجه المحكمة العليا ذلك لان المحكمة تعمل على الموازنة بين فلسفة الحريات التى تقوم عليها الديمقراطية وبين

---

[1] فى ذلك المعنى د / حسن احمد على – ضمانات الحريات العامة وتطورها فى النظم السياسية المعاصرة – رسالة دكتوراه –سنة ١٩٧٨ – كلية الحقوق جامعة القاهرة – ص ٢٤١ ود / محمد عصفور الحرية فى الفكرين الشرقى والغربى – المرجع السابق – ص ٨٨ وما بعدها .

فكرة مقتضيات النظام العام تلك الفكرة المطاطة المرنة ، التى تجعل من العسير وضع حدود فاصلة بين ما يحمى النظام وبين ما يمس القائمين على نظام الحكم .[1]

وقد اقر قضاء المحكمة العليا – سلطة المشرع فى تقييد الحريات ، حتى ما ورد منها فى الدستور فى صورة شبه مطلقة – مثل حرية الاجتماع – الا ان هذا القضاء عند اقراره هذه السلطة للمشرع وازن بين الحرية المطلقة وبين اعتبارات النظام أو السلطة ، ومذهب الموازنة الذى اعتنقته المحكمة لم يكن دائما هو المبدأ الذى طبقته فى ممارستها للرقابة على دستورية القوانين وانما كان موقفها متأرجحا بين مذهبين احدهما متطرف فى التوسع فى الرقابة على العمل التشريعى ، والاخر متطرف فى التراخى فى الرقابة مما يفسح للمشرع مجالا واسعا لا يخضع فيه لرقابة قضائية . [2]

اتخذ قضاء المحكمة العليا اتجاهين : الاتجاه الاول توسعت المحكمة فى " شرط الوسائل القانونية السلمية بقصد حماية الحريات " ، وفى الاتجاه الثانى ميزت بين حق الافراد والجماعات فى المخالفة السياسية بالوسائل السلمية التى يتسع لها النظام الديمقراطى وبين الوسائل الخاصة التى تستعملها الجماعات الانقلابيه لتحقيق اهدافها [3]الثورية مستظلة بما يقرره النظام الديمقراطى من حماية للحريات الفردية.

وعلى ذلك فلم تستقر المحكمة العليا على اتجاه معين فقد شيدت معايير مختلفة فى قضائها تهدف منها الى وضع حدود لتدخل الدولة فى تقييد الحرية وللتفرقة بين ما هو مباح وبالتالى يدخل فى نطاق التنظيم وما هو غير مباح وبالتالى يخرج عن نطاق التنظيم ويدخل فى نطاق التقييد ، سنبين هذه المعايير فى السطور التالية .

---

(1) يراجع فى ذلك د / حسن احمد على – ضمانات الحريات العامة – المرجع السابق – ص ١٥٨ و د / حسن على – حقوق الانسان – الكويت – وكالة المطبوعات – شارع فهد السالم – سنة ١٩٨٢– ص ١٢٩

(2) د / محمد عصفور وقاية النظام الاجتماعى – المرجع السابق – ص ٧٤ ، ٧٥ .

(3) نقلا عن د / احمد كمال ابو المجد – الرقابة على دستورية القوانين – المرجع السابق – ص ٣٩٩ .

اول هذه المعايير التى كانت تستهدى بها المحكمة العليا فى تقدير سلامة التشريعات من الناحية الدستورية هو " معيار المعقولية " فكانت تقر التشريعات التى يمكن ان يصل اليها . " الرجل المعقول " Reasonable man وقد عبرت المحكمة فى قضيتى Gitlow and whitng عن هذا المعيار حيث قالت ان " وظيفة المحكمة ، عندما تواجه تشريعاً يدعى انه يمس الحريات ، محددة بان تقدر ما اذا كان رجل معقول يصل الى النتيجة التشريعية التى وصل اليها المشرع من حيث قيام ضرورة تتطلب اتخاذ اجراء وقائى " . وقد عبر عن ذلك فى قضية Gitlow بالقول " إن كل قرينة يجب ان تقرر لسلامة التشريع ، ولا يمكن القضاء بعدم دستورية التشريعات الا اذا كانت تتسم بالتحكم او بعدم المعقولية Arbitrarily or unreasonably كما عبر هولمز " فى قضية Lochner عن هذا المعيار بقوله أنه لا يستطيع أن يبطل تشريعا الا اذا امكن القول بأن شخصا معقولا ومنصفا يسلم بالضرورة بان التشريع المطروح سوف ينتهك المبادئ الاساسية كما تفهم من واقع تقاليد شعبنا و قانونه . [1]

الا ان المحكمة العليا وجدت ان هذا المعيار " الرجل المعقول " لم يكن مناسبا بالنسبة للتشريعات التى تمس الحريات الواردة بالتعديل الدستورى الاول سنة ١٧٩١ والتى من بينها حرية الاجتماع ، وان اى مساس تشريعى بهذه الحريات يجب الايكون معقولا فحسب وانما يجب ان تظهر اعتبارات ايجابية شاملة ساحقة تؤيده .

ومنذ عام ١٧٩٨ وعلى اثر صدور قانون تسجيل الغرباء الذى منح الرئيس سلطة ترحيل الغرباء وبمقتضاه اعتنقت المحكمة العليا معيار " الميل الردئ " وطبقا لهذا المعيار ايدت المحكمة ادانة جيت لو ، الذى اتهم بخرق

---

[1] نقلا عن د / محمد عصفور – وقاية النظام الاجتماعى – المرجع السابق – ص ٦٩
To secure these Rights : the report of the president committee in civil rights . 1947 . P.P. 216. 218 .

قانون حظر نشر الافكار الفوضوية وذلك بحثة العمال على الثورة ، رغم انه لم ينتج عن هذا النشر اى فعل من افعال العنف ، واعتبرت المحكمة ان نشر هذه الافكار ، يشكل تهديدا كافيا للحجر على الحرية . [1]

الا ان تدخل الدولة المستمر فى فرض القيود على الحريات ، والعصف بها وخاصة حرية القول والاجتماع ، التى اطلقهما التعديل الدستورى بدون اى قيد ، هذا التدخل من الدولة جعل القضاء يعدل عن معياره السابق ، حيث ظهر فى عام ١٩١٩ معيار جديد للحد من تدخل الدولة فى فرض القيود على الحريات وخاصة الحريات التى حماها التعديل الاول للدستور والتى من بينها حرية الاجتماع ، وهذا المعيار الجديد التى اخذت به المحكمة العليا هو معيار الخطر الواضح والقائم Clear and present danger test وقد ظهر هذا المعيار فى اعقاب الحرب العالمية الاولى . [2]

ومؤدى هذا المعيار انه لكى يكون الفعل او القول ممنوعا ، يجب ان يكون ذا طبيعة معينة ، وصدر فى ظروف معينه ، من شانها ان تسبب خطراً واضحا وقائما ، يهدد بوقوع الاضرار التى يحق للكونجرس منعها . [3]

والخطر الذى يتطلبه هذا المعيار يجب ان يكون حالا وجسيما وقد اوضح القاضى Brandeis هذه الفكرة فى قوله " ان الخوف من وقوع ضرر جسيم لا ينهض وحده مسوغا لالغاء حرية القول والاجتماع والعصف بهما .... فلكى يسوغ الحجر على حرية الكلام ينبغى ان يكون ثمة سبب معقول للتوجس من وقوع شر

---

[1] Getlow. V. New york 168. U.S. 252 (1925) .

د / حسن احمد على - ضمانات الحريات العامة - المرجع السابق - ص ٢٣٧ .

[2] ظهر هذا المعيار لاول مره فى حكم المحكمة العليا فى قضية Schenk ضد الولايات سنة ١٩١٩ راجع فى ذلك د / حقى اسماعيل - المرجع السابق - ص ٥٥٤ ود / احمد كمال ابو المجد - الرقابة على دستورية القوانين - ص ٣٦٨ وما بعدها ود / حسن على - حقوق الانسان - المرجع السابق - ص ١٨٥ .

shenk . V.U.S. 249.U.S.47 (1919) .

[3] د / حقى اسماعيل - المرجع السابق - ص ٥٥٤ .

وبلاء مستطير اذا ما أطلق لهذه الحرية العنان ، ويجب ان ينهض مبرر معقول للاعتقاد بان الشر المبتغى توقيه هو شر خطير " [1] هوتنى ضد كاليفورينا whitney V.Gelifornia 274 U.S.357 ومن هذا المعيار – الخطر الواضح القائم – قررت المحكمة :- " ان من اخص وظائف حرية التعبير فى النظام السياسى انها تبعث على الخلاف ، بل لعلها لا تؤدى وظيفتها القيمة فى النظام الديمقراطى الا اذا خلقت حالة من القلق والتوتر ، او اثارت سخط الناس على بعض مظاهر النظام السياسى القائم ، ولا يجوز المساس بها الا اذا خلق استعمالها خطراً قائما وواضحا ، يهدد بوقوع اضرار اكبر وابعد مدى من مجرد قلق السامعين او توترهم ، او نشوب الخلاف بينهم " . [2]

وقد حددت المحكمة نطاق هذا المعيار وذلك فى عام ١٩٢٥ فى قضية Gitlow حيث فرقت المحكمة بين حالتين وان كانت هذه القضية تتعلق بحرية الرأى الا اننا نقتبس منها ذات الحكم لحرية الاجتماع وهاتان الحالتان هما :

الاولى:- ان ينص القانون على منع " اعمال معينه باعتبارها خطرا على النظام العام يجب منعه "، ومنها يجب على المحكمة ان تتحقق من ان الاجتماع يعد فى ذاته خطرا واضحا قائما يهدد بوقوع الاعمال التى منعها القانون [3]

الثانيه: ان ينص القانون على عقاب صورة معينة من الاجتماع باعتبارها فى ذاتها خطرا على النظام العام يجوز منعه ، ففى هذه الحالة اذا ثبت دستورية هذا القانون فلا يكون امام المحكمة الا ان تتحقق من دخول الاجتماع فى نطاق الصورة التى يعاقب عليها القانون ، دون ان تفحص ما اذا كان الاجتماع يعد خطرا قائما ومباشرا ، وفى هذه الحالة يكفى لدستورية القانون ان يكون

---

(١) مقال القاضى جاسبر – ى برنتون – مجلة مجلس الدولة – سنة ١٩٥١ – ص ٤٤٦ .

(٢) د / حسن احمد على – ضمانات الحريات العامة – المرجع السابق – ص ١٥٩ ، د / حسن على-حقوق الانسان – المرجع السابق – ص ١٢٩ (Gitlow V. New York , 268 U.S.652 (1925)) .

(٣) مشار اليه عند د / احمد كمال ابو المجد الرقابة على دستورية القوانين - المرجع السابق ص٣٦٩ ، ٣٧٠ .

الاجتماع الذى يعاقب عليه يعبر عن اتجاه خطير على النظام والامن العام وبذلك فان المشرع يملك تجريم الاجتماع ولو لم يكن مهددا بوقوع اى ضرر ما دام يكشف عن خطر سيئ .

وفكرة الخطر الواضح القائم تعتبر معيارا يتسم بالوضوح فيما يخص القيود التى ترد على حريات التعبير التى تعتبر حرية الاجتماع احدى وسائلها ، وخاصة اذا كان هذا الخطر وشيك الوقوع ، وهى فكرة يعتمدها المشرع الجنائى كاحد عناصر الخطر المبرر لاستعمال حق الدفاع الشرعى عن النفس والمال ، بالاضافة الى ان التعبير باى صورة من الصور حتى ولو بالاجتماع قد يكون ضربا من التحريض الذى يفضى الى خطر ارتكاب افعال مادية يراد بها التعدى على الانظمة السياسية بالعنف [1] ومن ذلك فان فكرة معيار الخطر الواضح القائم هى بمثابة دفاع عن النظام العام والامن . وهى فكرة تحمى حرية الاجتماع من التعرض لاى قيد يفرض عليها ، الا اذا كان هذا القيد بغرض دفع خطر واضح وقائم .

وان كان معيار الخطر الواضح القائم قد اتخذته المحكمة العليا لضمان ممارسة الحريات العامة الا ان هذا المعيار لم يكن كافيا فى نظر المحكمة العليا لضمان ممارسة الحريات التى اقرتها التعديلات الدستورية الامريكية ومنها حرية الاجتماع، فهذه الحريات قد اعطاها الدستور " المركز المفضل " ذلك المركز الذى يحرم المساس بها أو الاعتداء عليها ، فاذا صدر قانون يعتدى على اى من هذه الحريات ، فالاصل ان يكون هذا القانون غير دستورى ما لم تثبت الدولة ان القانون يبرره خطر واضح وقائم يهدد الامن والنظام العام وفى ذلك يقول فرانكفورتر : " ان اى قانون يمس وسائل التعبير تشوبه قرينة عدم الصحة " وقد اضاف Stone رئيس المحكمة العليا الى ذلك قوله " ان مجال اعمال قرينة الدستورية يكون اضيق عندما

---

[1] د / حسن احمد على – ضمانات الحرية العامة – المرجع السابق – ص ١٦٣ ، ود / حسن على – حقوق الانسان – المرجع السابق – ص ١٣٢ .

يكون ظاهر الامر ان التشريع يدخل فى نطاق الحظر الذى عينه الدستور ، كما هو الشأن فى التعديلات العشر " [1]

وقد ظهر معيار المركز المفضل فى العديد من احكام المحكمة العليا ، فقد احدث تغييرا جوهريا اذا اصبحت التشريعات المقيدة لحرية الاجتماع والتعبير والحريات الاخرى المستخدمة كوسيلة للتعبير ، بموجب هذا المعيار ، تشريعات غير دستورية مبدئيا ، ما لم تثبت الجهة التى اصدرتها ، ان هناك خطرا واضحا وقائما يبرر صدورها ، فهذا المعيار قد نقل عبئ اثبات دستورية القوانين على المدافعين عن اى تشريع يقيد الحريات التى تضمنها التعديل الاول ، وهذا الوضع جعل فرانكفورتر يذهب الى القول " ان وظيفتنا – اعضاء المحكمة – فى مراقبة القوانين المقيدة لحرية التعبير عن الرأى تختلف اختلافا كبيرا عن وظيفتنا فى مراقبة التشريع العادى ، فلقد قيل ان مثل هذه القوانين يجب ان تبررها مصلحة عامة واضحة ، مهددة بخطر واضح وحال لا بصورة مشكوك فيها وبعيدة " . [2]

وعلى ذلك فان حرية الاجتماع قد لقيت حماية من المحكمة العليا لضمان ممارستها وعلى سبيل المثل قد قررت المحكمة عام ١٩٣٩ عدم دستورية لائحة تشترط الحصول على اذن كتابى من رئيس البوليس فى المدينة قبل عقد اى اجتماع فى شوارعها وطرقها وحدائقها العامة ، وقد نصت اللائحة ايضا على ان الادارة ان ترفض منح هذا الاذن اذا قدرت ان من شان هذا المنع ان يحول دون الاخلال بالامن او احداث حالة من الفوضى والاضطراب . [3]

---

(١) د / محمد عصفور – وقاية النظام الاجتماعى – ٦٩ ، ٧٠ . د / حقى اسماعيل – الرقابة على اعمال السلطة – ص ٥٥٥ .

(٢) د / محمد عصفور – وقاية النظام الاجتماعى – المرجع السابق – ص ١٧-٤٧ .

(3) Hague V.committee of Industrial Organization , 307 U.S 496 K 1930) .

قضية مشار اليها عند الدكتور احمد كمال ابو المجد – الرقابة على دستورية القوانين – المرجع السابق – ص٣٩٦ .

Nienetkov V.Mary land . 340 us 268 (1951)

وقد توسعت المحكمة فى حماية حرية الاجتماع ويظهر ذلك فى حكمين اصدرتهما فى يوم واحد عام ١٩٥١ ، حيث قررت فى القضية الاولى عدم دستورية لائحة تشترط الاذن ، على اساس ان التقييد السابق للحرية يتعارض مع النصوص الدستورية التى قررت حماية حرية الاجتماع . [١]

وقد قررت فى القضية الثانية براءة احد القساوسة ، وكان قد عقد اجتماعا فى بعض شوارع نيويورك دون الحصول على اذن سابق . [٢]

الا انه لا يفهم من ذلك ان المحكمة العليا قد جعلت من حرية الاجتماع حرية مطلقة تستعصى على التقييد او التنظيم ، ويرى استاذنا الدكتور / احمد كمال ابو المجد ان " حماية المحكمة قد انصرفت الى مجرد الحق فى التجمع " ، وذلك لان حق التجمع قد يصاحبه خطر يهدد الامن ، وعلى ذلك فقد قررت المحكمة علم ١٩٤١ باجماع اراء اعضائها دستورية قانون يشترط الحصول على اذن او ترخيص خاص قبل القيام باى استعراض او مظاهر منظمة ولاحظت المحكمة فى حكمها ان " حماية الحقوق الفردية تقتضى وجود مجتمع متماسك يحرص على حماية النظام العام الذى لا تقوم الحرية نفسها بدونه " [٣]

وعلى ذلك فالمحكمة العليا قد وضعت ضوابط ممارسة حرية الاجتماع ، وهذه الضوابط مجملها أن يكون استعمال حرية الاجتماع لغرض مشروع ، وعدم السماح للسلطة التشريعية أو التنفيذية بتقييد هذه الحرية ، الا اذا كان التقييد لكفالة أن يكون التجمع هادئا وسلبيا ومثلما اشترط النص الدستورى ، أو أن يكون التقييد حرصا على حقوق الاخرين ، وقد

---

(١) مشار اليها عند د / احمد كمال ابو المجد - الرقابة على دستورية القوانين - المرجع السابق - ص ٣٩٧

(2) (٤) Kunz . V.New york . 340 U.S 269 (1941)

مشار اليها عند الدكتور / احمد كمال ابو المجد - المرجع السابق - ص ٣٩٧ .

(3) Cox V.New Hampshire . 312 U.S 269 (1941) .

مشار اليها عند الدكتور / احمد كمال ابو المجد - امرجع السابق - ص ٢٩٨ .

اشترطت المحكمة لتدخل المشرع لتنظيم ممارسة حرية الاجتماع أن يكون التدخل باجراءات معقولة . [1]

الا انه يلاحظ ان موقف المحكمة العليا من حرية الاجتماع باعتبارها من الحريات المفضلة ، لم يكن هو الموقف الدائم للمحكمة فى جميع الظروف ، فقد استبعدت المحكمة فى بعض احكامها تطبيق معيارى الخطر الواضح القائم ، وتفضيل الحريات ، مطبقة معيار اخر ، مرجحه به اعتبارات المحافظة على امن الدولة ونظامها ، على الضمانات المقررة للحريات ، هذا المعيار هو معيار الموازنة بين المصالح Balance of interest ، مصلحة الدولة فى ان تحمى امنها وكيانها ، ومصلحة الفرد فى ان يتمتع بحريته طبقا للضمانات المقررة فى الدستور وكان سبب عدول المحكمة فى بعض الاحوال عن الميعار الذى اخذت به هو الظروف الاستثنائية التى مرت بها البلاد ، وذلك على نحو ما سوف نذكره عند دراسة ضوابط حرية الاجتماع فى الاحوال الاستثنائية فى امريكا . [2]

وسوف نجد أن المحكمة لم تأخذ بمعيار تفضيل المصلحة العامة بصفة مطلقة وانما حاولت المحكمة أن تحمى الحريات ، فلجأت إلى معيار أخف حماية للحرية وهو معيار الاجراء البديل الاقل تقييداً للحرية حتى فى ظل الظروف الاستثنائية . ومن هنا يتضح أن المحكمة العليا لم تستقر على معيار واحد مما يجعلنا نذهب الى ان ما تصفة المحكمة ليست معايير وانما مجرد توجيهات عامة تختلف باختلاف الظروف المحيطة بالواقعة.

---

[1] الدكتور / احمد كمال ابو المجد – المرجع السابق – ص ٣٩٨ .

[2] د / حقى اسماعيل – الرقابة على اعمال السلطة – المرجع السابق – ص ٥٥٦ ، ٥٦٣ .

المطلب الثالـــــث

ضوابط حرية الاجتماع العام

فى الاحوال العادية فى فرنســـــــــا

حرية الاجتماع فى فرنسا لم تكن اكثر حظا منها فى كـــل مـــن انجلـترا والولايات المتحدة الامريكية فقد راينا ان المشرع فى هذين البلدين لا يتدخل عمـــلا الا فى اضيق الحدود لتقييد هذه الحرية ، الا ان الامر يختلف عنـــه فـــى فرنســا فالمشرع الفرنسى قد تدخل باصدار قانون الاجتماعات العامة عام ١٨٨١ .

واذا كان التشريع هو قيد على الحرية ، الا انه قد يكون قيدا ضروريـــا ، وذلك لان المشرع يتدخل للتوفيق بين حرية الفرد وحرية المجتمع ، فحرية الفـــرد يجب الا تعتدى على حرية الغير ، وهذا ما نصت عليه المادة الرابعة من اعـــلان الحقوق الصادر عام ١٧٨٩ حيث قررت ان الحرية الفردية لا يجوز ان تصل الـــى حد الاعتداء على حرية الغير ، وذلك لان لكل فرد حقوقا يجب ان تقـــف عندهـــا حقوق غيره من افراد المجتمع ، ومن هذا المنطلق قد نجد ان تدخل المشرع يعتـبر ضمانه لكفالة ممارسة الحرية ، اذا التزم التنظيم دون التقييد فالمشرع يضع حـــدود الحرية وينظم استعمالها قبل ممارستها ، وذلك حتى لا تتعارض هذه الممارسة مـــع ضروريات المجتمع من المحافظة على الامن والنظام العام وحريات الاخرين .

ويرى الفقيه بردو " انه لا يوجد تنازع بين الحرية والسلطة فى هذا الشـــان وانما هو توفيق بينهما وبين العوامل المقابلة لهما " [١] .

ويرى استاذنا الدكتور / عاطف البنا " ان التنظيم القانونى لحرية الاجتمـــاع أو لاى حرية اخرى يعتبر هو الكافل لممارستها ويجب ان يتجه هذا التنظيم الىدعم

---

[1] Burdeau (G) – Traité de science politique . 5 , tomes 1953 . P.238 . et . Manuel de droit public 1948 . P.50 .

الحرية وفرض ضماناتها فى مواجهة السلطة والافراد ، لا الى الحد منها والتضييق عليها " . [١]

فاذا كان تدخل الدولة عن طريق التشريع لكفالة ممارسة حرية الاجتماع اصبح امرا تحتمه الحياة الاجتماعية ويقتضيه الصالح العام فى المجتمع ، فان هذا التدخل يجب ان يكون فى اضيق الحدود ، لانه يمس الحريات والحقوق الدستورية مساً مباشراً ، لذا كان يجب ان يعترف للقضاء بسلطة وزن القيود التى تحد من الحرية للتحقق من مدى ملاءمتها من الناحية القانونية وعدم اعاقتها للحرية الا بالقدر الضرورى وفى حدود الغايات المستهدفة لتحقيق الصالح العام . [٢]

واذ قد سبق لنا ان تعرضنا للتنظيم القانونى لحرية الاجتماع فى فرنسا فاننا فى هذا المطلب نركز على دور القضاء الفرنسى فى الرقابة على القرارات التى تتعلق بحرية الاجتماع .

بادئ ذى بدء نود ان نوضح انه اذا كان من مقتضى مبدأ الفصل بين السلطات وهو احد ضمانات الحريات ومنها حرية الاجتماع على ما سيأتى ذكره عند دراستنا لضمانات ممارسة حرية الاجتماع ان تكون المحاكم راعية لسيادة القانون ، فانه لم يعترف للقضاء الفرنسى بالرقابة على دستورية القوانين فى بداية الامر ثم نظم دستور ١٩٤٦ نوعا من الرقابة السياسية على دستورية القوانين تمارسه اللجنة الدستورية ثم تطور الامر ونص فى دستور ١٩٥٨ الحالى على ان المجلس الدستورى يختص بالرقابة على دستورية القوانين وهى رقابة سابقه تمارس اصلا قبل اصدار القانون. [٣]

---

[١] استاذنا الدكتور / عاطف البناء – الوسيط فى القانون الادارى – القاهرة – دار الفكر العربى– سنة ١٩٨٤ – ص ٣٥ .

[٢] .د / محمد الطيب عبد اللطيف – نظام الترخيص والاخطار – المرجع السابق – ص ٣٤ ، ٣٥ .

[٣] استاذنا الدكتور / عاطف البنا – الرقابة القضائية على دستورية اللوائح – مكتبة النصر – جامعة القاهرة سنة ١٩٩٢ – ص ١٩٨ .

وان كانت الرقابة السابقة وهى رقابة وقائية خير من الرقابة العلاجية ، من الناحية المنطقية ، لانها تمنع مخالفة الدستور من المنبع . الا انـــها مـــن الناحيـــة الواقعية تثير كثيرا من الصعوبات وخاصة بالنسبة لخطورة قيـــام هيئـــة سياســـية بالرقابة على العمل التشريعى وما يثيره تنظيم هذه الهيئة وتنظيم المنازعـــة حـــول القانون غير الدستورى امامها ، هذا بالاضافة الى ان الرقابة السابقة قد تؤدى الـــى التسليم بان الهيئة المختصة تصبح وحدها صاحبة الحق فى اقرار صحة القوانيـــن وبالتالى فان هذه الهيئة ترسم وحدها السياسة والحكم والتشريع . [١]

واذا كان القضاء الفرنسى لا يمارس الرقابة على دستورية القوانين الا انـــه كما يقول الفقيه الفرنسى " جاك روبير " (لا ينكر احد اليـــوم ان الرقابـــة التـــى تمارسها المحاكم الادارية هى رقابة فعالة.كما ان رقابة القاضى الادارى هى رقابـــة متقدمة).[٢]

فكفالة ممارسة حرية الاجتماع فى فرنسا تجد ضمانها الاساسى فى الرقابـــة القضائية التى يمارسها مجلس الدولة الفرنسى لحماية هذه الحرية باعتبارهـــا مـــن الحريات العامة ، فقد اجمع الفقه الفرنسى على خضوع جميع الاجراءات الضبطيـــة للرقابة القضائية كمبدأ عام ، وذلك لمنع سلطات الضبط من الانحراف عن الحـــدود التى رسمها لها الدستور والقوانين فقد حدد القضاء لهيئات الضبـــط المبـــادئ التى يجب ان تلتزم بها عند تعرضها للحريات ومن اهم هذه المبادئ الـــتزام

---

[١] لمزيد من التفاصيل عن الرقابة السابقة يراجع د / طعيمة الجرف – مبدأ المشروعية وضوابط خضـــوع الدولـــة للقانون – مكتبة القاهرة الحديثة – القاهرة – سنة ١٩٦٣ – ص ٢٢٧ وما بعدها ولمزيد من التفصيـــل عـــن رقابـــة المجلس الدستورى – يراجع استاذنا الدكتور / عاطف البنا – الرقابة القضائية على دستورية اللوائح – مكتبة النصـــر بجامعة القاهرة – سنة ١٩٩٢ – ص ١٩٩ وما بعدهـــــا .

[٢] يقول الفقية " جاك روبير " :

" Il n'est plus conteste aujourd' hui que le contrôle exercé par les tribunaux administratife soit un contrôle efficace ... Le contrôle du juge administratif est un contrôle poussé " .
Robert Jacques : Libertés publiques , paris, edition Montchrestien , 1972 , mis a jour 119/1975 .

هيئات الضبط بغرضها وان يكون تدخلها لاسباب حقيقية وواقعية ، وان تستخدم وسائل مشروعه ، وفى الحدود التى تتناسب مع درجة الاخلال بالنظام العام . [١]

واذا كان الاصل فى القرارات الادارية ان الادارة لها السلطة التقديرية فى الاختيار بين عدة حلول ، ولها السلطة التقديرية فى وزن قيمة الاسباب وتناسبها مع الاجراء المتخذ ، وان رقابة القضاء تقتصر على التحقق من صحة قيام الاسباب من الناحية المادية ، ومن صحة تكييفها القانونى .

الا انه فى مجال قرارات الضبط الادارى حيث يتعلق الامر بالحريات العامة ، فان الوضع يختلف فيمارس القضاء رقابة مختلفة عما يمارسه بالنسبة للقرارات الادارية الاخرى ، فيراقب ملاءمة اجراء الضبط الادارى ومدى تناسبه مع اهمية الوقائع ويراقب تقدير الادارة لملاءمة اقدامها على التدخل او الامتناع عنه وعليه فان الرقابة القضائية التى تمارس فى فرنسا على القرارات الضبطية تكون متنوعة ومختلفه حيث تختلف باختلاف نوع الحرية التى تخضع للاجراء الضبطى وبنوع الاجراء ذاته . [٢]

من المستقر عليه ان سلطات الضبط الادارى لدى ممارسة سلطاتها تلتزم بأغراض محددة ، هى المحافظة على النظام العام بمدلولاته المعروفة الامن العام ، والسكينة العامة ، والصحة العامة ، فلا يجوز لهيئات الضبط عند ممارستها لسلطاتها ان تستهدف تحقيق اغراض اخرى سواء كانت مشروعة او غير مشروعة. ومن هنا فقد اشترط مجلس الدولة الفرنسى لمشروعية التدبير الضبطى ، ان يكون مبنيا على سبب حقيقى يهدد الاخلال بالنظام العام ، فقد قضى بعدم مشروعية قرار صادر من احد العمد بمنع كل الاحتفالات الدينية خارج الكنيسة ،

---

[١] Rivero, Jean : les libertés publiques , 1 : les droit del'homme, paris , P.U.F., 1973 et edition 1987 P.405 .

[٢] راجع فى ذلك استاذنا الدكتور / عاطف البنا – الوسيط فى القانون الادارى – المرجع السابق – ص ٤٣٣ .

حتى ولو لم يخش منها تهديد الامن العام.[1]فقد اوجب المجلس ان يكـــون القـــرار الضبطى مبنيا على سبب يهدد الاخلال بالنظام العام . وهذا ما استقر عليه مجلـــس الدولة الفرنسى من ان كل قرار ادارى يجب ان يقوم على سبب صحيح يبرره فـــى الواقع والقانون ، وبالنسبة لقرارات الضبط التى تنطوى على تقييد الحريـــات فقـــد اشترط المجلس بالنسبة لها ان يكون السبب بالاضافة لكونـــه صحيحـــا ان يكـــون مستهدفاً تحقيق النظام العام [2]

و لم يقف القضاء الفرنسى عند هذا الحد ، بل انشأ قرينة عكسية تفـــترض ان تدخل هيئات الضبط ليس له ما يبرره حتى تقيم الادارة نفسها الدليل على ســـبب تدخلها وعلى جديته . [3]

وبالاضافة الى ذلك فقد اشترط مجلس الدولة الفرنسى ان تكـــون وســـيلة هيئات الضبط التى تتخذها مشروعة ، وقد الزم هيئات الضبط بقيود معينـــة عنـــد استخدامها للاجراء المقيد ، اهمها عدم تعطيل ممارسة الحريات العامة تعطيلا تامـــا . وعدم فرض وسيلة معينة لمواجهة الخطر . [4] وان سلطات هيئـــات الضبـــط تختلف باختلاف نوع الحرية ، فهذه السلطات تضيق ازاء بعض الحريات العامـــة بعكس ما قد يعتبر نشاطا فرديا غير حيوى ، وبصفة عامة كمـــا يذهـــب اســـتاذنا الدكتور / عاطف البنا – وبحق ان السلطة الادارية ازاء الحريات تختلف فى مداها تبعا لقدر الحرية وخطرها .[5]

---

(١) حكم مجلس الدولة الفرنسى فى ٥ اغسطس عام ١٩٢١ فى قضية Aubbe Boulze et autres منشـــور بمجموعة ليبون عام ١٩٢١ ص ٨١٩ .

(٢) د / محمد بدران – مضمون فكرة النظام العام ودورها فى مجال الضبط الادارى – دراسة مقارنة فى القانونين المصرى والفرنسى – دار النهضة العربية – القاهرة سنة ١٩٩٢ – ص ٢٩٣ .

(٣) نقلا عن د / محمد شريف اسماعيل عبد المجيد سلطات الضبط الادارى فى الظروف الاستثنائية - دراسة مقارنة -رسالة كتوراه – كلية الحقوق جامعة عين شمس – سنة ١٩٧٩ – ص ١٣٦

(٤) استاذنا الدكتور / عاطف البنا – الرقابة القضائية – المرجع السابق – ص ١٢٧ ، ١٢٨ ود/ محمد شريف – المرجع السابق – ص ١٣٧ ، ١٣٨ .

(٥) استاذنا الدكتور / عاطف البنا – الرقابة القضائية – المرجع السابق – ص ١٢٥ .

وقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسى على ضـــرورة اســناد قــرارات الادارة الى وقائع صحيحة سواء كان اختصاصها مقيدا أو تقديريا .

فالوجود المادى للوقائع هو احد عناصر القدر الادنى من الرقابة التى يقــوم بها المجلس فى جميع القرارات الادارية ، وبذلك فان القضاء الفرنسى يتحقق مــن الوجود الفعلى للواقعه التى تكون سبب قرار الادارة ، فاذا ثبت له ان الواقعة التــى استندت اليها الادارة لم تقع اصلا ، كان القرار معيبا مستوجبا الالغاء ، وتنتفى ايــه سلطة تقديرية للادارة بخصوص الوجود المادى للوقائع . (١)

وعلى ذلك ذهب مجلس الدولة الفرنسى فى احكامة الى انه اذا كان مجلــس الدولة لا يستطيع ان يبحث فى ملاءمة الاجراءات المطعون بها امامه عن طريــق دعوى تجاوز السلطة ، الا انه يستطيع ان يبحث فى ماديات الوقائع التــى ســببت الادارة بها قرارها من ناحية كما انه يملك من ناحية اخرى اذا ما تحقق من وجــود الوقائع ان يبحث فيما اذا كانت هذه الوقائع تبرر قانونا توقيع الجزاء ..... (٢)

هذا هو ما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسى بالنسبة للقــرارات الاداريــة بصفة عامة اما القرارات المتخذه فى مجال الضبط فان المجلس حتى عــام ١٩٥٩ كان يستثنى قرارات سلطات الضبط العليا من الرقابة على الوجــود المــادى للوقائع ، الا ان هذا الموقف من مجلس الدولة الفرنسى قد قــابل معارضــة شديدة لان الرقابة على صحة الوجود المادى للوقائع هى رقابة الحد الادنــى minimum يمارسها القاضى فى جميع الحالات حتــى بالنســبة لقــرارات الضبط العليا .

---

(١) وفى ذلك يراجع د / محمد حسنين عبد العال – الرقابة القضائية على قرارات الضبط الادارى – مطبعة جامعــة القاهرة – الكتاب الجامعى – الطبعة الثانية – سنة ١٩٩١ . ص ٩ و د / عصام عبد الوهاب البرزنجى – الســلطة التقديرية للادارة والرقابة القضائية – رسالة دكتوراه – كلية الحقوق جامعة القاهرة – سنة ١٩٧٠ – ص ٣٣٢

(٢) C.E.14 . Janvier 1916 . Camino . R. P.15 .

مشار اليه عند د / عصام عبد الوهاب الرزنجى المرجع السابق ص ٣٣٢ .

وابتداء من سنة ١٩٥٩ عدل المجلس عن موقفه فى حكـــم [1] Grange وفرض رقابته على الوجود المادى للوقائع على جميع القـرارات حتـى المتعلقـة بالضبط ومنها قرارات سلطات الضبط العليا ، وعلى ذلـك فـان مجلـس الدولـة الفرنسى يستلزم دائما ان تستند الادارة فى قراراتها الضبطية الى وقائع صحيحة .

وعلى ذلك فان الاصل فى قضاء مجلس الدولة الفرنسى انه يمد رقابته على الوجد المادى للوقائع التى يستند عليها القرار الضبطى الماس بالحريـــة بصفة عامة ، وبالنسبة للقرارات التى تتعلق بممارسـة حريـة الاجتماعـات العامة فاننا نجد ان اول الاحكام الصادرة فى هذا الشأن وهو حكـــم بنيـامين Benjamin الصادر فى ١٩٣٣/٥/١٩ والذى تتخلص وقائعه فى انه فـــى عام ١٩٣٠ طلب الكاتب والمؤلف المسيورينيه بنيامين من مكتب الاستعلامات السياحى بمدينة Nevers عقد مؤتمر ادبى فى تلـــك المدينـــة ليلقـى فيـه محاضرة ادبية غير ان اعضاء نقابة المعلمين بهذه المدينة سارعوا الى ابـلاغ عمدتها بان السيد بنيامين الذى دأب على مهاجمتهم فى كتاباته قد انتوى عقـد اجتماع عام وانهم ماضون فى منعه بكافة الوســائل . واقـام رئيـس نقابـة المعلمين حملة صحفية عنيفة ضد بنيامين اعلن فيها انه فى يوم ١١ مـــارس ١٩٣٠ – وهو اليوم المحدد للمؤتمر – سوف تقوم مظاهرة كبيرة فى شوارع مدينة Nevers بغرض التعرض لهذا المؤتمر ، فما كان من عمدة المدينـــة الا ان اصدر فى ١٩٣٠/٢/٢٤ قرارا بمنع عقد مؤتمر المسيورينيه بنيـــامين جاء فيه (حيث ان برنامج الاحتفالات الادبية الذى ينظمه مكتب الاستعلامات السياحى قد اشتمل على مؤتمر عام للسيد رينيه بنيامين ونظرا لان المؤتمـــر سوف يتسبب فى احداث اضطراب بالنظام العام وحيث انه ثبت من التحريـــات ان

---

[1] استاذنا الدكتور / عاطف البنا – حدود سلطات الضبط – ص ٥٠٣ والدكتور محمد حسنين – الرقابة القضائيـة – المرجع السابق – ص ١٢:١٠ ، ود/ عصام عبد الوهاب البرزنجى – المرجع السابق – ص ٣٣٨ : ٣٤٠
C.E, 30 J anv. 1959 , Rec , 85 . avec couclusions de C.G.chardeau .

قدوم السيد بنيامين الى مدينة Nevers هو امر بطبيعته مخل بالنظـــام العـــام . وحيث انه من الجدير ان يتحاشى السكان هذا الاخلال لذلك تقرر منع اقامة المؤتمر العأم الذى اشتمل عليه برنامج المهرجانات الادبية) وبصدد هذا المنع لجأ مكتـــب الاستعلامات السياحى الى الاعلان بجريدة بان المؤتمر العام للسيد رينيه بنيـــامين الذى تم حظر انعقاده قد تبدل الى مؤتمر خاص بدعوة مجانية فـــى نفـــس مكـــان وتاريخ المؤتمر الاول .

غير انه بتاريخ ١٩٣٠/٣/١١ سارع العمدة باصدار قراره الثانى بمنع عقد هذا الاجتماع ايضا ومما جاء فى هذا القرار (حيث انه من الثابت ان الجماعـــات السياسية سوف تنتهز هذه الفرصة لاحداث الاضطراب بالنظام العام وانه لتحاشـــى هذا الاضطراب تقرر منع عقد هذا المؤتمر)وحينذاك رفع السيد بنيامين طعنا امـــلم مجلس الدولة طالب فيه بالغاء قرارى العمدة وأسس طعنه من ناحية على الانحراف بالسلطة حيث لم يلجأ العمدة الى منع المظاهرة المضادة التى يترأسها المحتجـــون على بنيامين فيكون قد استخدم سلطاته ارضاء لهوى سياسى ومن ناحية اخرى على ان قرار الغاء المؤتمر الادبى يمثل انتهاكا صريحا لقـــانون الاجتماعـــات العامـــة الصادر عام ١٨٨١ المعدل بقانون ١٩٠٧ الذى يقرر بان الاجتماعات العامة حرة

ولقد الغى المجلس القرار الصادر من عمده مدينة Nevers بمنع عقد احد الاجتماعات ، بسبب تخوفه من وقوع اضطرابات تخل بالنظام حيث قام المجلـــس بفحص الظروف المحلية التى احاطت بالدعوة الى عقد الاجتمـــاع وتبيـــن لـــه ان السلطات المحلية كانت تستطيع باستخدام قوات البوليس المتوفره لديها ، المحافظـــة على النظام العام مع السماح بعقد الاجتماع ، ولذلك حكم المجلس بالغاء قرار العمدة لانه قد " اتضح من التحقيق ان الاضطرابات المحتملة التى تذرع بها العمدة لا تبلغ فى خطورتها الدرجة التى يعجز معها ، بما لديه من سلطات البوليس عن المحافظة على النظام العام مع السماح بعقد الاجتماع " [١]

---

[١]Cons . qu'il résulte de L'instruction que L'éventualite des troubles alleguée par le maire de Nevers ne presentait pas un degré de gravitétel qu'il n ait pas pu, sans interdire=

وهذا الحكم يدل على ان قضاء مجلس الدولة الفرنسى قد قام بفحص الوقائع التى احاطت بقرار منع الاجتماع ومارس رقابته على الوجود المادى لهذه الوقائع وانتهى فى ذلك الى انه كان يمكن للسلطات المحلية الممثلة فى العمدة استخدام قوات الضبط المتاحة لها فى المحافظة على النظام العام دون منع الاجتماع وبذلك يكون القضاء الفرنسى قد مارس رقابته على الوجود المادى للوقائع التى تستند اليها اسباب القرار الضبطى المتعلق بممارسة الاجتماعات العامة ، واتضح ذلك فى كثير من احكام المجلس [1] التى صدرت بعد حكم بنيامين ومن ذلك حكم المجلس الصادر فى قضية Vormet et Autres تتلخص وقائعه فى ان السيد Vromet واخرين اعتزموا عقد اجتماع عام فى مدينة Sainte Nizaire يوم ١٩٣٤/٧/٨ فاصدر عمدة المدينة قرارا فى ١٩٣٤/٧/٦ بمنع عقد هذا الاجتماع فرفع ذو الشأن دعوى امام مجلس الدولة مطالبين بالغاء هذا القرار فاجابهم المجلس الى هذا الطلب استنادا الى ما نتج من التحقيق من ان الاضرابات المتوقع حدوثها والتى زعم بذلك عمدة المدينة لم تكن متحققة على اى درجة من الخطورة كما زعم بذلك العمدة وبأنه لن يستطيع الحفاظ على النظام العام بتدابير الضبط المتاحة له دون منع هذا الأجتماع . [2]

ومن استقراء هذه الاحكام نجد ان قرارات الضبط الادارى فى مجال ممارسة حرية الاجتماع العام تخضع لرقابة القضاء الادارى من حيث الوجود المادى للوقائع التى استندت اليها هذه القرارات . ولكن هل هذه الرقابة تمتد الى عملية التكييف القانونى للوقائع التى تستند اليها سلطات الضبط فى قراراتها المتعلقة بممارسة حرية الاجتماعات العامة .

= la conference maintenir L'ordre en edictant les mesures de police qu'il lui appartenait de prendre .
C.E.19 mai 1933, Rec. P541 – conclusions du C.g. Michel S.1934 .31. " grands arrgts " P.209 et s .

(1) C.E 5 Fev. 1937 . Bujadoux. Rec. P.153; D.1938.3.P.19 concl legrand .
- C.E 2 Fev . 1938 . Vallat Xavier . Rec . P.245 .
- C.E.9 Mars 1938, Beha et Masson , Rec, P.245 .

(2) C.E 29 Oct 1935. Vromet et Autres , Rec. P.955 .

كان القضاء الادارى الفرنسى قد استقر على قصر رقابته على الوجود المادى للوقائع التى يستند اليها قرار الضبط الادارى ولا يتطرق الى تكييفها القانونى وذلك فى حالات الضبط الادارى العام المتعلقة بابعاد الاجانب ، وبعض قرارات الضبط المتعلقة بحريات المواطنين الفرنسيين ، كقررات رفض اصدار جوازات السفر ، وكذلك فى حالات الضبط الادارى الخاص والتى تتعلق اساسا ببعض القرارات الخاصة بالصحة العامة وقد تنازل مجلس الدولة الفرنسى عن رقابة التكييف القانونى للوقائع فى هذه الحالات وذلك لان لهيئات الضبط فيها سلطات ذات طابع استثنائى ويترك للادارة حرية تقدير ما اذا كان النشاط الذى تقيده او تمنعه ينطوى على الاخلال بالنظام العام ام لا ، أوقد يترك للادارة حرية التقدير بسبب الطبيعة الفنية الخاصة بالوقائع . (١)

الا انه ابتداء من سنة ١٩٦١ احتفظ المجلس لنفسه بحق الرقابة على التكييف القانونى للوقائع وذلك باستخدام فكرة الخطأ الظاهر والواضح erreur manifeste أى اذ شاب تقدير الادارة خطأ ظاهر أو واضح مارس المجلس رقابته على هذا التقدير – رقابة التكييف القانونى للوقائع – وقد استخدم القضاء هذه الفكرة فى مجال غير الضبط الادارى الا انه بعد ذلك عمم تلك الفكرة لتشمل سائر الحالات الداخله فى مجال الضبط الادارى . (٢)

فقد شملت رقابة التكييف القانونى للوقائع قرارات الضبط فى مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة ، فبالاضافة الى رقابة المجلس للوجود المادى للوقائع كما سبق ان تبين لنا من عرض دعوى بنجامين ، فان المجلس مارس ايضا رقابة التكييف القانونى للوقائع التى استند اليها قرار الضبط فقد اوضحنا ان المحكمة بعد

---

(١) .فى تفصيل ذلك يراجع استاذنا الدكتور / عاطف البنا – حدود سلطة الضبط الادارى – المرجع السابق – ص ٥١١ ، ٥١٢ و د / محمد حسنين – المرجع السابق – ص ٥٥ ، ٥٦

(٢) راجع استاذنا الدكتور / عاطف البنا – حدود سلطة الضبط الادارى – المرجع السابق – ص ٥١٣ واستاذنا الدكتور / محمد حسنين – المرجع السابق – ص ٥٧ .

ان قامت بفحص الوقائع التى احاطت بقرار منع الاجتماع لكى تتاكد من صحة الوجود المادى للوقائع من عدمه ، قامت ايضا ببحث مدى قانونية هذه الوقائع فهى بذلك تكون قد مارست الرقابة على التكييف القانونى للوقائع .

يتضح من ذلك ان مجلس الدولة الفرنسى يؤكد اتجاهه نحو حماية حرية الاجتماعات العامة ، الا ان ظروف الحرب العالمية الثانية وظروف الاحتلال الالمانى لفرنسا ، وبسبب زيادة حدة المشاعر السياسية و زيادة تهديد النظام العام ، كل ذلك أدى بمجلس الدولة الفرنسى بعد حكم بنجامين الى ان يتراجع بعض الشئ عن اتجاهه نحو حماية حرية الاجتماعات العامة ، وذلك تغليبا لضرورات المحافظة على النظام العام ، فنجد بعض الاحكام اقرت سلطة الادارة فى حظر الاجتماعات دون التعرض لبحث خطورة الاضطرابات المحتملة ومدى تناسبها مع القرار الذى استصدرته الادارة فقد اعلن حكم بوكار Bucard هذا التطور حيث رفض المجلس الطعن على قرار مدير يمنع حتى الاجتماعات الخاصة التى تقام فى اماكن شديدة التناثر فى اقليم الحدود بينما لم تكن تحت تصرف المدير قوات شرطة كافية للمحافظة على النظام فى جميع الجهات

التى كان يمكن ان يكون معرضا فيها للتهديد[1]

ولكن بعد انتهاء الحرب عاد مجلس الدولة الفرنسى الى رقابته التى مارسها فى حكم بنجامين حيث قضى فى حكم Naudانه اذا كان لمدير الشرطة اتخاذ التدابير التى تتطلبها المحافظة على النظام فعليه فى ممارسة هذه السلطات ان يوفق عمله مع احترام حرية الاجتماع التى تكفلها قوانين ٣٠ يونيه ١٨٨١ ، و٢٨ مارس ١٩٠٧ وقضى فيه ايضا بانه لم يتبين من التحقيق ان المحاضرة التى كان السيد نو Naud يزمع القاءها فى مسرح مارينى Marigny كان من شانها ان

---

[1]Bucard , 23 dec 1936 Rec , 1151 .

تهدد النظام العام بصورة لا يمكن معها لسلطات الضبط ان تواجه خطره بتدابير ضبط مناسبة [1]

واكد نفس المبادئ فى حكم هو فوية – بواينى [2] Houphouet Boigny – ولم يرفض الطعن الا بسبب ما يلقيه اجتماع مؤتمر فى اقليم افريقى على النظام العام من تهديد باضطراب خطير : حيث قضى " بانه يخلص من الاوراق المودعه بالملف بمراعاة الموقف الخاص فى اقليم فولتا العليا خلا ل١٩٤٨ ان عقد المؤتمر الديمقراطى الافريقى فى بوبو ديولاسو Bobo – Dioulasso كان من شانه ان يؤدى الى اضطرابات خطيرة ، وانه لم يكن تحت تصرف سلطات الشرطة بمراعاة مساحة الاقليم الذى كان يجب كفالة الامن فيه قوات كافية لحفظ النظام وانه فى هذه الظروف وخاصة ان الاجتماع المزمع كان سينعقد حتما ولو جزئيا فى الطريق العام بسبب الظروف التى تم فيها تنظيمه ، فقد كان لحاكم عام فولتا العليا والمدير وعمدة البلدية المختلطة بوبوديولاسو بوبو – كان لهم قانونا منع اجتماع المؤتمر المذكور سواء على اقليم البلدية المختلطة او على كل اقليم فولتا العليا وانه يترتب على ذلك ان الطاعنين ليسوا على حق فى التمسك بان القرارات المطعون فيها مشوبة بتجاوز السلطة " .

ومن استقراء هذه الاحكام وغيرها [3] يتضح ان مجلس الدولة يمارس رقابة موسعة فى حكمه على قرارات الضبط الادارى الصادرة فى مجال ممارسة حرية

---

[1] C.E, 23 Juin 1953 , Naud, Rec 32, 19 Juin 1953 .

[2] C . E , 19 Juin 1953 , Houphoued – Boigny, Rec., P.298 .

[3] من اشهر الاحكام فى هذا الصدد حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر فى ١٩٥٩/١١/٢٧ بمناسبة عزم السيد Salem على عقد اجتماع عام فى ١٩٥٦/٦/٢ فى مدينة valence فأصدر رئيس هذه المدينة قرار بمنع عقد هذا الاجتماع فرفع السيد salem طعنا الى محكمة Grenoble الادارية مطالبا فيه بالغاء هذا القرار= =فاجابته المحكمة الى ذلك واصدرت حكمها بالغاء القرار المطعون فيه فطعن وزير الداخلية امام مجلس الدولة كمحكمة استئنافية مطالبا بالغاء الحكم الصادر بالغاء القرار المشار اليه فأصدر المجلس حكمه بتأييد حكم المحكمة الادارية ورفض طلب وزير الداخلية مستندا الى الاتى :-

الاجتماعات العامة فهو لم يتحقق فقط من وجود تهديد باضطراب النظام العام فـــى ظروف الواقعة يمكن ان يبرر تدبير الضبط وانما تجاوز ذلك براقبته ما اذا كـــان هذا التدبير مناسبا بطيعته وجسامته لحجم التهديد ومع قيمـــة الحريـــة موضـــوع النزاع.[1]

وبذلك يكون مجلس الدولة قد قام برقابة الملاءمة بمعنى انه يراقب ملاءمـة التدبير المتخذ من قبل سلطات الضبط الادارى للوقـــائع التـــى ســـببته والغايـــات المستهدفه من ورائه وقد مارس تلك الرقابة على قرارات الضبط الادارى فى مجال ممارسة حرية الاجتماع العام . وذلك بالتوفيق بين متطلبات الحفاظ علـــى النظـــام العام وحماية الحرية ، التى غالبا ما تكون متعارضة . هذا التوفيق الذى يؤدى الـــى عدم التعرض لحرية المواطنين فى عقد الاجتماعات ، الا فى حالة وجود اضطراب خطيرة تهدد النظام العام وتعجز السلطات المحلية ، بما لديها من قـــوات البوليـــس واجراءات الامن ، عن تفاديها ، مع السماح بعقد الاجتماع ففى هذه الحالـــة فقـــط يجوز للادارة منع عقد الاجتماع ويخضع تقدير الادارة لاهمية وخطورة السبب فـــى كل حالة لرقابة المجلس . [2]

وبذلك فان مجلس الدولة الفرنسى لم يكتف فى رقابته لقـــرارات ســـلطات الضبط الادارى ، وخاصة فى مجال ممارسة حرية الاجتماع العام ، ان يكون سبب

= ١ – التدابير التى تتخذها سلطة الضبط المختصة للحفاظ على النظام العام ينبغى ان تتناسب مـــع احـــترام حريـــة الاجتماعات العامة المكلفولة بقانون ٣٠ يونيو ١٨٨١ و ٢٨ مارس ١٩٠٧ .

٢ لم يثبت من التحقيق ان المؤتمر الذى كان مزمعا عقده كان بطبيعته مهددا للنظام العام بالاضطرابـــات بدرجـــة يتعذر معها تدارك الخطر بتدابير الضبط المتاحة والتى كان يمكن اتخاذها فى تلك الحالة .

وفى ذات المعنى :

C. E. 30 Nov. 1956. BAKARY DJIBO, Rec . P719 .
C. E . 15 . Oct 1969 Association caen – Demain , Rec P.435, R.D.P. , 1970 , P.1458 .
C. E, 21 avril 1972 vill de caen , Rec, P.302 .

(1) " que toute restriction de police soit strictement nécessaire et proportionnlle á la gravité du désordre ainsi qu'a la valeur de la librté en cause " . Vedel (G.) Droit administratif , P.U.F 100 ed , paris 1988 . P.1087 .

(2) C.E, 27 Nov , 1959 , ministre de L'interieur c,I salem Rec. P., 32

مشار اليه عند د / محمد حسنين المرجع السابق ص ٧٥

تدخلها حقيقيا وجديا وصحيحا ، وان تكون الوسيلة التى تلجاء اليها مشروعه بل ذهب الى ابعد من ذلك ، حيث اوجب على هيئات الضبط ان تختار الوسيلة الملاءمة والتى تكفى لمواجهة الاخلال بالنظام العام ، فقد اصبح القاضى الفرنسى فى رقابته لسلطات الضبط قاضى ملاءمة[1] Juge d'opportunite بالاضافة الى دوره العادى باعتباره قاضى مشروعية Juge de légalite .

وقد ذهب القضاء وايده الفقه – وبحق – الى ان اساس رقابة القاضى على الملاءمة فى بعض الحالات يكمن فى اختصاصه برقابة الشرعية اساسا ، التى تلزمه فى بعض الحالات ان يراقب الملاءمة وذلك عندما تصبح الملاءمة فى قرارات الضبط عنصرا من عناصر الشرعية . [2] الا ان البعض ذهب الى ان اساس رقابة الملاءمة يكمن فى اعتبارات العدالة والاعتبارات العملية . [3] وان اساس رقابة الملاءمة يرجع الى الاعتبارات السياسية التى تمر بها البلاد بالاضافة الى التأثيرات الناتجة عن حالة الحرب أو السلام ، اى ان مدى الرقابة التى يمارسها مجلس الدولة على قرارات الضبط الادارى فى مجال حرية الاجتماعات العامة ، تتأثر باعتبارات عملية وليست قانونية .

وهكذا فان مجلس الدولة الفرنسى يمارس رقابة شاملة بالنسبة للقرارات الصادرة من هيئات الضبط الادارى فى مجال ممارسة حرية الاجتماع العام ، فالى جانب رقابة الوجود المادى للوقائع التى يستند اليها القرار الضبطى ورقابة التكييف

---

(1) د / محمد شريف اسماعيل – المرجع السابق – ص ١٣٩ : ١٤١ .

(2) استاذنا الدكتور / عاطف البنا – الوسيط فى القانون الادارى – المرجع السابق – ص ٤٣٦ وقد وضح سيادته ان القاضى الادارى يضع قاعدة قانونية مقتضاها انه يشترط لشرعية الاجراء الضبطى ان يكون ضروريا ولازما ومتناسبا مع اهمية الوقائع التى تدعو الادارة لاتخاذه .
ويراجع فى اساس رقابة الملاءمة استاذنا الدكتور / عاطف البنا – حدود سلطة الضبط الادارى – المرجع السابق – ص ٤٤٣ : ٤٤٥ حيث انتهى سيادته الى ان الرقابة القضائية على الملاءمة فى اجراءات الضبط انما تجد اساسها فى قاعدة الشرعية . حيث تصبح الملاءمة عنصرا من عناصر الشرعية حيث يضع القضاء الادارى – باعتباره قضاءا انشائيا – قاعدة قانونية مقتضاها انه يشترط لشرعية الاجراء الضبطى ان يكون ضروريا ولازما ومتناسبا مع اهمية الوقائع التى تدعوا الادارة لاتخاذه " .

(3) د / عصام البرزنجى – المرجع السابق – ص ٤٢٣ ، ود / رمضان محمد بطيخ – الاتجاهات المتطورة فى قضاء مجلس الدولة الفرنسى للحد من سلطة الادارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصرى منها – طبعة ١٩٩٤ – ص ١٦٣

القانونى للوقائع يمارس ايضا رقابة الملاءمة بالنسبة لـــهذه القــرارات ، فيقــوم المجلس بمراقبة تقدير الادارة لاهمية وخطورة الاضطرابات المتوقعه لبيان مـــدى ملاءمة القرار الذى تقيد به الادارة حرية الاجتماع ، ولا يقر المجلس مسلك الادارة فى تقيد هذه الحرية اذا كان يكفى لتحقيق مقتضيات النظام ان تتخـــذ الادارة مـــن جانبها بعض الاحتياطات ،، الضرورية واللازمة لتفادى تهديد حقيقى للنظام العام.

المبحث الثانى

ضوابـــط حرية الاجتماع

فى الاحوال الاستثنائية

عندما يضع المشرع القواعد القانونية يقصد بها التنظيم فى الاحوال العادية ، ولـم يكن فى الحسبان عند وضع القواعد القانونية حدوث اية مشاكل ، الا ان دوام الحال من المحال ، فقد يحدث ما لا يكون فى الحسبان ، كنشوب حرب او انتشار وباء أو فتنة أو اى حدث يؤدى الى اضطراب الامن ، وفى ظل هذه الاحوال الاســـتثنائية التى قد تؤدى الى نتائج خطيرة لا يمكن مواجهتها بـــالقواعد القانونيـــة العاديـــة ، وتكون الادارة عاجزة بواسطة القواعد العادية عن ان تحافظ على النظام العام بـــل وعلى بقاء كيان الدول ، من هنا كانت الحاجة ملحه الى جعل مبدأ المشروعية الذى يطبق فى ظل الاحوال العادية اكثر مرونة وملاءمة للاحـــال الاســـتثنائية ، هـــذه المرونة تعطى الحق لجهة الادارة فى اتخاذ اجراءات موسعة ما كانت تســـتطيع ان تتخذها فى ظل الاحوال العادية .

وسلطات الادارة الموسعة هذه فى الاحوال الاستنائية تجـــد اساســـها فـــى اعتبارين هامين هما : سير المرافق العامة بانتظام واضطراد فى الاحوال العاديـــة والاستثنائية ، وحماية النظام العام فى جميع الاحوال من هنا كانت الادارة فى حاجة الى قواعد جديدة تناسب تلك الاحوال الاستثنائية ، الا ان هذه القواعد ليست مطلقـــة من كل قيد وإنما يحكمها عدة ضوابط اهمها ."الضرورات تبيـــح المحظـــورات" " الضرورة تقدر بقدرها " .

فالاحوال الاستثنائية [1] اذا كانت تعطى للآدارة الحق فى ممارسة ســـلطات موسعة قبل الحريات العامة ، الا انها لا تعطيها الحق فى ممارسة سلطة مطلقة قبل هذه الحريات ، وانما يكون لها من المرونة فى اتخاذ اجراءاتها لمواجهة الاحـــوال

---

[1] راجع ماهية الظروف الاستثنائية واساسها واركان الضرورة من ص٤٥ من الرسالة .

الاستثنائية، فقد تأتى ببعض الاجراءات التى ما كان لها ان تتخذها فـــى الاحـــوال العادية ، الا انها تصبح فى ظل الاحوال الاستثنائية ضرورية ومشروعه . وعلـــى ذلك فالادارة فى ظل هذه الاحوال تخضع لضوابط مرنة تتجاوز القواعد المطبقة فى الاحوال العادية ، الا ان اجراءات او سلطات الادارة فى الاحوال الاستثنائية يجـــب فى جميع الاحوال ان تستهدف ذات الغاية المقررة فـــى الاحـــوال العاديـــة وهـــو المحافظة على النظام العام ، فلا يجوز للادارة بسلطاتها ان تحيد عن هذه الغاية .

وازاء السلطات الموسعة للادارة فى ظل الاحوال الاستثنائية فان القضـــــاء يمارس رقابة على تصرفات جهة الادارة فى ظل هذه الاحوال مختلفة عن تلك التى يمارسها فى ظل الاحوال العادية ، فقد يعطى للادارة بعض السلطات الموسعة التى قد تعتبر قيودا على سلطة الادارة فى ظل الاحوال العادية .

وقد نظم المشرع الاحوال الاستثنائية بقواعد مختلفة فى كـــل دولـــة عـــن الاخرى ، فقد نظمت فى بعض الدول عن طريق تشريع سابق ومعد ســـــلفا وفـــى بعض الدول الاخرى نظمت كل حالة على حدة ، هذا الاختلاف فى القواعـــــد ادى الى اختلاف فى توسع سلطات الادارة ازاء الحريـــــات العامـــة وخاصـــة حريـــة الاجتماع، كما ان رقابة القضاء على سلطات الادارة فى الاحوال الاستثنائية تختلف من دولة الى اخرى ، وعلى ذلك سنتناول فى هذا المبحث دراسة للقواعد القانونيـــة المقيدة لحرية الاجتماع العام فى ظل الاحوال الاستثنائية ، ومدى رقابـــة القضـــاء على سلطات الادارة المقيدة لحرية الاجتماع العام فى ظل هذه الظروف فى الـــدول محل دراستنا انجلترا – الولايات المتحدة الامريكية – فرنسا فى المطالب الثـــلاث الاتيـــــة :-

المطلب الاول :- ضوابط حرية الاجتماع العام فى الاحوال الاستثنائية فى انجلتـــرا .

المطلب الثانى :- ضوابط حرية الاجتماع العام فى الاحوال الاستثنائية فـــى الولايـــات المتحدة الامريكية .

المطلب الثالث :- ضوابط حرية الاجتمـــاع العـــام فـــى الاحوال الاستثنائية فى فرنسا

المطلب الاول

ضوابط حرية الاجتماع

فى الاحوال الاستثنائية فى انجلتـــرا

يوجد فى جميع النظم القانونية عدة حلول تشريعية تتخذ لمواجهة الاحـــوال الاستثنائية ، [١] منها حلول دستورية مثل نظام لوائح الضـــــرورة التـــى تنظمـــها نصوص دستورية ، وأخرى قواعد تشريعية عادية مثل قـــانون حالـــة الطـــوارئ وقوانين السلطة الكاملة (سياسة التفويض التشريعى) ونظام الاحكام العسكرية .

وحيث ان الدستور الانجليزى هو دستور مرن ، يعدل بذات طريقة وضـــع القوانين العادية ، فالبرلمان يستطيع تعديل القواعد الدستورية ومن ثم فانه لا يوجـد فى انجلترا نصوص دستورية تنظم الاحوال الاستثنائية .

اما عن نظام الاحكام العكسرية [٢] ، فقد اختلف الفقه فى مدى مشروعيته ، ومدى امكانية فرضه ، فالفقهاء الانجليز القدامى مـــن امثـــال دايســـى Diecyلا

---

[١] د / محمد بدران – مضمون فكرة النظام العام – المرجع السابق – ص ٢٠١ وما بعدها .

[٢] نظام الاحكام العسكرية أو ما يطق عليه احيانا نظام الاحكام العرفية العسكرية ، هـــو نظـــام شديد الوطأة فى احكامه ، لا تلجاء اليه الدول عادة الا فى حالة الضرورة القصوى ، التى تصـــل الى عجز الحكومة المدنية عن مباشرة اختصاصاتها ، وعدم مقدرة المحاكم العادية عـــن القيـــام بواجباتها فى فض المنازعات ، واوضح الحالات التى يطبق فيها هذا النظام هى حالات التمـــرد والعصيان ، او حالات تعرض الدولة للغزو ، او حالات الحروب الاهلية ومضمون هذا النظـــام انه يشمل بصفة عامة تطبيق قواعد القانون العسكرى المنظمة لاختصاصات السلطة العسكرية فى الداخل والخارج وتطبيق القائد العسكرى للقواعد العسكرية Military rules فى المناطق المحتلـــة خارج المملكة فى زمن الحرب ، ومباشرة اختصاصات الحكومة المدنية واستخدام كل الاجراءات المناسبة لمواجهة الغزو والعصيان والتمرد والحرب المدنية . =

يعترفون بمشروعيته ، ويقررون انه ليس هناك قانون للاحكام العرفيه فى انجلترا ، وانما هى مشيئة وارادة القائد الاعلى للجيش ، وان بلادهم لا تعرف شيئا من هـذا القبيل ، لانه لا يسمح بان يعطل قانون البلاد العادى ، ولانه يشكل خروجا صارخا على اسس مبدأ سيادة القانون [1] Rule of law .

بينما الفقهاء المعاصرون يعترفون بنظام الاحكام العسكرية ، ويقررون امكانية فرضه فى خارج المملكة او فى داخلها وذلك فى حالات التمرد والعصيان ، او الحرب الاهلية ، أو تعرض المملكة للغزو .

إما القضاء الانجليزى فقد استقرت احكامه على ان الظروف التى تبرر اعلان هذا النظام تتمثل فى قيام الحرب ، خارجية او داخليه " مدنية " ومعيار الحرب يتمثل فى عجز الحكومة المدنية عن مباشرة اختصاصاتها ، وعجز المحاكم العادية عن مباشرة واجباتها ، ولكن القضاء لا يعتبر المحاكم العسكرية التى يشكلها القائد العسكرى عند اعلان هذا النظام محاكم قانونية ، بل يعتبرها لجانا عسكرية ، يشكلها القائد العسكرى للتحقيق فى مخالفات اوامره واعلاناته وما تصدره من احكام لا تعتبر احكام قضائية ، لانها لا تحوز حجية تجاه القائد العسكرى الذى يملك تعديلها أوالغاءها أوحفظها ، فهى لا تعتبر اكثر من قرارات صادرة عن القائد العسكرى نفسه [2]

=ويترتب على تطبيق هذا النظام تعطيل العمل بالقوانين العادية ليطبق بدلا منها القانون العسكرى ، لذلك فهو يعتبر خروجا واضحا على مبدأ المشروعية وبالتالى اهداره لضمانات الحرية والحقوق .

راجع فى هذا المعنى د / محمد بدران - المرجع السابق - ص ٢٠٩ : ٢١١ ود / حقى اسماعيل بربوتى - الرقابة على اعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ - المرجع السابق - ص ٣٢،٣٣،٣٤ .

[1] Diecy - The law op constitution of . cit P.293 .

[2] نقلا عن د / حقى اسماعيل - المرجع السابق - هامش ص ٣٤ - قضاء مجلس اللوردات فى قضية Clifford & O.sullivan (1921) 2 A.C.570 حيث جاء فيه :- =

واذا كان القضاء الانجليزى وبعض الفقهاء المعاصرين فى انجلترا يعترفون بجواز اعلان نظام الاحكام العسكرية فى انجلترا ، الا ان القانون العسكرى بمعناه الدقيق ليس قانونا اصلا ، وانما هو فى حقيقته مشيئة القائد الاعلى للجيش ، وهو امر لا يعرف القانون منه شيئا فى انجلترا ، ذلك لانها لا تسمح بأن يعطل القانون العادى وان تخضع البلاد كلها او جزء منها للمحاكم العسكرية ، وان كان البرلمان اعطي الهيئات التنفيذية سلطات واسعة فى ظروف الحرب ، الا اننا نجد ان اللورد شو قد حذر فى مجلس اللوردات فى قضية الملك ضدها ليداى ، من عاقبة الاعتداء على الحريات فى وقت الحرب ، وهذا التحذير يعد بيانا قويا للمبادئ الاساسية التى يقوم عليها القانون الانجليزى . (١)

على انه من الملاحظ ان انجلترا من خلال الحرب العالمية كانت محكومة بالقواعد العادية ، وان كان البرلمان قد اصدر بعض القوانين التى تسمى " قوانين الدفاع عن المملكة " واصدر غيرها من القوانين سواء بسواء لحماية المملكة الا ان المحاكم قداستمرت تقوم بعملها كالمعتاد . وقد قال بلاكستون " لان تسلب انسانا حياته او تصادر بالعنف املاكه دون اتهام او محاكمة ، عمل استبدادى جسيم فاضح لا يلبث ان ينشر الفزع من الاستبداد فى نواحى المملكة كلها " .

=" These are millitory committees entrusted by the commanding officer with the duty of inquiring into certain alleged breaches of his orders and proclimations and of advising him as to the manner in which he should deal wilh the offence " .

القضاء لم يعتبر المحاكم العسكرية التى يشكلها القائد العسكرى عند اعلان هذا النظام محاكم قانونية ، بل انها لجان عسكرية يشكلها القائد العسكرى للتحقيق فى مخالفات اوامره واعلاناته ولتسدى المشوره له حول افضل السبل فى توجيه الاتهام الى المخالفين لهذه الاوامر والاعلانات . وقال عنها اللورد هلزيرى فى قضية تولنكو ضد النائب العام لنا تال سنة ١٩٠٧ بانها ليست محاكم بالمعنى القانونى .

" And as the so called Military courts was not a court in any legal sence " .
Tilonko V. Att . Gen of Nattal 1907 A.C.93 .

(١) الاستاذ / ابرون الكسندر - الدستور البريطانى ونظم الحكم فى مجموعة الامم البريطانية المرجع السابق - ص ١٨ : ٢٠

على ان الاعمال التى ترتكب بواسطة اشخاص فى ظل اعـــلان الاحكـــام العرفية " العسكرية " كان يصدر بشانها من البرلمان قانون تعويضات لكى يزول كل شك قد يؤجد بشانها ويترتب على ما تقدم ان عدم وجود قانون عكسرى فـــى انجلترا لا يعرقل اعمال حكومتها لان الحقوق المنبثقه عن القانون العام والمتعلقـــة بالقضاء على اى تمرد او عصيان قد اثبتت كفايتها دون حاجة الـــى غيرهـــا مـــن القوانين الشاذة .

نظام حالة الطوارئ :-

الحرية فى اى نظام تتطلب للاستمتاع بها ان يكون المجتمع فى امن وسلام ، امـا فى حالة تهديد الامن والسلام فالامر يؤدى الى وضع قيود علـــى الحريـــة ، هـــذا بالاضافة الى ان الحرية المطلقة اسطورة لا تتحقق ، بل ان فى تحقيقها انكارا لكـل حرية سواها .

ولان اى نظام قد يتعرض لتهديد الامن والسلام به ، لذلك فالامر كان يدعو الى وضع قانون ينظم حالات الضرورة ، ومن هنا كانت الحاجة الى قانون تنظيـم حالة الطوارئ ، ولكنه قانون مؤقت بطبيعته ، فنظام حالة الطوارئ هو بطبيعتـــه نظام ، استثنائى غير عادى يواجه حالات معينة بذاتها ، ويزول بزوالـــها ، نظـــام للضرورة فيقدر بقدرها ، زمانا ومكانا ، فلا يصح ان يستمر من حيث الزمـــان ، ولا ان يعمم من حيث المكان .

وقد يتم تنظيم حالة الطوارئ بقانون معد سلفا يحتوى على نصوص اساسية ومحددة ، وقد يوضع القانون لتنظيم كل حالة من حالات الطوارئ على حدة .

وقد تميز القانون الانجليزى حتى عام ١٩٢٠ بعدم وجود تشريع ينظم حالة الطوارئ مقدما ويحدد اختصاصات السلطة القائمة على حالة الطوارئ ، بل كـــان اذا قامت احوال استثنائية تستدعى اتخاذ اجراءات استثنائية مخالفة للقانون العـــام ، يصدر تشريع من البرلمان بوقف العمل بنظام أوامر الاحضـــار ، وكـــان قـــانون التضمينات يصدر قبل انتهاء اجل الوقف ليعفى الموظفين العموميين من مسئوليتهم عن اتخاذ الاجراءات الاستثنائية المخالفة للقانون بشرط ان تكون قد اتخذت بحســن

نية ولتحقيق المصلحة العامة ، ولكن لا يصل الاعفاء من المسئوليه الى حد حماية سوء النية . [1]

الا انه فى خلال عام ١٩٢٠ صدر فى انجلترا تشريع ينظم حالة الطوارئ واعتبر ترشيعاً سابقاً ومعداً سلفاً يحتوى نصوصاً اساسية محددة وبدون تفصيلات كثيرة وقد عدل هذا التشريع عام ١٩٦٤ .

ووفقا لهذا القانون لا يجوز نفاذ اعلان حالة الطوارئ فى انجلترا لاكثر من شهر واحد ، الا انه يجوز ان تمتد المدة ، ولكن باعلان جديد يصدر قبل نهاية المدة الاولى ، وانه يجب عرض قرار الاعلان فورا على البرلمان ، ولفظ الفور Forth with وان كان لم يحدد مدة معينة ، الا انه يعنى العرض فى وقت لا يتجاوز اليوم أو اليومين ، واذا كان المشرع لم يحدد مدة معينة لابداء البرلمان قرارة ، الا انه نظراً لان مدة اعلان حالة الطوارئ لن تستمر اكثر من شهر ، فقرار البرلمان بالموافقة أو الرفض يصدر خلال هذه الفترة حتما ، والراجع انه اذا لم يوافق البرلمان على الاعلان يصبح باطلا void نظرا لان البرلمان له سيادة التشريع ، واذا كان مجلسا البرلمان غير منعقدين فيجب دعوتهما للانعقاد خلال خمسة ايام . وسلطة اعلان حالة الطوارئ تكون للملك فقط طبقا للقانون ، الا ان ما يحدث عملا بمنطق النظام البرلمانى هو ان يتقدم رئيس الوزراء بطلب الى التاج لاعلان الطوارئ وذلك عند حدوث مسبباته ، فيصدر التاج الاعلان . [2] .

---

[1] د / احمد مدحت على – نظرية الظروف الاستثنائية – المرجع السابق – ص ٤٠٢ .

[2] د / حقى اسماعيل بربوتى – الرقابة على اعمال السلطة – المرجع السابق – ص ٤٦ : ٥١ وقد ورد فى كتاب انسون Anson عن هذا القانون " إن التاج فضلا عن السلطات التى لا تحد والتى يخوله اياها القانون العام ، قد منح سلطة قانونية خاصة لمواجهة الاضطرابات وذلك بمباشرة السلطة التشريعية ، فاذا اقتنع جلالته بان هناك تهديدا واسع النطاق يهدد توريد الاطعمةأو الوقود او الاضاءة أو غيرها من ضروريات الحياة أو وسائل النقل ، فانه يمكنه ان يعلن وجود حالة الطوارئ ، ولا يجوز ان يبقى هذا الاعلان نافذا لاكثر من شهر ، ولكن يمكن تجديده عند نهاية المدة . ويجب اخطار البرلمان فورا بوجود حالة الطوارئ هذه ، فاذا كان المجلسان مؤجلين فتجب دعوتهما للانعقاد فى خلال خمسة ايام ، وفى خلال نفاذ ذلك الاعلان يمكن للملك بواسطة مراسيم ملكية ان يضع الاجراءات اللازمة ، وان يمنح احد الوزراء او غيره من خدم التاج ، السلطات التى يراها ضرورية لحفظ الامن ، وضمان ضروريات الحياة والسلامة العامة ، ويجب ان تعرض جميع الاجراءات التى توضع لهذا الغرض على البرلمان ، وتسقط اذا =

وقد حدد القانون اسباب الاعلان بعبارات فضفاضة واسعة ، تمنح سلطة الطوارئ اختصاصا تقديريا واسعا ، من هذه العبارات النص على انه " للملك اعلان حالة الطوارئ " اذا ظهر فى اى وقت او كان على وشك الظهور ، ان هناك ظروفا من طبيعتها تهديد تأمين وتوزيع الطعام ، الماء ، الوقود أو الاضاءة أو وسائل القوى المحركة والتى من شانها حرمان المجتمع أو اى جزء حيوى منه من مواد الحياة الضرورية ولا يجوز نفاذ هذا الاعلان لاكثر من شهر واحد دون المبادرة باعلان جديد لها يتم خلال تلك الفترة [1] .

من استقراء هذه العبارات نجد انها تخول سلطة الطوارئ اختصاصا تقديرا واسعا فى تقدير الظروف التى من شانها اعلان حالة الطوارئ ، وهذه العبارات قد تحمل على إساءة استخدام السلطة باعلانها ، ولكن ما يخفف من ذلك النص على وجوب العرض على البرلمان فورا ، فقرار الاعلان يخضع لرقابة البرلمان والرأى العام المستنير فى انجلترا .

وبموجب هذا القانون تمارس سلطة الطوارئ اختصاصات استثنائية حيث نص الفصل الثانى من القانون على ان " حينما يتم اعلان حالة الطوارئ يجب

=لم يؤيدها قرار صادر من كلا المجلسين . ويمكن مقاضاه من يخالفون تلك المراسيم بطريقة مستعجلة والحكم عليهم بغرامة ١٠٠ جنيه او بالسجن مع الشغل لمدة لا تزيد على ثلاثة اشهر او بالعقوبتين معا ، ولا يجوز لتلك المراسيم ان تفرض اى شكل من اشكال الخدمة العسكرية الاجبارية او السيطرة على الصناعات وخاصة السيطرة على نشاط الافراد او ممتلكاتهم أو ان تحدث أى تغيير فى قواعد الاجراءات الجنائية أو العقوبات التى توقع على من ينضم بطريقة سلمية الى اضطراب ما أو الاشتراك فيه .

وليس فى هذا القانون صعوبة تقف فى سبيل معالجة الشغب والثورة والتمرد فان المساعدة على اخمادها واجب من واجبات القانون العام مفروض على كل مواطن ذلك ان الغاية الرئيسية للقانون هى حماية امن البلاد ... والقانون يكفل حماية من يقومون باداء هذا الواجب " .

(١) نص الفقرة الاولى من الفصل الاول من القانون كما يلى :-

" Her majesty may be proclamation declare a state of emergency if at any time it appears that there have accured or about to occure events of such nature as to be calculated by interfering with the supply and distribution of food , water, fuel and Light , or with the means of locomation , to deprive the community or any substantial portion of the community of the essentials of life. No such proclamation remains in force for more than a month without prejudice to the issue of fresh proclamation during that period " .

عرض قرار اعلانها على البرلمان فورا ، واذا كان مجلسا البرلمان غير منعقديـــن لانفضاض الدورة أو تأجيلها فيجب دعوتهما للانعقاد خلال خمسة ايام " . [1]

من استقراء هذه النصوص يتضح ان القانون وان كان قد جاء بنصـــوص محددة لاختصاصات سلطة الطوارئ الاستثنائية فقد اعطاها قدرا من الاختصـــاص التقديرى فى ان تتخذ ما تشاء من تدابير لمواجهة حالة الطـــوارئ ، ولكـــن وفقـــا للشروط التى أوضحها ، والتى من اهمها ضرورة عرض ما صدر من اللوائح على البرلمان بأقرب وقت ممكن " as soon as may be " من تاريخ صدورها .

الا انه يؤخذ على هذا القانون – وبحق – انه لم يحدد مدة معينـــة بذاتـــها لعرض اللوائح على البرلمان ، وهذا قد رخص للملك بالتفويض فى اختصاصاتـــه الى بعض الموظفين فى الجهاز الحكومى وحسب تقديرها ، وهذا مخالف لمبدأ انـــه لا يجوز التفويض فى التفويض Delegates no potest delegare [2]

بينما يرى البعض " ان البرلمان الانجليزى وهو يملك السيادة فـــى مجـــال التشريع ، يستطيع ان يصدر ما يشاء من التشريعات دون التقيد بمبادئ دستورية ، والبرلمان قد وجد ان الظروف التى تعلن فيها حالة الطوارئ لا يمكن توقع نوعها ، وخطورتها ، وما تحدثه من ضغوط على المجتمع ككل وقد تكون هـــذه الظـــروف شديده يصعب معها على التاج ان ينهض وحده لمجابهتها ، ولذلك منحه اختصاصـــا فى ان يفوض جانبا من اختصاصاته الـــى موظفيـــن ادنـــى فىالجـــهازالحكومى يساعدونه فى مواجهة هذه الظروف".

الا انه من الملاحظ ان سلطات التاج هذه هى سلطات مخولـــه لـــه نظـــرا للظروف الاستثنائية التى قد تمر بها البلاد ، ولما كان من المبادئ المستقرة انـــه لا يجوز التوسع فى الاستثناءات وحرصا ايضا على " عدم اساءة اســـتعمال الســـلطة

---

[1] نص الفقرة الثانيه من الفصل الاول من القانون كما يلى :-

" Where a praclamation of emergencyhas been made parliament is to be informed . there of with and if the houses be than adjourned or prorogned they are to be summoned to meat within Five days ".

[2] Allen [carlaton K.] law and orders stevens & son London 1965 . P . 147 .

وعلى عدم جواز التفويض فى التفويض وان السلطة المفوضة يجب ان تستخدم سلطات التفويض بنفسها ولا يجوز ان تفوض فى السلطات المفوضة لها ، ولان البرلمان الانجليزى هو صاحب السيادة فى التشريع فلا يجوز ان يتخلى عن هذه السيادة الى من هو ادنى من التاج او ان يعطى التاج سلطة فى التفويض لمن منحه له البرلمان حتى لا يساء استعمالها ، وحتى يقدر تحديد المسئولين لذلك فانه يأخذ على البرلمان الانجليزى فى الترخيص للملك فى التفويض لجانب من اختصاصاته الى الموظفين الادنى فى الحكومة .

ورغم ان قانون الطوارئ قد وضع لتنظيم حالات ساتثنائية الا ان المشرع الانجليزى قد حرص على ضمان حماية الحريات فى ظل العمل بهذا القانون ، اى فى ظل حالة الطوارئ ، فقد اشترط هذا القانون على اللوائح الا تغير من قواعد الاجراءات الجنائية فى جميع مراحلها (التحقيق ، والمرافعه ، والمحاكمة ، والطعن) ، وذلك لما توفره قواعد الاجراءات الجنائية العادية من ضمانات لحماية الحريات [1] .

وقد حرص المشرع الانجليزى ايضا على الا تفرض تلك اللوائح نظام الخدمة الاجبارية أو السيطرة على الصناعات .

كما حرص المشرع الانجليزى على محاكمة المخالفين امام قاضيهم الطبيعى وليس امام محاكم استثنائية ، وذلك بالنص على امكانية تقديم المخالفين الى محاكم القضاء المستعجل .

وهى محاكم الدرجة الاولى فى القضاء الجنائى الانجليزى ، ذات الاختصاص الابتدائى فى نظر القضايا الجنائية ، فهى ليست محاكم استثنائية ،

---

[1] هذا بخلاف ما سوف يتضح لنا عند دراسة حرية الاجتماع فى مصر - حيث نرى ان لسلطة الطوارئ اتخاذ التدابير المقيدة للحريات ، دون التقيد بقواعد الاجراءات الجنائية فى مختلف مراحلها ، وخاصة فى مرحلة المحاكمة حيث تتم المحاكمة فى حالة الطوارئ فى مصر امام محاكم استثنائية وليس امام القاضى الطبيعى ، كما ينتقص حق الفرد فى اللجوء الى قاضيه الطبيعى .

وانما هى محاكمة تتم فقط بدون محلفين ، ولا تستغرق وقتا طويلا ، وقد رفض القضاء الانجليزى – كما اسلفنا – حرمان المواطنين من حق التقاضى ، فى جميع الاحوال حتى فى الاحوال الاستثنائية ، فالسلطات التى منحها المشرع الانجليزى للادارة فى اوقات الازمات كانت من الكفاية بحيث لم يكن هناك حاجة الى منع التقاضى [1] ولا يوجد نص فى القانون الانجليزى يمنع الفرد من حقه فى اللجوء الى قاضيه الطبيعى فى ظل حالة الطوارئ ، فلا تأخذ انجلترا بنظام تشكيل محاكم استثنائية تختص بنظر مخالفات أوامر سلطة الطوارئ فمحاكم القضاء المستعجل هى التى نص قانون الطوارئ على احالة المخالفين اليها وهى من محاكم القضاء الجنائى العادى ، وليست محاكم خاصة ، والمشرع حينما نص على اختصاص القضاء المستعجل بنظر مخالفات أوامر سلطة الطوارئ كان يستهدف تحقيق السرعة [2]لان غالبا ما تكون هذه القضايا كثيرة تحدث ارتباكا فى عمل المحاكم ، بالاضافة الى ان هذه المحاكم كثيرة ومنتشرة فى انجترا مما قد يؤدى الى قرب جهة القضاء من المتقاضين . والاحكام التى تصدر من هذا القضاء ليست نهائية بل انه يجوز الطعن عليها ، ويتوافر اكثر من طريق للطعن ، فانه يمكن الطعن على هذه الاحكام بالاستئناف امام محاكم التاج ذات الاختصاص العام من قبل المتهم او المدعى ، ويمكن الطعن فى احكام هذه المحاكم الاخيرة امام محكمة الاستئناف

---

[1] د / احمد مدحت – المرجع السابق – ص ٤٠٤ ، ٤٠٥ .

[2] ولم يستهدف المشرع الانجليزى من الاحالة الى القضاء المستعجل ، انشاء محاكم استثنائية تختص بالفصل فى مخالفات اوامر سلطة الطواى ، فالمحاكم الاستثنائية لم تشكل فى انجلترا الا فى ظل الحربين العالميتين وكان يطلق عليها اسم محاكم منطقة الحرب War zone courts وكانت تتألف من اعضاء عسكريين . وتختص بنظر طائفه من القضايا الخطيرة ذات المساس بأمن الدولة ، وبأستثناء هذه المحاكم لا تشكل محاكم استثنائية فى انجلترا ، فالقضاء العادى بقى هو المختص بنظر القضايا فى ظل الظروف العادية والاستثنائية على حد سواء راجع فى ذلك د / حقى اسماعيل – المرجع السابق – ص ٤٢٢ .

(الدائرة الجنائية)التى يمكن الطعن فى احكامها امام مجلس اللوردات بدرجة نهائية[1]

يتضح من نظام حالة الطوارئ فى انجلترا ان سلطة الطوارئ قد منحت اختصاصات كثيرة ، تستطيع بموجبها تقييد الحريات العامة ، ومنها حرية الاجتماع العام ، فهذه الحرية فى ظل اعلان نظام حالة الطوارئ قد تتعرض لكثير من القيود، وذلك تحت مظلة المحافظة على الامن وتأمين ضرورات الحياة للمجتمع ، ووسائل القوى المحركة والسلامة العامة ، وما الى ذلك من عبارات فضفاضة تستطيع بها سلطة الطوارئ ان تعمل على تقييد حرية الاجتماع ، بوسائل متعددة مثل السماح لرجال البوليس حضور الاجتماعات العامة ، وقد يصل التقييد الى فض الاجتماع العام او حتى منعه .

وبالرغم من تسلح سلطة الطوارئ فى انجلترا باختصاصات استثنائية تستطيع بموجبها تقييد الحريات ، الا ان تدابيرها تبقى دائما محلا للمراجعة القضائية عن طريق استخدام الافراد لحقهم فى اللجوء الى قاضيهم الطبيعى ، استنادا الى اوامر الاحضار ، وهذا النظام الذى يعنى احضار جسم المتهم اما القاضى ، ليحاكم محاكمة عادلة وسريعة عما نسب اليه والا يطلق سراحة فورا[2] فلا يوجد قانون فى انجلترا يمنع الفرد من اللجوء الى قاضيه الطبيعى ، ولا يوجد قانون ينص على تشكيل محاكم استثنائية .

والان يثور التساؤل عن مدى الرقابة القضائية فى انجلترا على الاجراءات التى تتخذها سلطة الطوارئ ازاء الحريات العامة وخاصة حرية الاجتماع العام .

قبل ان نجيب على هذا التساؤل نبينان القضاء قد اعتبر قرار اعلان حالة الطوارئ من اعمال السيادة التى تخرج عن نطاق رقابته ، وان كان هذا القرار

---

[1] لمزيدمن التفصيل فى تشكيل واختصاص محاكم القضاء المستعجل د/حقى اسماعيل – المرجع السابق – ص ٤١٦ : ٤١٨.

[2] للمزيد عن تاريخ نظام اوامر الاحضار – راجع د / عادل بسيونى – الاصول التاريخية والفلسفية لحقوق الانسان – ١٩٩٦ ، ١٩٩٧ – المرجع السابق – ص ٨٠ .

يخضع لرقابة سياسية تتمثل فى الرأى العام من جهة ، ورقابة البرلمان من جهة اخرى .

اما بالنسبة لتدابير سلطة الطوارئ فقد اعتبارها القضاء من الاعمال التى تخضع لرقابته ، ففى الاحوال الاستثنائية التى تعلن فيها حالة الطوارئ ، تمتد رقابة القضاء الانجليزى ليس الى اللوائح فقط ، وانما الى الاوامر والتعليمات التى تصدرها سلطة الطوارئ تنفيذا لتلك اللوائح – والتى تعتبر تشريعات فرعية كما سبق ان ذكرنا – فالتشريعات الفرعيه هذه اذا لم تكن صادرة ضمن حدود التفويض الممنوح بموجب القانون الاصلى المانح للاختصاصات Enabling Act فان القضاء يمتنع عن تطبيقها على القضية المعروضة وذلك وفقا لعدة وسائل قانونية يستخدمها القضاء الانجليزى فى الرقابة على تدابير سلطة الطوارئ .

واول هذه الوسائل نظرية تجاوز القانون uitra vises وهى تعنى انه حينما تتجاوز احدى الهيئات العامة المفوضة باصدار التشريع الفرعى حدود التفويض الممنوح لها بموجب القانون المانح للاختصاص ، فانه التشريع الفرعى (اللآئحة) الصادر يصبح مجاوز للقانون،ويستطيع القضاء الامتناع عن تطبيقه على القضية المعروضة عليه [1]

وقد اشترط القضاء الانجليزى ، وفقا لهذه النظرية لصحة التشريع الفرعى ، ان تكون الجهة التى اصدرته مختصة باصداره ، الا ان القضاء لم يتخذ موقفا ثابتا لاشتراط هذا الشرط وانما اتخذ مواقف مختفه ، فقد تشدد القضاء الانجليزى فى الرقابة على ركن الاختصاص خلال اعلان حالة الطوارئ فى فترة الحرب العالمية الاولى ، فكان يقضى بتجاوز أى تشريع فرعى للقانون ، اذا صدر

---

[1] راجع فى ذلك :-

De Smith (S.A.) Constitutional and: Administrative law, 3 rd edn. Penguin books london 1978 . P . 550 etc .

- WADE (H.W.R.) Administrative law, 3 rd, edn clarendon press Oxford, 1971 . P . 50 etc . Saad Assfor – Departmental legislations and the Problem of Safeguarde in England and Egypt 1949 P.10 and 211 etc .

بالمخالفة للاختصاصات الممنوحة بموجبه ، الا ان موقف القضاء الانجليزى تغير فى فترة الحرب العالمية الثانية التى اعلنت فيها حالة الطوارئ ، حيث بدأ يخفف شدة الرقابة على ركن الاختصاص فى هذه الفترة ، فقد قدر القضاء ان حالة الطوارئ تقتضى الترخيص للحكومة باتخاذ كل التدابير اللازمة لمواجهة ظروف الحرب ، وعلى ذلك فقد اخذ القضاء يفسر بعض الالفاظ الواردة فى اللوائح ، تفسيرا واسعا يفسح المجال لتجاوز قواعد الاختصاص ، فقد فسرت محكمة منصة الملك لفظ " السلطة المختصة " تفسيرا ضيقا بحيث يشمل الوزراء ومساعديهم الكبار فقط ، الا ان مجلس اللوردات قد فسر هذين الفظين تفسيرا واسعا مؤداه ، انهما يشملان الوزراء ومن يفوضونهم بجانب من اختصاصاتهم من موظفى وزاراتهم ، بغض النظر عن كونهم من الموظفين الكبار او الصغار (قضية كارلتونا ضد مفتشى الاعمال) [1].

وقد جاء فى قضاء المجلس فى هذه القضية " ان المستقر فى انجلترا هو تفويض الوزراء باختصاصات استثنائية ، ولكن اعمال الوزراء متنوعة ومتعددة على نحو لا يستطيع اى وزير ان يقوم بها وحده ، ولذلك يعهد الى موظفى وزارته بالقيام ببعض اختصاصاته ، وأعمال هؤلاء الموظفين تعتبر كأنها صادرة عن الوزير نفسه لان الوزير هو المسئول عن أعمال وزارته امام البرلمان ، " وكل ما تملكه المحكمة هو فحص الاختصاص الممارس ، والتأكد من انه لم يخرج على الاختصاصات الممنوحه من قبل المشرع " [2]

الا ان القضاء بعد الحرب العالمية الثانيه ، وبسبب زوال الاخطار التى ولدتها الحرب اخذ يتشدد فى الرقابة على ركن الاختصاص ، الا ان مجلس اللوردات قد خرج على ما هو مستقر فى قضاء المحاكم الانجليزية ، من انه لابد من ان تكون الجهة التى اصدرت التشريع الفرعى مختصة باصداره ، ولابد من

---

[1] Carletona V. commissioner of works and others (1943) 2 All E.R.560 .

[2] " All the court con do is to see that the power which it is claimed to exercis is one which fall wilhin the four corners of the powers given by the legislature " .

الفاظ صريحة وواضحة ترد فى صلب القانون المانح للاختصاصات تظهر انصراف ارادة البرلمان الى تفويض الاختصاص الممارس ، وان كان هذا القضاء يشجع على سوء استخدام السلطة ، وعدم الالتزام بالسوابق القضائية ، واصبح القضاه لهم ان يتمسكوا بها أولا يتمسكوا بها حسب اتجاهاتهم الفكرية التى تتأثر بالسياسة العامة . [١]

" من قضاء مجلس اللوردات فى ذلك قضية [٢] Rex V.Halliday .

والى جانب شرط الاختصاص الذى اشترطه القضاء الانجليزى ، لصحة التشريع الفرعى وفقا لنظرية تجاوز القانون ، فقد اشترط ايضا لصحة هذا التشريع، ان تستهدف الجهة التى اصدرته الغرض الذى من اجله منحت الاختصاص باصداره.[٣]ودور القضاء هنا هو رقابة عيب الانحراف فى استخدام السلطة ، هذه الرقابة التى يصعب مباشرتها خصوصا فى الاحوال الاستثنائية التى تفوض فيها سلطة الطوائ باختصاصات تقديرية واسعة يصعب معها اثبات الانحراف بالسلطة، ويزيد من هذه الصعوبة شمول اللوائح على عبارات فضفاضة وتقديرية تجعل اثبات عيب الانحراف امرا عسيرا وقد يكون مستحيلا .

وقد كان القضاء الانجليزى فى الفترة التالية للحرب العالمية الثانيه يتشدد فى الرقابة على عيب الانحراف ، وقد ثبت هذا العيب فى بعض تدابير سلطة الطوارئ ، وقد تشدد فى كثير من احكامه فى الرقابة على الاختصاصات التقديرية الممنوحة لسلطة الطوارئ ومنها قضية لو يشام ضد روبرت سنة ١٩٤٩ [٤]

---

[١] د / حقى اسماعيل – المرجع السابق – ص ٥٠٦ .

[٢] يراجع فى ذلك :

Rex . V . Halliday (1917) A.C.268 Wilson Geoffery . Cases and materials on constitutional And Adminisrtative law . 2 nd edn . combridge university press. 1976 . P. 391 etc .

[٣] ويعبر عن هذا الشرط بالاتى :

" A statuory power should be used for the purpase for which it was granted " .

[٤] تتلخص وقائع قضية لو يشام ضد روبرت سنة ١٩٤٩ فى ان سلطة الطوارئ استولت على مبنى تملكه احدى الهيئات العامة المحلية ، وقد جرى الاستيلاء بموجب اللائحة رقم ٥١ الصادرة استنادا الى قانون الطوائ للخدمة والادامة لسنة ١٩٤٥ " Emergency supply and service Act 1945 " التى كانت ترخص لسلطة الطوائ-

وبالاضافة الى شرطى الاختصاص والغاية اللذيـــن اشـــترطهما القضـــاء للتشريع الفرعى وفقا لنظرية تجاوز القانون ، فقد اشترط على الجهة التى تصـــدر التشريع الفرعى الا تخالف الاجراءات Procedures والاشكال Formes التى وجب القانون اتباعها ، وقد فرق القضاء بين الشكل الجوهرى الـــذى يبطـــل القرار وبين الشكل غير الجوهرى الذى يمكن التجاوز عنه والذى لا يحلـــق عيبـــا جسيما بالقرار . (١)

ولم يستقر القضا ءعلى اتجاه معين بالنسبة لتدابير سلطة الطوارئ فبالنسـبة للاوامر Orders التى تصدرها سلطة الطوارئ فقد كان يشتدد فى وجوب مراعاة الاجراءات والاشكال فى اصدارها بعض الاحيان ، بينما فى احيان أخـــرى كـــان يتساهل فى التدقيق فى وجوب مراعاة تلـــك الاجـــراءات والاشـــكال . وبالنســـبة للتعليمات Directions التى يصدرها الوزراء الى الموظفين ويفســـرون فيـــها نصوص القوانين ، فقد اختلفت احكام القضاء فى وجوب اتباع الاجراءات والاشكال

=بالاستيلاء على اى عقار او ممتلكات ، لتأمين متطلبات الحياة الضرورية ، وتأمين امن وسلامة المملكة ، فأقـــامت الهيئة الدعوى امام القضاء طاعنه فى مشروعية امر الاستيلاء ، ومطالبة بالتعويض عن الاضرار التى لحقت بـــها ، لان المبنى كان يستخدم مخزنا للمواد التى لا يمكن خزنها فى العراء او فى مكان بعيد ، وفى هذه القضيـــة قضـــت محكمة منصه الملك بتجاوزالامر للقانون ، تاسيسا على انه (قد صدر مخالفا للاغراض التى اســـتهدفتها اللائحـــة ، فالسلطة الطوارئ التى كان عليها تهيئة مسكن لمن لا مأوى لهم قد انحرفت فى استخدام اختصاصاتها . لان اســـكان من لا مأوى لهم لا يستتبع الاضرار بحقوق الافراد والهيئات.

Bourough of lewisham . V.Robert 1949 2 K . B. 608 .

وفى هذه الدعوى نجد أن المحكمة استخدمت سلطاتها بمد رقابتها على تدابير سلطة الطوارئ ، وبحثت مدى ملاءمـــة قرار سلطة الطوارئ للغرض الذى حدده القانون وقد كان الغرض تأمين متطلبات الحياة الضروريـــة وتـــأمين أمـــن وسلامة المحكمة ، ورأت المحكمة ان تحقيق هذا الغرض يجب الا يضر بالاخرين والا كانت سلطة الطـــوارئ قـــد انحرفت بالاجراءات ، وعليه اعتبرت المحكمة أن اسكان من لا مأوى لهم يجب الا يضر بحقوق الغير من افـــراد أو هيئات .

(1) Garner (.J.F) A dministrative law , 4 th edn, Butterworth , london , 1973 . p . 138 etc .

* Wade (E.G.S) and phillips (G.G odfrey) Constitutional and Administrative law , 9 th edn.

(Bradley edn.) Richard clay (The chancer press london , 1977 . P. 587 etc .

- Allen (carlaton K.) law and orders stevens son, London 1965 . P.206 etc .

تبعا لما تتطلبه القوانين واللوائح ، اى ان القضاء كان يدرس كل قضيـــة بحســب ظروفها وملابساتها ، فكان لا يتطلب اتباع الاجراءات والاشكال فى اصدار الاوامر والتعليمات فى حالة الطوارئ المعلنه فى زمن الحرب ، وكان يفرق بين الشــكل أو الاجراء الجوهرى وغير الجوهرى الذى اذا تخلف يعيب الاجراء فيلحق به البطلان ، وبين الشكل غير الجوهرى الذى لا يؤثر على الاجراء ، وكان يعتبر الشـــروط والاشكال جوهرية اذا كانت مقررة لحماية حق ملكية ، أو مقررة لصالح الافراد أو الهيئات . وكان القضاء يقر مشـــروعية التعليمـــات التـــى تصـــدر دون مراعـــاة الاجراءات والاشكال غير الجوهرية ، تأسيسا على انه يجب ان يترك للإدارة سلطة تقديرية فى ممارسة اختصاصاتها الممنوحة لها بموجب القوانين واللوائح [1].

---

[1] من امثلة الاجراء الجوهرى :-

ففى قضية Carlish . V. E astham والتى تتلخص وقائعها فـــى ان وزيـــر الصحـــة اصـــدر تعليمات رخص بموجبها لموظفى الوزارة بالاستيلاء على بعض المملتكات لغرض تنفيذ خطة وضعتـــها الوزارة فقضت محكمة منصة الملك ببطلان تلك التعليمات ، تأسيسا على ان اللائحة التى فوضت الوزيـــر باختصاصات استثنائية ، أوجبت على الوزير نفسه ان يصدر مثل هذه الآوامر ، لا أن يصـــدر تعليمـــات بشأنها Carlish . V.E astham cor . (1948) 2 K.B.380

من أمثلة الاجراء غير الجوهـــرى :-

ففى قضية Falmouth. V. Howel والتى تتلخص وقائعها فى ان الموظف المسئول فـــى وزارة الحربية قد منح شركة فالموث اجازة لتقوم بتعمير احدى سفن الوزارة ، واثناء اجراء التعمير احتاج العمل لمزيد من التكاليف خارج ما هو مصرح به فى الإجازة ، وقد وافق الموظف على ما تتطلبـــه التكـــاليف شفويا مستندا الى تعليمات صادرة من الوزارة ، وعند انتهاء الاعمال ، امتنعت دائـــرة الحســـابات فـــى الوزارة عن دفع المبالغ الزائدة ، تأسيسا على ان الوزارة ملتزمة بدفع المبلغ المصرح به فـــى الإجـــازة الاولى فقط ، الا ان المحكمة قد اعتبرت التعليمات الشفوية مشروعه ، تأسيسا على أن للـــوزارة ســـلطة تقديرية فى ممارسة اختصاصاتها ، وأن هذه السلطة التقديرية ليست محلا للمراجعة القضائية ، مـــادامت الوزارة أو أحد موظفيها تتصرف بحسن نية وفقا لاغراض اللائحة او القانون ، فقد اعتـــبرت المحكمـــة موافقة الموظف الشفوية كأنها إجازة صادرة رسميا وأسست المحكمة ذلك على انه ليس من المعقـــول ان تنتظر الشركة صدور ورقة مكتوبة (إجازة) لتستمر فى العمل ، لأن ذلك يلحق اضرارا بها ، كمـــا أن الوزارة كانت فى امس الحاجة الى تعمير السفنية المتعطلة .

Falmouth boat comstruction co.Ltd .V. Howel (1950) 2 K . B . 16 .

وقد اوجد القضاء الانجليزى الى جانب هذه الشروط التى يتطلبها لنظرية تجاوز القانون ، شرط المعقولية ومقتضى هذا الشرط انه يجب فى التشريع الفرعى ان يكون قائما على سبب صحيح يبرره ، وان يكون مستهدفا تحقيق الغايات التى نص القانون على تحقيقها ، وان يصدر بطريقة لا توقع ظلما على الافراد [1] بمعنى ان اى تشريع فرعى يعتبر مجاوزا للقانون اذا صدر بطريقة غير معقولة توقع ظلما على الافراد .

ورغم ذلك فان القضاء قد اطق سلطة الطوارئ فى تقييد الحريات ، دون فحص السبب الذى يقوم عليه القرار ، وما اذا كان سبباً صحيحاً وجدياً يبرر تدخل هذه السلطة، فقد اكتفى القضاء الانجليزى فى حالة الطوارئ فى اثبات سبب القرار بشهادة الوزير الشفوية ، دون التحقق من صحة وجدية السبب الذى دعاه الى اصدار قراره ، فيكفى ان يتعلل الوزير امام القضاء انه لا يستطيع الافصاح عن ماهية هذا السبب ، ليخفى اغراضا اخرى لديه ربما تكون شخصية .

وغربة من القضاء الانجليزى فى التوسع فى اطلاق يد سلطة الطوارئ فقد اخذ بمعيار حسن النية لقياس مشروعية الاجراء من عدمه ، وهو معيار يختلف باختلاف تفسيرات القضاء التى تؤدى الى جعل الضمانات المقررة للحريات مرهونة بمعيار غير منضبط لاضفاء صفة المشروعية على قرارات سلطة الطوارئ .

ويخلص من ذلك ان القضاء الانجليزى حرصا منه على ضمان الحريات العامة اوجد نظرية تجاوز القانون ، والتى بموجبها اشترط القضاء الانجليزى لصحة التدابير الصادرة فى مواجهة الحريات عدة شروط اهمها ان تكون صادرة من المختص قانونا باصدارها ، واان تصدر التدابير بهدف تحقيق الغرض الذى من اجله منح الاختصاص باصدارها ، ويجب على مصدر التدابير الا يخالف الاجراءات والاشكال التى اوجب القانون اتباعها ، الا انه فى ظل اعلان حالة

---

[1] يراجع فى ذلك د / حقى اسماعيل - المرجع السابق - ص ٥١٣ وما بعدها .

الطوارئ اخذ يخفف من شروط هذه النظرية على النحو السالف ذكره ، ممـــا ادى الى اطلاق يد سلطة الطوارئ فى تقييد الحريات العامة ومنهاحرية الاجتماع العام ، وان كان القضاء حماية منه للحريات اشترط الى جانب الشـــروط التـــى يتطلبـــها لنظرية تجاوز القانون ، الشرط المعقولية ، ذلك اشرط الذى يتطلب فى التدابير التى تقييد الحريات ان تكون قائمة على سبب صحيح يبررها ، الا ان القضاء الانجليزى فى ظل اعلان حالة الطوارئ لم يقم بفحص سبب التدابير وانما اكتفى فـــى اثبـــات سبب القرار بشهادة الوزير الشفوية ، بان التدابير تقوم على اسباب ، دون ان يلزمه بايضاح هذه الاسباب ، وهذا فيه تعرض للحريات وتقييد لها ، بل ان القضـــاء لـــم يكتف بذلك فى اعلان حالة الطوارئ وانما وسع مـــن ســلطة الطـــوارئ وذلـــك بافتراض حسن النيه فى التدابير التى تصدرها وتقيد بها الحريات .

من هذا يبين مدى التعرض لحرية الاجتماع العام فى انجلترا فى ظل اعلان حالة الطوارئ ، سواء كان هذا التعرض من القضا ءعلى هذا النحو الذى يؤدى الى اهدار ضمانات هذه الحريات باضفاء صفة المشروعيه على تدابر سلطة الطـــوارئ أو عن طريق منح هذه السلطة اختصاصات واسعة بواسطة قانون الطوارئ ذاتـــه ، مما يكون فيه اعتداء على حرية الاجتماع وضياع لضمانات ممارستها .

المطلب الثانى

ضوابط حريه الاجتماع فى الاحوال

الاستثنائية فى الولايات المتحدة الأمريكية

.بينا انه يوجد فى النظم القانونية عده حلول تشريعيه لمواجهه الأحوال الاستثنائية وهذه الحلول قد تتمثل فى نصوص دستوريه او تشريعات عاديه . وقد اخذ النظـــام الأمريكي بهذه الحلول ، وعليه فان حالة الطوارئ فى الولايات المتحدة الأمريكيـــة قد نظمت بنصوص دستوريه وايضا بتشريعات تصدر عن الكونجـــــرس ، وهـــذه التشريعات قد تسبق اعلان نظام حالة الطوارئ او تعاصره ،الانها قد تصدر لاحقة لتدابير استثنائية يتخذها الرؤســـاء بالتجـــاوز لحـــدود اختصاصاتـــهم الدســـتورية والقانونية،وهذه التشريعات الاخيرة تصدر بهدف إضفاء المشـــروعيه علـــى هـــذه التدابير

وفى السطور التاليه نلقى الضوء على كل من النصوص الدستورية والتشـريعية التى نظمت حالة الطوارى فى الولايات المتحدة الأمريكية ٠

النصوص الدستورية :-

أدخلت بعض النصوص على الدستور الامريكى لتنظيم بعض شروط وأوضاع نظام حالة الطوارئ ، فقد نصت الفقرة الثانيه من الفصل التاسع من المادة الاولـــى من الدستور على أن " لا يعطل العمل بنظام أوامر الاحضار الا فى حالات الغـــزو والعصيان حينما تستدعى السلامة العامة "

"The privilige of the write of Habeas corpus shall not be suspended unless when in cases of rebellion or invasion the public safety may require it ."

ونص الفصل الرابع من المادة الرابعه من الدستور على أن :-

" تضمن الولايات المتحدة الأمريكية لكل ولايه فى هذا الاتحاد شـــكل النظام الجمهورى وتحمى كلا منها من العدوان ، ويطلب من المشـــرع أو الهيئـــه التنفيذيه – حين يتعذر اجتماع الهيئه التشريعية – حمايتها من العنف الداخلى " ٠

" The united states shall guarantee to every state in this union the republican form of government and shall protect each of them against invasion and on application of the legislature or of the executive (when the legislature can not be convend against domestic violence ."

وتنص الفقرة الخامسة عشر من الفصل الثامن من المادة الاولى من الدستور على أن " يختص الكونجرس باستدعاء قوات المليشيا لتنفيذ قوانين الاتحاد ، ولقمع التمرد وصد العدوان ."

" The congress shall have power ... to provide for calling forth the Militia to execute the laws of the union, supress inssurections and repel invasions . "

ومن استقراء هذه النصوص الدستوريه يبين ان الدستور الامريكى قد اقر اعلان حالة الطوارئ فقد اباح هذا الدستور فى الفقره الثانيه من الفصل التاسع من المادة الاولى تعطيل ضمانة من ضمانات الحريه ، فقد عطل العمل بنظام أوامر الاحضار ، ولكن الدستور قد اشترط لاعمال هذا التعطيل ان تتعرض البلاد للغزو والعصيان وان تستدعى السلامة العامة ذلك .

الا ان هذا النص لم يحدد المختص بتعطيل نظام أوامر الاحضار وهذا ادئ الى ان البعض ذهب الى ان الرئيس هو الذى يملك هذا الاختصاص باعتباره القائد العام للقوات المسلحة ومسئول عن امن وسلامة البلاد ، بينما ذهب البعض الاخر الى ان هذا الاختصاص يكون للكونجرس وذلك استنادا الى قواعد الشريعه العامة ، وقد ايد القضاء هذا الرأى باعتبار ان الكونجرس وحده هو المختص بتعطيل العمل بهذا النظام [1]

وحلا لهذه المشكله فقد اصدر الكونجرس قانون الاحضار الاول فى ٣ مارس سنه ١٨٦٣ الذى نص على ان (لرئيس الولايات المتحدة الأمريكية خلال فترة العصيان الحالية ، وحينما يرى ذلك ضروريا ، وحسب تقديره تعطيل العمل بنظام أوامر الاحضار فى كافة ارجاء الولايات المتحدة ، أو فى اى منطقه منها)

---

[1] قضية

Exparte merryman, 17 fed . cases 44 (1861)

وقد مد العمل بهذا القانون سنه ١٨٦٦ بالقانون 64 stat 14 ثم قانون اخر سنه ١٨٧١ 13 stat 17 يرخص للرئيس تعطيل العمل بنظام أوامر الاحضار حتى انتهاء اضطرابات كوكلاكس كلان Kuklux klan التى كانت قائمة فى ذلك الوقت .

وعلى ذلك استقر الوضع بان الكونجرس هو الذى يملك تعطيل نظام أوامر الاحضار وله ان يفوض الرئيس فى ذلك ، وهذا التعطيل يؤدى الى اهدار ضمانة من اهم الضمانات الدستوريه للحريات،وبذلك يتضح تأثير ذلك على حريه الاجتماع حيث ان ممارسى هذه الحريه قد يتعرضون فى الاحوال الاستثنائيه لفقد ضمانه هامة وهى تعطيل نظام أوامر الاحضار .

وقد اباح الدستور بمقتضى نص الفصل الرابع من المادة الرابعه سالف الذكر ، للكونجرس اصدار تشريعات ترخص للحكومة المركزية التدخل فى اوقات الازمات لنجدة حكومات الولايات ، وفى ذلك تملك الحكومة المركزيه اختصاصات تقديريه واسعة فى ان تتدخل فى شئون الولايات اولا تتدخل بحسب الظروف ، وقد عهد الدستور فى نص الفقرة الخامسة عشر من الفصل الثامن من المادة الاولى سالف الذكر للكونجرس ان يصدر قانونا يرخص بموجبه للرئيس دعوة قوات المليشيا واستخدامها لنجدة حكومة الولايات عند حصول التمرد أو الاضطرابات بها

من ذلك يبين ان الدستور الامريكى فى بعض نصوصه نظم حالة الطوارئ وان كان هذا التنظيم لم يأت صراحة ، وانما كان تنظيماً جزئيا ولكنه بالغ التأثير على الحريات ومنها حريه الاجتماع .

النصوص التشريعية :-

للكونجرس ان يخول للرئيس الامريكى ممارسة السلطات الاستثنائيه المسماه Statutary war powers وذلك فى حالة وجود احوال استثنائيه ، وبمقتضى هذه السلطات الاستثنائيه يملك الرئيس اعمال تدابير تكون من اختصاص الكونجرس اصلا ، وهذا التفويض الذى يجريه الكونجرس للرئيس هو تعاون

بين كل من السلطتين التشريعيه والتنفيذية اثناء حالة الطوارئ ، وهذا التعاون اساسه اعادة توزيع الاختصاصات بين هاتين السلطتين من أجل مقتضيات الظروف الاستثنائيه [١]وعليه فان الكونجرس يتكفل بتنظيم جانب كبير من حالة الطوارئ ، عن طريق إصدار تشريعات سابقه على إعلان هذه الحالة ، وقد تكون التشريعات معاصرة لها ، او لاحقة للتدابير الاستثنائيه التى تتخذ لمواجهه حالة الطوارئ ٠

وقبل ان نتعرض لتشريعات نظام حالة الطوارئ فى امريكا ، نلقى الضوء على نظام الاحكام العسكرية فيها ، فقد انقسم الأمريكيون بالنسبه لهذا النظام بين رافض لمشروعيته ومؤيد له [٢]

فالبعض الرافض لهذا النظام يذهب الى أن هذا النظام ليس قائما بذاته وانما هو مجموعة من القواعد العسكرية **Military Rules** التى تحدد اختصاصات الحكومة فى الظروف الخاصة كالحرب الاهليه أو الحرب الخارجيه ٠[٣]

بينما يرى البعض الاخر أن هذا النظام يجد اساسه فى نظريه الضرورة necessity ويقصد به فى نظر هذا البعض انه تعطيل العمل مؤقتا بالقانون العادى بناء على رغبه القائد العسكرى ، وذلك إذا كانت الضرورة فى حدود بعض الولايات ، اما اذا كانت الضرورة تشمل نطاقا واسعا يهدد امن الولايات المتحدة وسلامتها فيكون اعلان النظام من اختصاصات الرئيس باعتباره القائد العام للقوات المسلحة بموجب المادة الثانية من الدستور [٤]

ويقسم بعض الفقهاء الامريكيون هذا النظام الى نوعين :-

---

(١) د. / زكريا عبد الحميد - حالة الطوارئ - فى القانون المقارن وفى الجمهورية العربية المتحدة - رسالة دكتوراه - كلية الحقوق جامعة الإسكندرية - سنة ١٩٦٦ - ص ٥٥٩ .

(٢) د . / حقى اسماعيل - المرجع السابق - ص ٣٥

(٣) FAIRMAN (charles) the law of the martial rule, New york , 1931 . P.31.

(٤) * RANDALL James G. Constitutional problem under lincolin , urbana , university of illinois press 1951 . P. 170.

* Bennet . M.Rich – the president and civil disorder, New york , 1941 . P.210.

عقابى Punitive ووقائى Preventive ويقصد بالاول ذلك الذى يعلن فى حالة تعطيل المحاكم العاديه عن مباشرة اختصاصاتها ، فتشكل المحاكم العسكرية بدلا منها ، ويقصد بالثانى وسيله وقائيه لحمايه الحكومة من الاضطرابات الجسيمة التى قد تهددها ، فتباشر السلطات العسكرية مهام الحكومة المدنيه ، فتصدر أوامر القبض والاعتقال كوسيلة وقائية.

وقد ذهب البعض الى ان هذا التقسيم غير ذى اهمية بالنسبه لمفهوم هذا النظام فهو يسبب الخلط بين هذا النظام وحالة الطوارئ التى قد تستعين خلالها الهيئه التنفيذيه بالقوات العسكرية للمساعدة فى اعادة الامن والنظام الى نصابه ، وهى تأتمر فى هذه الحالة بأوامر سلطه الطوارئ . [1]

ونحن من جانبا نؤيد ما ذهب اليه هذا الرأى فهذا التقسيم لم يؤثر على مضمون نظام الاحكام العسكرية ، أو مفهوم هذا النظام بل هو مجرد تقسيم نوعى لهذا النظام وليس تأييداً أو نقدا له .

وبالنسبة للقضاء الامريكى وعلى رأسه المحكمة العليا فقد استقر على تأييد هذا النظام ولكن بتوافر ضوابط معينه ، فقد استقر القضاء الامريكى على انه (وان كان الدستور قد منح الكونجرس والرئيس اختصاصات استثنائيه واسعه يستطيعان بموجبها تشكيل المحاكم العسكرية ، الا ان ذلك مشروط دائما بمراعاه الحماية التى يؤمنها الدستور لحقوق وحريات الافراد ، استنادا الى شرط الوسائل القانونيه السليمة Due – Process of law وما يقتضيه من اجراء محاكمة الفرد امام محكمة عادلة ونزيهه ، يتوافر فيها محلفون محايدون) .

وعلى ذلك فقد وضعت المحكمة العليا ضوابط تشكيل المحاكم العسكرية وهى: ان تكون الجهة التى شكلت المحكمة مختصه بتشكيلها ويجب ان يكون امر التشكيل تغيير مخالف للدستور والقانون العسكرى الفيدرالى ، وان تلتزم المحكمة

---

[1] Edword .s. corwin – The president office and powers. 4 th end ., New york , 1957 . P.139 .

* Joseph E.K allenbach – The American chief executive , the presidency and the govermorship New yourk , 1966 . P . 550 .

بحدود اختصاصاتها القانونية دون حرمان اى فرد من حقه فـــى محاكمـــة عادلـــة ونزيهة وبحضور المحلفين [١] ويشمل اختصاصـــات هـــذه المحكمـــة (المحـــاكم العسكرية) فى الظروف العادية افراد القوات المسلحة ، دون ان يمتد الى المدنيين، اما فى اوقات الحرب أو إعلان نظام الاحكام العسكرية فتختص بمحاكمة المخـــالفين لاوامر القوات العسكرية سواء العسكريين أو المدنيين [٢]

وبعد عرض هذا الموجز عن نظام الاحكام العسكرية فى امريكـــا تبيـــن التنظيم التشريعى لحالة الطوارئ هناك فى النقاط التالية :-

تكفل الكونجرس باصدار تشريعات تنظم شروط واوضاع نظام حاله الطـــوارئ ، وهذه التشريعات قد يصدرها الكونجرس قبل قيام حالة الطوارئ ، وقد يصدرها فى وقت معاصر لقيامها ، الا انه فى بعض الاحيان يصدرها لكى يعطى التدابير التـــى تصدر عن سلطه الطوارئ صفة المشروعية ، وهكذا يختلف الوقت الذى يتدخل فيه الكونجرس لإصدار تشريعات حالة الطوارئ .

ومن التشريعات التى صدرت عن الكونجرس قبل قيام حالة الطوارئ قانون الدفـــاع المدنى الفيدرالى لسنه ١٩٥٠ Federal civil defence Act 1950 الـــذى تضمن النص على انه " لرئيس الولايات المتحدة الأمريكية اعلان حالة الطـــوارئ بسبب تعرض الدولة للهجوم أو حينما يكون هذا الهجوم متوقعا " .

" That the president proclame a state of emergency by reason of the fact that on attack upon the united states has occurred or is anticipated."

كما تضمن النص على ان " تعفى الحكومة الفيدراليه من المســـئولية عـــن الاضرار التى تسببها التدابير المتخذة عن اعلان هذا النظام " . وقد صدر ايضاعن

---

(١)د . حقى اسماعيل بريوتى - المرجع السابق - ص ٣٦ .

- Ex porte Reed , 100 U.S.13 (1879) .
- Johnson , V.Zerbest , 304 U.S 453 9 (1938) .
- Hiatt . V . Brown , 175 F. 2 nd 279 (1949)
- Burns . V. wilson , 349 U.S/37 (1953) .

(2) Ex parte Milligam, 4 wall 2, 139 (1866) .
EX parte Quirin, 317 U.S.I (1942) .

الكونجرس قانون الامن الداخلى لسنه ١٩٥٠ nternal security act 1950 Iوهو قانون سابق على قيام حالة الطوارئ ، وقد تضمن النص على انه " لرئيس الولايات المتحدة الأمريكية فى حالة تعرض الولايات المتحدة أو ممتلكاتها للعدوان ، او فى حالة اعلان الحرب من قبل الكونجرس أو حصول اضطرابات داخليه فيها بفعل اعداء خارجين ، اعلان حالة الطوارئ الامنيه الداخليه ، وللرئيس وللنائب العام اعتقال الاشخاص ممن يثبت انهم مشتركون فى عمليات التخريب والتجسس ضد حكومة الولايات المتحدة .

ويبقى هؤلاء رهن الاعتقال حتى انتهاء حالة الطوارئ المعلنه ، مالم يفرج عنهم بقرار من النائب العام او بحكم قضائى "٠

وهذان القانونان من القوانين الصادرة عن الكونجرس تنظم شروط وأوضاع حالة الطوارئ وفقا للغرض الذى صدرت من أجله فمثلا القانون الاول وهو قانون الدفاع المدنى الفيدرالى لسنه ١٩٥٠ ينظم حالة الطوارئ بسبب حدوث هجوم على الدولة أو عندما يكون الهجوم متوقعاً ، كما أنه يعفى الحكومة من المسئولية عن الاضرار التى قد تسببها التدابير المتخذة لمواجهة الظروف الاستثنائية ٠

بينما القانون الثانى بشأن الأمن الداخلى لسنه ١٩٥٠ وهو أيضا ينظم حالة الطوارئ فى حالة تعرض الولايات المتحدة الأمريكية أو ممتلكاتها للعدوان وفى حالة إعلان الحرب أو نتيجة اضطرابات داخلية بفعل أعداء خارجين ، وهذا القانون يعطى لرئيس الدولة وللنائب العام سلطه الاعتقال٠ وبالاضافه الى هذين القانونين توجد تشريعات آخرى تنظم حالة الطوارئ قبل وقوعها [١] وان كانت هذه التشريعات لم تشر بصراحة

---

[١] من هذه القوانين قانون تافت هارتلى لسنه ١٩٤٧ ، وقانون الطاقة النووية لسنه ١٩٤٦ ، وقانون الكوارث العامة لسنه ١٩٥٠ ، وقانون الاعانة خلال الكوارث لسنه ١٩٥٠ وقانون الانتاج الدفاعى لسنه ١٩٥٠ وقانون التسهيلات الاجتماعية لسنه ١٩٧٠ ، وقانون تشغيل العاطلين عن العمل لسنه ١٩٧١م٠

الى أن ماتضمنته من احكام يتعلق بنظام حالة الطوارئ ، الا أنها فسرت على أنـها قد جاءت بتنظيم جزئى لبعض شروط وأوضاع هذا النظام .[1]

وتتميز هذه التشريعات عن سواها من التشريعات الأخرى أنها ثابته لاتتغير ، ويستطيع أى رئيس فى الولايات المتحدة أن يستخدم الاختصاصات الممنوحة لـه حال توافر الاسباب التى جاءت فيها .

والى جانب هذه التشريعات السابقه على اعلان حالة الطـوارئ ، توجـد تشريعات آخرى يصدرها الكونجرس فى وقت معاصر لقيـام حالـة الطـوارئ ، لتمكين سلطه الطوارئ من مواجهه الاحوال الاستثنائيه التى تتعرض لـها البـلاد وذلك عن طريق منحها اختصاصات استثنائيه .

وبعض هذه التشريعات تصدر عن الكونجرس فى وقت معاصر لقيام حالـة الطوارئ من تلقاء ذاته ، حينما يقدر ان الظروف تستدعى تزويد سلطه الطـوارئ باختصاصات استثنائيه مؤقتة لمواجهه الظروف المحيطه بالبلاد ، والبعض الاخـر من هذه التشريعات تصدر عن الكونجرس فى وقت معاصر لقيام حالة الطـوارئ ولكن بناء على طلب من سلطه الطوارئ لتزويدها باختصاصات استثنائيه لمواجهه الظروف الجديدة التى تواجه البلاد .

ومن امثله النوع الاول من التشريعات التى تصدرمن تلقاء الكونجرس ذاته قانون سلطات الحرب الاول الصادر بتاريخ ١٨ ديسمبر ١٩٤١ First war power Act 1941 والثانى الصادر بتاريخ ٢٧ مارس ١٩٤٢ Secand war power Act 1942 اللذان صدر إبان اعلان حالة الطوارئ القومية فى فترة الحـرب العالميـة الثانية ، وقد فوض هذان القانونان حكومة الرئيس روزفلت باختصاصات اسـتثنائيه

(1) KOENIG LOUISW. The presidency and the crisis, power of the office from the invasion of poland to pearl Harbor , Kings crown press, New york, 1944.
- AIBERT SIURM – E mergyency and the preridency , Journal of politics , voll 11, 1949. P. 123 .
Louis fisher – Delegating power to the president , journal of public law , vol 19, No. 2, –1970 .P. 264.

واسعة تساعدها على مجابهه ظروف الحرب ، وقد حدد القانونين تـــاريخ انتـــهاء العمل بهما وذلك مالم يمتد العمل بهما من قبل الكونجرس ٠

ومن امثله النوع الثانى من التشريعات التىتصدرمن الكونجرس بنـــاءعلى طلب من سلطه الطوارئ،ماصدرته حكومةالرئيس روزفلت من تشريعات استثنائيه من الكونجرس ابان اعلان حالةالطوارئ القوميه فىفترة الحرب العالمية الثانية منها قانون الاعارةوالتأجير Act of March 1941الذىفوض الرئيس باختصاصـــات استثنائيه وغيرها من القوانين،وكذلك ماصدرعن الكونجرس بناءعلى طلـــب مـــن حكومة الرئيس ترومان اثناء اعلان حالة الطوارئ القومية فى فترة الحرب الكوريه ومنها القانون الصادر بتاريخ ١٤ أبريل ســـنه ١٩٥٢ . Emergency powr interin continuation Act 1952 . الـذى صـــدر ليفـوض الحكومـــة باختصاصات استثنائيه واسعه لمواجهه متطلبات الحرب الكورية.

والى جانب التشريعات الاستثنائيه التى تصدر من الكونجرس الســـابقة أو المعاصرة لاعلان حالة الطوارئ ، يوجد نوع آخر مـــن التشـــريعات الاســـتثنائية تصدر بعد اعلان حالة الطوارئ ، ويقصد بها اخفاء صفة المشروعية على التدابير التى تصدر من بعض الرؤساء متجاوزين بها حدود اختصاصاتـــهم الدســـتورية ، لاظهار هذه التدابير وكأنها قد صدرت استنادا الى تفويض سابق بالاختصاصـــات صادر عن الكونجرس[1] ومن امثلة هذه التشريعات قانون البنـــوك لســـنه ١٩٣٣ . Emergency Bank Actالذى صدر لتأييد الامر الصادر بتاريخ ٥ مارس ســـنه ١٩٣٣ من الرئيس روزفلت الذى عطل بموجبه البنوك ومنع تصدير الذهب الـــى خـــارج امريكا ، وقد اقر الكونجرس ايضا مشروعية امر صدر بتاريخ ١٩ فـبراير ١٩٤٢ خول وزير الحرب والقادة العسكريين ان يعلنوا بعـــض المنـــاطق بانـــها منـــاطق عسكرية خاصة ، ويحددوا الدخول والاقامة فيها ، وكان هذا الامر قد صدر تمـهيدا

---

(١) لمزيد من التفصيل عن مبررات هذه التشريعات التاليه لإعلان حالة الطوارئ - يراجع د./ حقى اسماعيل - المرجع السابق - هامش ص ٦٦ ، ٦٧ .

لاجراء اكبر ، وهو عملية ترحيل للسكان من منطقه الساحل الغربى الى معسكرات خاصة اقيمت لهذا الغرض ، خوفا من قيام المنحدرين من اصل يابـــانى بعمليـــات تخريب او تجسس ٠

هذا هو التنظيم القانونى لنظام حالة الطوارئ فى الولايات المتحدة وهـــو تنظيم مقرر بمقتضى النصوص الدستوريه ، وتشريعات الكونجرس علـــى النحـــو الموضح ، وهو تنظيم يتميز بأنه موزع بيـــن نصـــوص دســـنورية ، ونصـــوص تشريعية مختلفه ، الا انه يعاب عليه ان الرؤساء لهم المقدرة فـــى اتخـــاذ تدابـــير استثنائيه بحجه تأمين آمن وسلامة النظام الاجتماعى ، تصدر بعدها موافقـــه مـــن الكونجرس عليها واعتبارها مشروعة ، ويعاب عليه ايضا بانـــه لايوجـــد رقابـــه برلمانية ، وذلك لان الرئيس ينفرد وحده باعلان نظام حالة الطوارئ دون الخضوع لرقابه الكونجرس ، فلا يوجد من النصـــوص مـــايلزم الرئيـــس عنـــد اســـتخدامه للاختصاصات الاستثنائيه ان يرجع الى الكونجرس ، مما يؤدى الى خطر اســـاءة استعمال السلطه ٠

ولكن مايخفف من هذا الخطر ان الاسباب التـــى توجـــب اعـــلان حالـــة الطوارئ فى امريكا طبقا للنصوص الدستورية والقانونية هى اسباب محددة وليست فضفاضة ،كما توجد فى كثير من الدول ، فهى اسباب منحصرة فى اعلان الحـــوب والا ضطرابات الداخلية نتيجه افعال الاعداء ، أو نتيجه الازمات الاقتصاديه التـــى قد تتعرض لها البلاد وما يخفف من هذا الخطر ايضا ان اعلان حالة الطوارئ لـــم يتم فى امريكا الا فى مناسبات محدودة على مدى التاريخ ٠[1]

---

(١) هذه المناسبات هى :-
اعلان الرئيس روزفلت لاول مرة فى ٤ مارس ١٩٣٣ نظام حالة الطوارئ لمواجهه الازمـــة الاقتصاديه التى حلت بالعالم والولايات المتحدة فى ذلك الوقت واعلانها مرة آخرى فـــى ٢٧ مايو ١٩٤١ بعد اندلاع الحرب العالمية ، الثانيه ، واعلنها الرئيس ترومان فى ١٦ ديســـمبر ١٩٥٠ لمواجهه ظروف الحرب الكوريه ، واعلنها الرئيس نيكسون مرتين الاولـــى فـــى ٢٣ مارس ١٩٧٠ لمواجهه اضرابات قام بها عمال البريد والثانية فى ١٥ /١٩٧١/٨ لمواجهـــه الازمة النقديه العالميه

الا انه اذا كانت الرقابه البرلمانيه تنحسر عن اعمال الرؤساء فى حالة اعلان نظـلم الطوارئ ، الا ان الرقابة القضائية تمتد الى هذه الاعمال لتحد منها ، ولكى تُباشـر حمايتها لضمان ممارسة الحريات فقد استقر القضاء فى الولايات المتحدة الامريكية على عدم دستورية القوانين المقيدة لحق الالتجاء الى المحاكم للطعن فى تصرفـات الادارة ، فقد ذهبت المحكمة العليا عام ١٩٣٦ فى قضيـة Dismuke V. United States . الى انه اذا صدر قانون يسند الى الادارة نشاطا معينا ويمنع المحاكم مـن نظر المنازعات التى تنشأ عن تطبيقه ، يعد ذلك القانون مخالفا للدستور ، اذا انه لا يجوز للسلطه التشريعية ان تمنع المحاكم من مباشرة وظيفتها الاساسية التى تقـوم على مراقبه نشاط الجهات الادارية وتهدف الى ابطال كل قرار غير مشروع متـى مس حقاً من حقوق الافراد أو حرياتهم .[1]

وعلى ذلك فان التدابير التى تصدر لمواجهه حالة الطـوارئ وان كـانت لاتخضع لرقابه الكونجرس ، الا انها تخضع للرقابة القضائيـة ، ولكـن يثـور التساؤل عن الجهات القضائية المختصة بالرقابة اثناء حالة الطـوارئ ؟ ومـاهى الجهات المختصة بالنظر فى مخالفات أوامر سلطه الطوارئ ؟ كما يثور التسـاؤل عن مدى الرقابه القضائية على تدابير سلطه الطـوارئ . والاجابـه عـن هـذه التساؤلات تحملها السطور التاليه .

* **<u>أما عن الجهات القضائية المختصة بالرقابه اثناء حالة الطوارئ</u>:-**

فانه من المستقر ان التنظيم القضائى فى الولايات المتحدة الامريكيـة قـام علـى نظامين هما القضاء الفيدرالى وقضاء الولايات ، ورغم اختلاف اسس النظـلمين الا انهما يشكلان نظاما موحدا للقضاء ، فاحكام كافة المحاكم تخضع لمراجعه محكمـة عليا ، هذا بالاضافة الى ان القضاء فى امريكا مختص بالفصل فى كافة المنازعات " الادارية وغيرها " فلا يوجد قضاء ادارى فى امريكا ، وان كان يوجـد بعـض اللجان الادارية ذات الاختصاص شبه القضائى ، وتختص المحاكم القضائية علـى

---

[1] مشار اليه عند د./ أحمد مدحت على - المرجع السابق - ص ٤٠٥

المستوى الفيدرالى والولايات بالفصل فى المنازعات التى تنشأ فـــى ظـــل حالـــة الطوارئ ، فالكونجرس لم يشكل اية محاكم استثنائية تختص بنظر المنازعات فـــى حالة الطوارئ ، وعليه فان جميع المحاكم فى امريكا تراقب اعمال سلطه الطوارئ كلا فى حدود اختصاصاته . وتمتد الرقابه القضائية الامريكيـــة لتشـــمل رقـــابتى الدستورية والمشروعيه رغم خلو الدستور من نص يقر الرقابه الدســـتورية ذلـــك بخلاف القضاء الانجليزى الذى اقتصرت رقابته على مشروعية التشريع الفرعـــى دون ان تمتد الى رقابه دستورية .[1]

- **أما بالنسبة للجهه المختصة بنظر مخالفات أوامر سلطه الطوارئ :-**
- فان دستور الولايات المتحدة الامريكية قد قرر فى المادة الثالثة منه " أن السلطة القضائية تمارسها محكمة عليا وعدد من المحاكم الدنيا) ، وعليه لايجـــوز أن يعهد بنظر مخالفات أوامر سلطة الطوارئ الى جهة اخرى .

هذا وقد خلت تشريعات الطوارئ فى الولايات المتحدة الامريكية من تشكيل محاكم خاصة للنظر فى مخالفات أوامر سلطه الطوارئ ، ومن ثم فانـــه بمفـــهوم المخالفة يكون الاختصاص معقوداً لجهات القضاء المنصوص عليها بالدستورويؤكد هذا ايضا أن المحكمة العليا قررت فى احد احكامها أن تاريخ نظام أوامر الإحضار وسوابق قضاء هذه المحكمة يؤكدان أن اختصاص القضاء الفيدرالى فى التأكد مـــن صحة أوامر الاعتقال وأحكام الحبس هو اختصاص مطلق لايرد عليه اى قيد .[2]

من ذلك يتضح أن الاختصاص بنظر مخالفات أوامر سلطه الطوارئ ينعقـد للقاضى الطبيعى فى الولايات المتحدة الامريكية ، ولا يجوز أن يعهد الاختصـــاص الى أى جهه أخرى غير الجهة التى حددها الدستور ، هذا من الناحية النظريه ، الا أن مايجرى فى الواقع العملى غير ذلك ، فان بعض الرؤساء الامريكين فى اوقـــات

---

(١) د . / حقى اسماعيل - الرقابه على اعمال السلطه - المرجع السابق - ص ٣٨٩ ، ٣٩٠ ،

(٢)

TOWNSEND . V. SAIN, 372 U.S. 293 (1963)

الحرب أو فى إعلان نظام الاحكام العسكرية شكلوا محاكم عسكرية ، وكان سندهم فى ذلك تفسير المادة الثانية من الدستور تفسيراً واسعاً – وهى تعهد الى الرئيس اختصاصاً برعاية تنفيذ القوانين وتجعل منه قائدا عاما للقوات المسلحة – مؤداه تخويل الرئيس سلطة اتخاذ أى إجراء ضرورى ولازم لتأمين امن وسلامة الولايات المتحدة الامريكية ، مالم يمنع من ذلك نص دستورى أو قانونى ، ويستطيع بموجب ذلك تشكيل المحاكم العسكرية فى أوقات الحرب أو إعلان نظام الاحكام العسكرية ، ويستطيع اصدار اللوائح التى تنظم اجراءات التقاضى امامها .

وقد أيدت المحكمة العلياهذا التفسير من بعض الرؤساء الامريكيين فى بعض احكامها [1]الا أن المحكمة لم تطلق العنان للمحاكم العسكرية ، بل ذهبت الى إرساء أسس معينة ، تحكم صحة تشكيل هذه المحاكم واختصاصاتها وصحه الاحكام الصادرة منها حيث اشترطت الاتى :-

أولا :- أن تشكيل هذه المحاكم بصفة استثنائية فى زمن الحرب أو عند إعلان الاحكام العسكرية حينما تتعطل المحاكم العادية عن اداء واجباتها ، ويتعطل العمل بالقانون العادى لعجز الحكومة المدنية عن القيام بواجباتها .[2]

ثانيا :- عدم مخالفه أوامر تشكيل هذه المحاكم للدستور أو قانون القضاء العسكرى ، لان أختصاصات الرئيس باعتباره قائدا عاما للقوات المسلحة ، لايمتد الى مايملكه الكونجرس من اختصاصات فى إصدار التشريعات التى تحدد الجرائم والعقوبات .[3]

---

(1) لمزيد من التفصيل تراجع المقاله التاليه :-

Eugen M.Vonloan – The Jury , The court martial and the comstitution cornel law review , vol . 57 . 1971 – 1972 – P.388 etc .

واحكام المحكمة العليا :

- Exparte Reed . 100 U.S.13 (1879) .
- Swain V. United states , 165 U.S. 553 (1897) .

(2) EX Parte Quirin , 317 U.S. 1 (1942).

(3) MC Clonghry. V. Deming , 186 U.S. 49 (1902)

- Burns V. wilson , 340 U.S.137 (1953) .
- Reid .V. covert , 554 U.S. 1(1957) .
- Johnson . V.Zerbest , 30 4 U.S.458 (1938) .

ثالثا :- أختصاص هذه المحاكم طبقا لقانون القضاء العسكرى Uniform code of Military justice فى الظروف العادية يكـــون مقتصـــرة علـــى محاكمة افراد القوات المسلحة ، فلا يمتد إلى محاكمة المدنيين العاملين بيـن صفوف هذه القوات.[1] أما فى زمن الحـــرب أو اعـــلان نظـــام الاحكـــام العسكرية فان اختصاص هذه المحاكم يمتد ليشمل جميع المخالفين لأوامـــر القوات العسكرية .

رابعا :- مايصدر من هذه المحاكم من احكام يخضع لرقابة المحـــاكم العليـــا .[2] وبذلك يمكن القول بان الجهه المختصة بنظر مخالفات أوامر سلطه الطوارئ ، فـــى ظل حالة الطوارئ التى تعلن فى غير أوقات الحرب أو إعلان الاحكام العسكرية، هو القاضى الطبيعى الذى هو فى الولايات المتحدة الامريكية القضـــاء الفيدرالـــى وقضاء الولايات ، اما فى ظل حالة الطوارئ التى تعلن فـــى اوقـــات الحـــرب أو إعلان الاحكام العسكرية يكون الاختصاص للمحـــاكم العســـكرية التـــى يشـــكلها الرئيس .

وهنا يثور التساؤل عن مدى الرقابة القضائية فى ظل الظروف الاســـتثنائية علـــى تدابير سلطه الطوارئ ؟

سبق أن أوضحنا أن المحكمة العليا قد وضعت ضوابط ممارســـــة حريـــة الاجتماع ، وأوضحنا ان من مجمل هذه الضوابط عدم السماح للسلطه التشريعية أو التنفيذية بتقييد هذه الحرية الا لكفالة أن يكون التجمع هادئا وسلبيا مثلمـــا اشـــترط الدستور ، وان يكون القيد حرصاً لحرية الاخرين ، وان يكون القيـــد بـــاجراءات معقولة (٣)

---

(1) Kinsella V. Singleton , 361 U.S. 234 (1960).
Grisham . V . Hagen , 36/278 (1960) .
(2) EX parte Milligan , 4 wall 2 , 139 (1866).
EX parte Quirin, 3/7 U. S. (1942)

(٣) راجع ص ٨٥ من هذه الرسالة .

وأوضحنا أنه فى سبيل ذلك باشر القضاء رقابته فى ظل الظروف العادية على اجراءات الادارة ، وقد اتخذ القضاء الامريكى من هذه الرقابة – كما بينا – عده معايير منها معيار الخطر الواضح القائم ومعيار تفضيل الحريات ومنها حرية الاجتماع ، هذه الرقابة التى باشرها القضاء الامريكى فى ظل الظروف العادية امتدت فى ظل الظروف الاستثنائية على تدابير سلطة الطوارئ ، الا ان المحكمة العليا استبعدت تطبيق معيارى الخطر الواضح القائم ، وتفضيل الحريات، واقامت موازنه بين اعتبارات المحافظة على امن الدولة وسلامة نظامها الاجتماعى ، وبين اعتبارات ضمانات الحريات ، وفى ضوء هذه الموازنة اجيزت فى ظل الظروف الاستثنائية فرض قيود على الحريات ، وفسرت المحكمة العليا نصوص الدستور المنظمة لاعلان الحرب ، تفسيراً واسعاً يسمح للمشرع باصدار التشريعات المقيدة للحرية ، وبذلك رجحت المحكمة اعتبارات المحافظة على أمن الدولة وسلامتها ، على اعتبارات إعمال الضمانات المقررة للحريات بموجب الدستور ، واصبح الترخيص للادارة باتخاذ التدابير المقيدة للحرية أمر لامناص منه فى ظل الظروف الاستثنائية .[1]

الا أن هذه التدابير فى جميع الاحوال تكون محلا للرقابة القضائيه تجنبا لسوء استخدام السلطة .

وان كانت المحكمة قد استبعدت معيارى الخطر الواضح القائم وتفضيل الحريات وذلك فى ظل الظروف الاستثنائية ، الا انها فى سبيل عدم اطلاق يد سلطة الطوارئ فى تقييد الحريات فى ظل الظروف الاستثنائية أوجدت معياراً جديداً ، يحد من سلطة الطوارئ فى تقييد الحريات ، هو معيار الاجراء البديل الاقل تقييد للحريات . Less Restrictive Alternative test . والذى يقضى بانه عندما يجد القضاء انه بامكان سلطه الطوارئ ان تتخذ اجراء غير الذى

---

[1] Hirabayashi .V. United Statas , 320 U. S 81 (1943).
Kormatsue V.united statas , 322 U.S 214 .

اتخذته ، اقل عدوانا على الحريات ، وفى نفس الوقت يحقق الغرض الذى صـــدر من اجله الاجراء الاصلى ، فيحكم القضاء بابطال الاجراء الاصلى – وقـــد اخـذ القضاء المصرى بهذا المعيار على النحو الذى سنوضحه عند بحث حرية الاجتماع فى مصر – ولكن تظهر هنا صعوبه تواجه القضاء وذلك عنـد تحديـد الاجـراء البديل، اذ يتطلب من القضاء تقدير كامل لهذا الاجراء ، من حيث فاعليته وامكانيـه تحقيق الغرض الذى يستهدفه التشريع فيترك الامر لتقدير الادارة فلا يســـتطيع ان يفرض القضاء اجراء معينا تتبعه الادارة ، ولكن القضاء يشترط فى اغلب الاحيـان حصول موافقته قبل اتخاذ اى اجراء يقيد الحرية ٠

وهكذا فان المحكمة العليا تعمل على مد الحماية الدستورية لكفالة الحريـات خاصة فى الاحوال الاستثنائية فى غير زمن الحرب ، فانها تتشدد فى الرقابه علـى التدابير التى تتخذ فى هذه الاحوال ، وهذا يؤدى الى عدم اهدار الحريات وخاصـة الحريات التى كفلها التعديل الدستورى ومنها حريه الاجتماع العام ٠

وقد ذهب بعض الفقهاء الى ان مسألة التشدد فى الرقابة او عدم التشدد فيها، يتوقف على علاقة المحكمة العليا بالهيئات العامة وخاصة بالرئيس ، فاذا حصـــل خلاف بينها وبين الهيئة التنفيذية فانها تتشدد حتما فى الرقابه على التدابـير التـى تتخذها هذه الهيئة فى الظروف الاستثنائية ، وعلى العكس اذا كانت علاقاتها بالهيئة حسنه ، فان المحكمة العليا لن تشدد فى الرقابة على ماتتخذه من تدابـير بموجـب التشريعات الاستثنائية .[1]

ولكننا نلاحظ ان مسايرة هذا الرأى يؤدى الى ارتهان حماية الحريات بمدى العلاقة بين المحكمة العليا والهيئات العامة فاذا كانت علاقة حسنه فان الحريات ستكون فى مهب الرياح ، اما اذا كانت سيئة فان المحكمة العليا تعمل على تشديد الرقابه علـى التدابير التى تتخذ فى مواجهه الحريات ، وبالتالى تجد الحريات من يكفل ممارستها ويحمى ضماناتها ٠

---

(١) د. / حقى اسماعيل – المرجع السابق – ص ٥٧٨

ونحن نرى أنه اذا كان هذا قد يحدث فى الواقع العملى الا أن تشدد الرقابة القضائيه على التدابير التى تتخذ فى مواجهة الحريات يتأثر ايضا بالظروف التى تخلقها الاحوال الاستثنائية وما تستدعيه من الترخيص للادارة فى اتخاذ التدابير التى تؤمن امن الدولة وسلامة نظامها الاجتماعى ، وعلى ذلك فان اعلان حالة الطوارئ فى زمن الحرب يجعل القضاء – بالرجوع الى سوابقة – يجيز لسلطه الطوارئ اتخاذ تدابير ماكان يجيزها اذا اتخذت فى حالة الطوارئ فى غير زمن الحرب ، اذ أن ضرورات الحرب تجيز اتخاذ تدابير استثنائية غير مشروعة فى غير هذه الاوقات ٠

ونرى أن الرقابة الدستورية التى تملكها المحكمة العليا لحمايه الدستور وما تتضمنه تلك الرقابه من مبادئ تجب ان تكون رقابة موضوعية لحمايه الحريات من العدوان الواقع عليها من الهيئة التنفيذية وان هذه الرقابه اذا كان للقضاء ان يتشدد فيها فى ظل الاحوال العاديه ، ويضع معايير مشددة لحمايه هذه الحريات ومنها معيار تفضيل بعض الحريات ، وقد فضلت حريه الاجتماع عن غيرها من الحريات. الا أن هذه المعايير التى تشددت بها المحكمة العليا رقابتها لحمايه الحريات ، لمن تصلح دائما خاصة فى الاحوال الاستثنائية ، لذلك فان المحكمة فى ظل هذه الاحوال تلجأ الى معايير ، أخرى ، وتحاول ان تقيد الحريات وذلك للمصلحة العامة والنظام العام ، لهذا راينا ان المحكمة تخفف من رقابتها فى ظل هذه الاحوال الاستثنائية على التدابير التى تتخذ لمواجهه هذه الاحوال ، وتعمل المحكمة فى هذه الاحوال على تطبيق معايير مخففة للرقابة منها معيار تفضيل المصلحة العامة ، ولكن المحكمة حاولت فى ظل الاحوال الاستثنائية ان تحمى الحريات فلجأت الى عدم تطبيق هذا المعيار بصورة مطلقة وحاولت تطبيق معيار أخف حماية للحرية وهو معيار الاجراء البديل الاقل تقييدا للحريات ٠

وهكذا فانه بتطبيق هذا المعيار فى ظل الظروف الاستثنائية فان حريه الاجتماع تلقى حماية مؤكدة ضد التدخل الحكومى الذى قدينال منها ٠

المطلب الثالث

ضوابط حرية الأجتماع

فى الاحوال الاستثنائية فى فرنســـا

فى الاحوال الاستثنائيه تتحلل الادارة من القواعد المقـــررة فـــى القوانيـــن العاديـــه المنظمة للحريات العاديه لكى تفسح المجال امام قواعد آخرى اكثر تقييـــدا وتضيقا لهذه الحريات ، ولحماية النظام العام ، وبذلك تصبح متطلبـــات المحافظـــة على النظام العام مصدراً لمشروعيه استثنائية تتمكن الادارة بواسطتها من مواجهـــه الاحوال الاستثنائيه واعادة النظام العام الى حالته الطبيعية ٠

وقد وسع القضاء الادارى الفرنسى [1] فـــــى تطبيـــق نظريـــه الظـــروف الاستثنائية ، فلم تعد مقصورة على ظروف الحرب والصعاب الناجمه عنها ، بـــل امتد ت إلى الفترات الحرجه من زمن السلم ، كفترات التهديد بالاضراب العـــــام ، وكذلك الحالات التى ينطوى تطبيق المشروعيه العاديه فيها على تـــــهديد خطـــير بالفوضى ، الا أن هذا القضاء ، نظرا للخطورة من التوسع فى هذه الظروف ، فقـد حصرها فى حالات غياب السلطات النظامية ، أو استحالة ممارسة تلـــك الـــهيئات لسلطاتها ، او وقوع احداث عنيفه غير متوقعه ، لا يمكـــن مواجهتـــها بالوســـائل المستخدمة فى الظروف العادية ، وقد اشـــترط هـــذا القضـــاء لممارســـة الادارة السلطات الاستثنـــائية عدة شروط اهمها وجود خطر جسيم حال موجه ضد النظـــام العام ، وان يثبت استحالة ضرء هذا الخطر بالوسائل العاديه ، وان يكـــون هـــدف الادارة من استخدام الوسائل الاستثنائية هو تحقيق الصالح العام ، ويجب أن تقـــدر الضرورة بقدرها ، وان تمارس الادارة السلطات الاســـتثنائية فـــى مـــدة مؤقتـــه بالظروف الاستثنائيه ٠

---

[1] د./ محمد بدران – المرجع السابق – ص ١٨٦ : ١٨٩

ونتيجة للاحوال الاستثنائيه فان الادارة لها أن تتجاوز الحدود التى قررهـــا لها إلدستور ، فلها أن تتجاوز نظريه الفصل بين السلطات ، كما أن بعض اعمـــال الادارة المخالفة للمبادئ القانونية العامة تعتبر مشروعه فى ظل هـــذه الاحـــوال ، وتؤدى هذه الاحوال ايضا الى مشروعية بعض القرارات المشوبة بعيب من العيوب الموجبه للالغاء ، وتعمل هذه الاحوال الاستثنائيه الى تغيير اساس المسئوليه ، فقـــد قرر مجلس الدولة الفرنسى امكانية قيام مسئوليه الادارة فى هـــذه الاحـــوال علـــى اساس المخاطر وتحمل التبعه ، وبالتالى تقوم الادارة بتعويض المضرور حتى ولـــو ثبتت مشروعيه اعمال الادارة فى ظل الاحوال الاستثنائيه .[1]

وكما سبق أن اشرنا الى اساس مشروعيه الاحوال الاستثنائيه يرجع الـــى وجوب الابقاءعلى الدولة وعلى سلامتها ، وحق الدولة الشرعى فى الدفـــاع عـــن نفسها ، بالاضافة الى ان اولويه المحافظه على النظام العام تلزم الادارة بان توقـــف حتى تطبيق القانون اذا كان هناك خوف من انه يعوق عمل المرافق العامة ، التـــى على اساســـها يقوم النظام الاجتماعى السليم [2] لان مناط تطبيق التشريعات العاديه هو تواجد ظروف عاديه وبتغير تلك الظروف تتغير معها التشريعات العاديه لتطلب تلك الظروف قواعد اشد حزما لتطبيقها فى ظل هذه الظروف الاستثنائية .

وان كان مجلس الدوله الفرنسى هو الذى ابتدع نظريه ســـلطات الحـــرب والظـــروف الاســـتثنائيه "La Théorie de pouvoirs, de guerre et des circonstances exceptionnells" الا أن هذه النظريه لها جذور تاريخيه ، فقـــد سلمت بها جميع الشرائع حيث قررت " أن الضرورات تبيح المحظورات " [3]

---

(1) د./ محمد بدران - المرجع السابق - ص ١٩٣

(2) د./ محمد بدران - المرجع السابق - ١٩٦ : ٢٠٠

(3) لتفصيل الجذور التاريخيه لنظريه الظروف الاستثنائيه - راجع د./ محمد شريف أسماعيل - سلطات الضبط الادارى - المرجع السابق - ص ٢٥٠ ، ٢٥١

وقد سبق أن اشرنا الى انه فى ظل الاحوال الاستثنائيه تتسع سلطات الضبـــط الادارى ، التى تجد اساسها فى قاعدة سير المرافق العامة بانتظـــام واضطـــراد ، وحمايه النظـــام العام ، الا ان هذا الاتساع لسلطات الضبط يخضع لضوابـــط وان كانت مرنه تتجاوز القواعـــد العاديه ، الا انها يجب ان تستهدف ذات الغاية ، وهى المحافظه على النظام العام ، وذلك لضمان كفالة ممارسة الحريات العامة .

وقد نظمت الظروف الاستثنائية فى فرنسا بعـــدة حلـــول تشـــريعية منـــها نصوص دستوريه ومنها تشريعات عاديه ، وسنلقى الضوء فى السطور التاليه على التنظيم القانونى للاحوال الاستثنائية فى فرنسا .

النصوص الدستورية

فى فرنسا اصدر البرلمان العديد من القوانين التى يفوض بها الحكومة بنـــاء على طلبها سلطات كاملة فى اصدار المراسيم والقرارات ذات الصبغه التشريعية [1] مما حدا بالمشرع الدستورى بالتدخل للحد من هذا الامر فنص فى المادة ١٣ مـــن دستور ١٩٤٦ على أن :" الجمعيه الوطنيه تختص وحدها باصدار القوانين ولاتملك التفويض فى هذا الحق " ، الا ان الدستور الحالى الصادر عام ١٩٥٨ وان كان قـــد نص فى المادة ٣٤ منه على أن " يكون اقرار القانون للبرلمان " وحدد المسائل التى تدخل فى مجال القانون" الا انه قبل هذا النص استحدث مادة جديدة هى المـــادة ١٦ وخول بمقتضاها لرئيس الجمهورية سلطه اتخاذ اجراءات فى اوقات الازمـــات ، وبالاضافه الى ذلك اعطى المشرع الدستورى بمقتضى المـــادة ٣٦ منـــه لمجلـــس الوزراء الحق فى اعلان الاحكام العرفيه ، وفضلا عن ذلك عدل المشرع الدســـتور فى دستور ١٩٥٨ عما سبق أن نص عليه فى المادة ١٣ من دستور ١٩٤٦ حيـــث اباح التفويض التشريعى بمقتضى المادة ٣٨ التى نص فيها علـــى انـــه " يجـــوز

---

[1] (١) د. / أحمد مدحت على – نظريه الظروف الاستثنائيه – المرجع السابق – ص ١١٤

للحكومة لتنفيذ برنامجها ، أن تطلب من البرلمان أن يأذن لها لمدة محددة بـأصدار اوامر باجراءات تدخل عادة فى نطاق القانون... "

وبذلك يتضح أن الدستور الفرنسى الحالى قد وسع مـن سـلطات هيئـات الضبط الادارى فى الاحوال الاستثنائيه بما يؤدى الى تقييد الحريات العامة ومنـها حريه الاجتماع .

وفى السطور التاليه نلقى الضوء على المادة ١٦ من الدستور والمـادة ٣٨ على اننا سنعرض للمادة ٣٦ عند تناولنا النصوص التشريعية المنظمـة للاحـوال الاستثنائيه .

مادة ١٦ : " نظام تدابير الضرورة "

رخص الدستور الفرنسى بمقتضى هذه المادة للسلطه التنفيذيه ممثلـة فـى رئيـس الجمهورية ، اتخاذ الاجراءات التى تقتضيـها الضـرورة لمواجهـه الاحـوال الاستثنائيه التى قد تتعرض لها البلاد ، فقد نصت هذه المادة على أنه :-

" اذا أصبحت انظمة الجمهوريه أو استقلال الوطن أو سـلامة أرضيـة أو تنفيذ تعهداته الدوليه مهددة بخطر جسيم وحال ، ونشأ عن ذلك انقطاع السـلطات العامة الدستوريه عن مباشرة مهامها كالمعتاد يتخذ رئيس الجمهورية الاجـراءات التى تقتضيها هذه الظروف بعد التشاور مع الوزيـر الاول ورؤسـاء المجـالس والمجلس الدستورى بصفه رسمية ويخطر الشعب بذلك برسالة .

ويجب أن يكون الغرض من هذه الاجراءات هـو تمكيـن السـلطات العامـة الدستوريه من القيام بمهمتها فى أقرب وقت ممويستشار المجلس الدسـتورى فيمـا يختص بهذه الاجراءات ويجتمع البرلمان بحكم القانون. ولا يجوز حـل الجمعيـة الوطنيه اثناء ممارسة هذه السلطات الاستثنائية . [1]

---

[1] " ترجع فكرة المادة ١٦ الى الدور السياسى للجزال ديجول حيث كان فى ذهنه عندما حملتـه الجماهير الى السلطه عام ١٩٥٨م أن يرسم لرئيس الجمهورية فى اوقـات الازمـات دورا=

يتمتع رئيس الجمهورية بمقتضى هذه المادة بسلطات واسعة ادت بمجلس الدولة الفرنسى وجانب كبير من الفقه الفرنسى الى القول بان " المادة ١٦ تتيح لرئيس الجمهورية فى الظروف الاستثنائية ان يجمع سلطتى التشريع والتنفيذ فى يده ليتخذ جميع الاجراءات التى يراها ضروريه ، بحيث نكاد نقول بوجود دستورين : دستور للظروف العاديه ، ودستور آخر للظروف الاستثنائية " . " وقد اعتبر مجلس الدوله الفرنسى الاجراءات التى يتخذها استنادا الى المادة ١٦ ان لها طبيعه لائحيه أو طبيعه تشريعية أو حتى دستوريه بحسب المجال الذى تصدر فيه " . [١]

ونظراً للانتقادات الموجهة الى هذا النظر فقد عدل كثير من الفقه الفرنسى عنه وذلك لانه لايتفق والمفهوم التقليدى المستقر لنظرية الضرورة أو الظروف الاستثنائية ، ولانه لايؤدى الا الى رقابة جد محدودة النطاق ضئيلة الجدوى فى شأن تطبيق المادة ١٦ وقد ذهب استاذنا الدكتور / عاطف البنا [٢] ـ وبحق ـ الى أن " المادة ١٦ انما ترتد لفكرة واحدة هى مواجهه جانب أو اكثر من جوانب الظروف الاستثنائيه ، وتفرض نظاما استثنائيا يجب أن يتوافر لاستخدام اجراءاته

=فريدا مماثلا لدورة التاريخى كقائد لقوات المقاومة ضد الالمان خلال الحرب العالمية الثانية ، ومن هنا كان تفكيره فى المادة ١٦ التى اراد بها ان يخص الرئيس بدور متميز كحكم اعلى بين السلطات " .

نقلا عن استاذنا الدكتور / عاطف البنا - الرقابه القضائيه - المرجع السابق - ص ٧٠

نص المادة ١٦ من الدستور الفرنسى الصادر فى ٤ أكتوبر ١٩٥٨ كما يلى :-

Lorsque les institutions de la Republique, L'independence de la Nation. L'integrite de son territoire ou L'execution de ses engagements internationaux sont menacies d'une maniere grave et immediate et que le fonctionnement regulier des pouvoirs publics constitutionnels est interompu, le prisident de la republique prend les mesures exigees par ces circonstances apres consultation officielle du premier ministe, des presidents des Assemblees ainsi que du conseil constitutionnel .

IL eninforme la Nation par un message .

Les mesures doivent etre inspirees par la volonte d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres delais, les mayens d'accomplir leur mission .

Le conseil constitutionnel est consulte a leur sujet . L'exercice des pouvoirs exceptionnels

[١] راجع استاذنا الدكتور / عاطف البنا - الرقابه القضائية - المرجع السابق - ص ٦٤ ، ٦٥

[٢] راجع استاذنا الدكتور / عاطف البنا - ذات المرجع السابق - ص ٦٩ ، ٧٠

شروط وخصائص معينة (اللزوم ، والتناسب ، والغايه) وهى شروط اجـــراءات الضرورة وهكذا لايكون ثمة محل لتمييز فكرة الضرورة عـــن فكـــرة الظـــروف الاستثنائية ، فهى تتفق معها فى المفهوم ، وفى اساسها ، وواجبات الحكومة فـــى المحافظة على النظام العام وسلامة الدولة ومؤسساتها ، وفى خصائصها واثارهـــا فى اضفاء قوه القانون ، دون طبيعته على الاجراءات اللازمة لدفع الخطر ، وهكذا فان الاجـــراءات الاستثنائيـــة المخالفة للقانون تصبح مشروعة لاســـتنادها الـــى أساس قانونى يبيحها ، هو نظريه الضرورة ، أما القول باندماج السلطات فى يـــد رئيس الجمهورية فى هذه الحالة فانه يفتقر الى الاساس القانونى " ٠

الا انه أياً ما كان الاساس الذى تستند اليه الاجراءات التى يتخذها رئيـــس الجمهورية بمقتضى المادة ١٦ ، فانه لا يغيب عن الذهن أن هذه المادة توسع مـــن سلطات هيئات الضبط ممثله فى رئيس الجمهورية فـــى مجـــال ممارســـة حريـــه الاجتماعات العامة الى حد بعيد قد يصل الى امكان ايقاف العمل ببعض او كل مواد قانون الاجتماعات العامة الفرنسى واحلال مواد جديدة غيرها ٠

وقد اشترط الدستور لاعمال رئيس الجمهورية لسلطاته المخولة له بمقتضى المادة ١٦ عدة شروط بعضها شكليه وبعضها موضوعيه ٠

فبالنسبة للشروط الموضوعيه : اشترط وجود خطر جسيم وحال يهدد مؤسســات الجمهورية أو استقلال الامة أو سلامة اراضيها أو تنفيذ تعهداتـــها الدوليـــة ، وان يؤدى هذا الخطر الى انقطاع سير السلطات العامة الدستوريه سيرا منتظما ، ويجب ان يكون الغرض من الاجراءات التى يتخذها رئيس الجمهورية هو تمكين السلطات العامة الدستوريه من القيام باداء مهامها فى اقرب وقت ممكن ٠

أما بالنسبة للشروط الشكلية : ضرورة نشاور رئيس الجمهورية مـــع الوزيـــر الاول "رئيس مجلس الوزراء " ورئيس مجلس البرلمان " مجلس الشيوخ والجمعيـــة الوطنية" وذلك قبل اصداره للاجراءات الاستثنائية ٠

وعليه ايضا ان يستشير المجلس الدستورى فيما يختص بهذه الاجراءات ، ويشترط على رئيس الجمهورية ان يوجه الى الامه رسالة يحيطها علما بالاجراءات الاستثنائية [١]

ولا يملك رئيس الجمهورية فى ظل اعلان العمل بالمادة ١٦ حل الجمعيه الوطنية ، بل أوجبت هذه المادة اجتماع البرلمان بقوة القانون دون دعوة للاجتماع وذلك فور اعلان رئيس الجمهورية اعمال المادة ١٦ ويظل الانعقاد طوال فترة العمل بهذه المادة [٢]

وان كانت المادة ١٦ لم تحدد نطاق زمنى لتطبيقها ، الا ان منطق نظريه الظروف الاستثنائيه يوجب اعمال هذه المادة طوال فترة وجود الخطر الجسيم والحال الذى يهدد المؤسسات العامة ، وبمعنى اوضح يظل العمل بهذه المادة طالما ظلت شروط تطبيقها متوافرة ٠

تلك هى شروط تطبيق المادة ١٦ ، وهى شروط فى مجملها تحمى الحريات العامة ومنها حريه الاجتماع ، وذلك بخلاف المادة ٧٤ من الدستور المصرى المقابلة

---

[١] على أنه يلاحظ أن الاستشارة وما يبديه هؤلاء الاشخاص من اراء ليس ملزما لرئيس الجمهورية ، الا ان مخالفة رأى المجلس الدستورى يكون غير مستساغ ، وخاصة فى اثارة الرأى العام حيث ان راى المجلس طبقا للمادة ٥٣ من القانون الخاص بالمجلس الدستورى ، يجب ان يكون مكتوبا ومسببا ومنشوراً٠
راجع د. / السيد حامد التهامى كرات – نظريه سلطات الحرب والظروف الاستثنائيه فى الدولتين الحديثة والاسلامية – دراسة مقارنه ، رسالة دكتوراة ، كلية الحقوق – جامعة عين شمس – ١٩٨٥ – ص ٢٦٥

[٢] الغرض من انعقاد البرلمان واستمرار انعقاده طوال العمل بالمادة ١٦ هو مناقشه التشريعات الاستثنائيه التى يصدرها رئيس الجمهورية دون ان يكون له حق الغائها او حتى التصديق عليها . راجع د. / محمد عبد الحميد ابو زيد – سلطه الحاكم فى تغيير التشريع شرعا وقانونا – دراسة مقارنه ، القاهرة – دار النهضة العربية – ١٩٨٤ – ص ٢٤١

للمادة ١٦ من الدستور الفرنسى ،حيث ان المادة ٧٤ قد اعطت لرئيس الجمهورية الحق فى اتخاذ الاجراءات السريعه ، دون تحديد لنوعها أو مداها ، ودون ضمانات حقيقية ، مما يعرض الحريات العامة ومنها حريه الاجتماع للتقيد وذلك على نحو ما سنبينه فى حينه ،

مادة ٣٨

بمقتضى هذه المادة تفوض السلطه التنفيذيه بأصدار مراسيم بقوانين أو قرارات جمهورية فى مسائل تشريعية من اختصاص البرلمان اصلا ، حيث تنص هذه المادة على انه :-

" يجوز للحكومة ، لتنفيذ برنامجها ، ان تطلب من البرلمان ان يأذن لها لمدة محددة باصدار اوامر باجراءات تدخل عادة فى نطاق القانون ، وتصدر هذه الاوامر من مجلس الوزراء بعد اخذ راى مجلس الدوله ،

وتكون نافذة المفعول من تاريخ نشرها ، على انها تصبح لاغية اذا لم يعرض مشروع القانون الخاص باقرارها على البرلمان من قبل نهاية المدة المحددة فى قانون التفويض ،

وبعد انتهاء المدة المذكورة فى الفقره الاولى من هذه المادة لايجوز تعديل الاوامر الابقانون وذلك فى المواد التى تدخل فى النطاق التشريعى " ،

وهذه السياسة التشريعية تعتبر خطيرة كما يذهب كثير من الفقهاء اذ ربما يترتب عليها تفويض اساس النظام الديمقراطى ، [1]

ونظرا لهذه الخطورة فقد احاطها المشرع الدستورى بعدة ضمانات أهمها :-

أولا: أن التفويض لايتم الابناء على طلب الحكومة ، وطبقا لمطلق عبارات النص فان طلب التفويض يمكن ان يكون فى الظروف العاديه أو الاستثنائيه ،

---

(1) Rossiler , C. : Constitutional Diclatorship : crisis in Modern Democracies , Princeton univ. Press , 1948 P. 229

بخلاف ماقرره البعض من ان هذا النـــص لايطبـق الا فـــى الظـــروف الاستثنائية .[1]

ثانيا: ان يكون التفويض لمده محددة ، وان يكون موضوع التفويض فـــى مســـائل محددة وتعتبر محجوزة اساسا للمشروع . ((٢)

ويجب اخذ رأى مجلس الدوله قبل اصدار الاوامر المفوض فيها ، ويجـــب عرض مشروع القانون الخاص باقرارها على البرلمان قبل نهايه المدة المحددة فـى قانون التفويض والا اصبحت لاغيه ، وانه بعد انتهاء المـــدة المحـــددة للتفويـــض لايجوز تعديل الاوامر الصادرة بناء على التفويض الا بقانون ، وفى جميع الاحوال يبقى للبرلمان دائما حق سحب التفويض ومراجعه الاجراءات الصادرة بناء عليه اذا كانت تدخل اصلا فى النطاق المحجوز للمشروع .

وايما كانت الطبيعه القانونية للاوامر التى تصدر من الحكومة بناء علـــى قـــانون التفويض .[3]

فان هذه الاوامر تعتبر جد خطيرة على الحريات العامـــة ومنـــها حريـــه الاجتماعات العامة ، حيث ان هذه الاوامر تعمل دائما على الحـــد مـــن الحريـــات العامة وتقييدها .

النصوص التشريعية :-

بخلاف الاتجاة الانجليزى فان حالة الطوارئ فى فرنسا تنظم بقانون سابق ، حيث يوجد بها العديد من القوانين المنظمة للاحوال الاستثنائيه ، فاذا ماقام ســـبب مـــن

---

(١) راجع د. / أحمد مدحت على - نظريه الظروف الاستثنائيه - المرجع السابق - ص ١٢٥.

(٢) أستاذنا الدكتور / عاطف البنا - الرقابه القضائية - المرجع السابق - ص ١٨٧ حيث يعرض سيادته الاراء التى قيلت فى موضوع التفويض . ويرى سيادته ان المقصود بالاجراءات التى تدخل عادة فى نطاق القانون تنصرف الى القوانين العاديه دون الاساسية .

(٣) استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسى على ان اللوائح التفويضية هى - اخذا بالمعيار الشكلى - قرارات اداريه مما يخضع لرقابة القضاء الادارى الذى يملك ان يحكم بالغائها ان هى خـالفت قانون التفويض ، أو القواعد الدستورية ، اما بعد موافقة البرلمـــان علـــى هـــذه اللوائـــح أو التصديق عليها فانها تتحول الى قوانين وتخضع لنظامها القانونى .

الاسباب التى يقررها اى من هذه القوانين لم يكن على الحكومة الا ان تعلن الاحكام العرفية وهو مايؤدى الى تعطيل العمل بالقانون العادى ،والترخيص لهيئات الضبط بالعمل بموجب السلطات الاستثنائية التى تقررها هذه القوانين ، وبعض هذه القوانين تتعرض لممارسة حريه الاجتماعات العامة وتؤثر عليها ، وعلى ذلك نلقى الضوء على هذه القوانين التى لها تأثير على هذه الحرية :-

قانون الاحكام العرفية . Etat de Siége

اعلان الاحكام العرفيه فى فرنسا كان من حق الوزير الاول ،وذلك حتى عدل قانون الاحكام العرفية الصادر فى ٩ اغسطس ١٨٤٩ المعدل بالقانونين الصادرين فى ٣ ابريل سنه ١٨٧٨ وفى ١٧ ابريل سنه ١٩١٦ ، حيث جعل التعديل الاول اختصاص اعلان الاحكام العرفية من حقوق البرلمان ، فلا يملك رئيس الجمهورية اعلان الاحكام العرفية الا فى حالة تأجيل انعقاد البرلمان ، وفى هذه الحالة ينعقد من تلقاء نفسه بعد ذلك بيومين (م ٢) واذا كان المجلس منحلا فلا يمكنه ان يعلن الاحكام العرفية الا فى حالة حرب اجنبية وبشرط دعوة الناخبين وعقد البرلمان فى اقرب وقت ممكن (م ٣) .[١]

ولا يقصد باعلان الاحكام العرفية اطلاق سلطه هيئات الضبط الادارى قبل الحريات العامة ، وانما هو مجرد منحها بعض السلطات الاستثنائيه المحددة وليست المطلقه ، وهذا ما تكفلت به المادة التاسعة من قانون ٩ أغسطس سنه ١٨٤٩ حيث خولت السلطات العسكرية اربعة سلطات استثنائيه تتمثل فى اجراء التفتيش ، وابعاد

---

[١] د. / عبد اللطيف محمد ، القاضى بالمحاكم الاهلية - التشريع السياسى فى مصر - الجزء الاول - ١٣٤٢ هـ - ١٩٢٤ م ص ٢٢١ - راجع ما سبق ذكره عن مدلول نظام الاحكام العسكريه اوما يطلق عليه احيانا نظام الاحكام العرفية العسكريه - راجع ص٧٧ فى المبحث الخاص بضوابط حريه الاجتماع فى الظروف الاستثنائيه فى انجلترا .

ارباب السوابق ومن لا مأوى لهم ، وضبط الاسلحة والذخائر ، ومنع الاجتماعات والنشرات التى يخشى منها على السلم العام . [1]

من هذا النص يتضح ماتلاقيه حرية الاجتماع من تقييد فى ظل اعلان الاحكام العرفية ، اذ تلقى ممارسة حرية الاجتماعات معاملة اكثر تقيدا واكثر عنفا دون غيرها من الحريات العامة الاخرى ، حيث نصت المادة الحاديه عشرة من ذات القانون على ان " يبقى المواطنيون رغم الاحكام العرفية متمتعين بجميع الحقوق التى يقرها الدستور والتى لم يوقف استعمالها بناء على نص المادة السابقه "

وذلك بخلاف ما ذهب اليه البعض من ان ممارسة حريه الاجتماعات العامة سوف تتساوى فى المعاملة فى الظروف الاستثنائية والعادية .[2]

وان كان اعلان الاحكام العرفية طبقا للتعديل الصادر فى ٣ ابريل سنه ١٩٧٨ لقانون الاحكام العرفية يكون من اختصاص البرلمان ، الا انه من الملاحظ ان المادة ٣٦ من دستور ١٩٥٨ الحالى قد اعطت هذا الاختصاص لمجلس الوزراء حيث نصت الفقرةالاولىمن هذه المادة على ان " تعلن الاحكام العرفيةبمرسوم فى مجلس الوزراء ".

الا انه نظرا لخطورة اعطاء هذا الحق لمجلس الوزراء ، فقد رأى المشرع الدستورى تقيد هذا الحق لمجلس الوزراء فنص فى الفقرة الثانية من ذات المادة على انه " لايجوز ان تمتد لاكثر من اثنى عشر يوما الا باذن البرلمان " . فانه بمقتضى هذه الفقرة يبين ان المشرع الدستورى اعاد حق اعلان الاحكام العرفيه الى البرلمان وذلك اذا ارد مجلس الوزراء ان تمتد فترة اعلان الاحكام العرفية لاكثر من اثنى عشر يوما .

وبذلك نجد ان المشرع الدستورى مراعاة منه للحريات العامة ومنها حرية الاجتماع لم يطلق يد مجلس الوزراء فى اعلان الاحكام العرفية ، وانما قيد ذلك

---

[1] د. / عبد اللطيف محمد - المرجع السابق - ص ٢٢٢

[2] Degrenne Marcel – louis : Les réunionset les pouvoirs de police, thése , université de Paen , Faculte de droit, 1938 .P. 233

الحق بمدة معينة ، وهى اثنى عشر يوما ، واذا ارد ان يمدها لاكثر من ذلك فعليه ان يأخذ الاذن من البرلمان ، الذى يختص اصلا باعلان الاحكام العرفيه ٠

الأمر الصادر فى ١٧ سبتمبر سنه ١٩٤٣م

امعانا من المشرع الفرنسى فى تقييد حريه الاجتماعات العامة فى ظل الاحكام العرفيه ، صدر امر فى ١٧ سبتمبر سنه ١٩٤٣ لتطبيقه فى الجزائر – باعتبارها مستعمرة فرنسية – واكمله بمرسوم صدر فى ٢٠ نوفمبر من ذات العام ، ثم مد تطبيق هذا الامر الى كل اقاليم الدولة بالمرسوم الصادر فى ٩ أغسطس ١٩٤٤ ، وبمقتضى هذه التشريعات تم تقييد ممارسة حريه الاجتماعات العامة فى ظل اعلان الاحكام العرفيه وذلك بتضيق ممارستها ، وتوسيع سلطات الضبط الادارى ازاءها ٠[1]

فقد اوجب المشرع تقديم اخطار بعقد الاجتماع الى سلطه الضبط الادارى المختصة (فى باريس والسين لمدير البوليس وفى باقى المدن الفرنسية للمحافظ أو مساعده) أو الى السلطه العسكرية وذلك اذا ما احتفظت بسلطات الضبط الادارى طبقا للمادة السابعة من قانون الاحكام العرفيه ٠

وقد اشترط المشرع فى الاخطار ان يكون مكتوبا وموقعا عليه من ثلاثه من منظمى الاجتماع ، وان يكونوا متمتعين بحقوقهم السياسية والمدنيه ، ويقع موطنهم فى المركز أو الجهه التى سينعقد فيها الاجتماع ، على انه يجب تقديم الاخطار قبل خمسة ايام على الاقل ، وخمسة عشر يوما كاملة على الاكثر من تاريخ انعقاد الاجتماع ، ويجب ان يسلم ذوو الشأن ايصال صريح باتمام اجراءات الاخطار ٠

من شروط واجراءات الاخطار الذى يقدم لعقد الاجتماع يتضح تشديد الشروط المتطلبه لعقد الاجتماعات العامة فى الظروف الاستثنائية عنها فى

---

[1] Le clere . Marcel : Les réunions , manifestations , et attroupements en droit francaise et comparé , Thése université de paris , Faculté de droit, 1945 . PP. 35 – 38 .

الظروف العاديه ، والتىسبق ذكرها،ويزيدمن حدةتقييدحريه الاجتماع وجوب تسليم ايصال عن الاخطار ٠

حيث ان هذا الايصال يقترب فى وصفه الى " التصريح السابق " وهذا تـد بير خطير ومؤثر على حريه الاجتماع العام ، وليس الامر يتوقف عند هذا الحد بل يزيد عن ذلك حيث ان المشرع قد منح هيئات لضبط الادارى سلطات واسعة تجـاة ممارسة حريه الاجتماعات العامة ، فللعمدة طبقا لهذا الامر ان يمنع عقد الاجتمـاع الذى يكون بطبيعته مخلا بالنظام العام ٠

الا انه تخفيفا من التشديد على ممارسة حريه الاجتماع فقد اوجب الامر ان يكون قرار المنع مسببا بالتأشير به على الاخطار، او فى موطن منظمى الاجتماع، كذلك يحق للافراد الطعن الادارى الرئاسى ، كما ان الالزام بتسبيب قـرار المنـع يسمح لمجلس الدولة الفرنسى ان يمد رقابته على قرارات الضبط الادارى الصادرة بمنع عقد الاجتماعات العامة ٠

قانون حالة الاستعجال : L'Etat d'urgence

قانون الاحكام العرفيه سالف الذكر قد حدد الحالات التـى تـبرر اعلانـه بالخطر العاجل الناشئ عن حروب خارجيه أو ثورة مسلحة ، وهو تحديد دقيـق لا تتمتع حياله الحكومة بأيه سلطه تقدير بة ، الا انه نظرا لظروف العصـر الحـالى وتطور الدوله الحديثه وتشعب اختصاصاتها كانت الرغبه ملحـة لايجـاد تنظيـم استثنائى يتلاءم مع هذه الظروف [١]

وبناء على ذلك وعقب اندلاع ثورة الجزائر، وما تولد عنها مـن ازمـات لفرنسا، ولمواجهه الاضطرابات المنعدللعه فى الجزائر صدر قانون حالة الطـوارئ

---

[١] وفى هذا الصدد ذكر المسيو GENTON مقرر لجنه الشئون الداخلية بالجمعيه الوطنيه عند مراجعه مشروع قانون حالة الاستعجال المقدم من الحكومة –

" L'état d'urgence et une solution interméd iaire entre le droit commun et la législation de L'état de siége , plus souple donc dans ses moyens mais donnant au pouvoir civil les moyens des droit qui lui permettront d'exercer une action beaucoup plus adaptée aux circonstances de L'heure .

وهو القانون رقم ٣٨٥ الصادر فى ١٣/٤/١٩٥٥م والذى اطلق عليه قانون حالة الاستعجال [١]

ولم يترتب على صدور هذا القانون الغاء أو تعديل قانون الاحكام العرفيه الصادر فى ٩ أغسطس ١٨٤٩م فقد أبقى على هذا القانون ، هذا وقد عدل قانون حالة الاستعجال فى ٧ أغسطس سنه ١٩٥٥ ، وكذلك فى ١٥ أبريل سنه ١٩٦٠م .

وبناء على هذا القانون تعلن حالة الطوارئ بمرسوم يصدر من مجلس الوزراء ، ولا يجوز ان يمتد العمل به اكثر من اثنى عشر يوما ، واذا أريد ان تتجاوز المدة ذلك فلا بد من صدور قانون من البرلمان بمد مدة العمل بحالة الطوارئ ، وفى حالة استقالة الحكومة اوحل الجمعية الوطنيه بعد صدور هذا القانون فانه يصبح كأن لم يكن ، وذلك بعد مضى خمسة عشر يوما من تاريخ استقالة الحكومة اوحل الجمعية الوطنيه .[٢]

كما يجب ان يحدد المرسوم الذى يصدر من مجلس الوزراء باعلان حالة الطوارئ أو القانون الذى يصدر من البرلمان بأستمرار حالة الطوارئ الاماكن التى تعلن فيها حالة الطوارئ وفترة سريانها .[٣]

وقد منح هذا القانون هيئات الضبط الادارى سلطات استثنائية واسعة تمارسها متى اعلنت حالة الطوارئ .[٤]

---

[١] J. O., 7 avril , 1955

[٢] المادة الثانية من القانون بعد تعديلها سنه١٩٦٠م وقبل هذا التعديل كانت حالةالطوارئ لاتعلن الابقانون .

[٣] الاستاذ المستشار / عثمان حسين عبد الله – نائب رئيس محكمة النقض وعضو مجلس الدوله سابقا – مقال – دراسة وجيزة فى شأن حالة الطوارئ – مجله المحاماه – العددان الخامس والسادس – مايو ويونيه سنه ١٩٩٠ السنه السبعون – ص ١٣١

[٤] السلطات الاستثنائيه التى يقررها قانون حالة الطوارئ هى :-

١. منع مرور الاشخاص والعربات فى الاماكن وخلال الاوقات التى يصدر قرار بتحديدها (ومنع كل شخص تصدر منه تصرفات تعوق اعمال السلطات العامة من الاقامة فى كل او فى جزء من الجهة التى اعلنت فيها حالة الطوارئ . (المادة الخامسة من قانون سنه ١٩٦٠) .

٢. تحديد اقامة اى شخص يقطن المناطق التى تطبق فيها احكام حالة الطوارئ بالذات ، وذلك اذا صدرت منه تصرفات تعرض الامن والنظام العام فى الجهات التى أعلنت فيهاهذه الحالةللخطر(المادة السادسة) . =

ويهمنا هنا مانصت عليه المادة الثامنة من سلطات لهيئات الضبط الادارى باغلاق صالات الاحتفالات والحانات والاماكن المعدة للاجتماعات الواقعه فى المناطق التى تخل بالنظام العام .[1]

ومن ذلك النص يتضح مدى القيود التى تفرض على حرية الاجتماعات فى ظل الاحوال الاستثنائيه فى فرنسا ، فان سلطات الضبط الادارى لها حق اغلاق جميع الاماكن المعدة كعقد الاجتماعات فى المناطق الى تطبق فيها حالة الطوارئ ، وهذا فيه مصادرة على ممارسة حرية الاجتماع ، هذا بالاضافة الى حق هذه السلطات فى منع كافة الاجتماعات التى من طبيعتها ان تخل بالنظام العام .

وان كان حق المنع قد سبق النص عليه فى قانون الاحكام العرفية ، فقد تأكد ايضا فى قانون حالة الاستعجال ، بالاضافة الى حق اغلاق اماكن الاجتماعات قبل عقدها .

من الاستعراض السابق للتنظيم القانونى للاحوال الاستثنائية فى فرنسا يبين لنا مدى ماتتعرض له حريه الاجتماعات العامة من قيود متعددة تتمثل فى السلطات الواسعه التى تمنحها كل من المواد ١٦ ، ٣٦ ، ٣٨ من الدستور الحالى (١٩٥٨)

---

٣. اغلاق صالات الاحتفالات والحانات والاماكن المعدة للاجتماعات الواقعه فى المناطق التى تطبق فيها حالة الطوارئ ومنع كافه الاجتماعات التى من طبيعتها ان تخل بالنظام (المادة الثامنة).

٤. مطالبه المواطنين بتسليم مالديهم من اسلحة وذخائر (المادة التاسعة).

٥. الاستيلاء على المنقولات والعقارات الموجودة فى الجهات التى اعلنت فيها حالة الطوارئ ويتم ذلك طبقا للاحكام المنصوص عليها فى القانون الصادر بتاريخ ١١ يوليو ١٩٣٨ .

٦. تفتيش الاماكن الواقعه فى المناطق التى تطبق فيها احكام حالة الطوارئ ليلا ونهارا، وفرض الرقابة على الصحف وعلى العروض المسرحيه والسنمائية فى كافة الجهات التى اعلنت فيها حالة الطوارئ (م ١١)

(١) نص المادة الثامنه :-

" Le ministre de L'interieur . pour L'ensemble du territair ou est institute L'ctat d'urgence,

Le gouvermeur general pour L'Algerie et le prefet dans le departement . peuvent ordanner La fermature plovisoire des salles de spectacles , debuts de boissons et lieux de reunion de tout mature dans les Zanes deter minees par le decret Prevue a L'article2 . Peuvent etre egalement , interdites a titure general au particulieur, les reunions de mature a provoquer ou a entretenier Le desosdre " .

لهيئات الضبط الادارى ، والتى قد تؤثر بطريقة مباشرة أو غير مباشـــرة علـــى ممارسة حرية الاجتماعات العامة ، هذا بالاضافة الى قانون الاحكام العرفية الـــذى اعطى لسلطات الضبط الادارى بصريح النص حق منع الاجتماعات ، ويأتى بعـــد ذلك الامر الصادر فى ١٧ سبتمبر سنه ١٩٤٣م ليزيد الوطأة على هـــذه الحريـــه بالزام المنظمين للاجتماع باخطار هيئات الضبط الادارى بعقد الاجتمـــاع ، ومـــا وضعه هذا الامر من شروط تصل بالاخطار الى درجه " التصريح السابق " كـــل ذلك محاولات من المشرع الفرنسى لتقييد حريه الاجتماعات العامة ، ويـــأتى فـــى النهايه ويؤكد هذا التقييد بقانون حالة الاستعجال الذى منح بمقتضاه سلطات الضبـط الادارى الحق فى غلق اماكن الاجتماعات العامة ليصادر على حريه الاجتمـــاع ، وكذلك حق هذه السلطات فى منع الاجتماعات العامة ٠

وهنا يثور التساؤل هل من ضمان لحريه الاجتماعات العامـــة فـــى ظـــل الاحوال الاستثنائية فى فرنسا ؟

نعم يوجد العديد من الضمانات لحريه الاجتماعات العامة فى ظل الاحـــوال الاستثنائية فى فرنسا ، وأول هذه الضمانات هو مبدأ المشروعية [١] الـــذى يفـــرض على الادارة ان تمتنع عن اتخاذ اى تصرف مخالف للقوانين الساريه ، وان تســـتند تصرفاتها الى قاعدة قانونيه ، الا أن تقييد الادارة بهذا المبدأ فـــى ظـــل الاحـــوال الاستثنائيه يؤدى الى نتائج خطيرة ، وذلك لان المشرع حين يضع القوانين العاديـــه يقصد بها أن تطبق فى ظل الاحوال العاديه فقط ، كما ان الزام الادارة بـــالقوانين العاديه فى ظل الاحوال الاستثنائية يؤدى الى شل حركتها وعجزها عن مواجهـــه المخاطر القائمة ، لذلك رأى القضاء فى فرنسا ان يدخل على مبـــدأ المشـــروعيه تعديلات وتغيرات تجعله اكثر مرونه وملاءمة لمتطلبـــات ومقتضيـــات الاحـــوال الاستثنائية وهذه التعديلات والتغيرات لاتعنى ان المبدأ لا يطبق فى ظل الاحـــوال

---

[١] سنلقى الضوء على هذا المبدأ بشئ من التفصيل عند بحث ضمانات حريه الاجتماع العام فى مصر – فى الباب الثانى من هذه الرسالة ٠

الاستثنائية وانما يظل مطبقا فى هذه الاحوال ولكن بصورة مختلفه اكثر مرونه للادارة .[1]

مبدأ المشروعيه يضع حداً للادارة حتى فى ظل الاحوال الاستثنائيه فالادارة يجب عليها الخضوع للقواعد القانونيه المعمول بها فى ظل هذه الاحوال فلا تتخذ قرارا أو تقوم بعمل مخالف للقواعد القانونيه المطبقه فى الاحوال الاستثنائيه ، مالم تلغ هذه القواعد بالطريق الذى رسمه القانون .

فاذا كان مبدأ المشروعيه قيدا على الادارة فى ظل الاحوال العاديه ، فانه يظل كذلك فى ظل الاحوال الاستثنائيه ، بل ان كل مافى الامر أن هذا المبدأ يتمتع بشئ من المرونه لمواجهه هذه الاحوال ، بحيث ان تصرفات الادارة يجب ان تتخذ فى نطاق المشروعيه الملائمة لمواجهه الاحوال الاستثنائيه .ولم يكن مبدأ المشروعيه هو الضمان الوحيد للحريات العامة وخاصة حرية الاجتماع العام فى ظل الاحوال الاستثنائيه ، وانما يوجد ضمان آخر متمثل فى الرقابه القضائيه ، حيث تخضع سلطات الادارة الممنوحه لها فى ظل الاحوال الاستثنائيه لرقابه القضاء الذى يحدد مضمون ونطاق المشروعيه الملائمة لمواجهه الاحوال الاستثنائيه ، حتى لا تعدوهذه الاحوال غولايهددالحريات العامةومنها حرية الاجتماع[2]

الا انه من الملاحظ انه قد ثار فى الماضى – القرن التاسع عشر – خلاف حول اعتبار الاختصاصات الاستثنائيه للادارة فى ظل الاحوال الاستثنائيه من اعمال السيادة أو اعمال الادارة ، الا ان محكمة التنازع فى فرنسا قد حسمت هذا الخلاف اذا قررت فى قضية Pelletier فى ٢٦ يوليو سنه ١٨٧٣ انه قد اصبح

---

(1) VEDEL , Jorge : Droit administratif , sed, paris P.U.F..1973 et 6 ed , 1976 .P. 300

وتعليق الاستاذ / Rivero على حكم مجلس الدولة الفرنسى الصادر بتاريخ ١٩٤٧/٤/١٨ فى قضيه Jarrigon سيرى ١٩٤٨ القسم الثالث ص – ٣٣ – ٣٤

(٢) د./محمد بدران ــالمرجع السابق ــ ص١٨٤

من المسلم به ان الاختصاصات الا ستثنائيه تعتبر اعمالا اداريه خاضعه لرقابة القضاء ، وهذا ما استقر عليه مجلس الدوله ايضا منذ ٥ يونيه سنه ١٨٧٤م .[١]

وقد استقر الامر – فى مجلس الدوله الفرنسى فى كثير من احكامه على عدم مشروعيه سلب الافراد حق الطعن فى تصرفات الادارة فى الاحوال الاستثنائيه، وهو حق مقرر حتى ولو لم ينص عليه صراحة، وذلك استنادا الى المبادئ العامة للقانون ، وبما ان الاداره يجب عليها احترام مبدأ المشروعية .[٢]

فحق التقاضى مقرر فى فرنسا حتى فى ظل الاحوال الاستثنائيه ، ذلك الحق الذى يعتبر من ضمانات ممارسة الحريات العامة بصفه عامة وضمان ممارسة حريه الاجتماع العام بصفه خاصة .[٣]

وقد استقر مجلس الدوله الفرنسى منذ اوائل القرن العشرين ، على انه فى الظروف القهريه الطارئه يجب تفسير قواعد المشروعيه المقررة للظروف العاديه تفسيرا واسعا ، يسمح للادارة بسلطات واسعه لصيانه امن الدولة وحسن سير مرافقها العامة ، باكثر مما تقرره القوانين فى الاحوال العاديه ، فقد اقر مجلس الدوله الفرنسى قيام حالة الضرورة .

وقد اشترط لقيامها عدة شروط وهى : أن يكون هناك خطر جسيم يهدد النظام والامن ، وأن يكون عمل الضرورة الذى صدر من الادارة هو الوسيلة الوحيدة لدفع الخطر ، وأن يكون العمل لازما حتما فلا يزيد على ماتقضى به الضرورة ، ويرجع القضاء هذه الشروط الى أصلين معروفين يقتضيان " بأن

---

(١) د. / عبد الفتاح ساير داير – نظريه اعمال السيادة – دراسة مقارنه فى القانونين المصرى – والفرنسى – رساله دكتوراه – حقوق القاهرة – ١٩٥٥ – ص ١٠٢

(٢) من هذه الاحكام : الحكم الصادر بتاريخ ١٧ فبراير ١٩٥٠ فى قضية Ministre de L'a'griculture G. Dame lamotte .
والحكم الصادر بتاريخ ١٩ اكتوبر ١٩٦٢ فى قضيه Ganal مشار اليهما عند د./ أحمد مدحت على – المرجع السابق – ص ٤٠٣ ، ٤٠٤

(٣) (سوف نلقى الضوء على مبدأ حق التقاضى كضمان لحريه الاجتماع فى الباب الثانى من الرسالة .

الضرورات تبيح المحظورات " " وأن الضرورة تقدر بقدرها " ويضيف أن أعمال الضرورة فى جميع الاحوال تخضع لرقابة القضاء.[1]

وعلى ذلك فان القضاء يكون قد قرر بعض الضمانات الهامة للحريه التى تعتبر بمثابه قيود على سلطه الادارة فى الظروف الاستثنائيه ، فهو يخضع تقدير الادارة بقيام الظروف الاستثنائيه لرقابته ، فيراقب ما اذا كانت الظروف المحيطه بالادارة تعتبر ظروفا استثنائيه اما لا.

وهنا يثور التساؤل عن مدى الرقابه القضائيه فى فرنسا على قرارات الضبط الادارى فى مجال حريه الاجتماع العام فى ظل الاحوال الاستثنائية ؟

قرارات الضبط الادارى فى مجال حريه الاجتماع فى الاحوال الاستثنائيه تخضع لدعوى الالغاء ، الا ان رقابة القضاء فى ظل الاحوال الاستثنائيه تعطى لتصرفات الادارة شيئاً من المرونه فقد اطرد القضاء فى فرنسا على ان يرخص للادارة فى الظروف الاستثنائيه ان تتخذ كافة التدابير اللازمة لمواجهه متطلبات هذه الظروف ، ولو كانت تخرج عن نطاق اختصاصاتها المنصوص عليها فى القوانين السارية ، ويرى القضاء ان الظروف الاستثنائيه تبرر اغفال الادارة للاجراءات التى يتعذر عليها اتباعها خلال فتره بقائها ، ويرى ان الظروف الاستثنائيه تبرر الخروج عن الغرض المحدد للادارة والمنصوص عليه فى القانون ولكن بشروط ان يكون غرضها الصالح العام والاغدا اقرارها مشوبا بعيب من العيوب الموجبه للالغاء ويبيح القضاء للادارة ان تتخذ اجراءات مخالفة للقوانين السارية اذا كان ضروريا للمحافظه على الامن والنظام وسير المرافق العامة فى ظل الاحوال الاستثنائيه ، هذا بالنسبه لموقف القضاء من اثر الاحوال الاستثنائيه على ركن الاختصاص ، والشكل ، والغرض ، والمحل ، بالنسبة لقرارات الضبط الادارى فى ظل الاحوال الاستثنائيه ، اما بالنسبة لركن السبب فان اثر الاحوال الاستثنائية على

---

[1] د. / طعيمة الجرف - مبدأ المشروعية - المراجع السابق - ص ١٧٨
وأستاذنا الدكتور / عاطف البنا - حدود سلطة الضبط الادارى - المرجع السابق - ص ٥٢٨
وكذلك مؤلفه - الرقابه القضائيه على دستورية اللوائح - المرجع السابق - ص ١٣٥

سبب القرار يختلف عن اثرها على سائر عناصره الاخرى ، فالادارة تظل ملزمة بالاسباب التى ينص عليهاالقانون حتى فى ظل الاحوال الاستثنائيه، وان يكون الباعث التى تعلل به تصرفها وجود حقيقى فقرار الضبط الادارى فى ظل الاحوال الاستثنائيه يكون غير مشروع فى حالتين : الاولى اذا حدد القانون سببا معينا وصدر استنادا الى سبب آخر ، والحالة الثانية اذا لم يوجد السبب الذى تعللت به الادارة لتصدر قرارها .[1]

فالقضاء الفرنسى يمد رقابته الى سبب القرار الضبطى عن طريق التحقق مما اذا كانت الوقائع تمثل فعلا خطراً كافياً أو تهديداً للنظام العام ، مما يعطى للادارة حق اتخاذ الاجراء الضبطى ، اما ان درجه الخطورة لم تكن تستلزم تدخل الادارة على النحو الذى قامت به فى هذه الحالة فان اجراء الضبط يكون غير مشروع ، ومن الاحكام الصادرة فى هذا الصدد ، حكم مجلس الدوله الفرنسى الصادر بتاريخ ٢٣ يناير سنه ١٩٥٣م فى قضية Naud [2]وتتلخص وقائع هذه القضيه فى ان محافظ مدينه باريس اصدر قراراً بمنع السيد / Naud من القاء محاضرة كان يزمع القاءها يوم ٢٥ فبراير سنه ١٩٤٩ فى مسرح Marigny أستنادا الى ان القاء هذه المحاضرة كان سيثير اضطرابات تخل بالامن والنظام . فطعن السيد/ Naud فى قرار المحافظ أمام مجلس الدولة الذى قضى بالغائه . واسس المجلس حكمه على انه اذا كان المحافظ يختص بان يتخذ الاجراءات اللازمة لوقاية النظام ، فانه لايملك ان يتخذ الاجراء المطعون فيه والذى يتضمن اعتداءعلى حريه الاجتماع،الااذا ثبت ان الخطرالذى سينتج عن الغاء السيد/Naudلمحاضرته علىقدركبيرمن الجسامة،بحيث تعجزتدابير الضبط الاداريالتى يملك المحافظ ان يتخذهاعن مواجهته وهومالم يتحقق فىالحالةالمطروحه .

---

(١) د. / أحمد مدحت على - نظريه الظروف الاستثنائيه - المرجع السابق - ص ٢٠٧ : ٢١٧

(٢) سبق الاشاره الى هذه القضيه - ص ٢٧ من الرسالة .

ومن ذلك يبين ان القضاء الفرنسى يراقب اثر الظروف الاستثنائيه على كافه اركان القرار الادارى ويرى – وبحق – أن اثار تلك الظروف تختلف باختلاف الاسباب التى يبنى عليها القرار الضبطى ومدى خطورتها وتهديدها للنظام العام ، اذ لايتصور ان يطلب من الادارة ان تتقيد فى الظروف الاستثنائيه بما ينص عليه القانون المعد للاحوال العاديه من قواعد واجراءات – سواء من حيث الاختصاص أو الشكل – فالواقع والمنطق يقتضيان التسليم للادارة ان تتحرر فى ظل الاحوال الاستثنائيه من – الاجراءات الشكلية بالقدر الذى يحقق المصلحة العامة التى تعتبر دائما غرض القرار الضبطى ، الا ان الاحوال الاستثنائيه لاتمحو عدم المشروعيه النائج عن عدم تحقيق الاسباب الواجبةلاصدارالقرارأولعدم صحةالاسباب التىتعللت بها الادارةلتصدرقرارها[1]

وبذلك يكون مجلس الدوله الفرنسى قد اعمل رقابته على التناسب فى مجال الضبط الادارى سواء فى الظروف العاديه أو الاستثنائيه وذلك فى كثير من الحالات [2]من بينها ممارسة حرية الاجتماع العام ٠

يثور التساؤل عن مدى الرقابة التى يمارسها مجلس الدولة الفرنسى فى ظل الاحوال العاديه هل تعادل ذات الرقابة التى يمارسها فى ظل الاحوال الاستثنائيه ؟ فمن المقرر ان المبادئ العامة فى الحريه تقضى بضرورة تفسير النصوص المقيدة للحريات تفسيرا ضيقا وذلك لصالح الحريه فهل القضاء الفرنسى اخذ بهذا المبدأ فى ظل الاحوال الاستثنائيه ؟ وبمعنى آخر هل رقابة القضاء اتسمت بتفسير نصوص القوانين الاستثنائيه فى مجال ممارسة حريه الاجتماع العام بالتفسير الضيق لمصلحة الحريه اما انها اتسمت بالتفسير الواسع لصالح هيئات الضبط على حساب الحريه ؟

---

(١) فى هذا الرأى – د./ أحمد مدحت على – المرجع السابق – ص ٢١٨

(٢)د. / محمد فريد سيد سليمان – الرقابه القضائيه على التناسب فى القرار الادارى – رسالة دكتوراة – كلية حقوق – جامعة المنصورة طبعه ١٩٨٩ – ص ١٤٢

لقد اثير موضوع تفسير المادة التاسعة من قانون اعلان الاحكام العرفيه الصادر فى ٩ أغسطس سنه ١٨٤٩ والتى تضمنت بعض السلطات الاستثنائيه منها منع الاجتماعات[٣][١]أمام مجلس الدوله الفرنسى قبل الحرب العالمية الاولى ، وذلك فى قضية Boule سنة ١٨٥٥ وقضيه Dautreville سنه ١٨٥٦ وقضية Cheron سنه ١٨٧٤ وقضية - Memorial des vosges سنه ١٨٧٥ واكد المجلس مبدأ معينا هو ضرورة التوسع فى تفسير هذه المادة فى ظل الظروف الاستثنائيه .[٢]

واثير هذا الموضوع مرة آخرى امام مجلس الدوله الفرنسى بعد الحرب العالمية الاولى،وذلك فىحكمه الشهيرفىقضيتىالسيدتين/ [٣]Delmotte et Senmartin الصادر فى ١٩١٥/٨/٦ وتتلخص وقائع القضية الاولى فى أن الحاكم العسكرى لمدينة Annecy اصدر أمر باغلاق الحانه المملوكة للسيدة / Delmotte لحدوث مشاجرات فيها تضر بمصالح الدفاع القومى .

والقضيه الثانية تتلخص وقائعها فى ان الحاكم العسكرى لمدينة Bayanne اصد امرا باغلاق المقهى المملوك للسيدة Senmartin لحدوث مشاجرات فيه تخل بالنظام العام .

وقد تم تأسيس الامرين الصادرين من الحاكمين العسكريين الى الفقرة الرابعه من المادة التاسعة من قانون الاحكام العرفية الصادر فى ٩ أغسطس ١٨٤٩ - سالفه الذكر - والتى تقضى بتحريم المطبوعات او الاجتماعات التى من شأنها ان تثير الفتن أو تؤدى الى اشاعة الفوضى فى البلاد .

---

(١) راجع ص ٢٢٦ من هذا المطلب .

(٢) مشار الى هذه الاحكام عند د./ محمد شريف أسماعيل عبد المجيد - سلطات الضبط الادارى فى الظروف الاستثنائيه - دراسة مقارنه - رسالة دكتوراه - سنه ١٩٧٩ - ص ٢٣٦

(٣)C. E.6 aout 1915, DELMOTTE, et Senmartin Sirey, 1916,

واستند الدفاع الى وجوب تفسير المادة ٧ والمادة ٩ من قـــانون الاحكـــام العرفيه تفسيراً ضيقاً لان هاتين المادتين تمسان الحريات العامة وبناء على ذلك فان السلطات العسكريه لاتملك اصدار الاوامر بقفل الحانات بناء على نص م ٧ ، وذلك لان السلطات المدنيه لا تملك ذلك فى وقت السلم ، وذلك طبقا لقانون ١٨٨١ ، كما ان المادة ٩ تتضمن بعض السلطات الاستثنائيه للظروف غير العاديه ، ولذلك فـهى يجب ان تفسر تفسيراً ضيقا ، ومقتضى ذلك ان الفقرة الرابعه من المـــادة ٩ التـــى تقضى بحق السلطه العسكرية فى تحريم ومنع الاجتماعات العامة لمناقشة المســائل العامة والسياسية ، يجب ان تفسر تفسيراً ضيقاً ، وبناء على ذلك فتواجد الافراد فى المقاهى والحانات العامة لايعتبر اجتماعا عاما وفقـــا للمفـهوم القـــانونى لكلمـــة الاجتماعات العامة ، لانها اماكن عامة لاستقبال الجمهور بحسب طبيعتها ، ولذلـــك فلا تسرى عليها احكام الفقرة ٤ من نص م ٩ وينتهى الدفـــاع الـــى ان القـــرار الصادر من الحاكم العسكرى بقفل حانه المدعى يعتبر قرار غير مشروع لخروجـــه عن الحدود القانونية .[1]

ودافع " قومسير " الحكومة Corneille عن تصرفات الحكومـــة ، ورد على حجج الدفاع ، وبدأ كورناى حديثه بانه لايجوز مقارنة القانون ٩ أغســـطس ١٨٤٩ بالقوانين العاديه الاخرى ، لان هذا القـــانون يتعلـــق بالازمـــات العامـــة والفترات الحرجه التى تمر بها الدوله ، وعلى ذلك فهو لايعتبر امتـــداد للقوانيـــن العاديه فيخضع لاحكامها فى التفسير وعلى اساس ذلك فان تفسير نصـــوص هـــذا القانون يجب ان يلائم الضرورات والظروف الناتجه عن هذه الازمـــات العامـــة ، وهذا ماقصده المشرع فعلا من وضعه لهذا القانون الاستثنائى ، واستشهد بما جـــاء على لسان مقرر هذا القانون الاستاذ / Boudet وهو الذى دعا الى اصداره فقـد عرف الاحكام العرفية بأنها اجراء استثنائى لمواجهه الحالات الشاذة التى لاتستطيع القوانين العاديه ان تواجهها ، وذلك لحمايه المصلحة العامة وتحقيق سلامة الدولة ، فاى تهديد لسلامة الدوله وأراضيها يقتضى اتخاذ الاجراءات اللازمة لانقاذها ولـــو

(1) C.E.Delmotte et Senmartin; R. 1915 , P. 275 et S, 1916, 3-9

ترتب على ذلك المساس بحقوق الافراد وضماناتهم ، بل حتى لو أدى الى ايقـــاف العمل بالقوانين العادية اذا كانت غير قادرة على حماية امن وسلامة الدولة ٠

كذلك استشهد كورنـــاى Corneille بـــرأى لاســتاذ / Bedarrides المحامى العام أمام محكمة النقض الفرنسية ، بعدم مقارنه قانون الاحكام العرفيـــة بالقوانين العاديه فهو قانون قائم بذاته ويتعلق بالحالات الاســتثنائيه ، ولذلك لايجب اتباع نفس قواعد التفسير الخاص بالقوانين العاديه ٠

اما بالنسبة لحجه الدفاع ان المعنى القانونى لكلمه اجتماع Réunion هو الاجتماعات العامة Réunion Publique وبناء على نصوص قوانين ٦ يونيـــو ١٨٦٨ ، وقانون ٣٠ يونيه ١٨٨١ ، ٢٨ مارس ١٩٠٧ ، فانه لا يجـــوز مقارنـــه قانون ١٨٤٩ بهذه القوانين لانه قانون استثنائى ، كما ان هذه المقارنـــــه لايقبلـــها المنطق السليم فضلا عن الجانب التاريخى لهذه القوانين – وانه لو كـــان المشـــرع يقصد من كلمة اجتماع الاجتماعات العامة بمفهومها القانونى سابق الذكر لنص على ذلك صراحة – ومن امثلة ذلك قانون ١٩ يونيه ١٨٤٩ الذى منح الحكومة بصفـــه مؤقته لمدة سنه حق تحريم الاجتماعات فى النوادى والاجتماعات العامه ٠[١]

" Interetire les réunions dans les clubs et réunions publiques . "

اذن لو كان المشرع يقصد بالاجتماعات فى قانون ١٨٤٩ الاجتماعات العامة ، بمعناها القانونى ، لنص على ذلك صراحة ، لان الجمعية التشريعية التى اصـــدرت القوانين فى تلك الفترة واحدة ، مما يؤكد ان القوانين السابقه ، وبالتالى فان قـــانون أغسطس ١٨٤٩ كان يقصد من الاجتماع المعنى الواسع لهذه الكلمه ٠هذا بالاضافة الى ان مضمون الفقرة الرابعه من المادة ٩ لقانون ١٨٤٩ لم تناقش فى جلســـات " البرلمان " بل تحددت فى تقرير Fourtanier المقدم للجمعية العموميـــة والـــذى جاء فيه ان الاحكام العرفيه يجب ان تتضمن الاجراءات الفعليه التى طبقـــت فـــى يونيو ١٨٤٨ ، ويونيه ١٨٤٩ ، وثابت فى الجريدة الرسمية أن السلطات العسكرية قد اغلقت فى هاتين الفقرتين المحلات العامة المفتوحة – للجمهور ، والتى تســتخدم كأوكار لمثيرى الشغب والفوضى فى البلاد ٠

(١) راجع تعليق كورناى " Corneille " منشور فى S., 1916, 3, P. 9 ets

وانتهى كورناى فى دفاعه عن تصرفات الحكومة ، الى انه يجب تفسير المادة ٩ تفسيرا واسعا بحيث تشمل كل انواع النشرات ، وكل انواع الاجتماعات ، وبذلك يكون تصرف الحكومة مشروعا . (١)

وقد اخذ مجلس الدولة برأى مفوض الحكومة فيما يتعلق بتفسير المادة ٩ من قانون ١٨٤٩ تفسيرا واسعا ، وعليه فان الامر الصادر من الحاكم العسكرى بغلق الحانات التى تستخدم لاثاره الاضرابات أو الفضائح يدخل فى نطاق الفقرة الرابعه من المادة التاسعه من قانون ٩ أغسطس ويعتبر هذا الاجراء مشروعا .

وقد تاكد مبدأ التفسير الواسع لنص المادة ٩ لقانون ١٨٤٩ مرة أخرى من مجلس الدولة الفرنسى فى قضية Gobin سنه ١٩٢٨م .(٢)

وان كانت هذه القضيه تتعلق بمصادرة الاسلحة والذخائر من الافراد لكنها خاصة بذات السلطات الممنوحة بالماده التاسعه سالفة الذكر .

وقد استقر مجلس الدولة الفرنسى على مبدأ التفسير الواسع للمادة التاسعة فى الظروف الاستثنائيه ، وذلك حتى بعد الحرب العالمية الثانية ، ويتجلى ذلك فى حكمه الصادر فى ١٦ أبريل ١٩٤٣ فى قضيه Dame Commeyne وحكمة فى ٢٢ سبتمبر سنه ١٩٤٤ فى قضية Epoux Dobacre وحكمة فى ١٧ ابريل ١٩٤٤ فى قضية Epoux Cinotte (٣) وقد شاطر موقف مجلس الدولة الفرنسى بعض الفقهاء وانتقده البعض الاخر .(٤)

---

(١) تفاصيل دفاع قوميسير الحكومة فى . S.,. 1916, 3, P.9 etc بمجله سبرى ١٩١٦ ، القسم الثالث ص ٩ وما بعدها

(٢) CE. Gobin , R. 1928, P. 866 .

(٣) حكم مجلس الدولة الفرنسى فى ١٦ أبريل سنه ١٩٤٣ فى قضيه Dame Commayne منشور فى مجلة سبرى سنه ١٩٤٤ ، الجزء الثالث ص١٨ ، وحكمة فى٢٢ سبتمبر ١٩٤٤ فى قضية Epoux Dobacre ، وحكمه فى ١٧ أبريل سنه ١٩٤٤ فى قصيه Epoux Ginotte وهذان الحكمان منشوران فى مجموعه ليبون سنه ١٩٤٤ ص ٢٧٦ وما بعدها .

(٤) أيد معظم الفقهاء الفرنسيين الاتجاه الذى سلكه مجلس الدولة الفرنسى من ضرورة التفسير الواسع لنص سالمادة ٩ لقانون ١٨٤٩ ، كما اخذوا بالحجج التى اوردها دفاع الحكومة فى قضية Delmotte et semmartin وعلى راس هؤلاء الفقهاء الفقيه هوريو Hauriou Maurice فقد ذهب الاستاذ هوريو الى ضرورة تفسير المادة ٩ تفسيرا واسعا ، وذلك لان قوانين الاحكام العرفيه عبارة عن قوانين " بوليسية " الغرض منها الحفاظ على النظام العام ، والامن فى الدولة . وتتميز هذه القوانين بطابع الاستعجال ، وفكرة الاستعجال هى التى تتطلب دائما التفسير الواسع للقوانين=

واذا كان مجلس الدوله الفرنسى قد استقر على مبدأ التفسير الواسع للمادة التاسعة من قانون ١٨٤٩ الا اننا نجد ان محكمة مخالفات مدينه " كان " قد اخذت بمبدأ التفسير الضيق وذلك فى حكمها الصادر فى ٢٣ يوليو سنه ١٩١٥ حيث استبعدت تطبيق الفقرة الرابعة من المادة التاسعه ، فقد قضت بان التقاء بعض الافراد عرضا فى مكان معين دون ان يكون بينهم اى صلة أو رابطه لا يعتبر فى حكم القانون اجتماعا ٠

فالقوانين الخاصة بحريه الاجتماع تتطلب وجود اجتماعات بين بعض الافراد الذين يرتبطون برأبطه معينه ، وان تتم هذه الاجتماعات عن طريق توجيه الدعوات بقصد مناقشه موضوعات معينه واصدار قرار بشأنها ٠هذا بالاضافه الى ان قانون الاحكام العرفية سنه ١٨٤٩ تم التصويت عليه فى وقت كانت باريس خاضعة للحكم العرفى ، وكانت تعقد فيها اجتماعات كثيرة وصاخبة وخاصة فى النوادى مما ادى الى اضطرابات الامن ، ولهذا فان المشرع حينما منح السلطه العسكرية حق منع الاجتماعات فانما قصرها فقط على تلك الاجتماعات وخاصة تلك التى ترى السلطات العسكرية ان من طبيعتها ان تثير أو تؤدى الى الفوضى ٠وانتهت المحكمة الى انه ليس من المفهوم ان يندرج تحت حق منع الاجتماعات الاجتماع الذى لم يعلن عنه من قبل ولم يدع اليه وغرضه غير معلوم كالتواجد الذى يتم فى

=" تعليق هوريو على حكم مجلس الدولة الفرنسى سالف الذكر بعاليه منشور بمجلسة سبرى سنة ١٩٦١ الجزء الثالث ص ٩ وما بعدها " .

وهناك جانب اخر انتقد فكرة التفسير الواسع لنص المادة ٩ لقانون الاحكام العرفيه ، فذهب الاستاذ جوزيف بارتلمى Joseph-Barthelemy الى ان التفسير الواسع لنصوص قانون الاحكام العرفيه ليس تفسيرا قانونيا بالمعنى الاصطلاحى وانما هو تفسير مفتعل استلزمته ضرورة مواجهة الظروف العصيبة التى تواجه الدولة فى وقت الحرب .

" Joseph Barthelemy : Le Droit public en temps de Guerre RDP, 1915 P.545

ويرى الاستاذ / Raux انه من المبالغين القول بان قانون سنة ١٨٤٩ يجب ان يفسر وحده منعزلا عن القوانين العادية لانه قانون استثنائى وذلك لان غرض قانون الاحكام العرفيه كما تنص المادة ١١ منه هو الابقاء على نظام القوانين les regime فى ظل الحكم العرفى رغم وجوده " تعليق Roux على قضية Matherbe المنشور بمجلة سبرى سنة ١٩١٧ القسم الثالث ص ٢٥ " .

المقاهى ٠وبالتالي فقد استبعدت المحكمة تطبيق الفقرة الرابعة من المـــادة التاســعه وذهبت الى ان هذه النصوص يجب ان تفسر تفسيرا ضيقا واعتبرت المحكمة بذلـك ان الامر العسكرى الصادر فى هذه القضيـــة خـــارج عـــن اختصـــاص الحـــاكم العسكرى٠[١]

وبذلك نجد ان محكمة مخالفات مدينة" كان " الفرنسية اكثر ضمانا لممارسة حريه الاجتماع من احكام مجلس الدولة فى ظل الاحوال الاستثنائية ٠

مما تقدم تتضح اجابة تساؤلنا السابق عن مدى الرقابة التى يمارسها مجلس الدولة الفرنسى فى ظل الاحوال العادية هل تعادل ذات الرقابة التى يمارسها فـــى ظل الظروف الاستثنائية ؟[٢]

فمجلس الدولة الفرنسى فى رقابته على قرارات الضبط فى مجال ممارســة حرية الاجتماع العام فى ظل الظروف الاستثنائيه قد اخذ بالتفسير الواسع للنصوص لصالح هيئات الضبط وعلى حساب الحرية أى أن الرقابة التى يمارسها فـــى ظـــل الاحوال العادية لاتعادل الرقابة التى يمارسها فى ظل الظروف الاستثنائية حيث ان رقابته تنحسرفى الظروف الاستثنائيه الى اضيق الحدود بالنسبة للتكييف القـــانونى للوقائع حيث يمكن القول انه يمارس رقابة ضيقة لاجدوى منـــها للوصـــول الـــى اضـــفاء الشرعية على قرارات الضبط الادارى التى تقييد حرية الاجتماع فى ظـــل الظروف الاستثنائية ٠ولذا كنا نرجو من المجلس الفرنسى موقفا غير ذلـــك حتـــى لاتهدر ضمانه من أهم ضمانات ممارسةحرية الاجتماع الا وهى الرقابة القضائيـــة فى ظل الاحوال الاستثنائية٠

---

(١) Malherbe , D.P.1916 , I,P.131,S.1917 , I,P.29 .
ومن الملاحظ ان هذا الحكم محل نقد من بعض الفقهاء على اساس ان سلامة الدولة تقتضى فى بعض الاحيان التوسع فى تفسير القوانين لمواجهه الظروف الاستثنائيه ٠

(٢) راجع تساؤلنا فى ص من هذه الرسالة ٠

الباب الثانى

التنظيم القانونى لحرية الاجتماع فى مصر

تمهيد :

حرص المشرع الدستورى على كفالة حرية الاجتماع وذلك منذ اول دستور صدر فى مصر سنة ١٩٢٣ حيث نص فى المادة ٢٠ منه على ان :-

" للمصريين حق الاجتماع فى هدوء وسكينه غير حاملين سلاحا وليس لاحد من رجال البوليس ان يحضر اجتماعهم ولا حاجة بهم الى اشعاره . لكن هذا الحكم لا يجرى على الاجتماعات العامة فانها خاضعة لاحكام القانون . كما انه لا يقيد او يمنع اى تدبير يتخذ لوقاية النظام الاجتماعى " .

وبعد صدور دستور ١٩٢٣ صدر قانون الاجتماعات العامة رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ الذى ينظم حرية الاجتماع فى مصر - مع الاسف - حتى وقتنا الحاضر بالرغم من انه وضع فى ظل الاحتلال البريطانى لمصر وهو جزء من سياستها التى انتهجتها فى مصر . وقد تم إصدار هذا القانون فى غيبة البرلمان - على ما سياتى ذكره - وحاول البرلمان بمجلسيه النواب والشيوخ - بعد انعقاد اول برلمان - الغاء هذا القانون او تعديله الا ان هذه المحاولات باءت جميعها بالفشل الذريع لمساندة الحكومة البريطانية لهذا القانون . وقرر هذا القانون الاحكام الخاصة بالاجتماعات العامة والمظاهرات فى الطرق العموميه ، وتضمن هذا القانون ثلاث عشرة مادة نظمت احوال الاجتماعات والمظاهرات والعقوبات التى تقع على مخالفيه .

وتواترت الدساتير بعد دستور ١٩٢٣على كفالة حرية الاجتماع، وذلك حتى دستور ١٩٧١ الحالى، ونوضح ونحن فى معرض الحديث عن التنظيم القانونى والدستورى لحرية الاجتماع ان المشرع الدستورى لدستور ١٩٧١ خصص الباب الثالث لحريات الافراد وحقوقهم تحت عنون " الحريات والحقوق والواجبات العامة" وخص بالذكر حرية الاجتماع فى المادة ٥٤ منه حيث نصت على ان :-

" للمواطنين حق الاجتماع الخاص فى هدوء غير حاملين سلاحا دون حاجة الى اخطار سابق ولا يجوز لرجال الامن حضور اجتماعاتهم الخاصة . والاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة فى حدود القانون " .

تقسيم :-

سوف نتناول فى هذا الباب تنظيم حرية الاجتماع فى مصر وذلك فى فصلين على النحو التالى:

الفصل الاول:حرية الاجتماع فى مصر.

الفصل الثانى :ضمانات حرية الاجتماع وضوابطها.

الفصل الأول

حرية الاجتماع فى مصر

مرت حرية الاجتماع فى مصر بالعديد من الصعوبات والقيود،نتيجة فرض قانون الاجتماعات العامة المكبل بالقيود ، الطابق على الانفاس حتى الان،حتى محاولات البرلمان المتمثل فى مجلسيه النواب والشيوخ فى الغاء هذا القانون اللعين أو محاولة تعديله لم تسفر عن شئ . وأملنا الوحيد أن ينتبه المشرع الى هذا القانون ويلغيه - وخاصة وان كل ظروف وضعه قد تغيرت تماما - وتتكشف الغمامة عن القانون حبيس الادراج الذى طالما نادى به أعضاء مجلس النواب والشيوخ دون جدوى . لما يسمح به هذا القانون الجديد من ممارسة حرية الاجتماع ويسمح بالتقاط الانفاس .

وسنتناول فى هذا الفصل : حرية الاجتماع فى ظل قانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ ونتعرف على أحكامه ، القيود الواردة به ، العقوبات المنصوص عليها فيه . ونتعرض بعد ذلك لموقف الفقه من هذا القانون ، وكذلك موقف القضاء الادارى والدستورى منه ، محاولين فى النهاية أقتراح قانون أفضل للاجتماعات العامة وذلك فى مبحث خاص. وقبل كل ذلك نلقى الضوء على الخلفيه التاريخيه لحرية الاجتماع فى مصر . وعلى من ذلك تكون خطة درستنا فى هذا الفصل على النحو التالى:

تمهيد : الخلفية التاريخية لحرية الاجتماع فى مصر .

المبحث الاول : حرية الاجتماع فى ظل القانون رقم ١٤لسنة ١٩٢٣ وموقفالفقة من هذه الحرية.

المبحث الثانى: موقف القضاءالادارى من حرية الاجتماع .

المبحث الثالث :موقف القضاء الدستورى من حرية الاجتماع.

تمهيـــد :

الخلفيـــة التاريخية لحرية الاجتماع
فى مصـــر

بادئ ذى بدء نوضح ان العلاقة بين التاريخ السياسى والدستورى لاى دولة وثيق الصلة بالاحداث التاريخيه . [١] بمعنى انه لكى نحيط علما بالتاريخ السياســى فى مصر يجب ان نتعقب الأحداث التاريخيه التى مرت بها ، حيث تعرضت مصر لكثير من النكبات والأعباء والقيود التى لاحصر لها، وذلك نتيجة لما مرت به مــن خضوع لاستعمار كثير من الــدول ، تحملــت الاحتــلال العثمــانى، والاحتــلال الانجليزى الذى بدأ سنة ١٨٨٢ واستمر لسنوات عديدة ، ادى ذلك كله الى القضــاء على أى برقة أمل فى اقامة حياة دستورية فى مصر .

وعليه سنلقى بعض الضوء على التاريخ السياسى الــذى عاشــته مصــر لنوضح اثر هذا التاريخ على حرية الاجتماع .

وبصدد ذلك نقر بان تاريخ الدساتير فى مصر يبدأ عام ١٨٢٥ حيث اصدر محمد على فى ٣ يناير سنة ١٨٢٥ لائحة تسمى باللائحة الاساسية، حيث بعث بــها الى اعضاء المجلس العالى لدراستها وتنقيحها بما قد يشوبها من اخطاء، وتم بالفعل مناقشة اللائحة واعادتها الى الوالى مشفوعه بالموافقة عليها .

وهذه اللائحة لم تتعرض لحقوق المواطنين أو لحرياتهم وانما نظمت العلاقة بين المجلس العالى والوالى وقامت بتنظيم الامور المتعلقة بتسيير شئون الدولة . [٢]

---

[١] مجموعة الوثائق الدستورية الصادرة عن مركز التنظيم والميكروفيلم - مؤسســة الاهــرام - الدساتير المصرية ١٨٠٥ - ١٩٧١ - نصوص وتحيل - الجزء الاول - القــاهرة ١٩٧٧ - ص ٧١٦ .

[٢] د / سليمان الطماوى - النظم السياسية والقانون الدستورى - دراسة مقارنة - القــاهرة - دار الفكر العربى سنة ١٩٨٨ - ص ٣١١

وفى سنة ١٨٣٧ أصدر محمد على قانون السياستنامة، الذى يقوم بتنظيم السلطات الاساسية فى الدولة ولم يتناول حقوق وحريات الآفراد ، وان كان تعرض لحقوق وواجبات الموظفين العموميين.[١]

اصدر الباب العالى فرمانا فى سنة ١٨٣٩ يسمى بفرمان الخط الشريف، وقد تضمن مجموعة من الحقوق للافراد تنقسم الى طائفتين، احدهما تتضمن تحقيق المساواة المدنية بين الافراد أى المساواة امام القانون والقضاء والالتحاق بالمدارس الحكوميه والخدمة العسكريه والتوظف ، والاخرى تتضمن تحقيق الحرية الفردية وتشمل ضمان وحماية الحرية الشخصية ، وحرية التملك ، حرية المسكن والعمل والصناعة والتجارة . [٢]

وفى عهد اسماعيل باشا حاكم مصر اتصلت مصر بالحضارات الاوربية وحدثت نهضة علمية نتيجة ذلك الاتصال وكان من نتائج ذلك أيضا انشأ اول مجلس للنواب فى مصر فى ٢٢ اكتوبر سنة ١٨٦٦ ، الا انه لم يكن مجلسا نيابيا بالمعنى الصحيح انما كان استشاريا . [٣]

وكذلك انشاء او ل وزارة مسئولة فى مصر فى ٢٨ اغسطس سنة ١٨٧٨ برئاسة نوبار باشا . الا ان انشاء هذه الوزارة لا يرجع الى اسباب وطنية وانما الى اسباب اجنبيه وذلك بسبب سياسة الديون التى انتهجها اسماعيل والتى اثقلت عاتق الدولة ، فعرضت عليه الدول الدائنه نظام الرقابة الثنائية على مالية الدولة وذلك بان يتولى هذه المهمة رقيبان احدهما انجليزى والاخر فرنسى وبذلك ضاعت الفائدة المرجوه من هذه الوزارة ، وساءت الاحوال المالية فى مصر وترتب على ذلك ان تكونت لجنة تحقيق اوربيه وكانت مهمتها فحص الحالة المالية للبلاد واقتراح ما

---

[١] الدساتير المصرية - المرجع السابق - ص ١٧ ، ١٨

[٢] د / محمد كامل ليلة - القانون الدستورى - القاهرة - دار الفكر العربى - سنة ٧١ - ص١٨٩.

[٣] د / سلمان الطماوى - المرجع السابق - ص٣١٣ .

تراه . وكان من اقتراحتها تكوين وزارة تباشر اختصاصات فعليه ومسئولة امام الخديوى فاصدار امره بانشاء مجلس النظار ، ولكن تحت الضغط الشعبى اجبرت وزارة نوبار على تقديم استقالتها. [1]

وفى ظل وزارة شريف باشا تقدم الى مجلس شورى النواب فى مايو ١٨٧٩ بمشروع اللائحة الاساسية الجديدة للمجلس ومشروع قانون الانتخاب فأقرهما المجلس، الا ان انجلترا وفرنسا حاولتا منع صدور هذين المشروعين، وبالفعل لم ينالا أى قدر من التطبيق ، حيث عزل الخديوى اسماعيل وتولى ابنه توفيق الذى رفض اعتماد هذين المشروعين نتيجة طلب انجلترا وفرنسا ذلك فاستقال شريف باشا من رئاسة الوزراء ، وجاء من بعده رياض باشا . وانتشر التذمر فى وزارة رياض باشا، وظهر الضابط احمد عرابى وحاول تحقيق مطالب البلاد وكانت تدور حول اقالة وزارة رياض وتشكيل حكومة دستورية واصلاح الجيش وزيادة عدده ، وترتب على ذلك ان اقيلت وزارة رياض والفت وزارة جديدة برئاسة محمد شريف باشا . [2]

وتقدم شريف باشا للمجلس بمشروع لائحة اساسية جديدة تقيم نصوصها نظاما برلمانيا فى مصر متكامل الاركان على اساس ديمقراطى ، وقد وافق المجلس على هذه اللائحة وأقرها ، الا ان انجلترا وفرنسا حالتا دون تصديق الخديوى عليها واستقالة وزارة شريف باشا مره ثانيه ، الا انه تحت ضغط الشعب تم اختيار محمود سامى البارودى وتعيين احمد عرابى وزيرا للحربيه . وهذا الضغط من جانب الشعب ادى الى التصديق على اللائحة الاساسية التى اقرها

---

[1] د / فؤاد العطار - النظم السياسية والقانون الدستورى - دار النهضة العربية - القاهرة - سنة ١٩٧٤ - ص ٥٠١ - ٥٠٣ .

[2] د / محمد كامل ليلة - المرجع السابق - ص ٢٣٢ ، ٢٣٥ ، ود / فؤاد العطار المرجع السابق - ص ٥٠٦ وما بعدها .

المجلس وصدر بها مرسوم فى فبراير سنة ١٨٨٢ وهذه اللائحه تم وضعها علـــى احدث المبادئ الدستورية ، الا انها لم تتناول حقوق الافراد وحرياتهم .

استمر الوضع على ذلك الى ان انتهت الحرب العالمية الاولى سنة ١٩١٨ وتجمع الشعب للمطالبة بالاستقلال وقامت ثورة ١٩١٩ - واضطرت الحكومة البريطانيـــة الى اصدار تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ تعلن فيه استقلال مصر وانهاء الحماية البريطانية عليها ، على ان هذا الاستقلال كان صوريا ، حيث انه لم يؤد الى تغيير كبير فى وضع مصر لان هذا الاستقلال اقترن بعدة تحفظات جعلته وهما اكثر منه حقيقة . حيث احتفظت انجلترا لنفسها بتأمين مواصلات الامبراطورية البريطانيـــة فى مصر ، والدفاع عن مصر من كل اعتداء او تداخل اجنبى بالذات او بالواسطه، وحماية المصالح الاجنبيه فى مصر وحماية الاقليات ، والسودان . [١]

وبعد صدور تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ شكلت وزارة برئاســة عبـد الخالق ثروت باشا الذى الف لجنة لوضع الدستور واتمت هذه اللجنه عملها ، الا ان الملك والانجليز كانوا غير راضين عن ذلك الدستور لذلك اكره عبد الخالق ثـروت على الاستقالة، وحل محله فى الوزارة توفيق نسيم الذى ادخل بعض التعديلات على الدستور لارضاء الملك والانجليز بعد ذلك تقدم باستقالته . ثم ألفـت وزارة يحيـى ابراهيم وكانت انباء العبث بالدستور قد ذاعت فهب الرأى العام فـــى وجـــه هـــذا العدوان الجديد [٢]مما جعل يحيى ابراهيم يتوجه الى سراى عابدين ويجعل الملـــك يوقـــع علـــى الدســـتور رغـــم اعتراضـــه عليـــه.

<u>دستور ١٩٢٣ :</u> يعتبر دستور ١٩٢٣ اول الدساتير التى تنظم الحقوق والحريـات العامة بشكل متكامل وكان ذلك فى الباب الثانى منه تحت عنوان حقوق المصريين

---

[١] د / محمد عصفور - فلنحطم الاغلال - الطبعه الاولى - سنة ١٩٥١- ص ١٣ .

[٢] عبد الرحمن الرافعى بك - فى اعقاب الثورة المصرية - الطبعه الخاصة - القاهرة - مكتبـه النهضة المصرية - الجزء الاول - تاريخ مصر فى الفترة من ١٩٢١ الى ١٩٢٧ -طبعة ســنة ١٩٤٩ - ص ٤٢ وما بعدها

وواجباتهم ، ولئن كان ذلك الدستور تضمن النظام الاساسى للحياة الدستورية والحريات والحقوق للمواطنين ومن بينها حق المساواة بين جميع المصريين امام القانون ، وكفالة الحريات الشخصية لهم ، وتنظيم الحقوق القضائية للافراد ، وكفالة حرية الاقامة والتنقل ، واحترام الملكية الخاصة ، واحترام سرية الحياة الخاصة للانسان ، وكفالة حرية الرأى والفكر والاعتقاد ، وحرية الصحافة والاجتماع ، الا انه وردت به قيود غير ديمقراطية تقف حائلا دون تقدم الحياة الدستورية .

ولنضرب مثالا على ذلك فى حدود موضوعنا حرية الاجتماع . حيث نص ذلك الدستور فى المادة ٢٠ منه على تقرير حرية الاجتماع بنصه على ان " للمصريين حق الاجتماع فى هدوء وسكينه غير حاملين سلاحا وليس لأحد من رجال البوليس أن يحضر اجتماعاتهم ولا حاجة بهم الى اشعاره لكن هذا الحكم لا يجرى على الاجتماعات العامة فانها خاضعه لاحكام القانون كما انه لا يقيد أو يمنع أى تدبير يتخذ لوقاية النظام الاجتماعى " .

ومن نص المادة ٢٠ سالفة الذكر يتضح أن المشرع الدستورى أورد أصلا عاماً فى حرية الاجتماع للمصريين ، وهذه الحرية ثابته للافراد ولا تتوقف ممارستها على موافقة السلطات العامة أو أخطارها ، الا ان هذا الاصل العام يعتبرمقصور على الاجتماعات الخاصة، وذلك لان المشرع الدستورى فى المادة ٢٠قد استثنى من هذا الاصل الاجتماعات العامة التى اخضعها لاحكام القانون ، كما ان المشرع الدستورى فى عجز هذه المادة اخضع جميع الاجتماعات- خاصه أو عامة- للتدبير التى تتخذ لوقاية النظام الاجتماعى .

" ومابالك من قوانين وتدابير ستتخذ فى ظل الاستعمال ، فليقرر الدستور ما شاء من حريات سوف تهدر بما يصدر من قوانين وتدابيرتتخذ لوقاية النظام

الاجتماعى هذا المدلول الذى يجعل الحكومة تستبد وتعتدى على الحريات باسم الدستور وهو منها براء" [1] .

وهذا المدلول لم تكن مواد الدستور تحتويه كما صاغته لجنة الثلاثين، وأنما وضعته اللجنة الاستشارية التشريعية التى عهد اليها بالصياغة النهائية لمشروع الدستور وقد كانت هذه اللجنة مصرية اسما انجليزيه فعلا ، اذ لم يكن من بين اعضائها العشرة سوى عضوين مصريين هما وزير الحقانيه بصفته والدكتور / عبد الحميد بدوى وكان رئيسها الفعلى مستشار الحقانيه الانجليزى السيرموريس شلدوين ايموس [2] وقد بررت اللجنة ذلك - رغم اعترافها بمخالفة هذا الحكم لمبادئ الدستور - " بان هناك بعض حريات دستورية لا يمكن السماح بها فى حالة الاعتداء على الاسس الجوهرية للهيئة الاجتماعية فحظر الدعاية الشيوعيه القائمة فى الوقت الحاضر يجعل من واجب الحكومات ان تعمل على حماية الدولة ولو استلزم ذلك الرجوع الى تدابير قد تكون مخالفة للمبادئ المقررة فى الدستور لصيانة حرية السكان الهادئين والمخلصين للبلاد فيكون من الحكمة التمكين من وضع التشريع المناسب لمناهضة مثل هذه الدعاية الهدامة وذلك يتضمن ثلاثة من احكام الدستور . وهى الحكم الخاص بحرية الصحافة تتضمنه المادة ١٥ ، والحكم الخاص بحرية الاجتماع تضمنته المادة ٢٠ ، والحكم الخاص بعدم تسليم اللائجين السياسيين تضمنته المادة ١٥١ " . [3] [4]

وقد أثار مدلول النظام الاجتماعى العديد من المناقشات واختلفت الاراء حول تحديد المقصود به حيث انه مدلول غامض - مطاط - مرن لانعرف حدوده

---

[1] د / محمد عصفور - فلنحطم الاغلال - المرجع السابق - ٥٨ ، ٥٩ ومابعدها .

[2] د / محمد عصفور - المرجع السابق - ص ١٤

[3] تعليقات على الدستور - وضع مجلس الشيوخ - الجزء الاول - سنة ١٩٤٠ - ص ٩٧ .

[4] عدلت المادة ١٥١ بالمرسوم بقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٣١ والمرسوم بقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٣٥ واصبحت طبقا لتعديل سنة ١٩٣٧ المادة ١٧٤ .

متى تبدأ ومتى تنتهى والمشرع حين تضمنه فى المواد السابق الاشارة اليها لم يكن يقصد اكثرمن مدلول انماقصد مدلولاً واحداً فى تلك المواد،وهوتقيد الحريات ، وهذا ما سنوضحه عند معرض الحديث عن القيود التى ترد على حرية الاجتماع العام .

رغم ان دستور ١٩٢٣ جاءت نصوصه بقيود فىوجه الحريات كما كانت هذه النصوص مبتسرة فى ايراد الحريات والحقوق، الا انه كان بمثابة خطوة الى الامام نحو تحقيق حياة ديمقراطية ولواتيح لنصوصه فرصه التطبيق العملى لاصبح عهد ذلك الدستور عهداً يزهو بالحريات العامة .

الا ان الواقع فرض تعطيل أحكام دستور عام ١٩٢٣ فى التطبيق، وظهر ذلك فى عهد الحكومات الانقلابية التى عرفتها مصر ، وكذلك بذلت محاولات شتى لحرمان الشعب من الحقوق والحريات التى كفلها ذلك الدستور - دستور ١٩٢٣ - وفى وقت معاصر لصدور دستور ١٩٢٣ اصدرت الحكومة المصرية قانون الاجتماعات العامة - الذى لم يترك مجالا من مجالات التضييق على حرية الاجتماع الا ولجا أليه - وقبل ان يجتمع البرلمان حيث اصبحت الامور المتعلقة بالحريات من اختصاص البرلمان وحده بعد نفاذ ذلك الدستور ، هذه السرعة فى اصدار قانون الاجتماعات ان دلت على شئ انما تدل على ان هذا القانون كان جزء من السياسة البريطانية ، وصدر تحت ضغط من الحكومة البريطانية .

وبذلك يبين ان هذا القانون صدر فى غيبة البرلمان حيث ان الحكومة المصرية هى التى قامت باعداد مواده وقام بالتصديق عليه الملك .

وبعد انعقاد البرلمان فى ظل دستور ١٩٢٣ كانت هناك محاولات من جانب مجلسى النواب والشيوخ لالغاء هذا القانون او تعديله ، ولكن هذه المحاولات كان نصيبها الفشل ــ وهذا ما يأتى ذكره فى موضعه من هذا البحث - حيث ان هذا القانون كان يقوم على سلطة الادارة المطلقة او تكاد اتجاه الاجتماعات سواء كان قبل عقدها ام بعد عقدها ، وقد قيل فى هذا الشأن " انه قصد بهذا القانون الا يقام

اجتماع عام الا بعد اخطار الادارة وعدم اعتراضها وهو ما يساوى تماما التسليم للادارة بسلطة الترخيص او عدم الترخيص بعقد الاجتماع . وحتى اذا رخصت الادارة بعقد الاجتماع فهى تستطيع بحسب نص القانون نفسه ان تفضه من غير حساب " . [1]

وفى ظل هذا الدستور تم الاعتداء على الحرية فكان هناك العديد من الاضطرابات لدرجة ان تعطل العمل بمواد ذلك الدستور ثلاث مرات على مر عشر سنوات، تعطل لمدة خمسة اشهر فى عهد وزارة احمد زيوار باشا الذى فتح الباب للعديد من الانقلابات التى تميزت بها الحياة الدستورية فى مصر فى الفترة ما بين سنة ١٩٢٣ وسنة ١٩٣٦ " فقد قتلت الامبراطورية البريطانية رجلا من رجالها ـ السيرلى ستاك ـ وارادت بذلك ان تقتل شعبا كان يتخذ من الدستور أداته فى الكفاح ضد الاستعمار ، وكان اصرار الشعب على الاستقلال هو الذى أدى الى العبث بالحياة الدستورية" [2]

واثناء هذه الفترة قام البرلمان الوفدى فى سنة ١٩٢٤ بمحاولة لالغاء القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ الذى فرض القيود على حرية الاجتماعات والمظاهرات بصياغة قانون جديد يلغى هذه القيود ، ولكن تعطيل الملك فؤاد للحيلة النيابية عطل اقرار المشروع الجديد حتى استؤنفت الحياة النيابية ، واقر المجلس الجديد المشروع ثم احيل الى مجلس الشيوخ - ولمراحل هذا المشروع تطورات عديده سنتناولها بالتفصيل فى موضعها .

ثم تعطل العمل بالدسنور للمرة الثانيه فى ١٩ يوليو سنة ١٩٢٨ نتيجة عدم الاتفاق بين مصر وبريطانيا فأصدر الملك فؤاد الامر الملكى رقم ٤٦ لسنة ١٩٢٨ بحل مجلسى النواب والشيوخ وحلول الملك محلهما كسلطة تشريعية لمدة ثلاث سنوات وايقاف العمل بالمواد أرقام ٨٩ ، ١٥٥ ، ١٥٧ ، والجزء الاخير من المادة

---

[1] د / محمد عصفور - فلنحطم الاغلال - ص ٨٨ .

[2] د / محمد عصفور - فلنحطم الاغلال - ص ١٩ .

الخامسة عشر من دستور ١٩٢٣ لحين صدور امر اخر . وقد صدر هذا الامر بناء على مذكرة رفعها الى الملك محمد محمود باشا - رئيس مجلس الوزراء - بحجة حدوث انقسام بين الاحزاب السياسية واعضاء الحكومة واضطراب العلاقات والروابط بين افراد الامه .

وقد استمر هذا الوضع لمدة عام ونصف حيث صدر امر ملكى اخر باعادة العمل بالمواد الموقوفه من الدستور، وذلك فى عهد وزارة عدلى يكن باشا فى شهر اكتوبر سنة ١٩٢٩ . (١)

ولكن لم تمض سنة واحدة على عودة العمل بدستور ١٩٢٣ حتى الغى هذا الدستور من أساسه، وذلك بالأمر الملكى رقم ٧ لسنة ١٩٣٠ كانت هذه المرة الثالثة التى تعطل فيها العمل بدستور ١٩٢٣ وكان صدور هذا الامر الملكى بناء على كتاب يزيد على الثلاثين صفحة مقدم من اسماعيل صدقى باشا رئيس مجلس الوزراء الى الملك فؤاد مؤرخ ١٩٣٠/١٠/٢١ يطالب بالغاء دستور ١٩٢٣ وقانون الانتخاب ، واقرار دستور جديد للبلاد وقانون جديد للانتخاب يحققان اغراض الحكومة الجديدة . (٢)

وبذلك تم الغاء الدستور الذى كان بمثابة الرئة التى يتنفس بها المصريون عبير الحرية والقلب الذى يمدهم باسباب الحياة ، وجاء دستور سنة ١٩٣٠ الذى لم يستغرق دراسته هو وقانون الانتخابات الجديد سوى يوما واحدا " وكان الانجليز وراء الغاء الدستور وهذا لا يحتاج الى تدليل فبقاء القوات الانلجيزية فى مصر هو الذى يمكن من العبث بالدستور " (٣)

---

(١) الدستور - تعليقات على مواده بالاعمال التحضريه والمناقشات البرلمانية - ص ٢٠ الى ٢٣

(٢) نص الكتاب المرفوع من اسماعيل صدقى الى الملك فؤاد " لم يبق اذن الا ان يمحى الماضى بما له وما عليه وان يصدر دستور جديد تستفتح به صفحة جديدة فى تارخ مصر ترجوها الوزارة مجيدة " - راجع فى ذلك د / محمد عصفور - فلنحطم الاغلال ــ ص٢٦

(٣) د / محمد عصفور - فلنحطم الاغلال - ص ٢٧ .

دستور ١٩٣٠ :

صدر دستور ١٩٣٠ وقد ابقى على الحقوق والحريات التى تضمنها دستور ١٩٢٣ حرفيا ، الا ان النصوص المتعلقة بتلك الحقوق والحريات كانت تقرر مبدأ فقط وتترك تنظيمها وكيفية استعمالها للقوانين التى يكمن الخطر الاكبر فيها ، فهذه القوانين كانت تضوع فى الغالب الاعم متضمنه نصوص تعمل على اهدار مختلف الحقوق والحريات والقضاء عليها من الناحية العملية .

لم يستمر العمل بهذا الدستور طويلا فاصدر الملك الامر الملكى رقم ٦٧ لسنة ١٩٣٤ فى ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٣٤ ، وجاء فيه :" ان الحال يقتضى الغاء دستور ١٩٣٠ "

ولكن هذا الامر الملكى لم يصرح باعادة دستور ١٩٢٣ ، وهذا الامر كان مقصودا من جانب الانجليز والسراى ، وافصح الانجليز هذه النيه فى العديد من المناسبات ولكن بسبب اصرار الشعب على عودة دستور ١٩٢٣ ، وتعاهد الوفد والاحرار الدستوريين على النضال من اجل عودة دستور ١٩٢٣ . فقد صدر الامر الملكى رقم ١١٨ لسنة ١٩٣٥ بتاريخ ١٩٣٥/١٢/١٢ الذى قضى بان يكون النظام الدستورى للدولة المصرية هو دستور ١٩٢٣ .

وبذلك يتضح ان الحياة الدستورية فى مصر حتى عام ١٩٣٥ كانت تشهد انقلابات دستورية نتيجة تدخل انجلترا فى الحياة السياسية المصرية ابتغاء اضعاف الروح القومية مما ادى الى النيل من الحكم الدستورى فى مصر ، فان السلطة التنفيذيه كانت فوق البرلمان بصورة تهدر النظام الدستورى والحريات العامة ، وهذا ما يفسر العنت والتنكيل الذى لا قته حرية الاجتماعات العامة فى هذه الفترة .

وعقب ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ صدرأعلان دستورى ليحل محل الدستور بصفة مؤقته حتى يصدر دستور جديد . وهذا يعنى ان ذلك الاعلان الدستورى تضمن سقوط دستور ١٩٢٣ .

وحيث ان جانبا كبيرا من الفقه يرى ان نجاح الثورة يسقط الدستور من تلقاء نفسه اى دون حاجة الى صدور تشريع يقرر ذلك السقوط . [1]

ويرى بعض الفقه رأيا اخر يقول " ان سقوط الدتسور ليس أمرا اليا بمجرد نجاح الثورة ، وانما يتوقف على ارادة القائمين بها . ذلك لان ظروف الحال قد تقتضى الا بقاء على الدستور فترة من الزمن ، فتقبله الثورة مؤقتا ، اولا تعلن موقفها منه ، حتى يحين الوقت فتعلن سقوطه وعلى ذلك يبقى الدستور قائما الى ان يلغى صراحا او ضمنا باعلان دستورى جديد " [2]

الاعلان الدستورى سنة ١٩٥٣ .

وفى ١٠ فبراير سنة ١٩٥٣ صدر الاعلان الدستورى وكان شديد الايجاز فحتوى على احدى عشرة مادة ، وكانت الحقوق والحريات فى اربع مواد منه، فنص ذلك الاعلان على المساواة بين المواطنين امام القانون ، وعلى حرية الرأى والحرية الشخصية وحق الملكية الخاصة ، وحرمة المسكن وحرية العقائد والاديان فى حدود النظام العام والاداب ، وحظر تسليم اللاجئين السياسيين .

وعلى ذلك فان كان هذا الاعلان لم ينص صراحة على حرية الاجتماع فانه نص فى كفالة حرية الرأى فى حدود القانون، وحرية الرأى يتفرع منها حرية الاجتماع ومن ثم فان هذا الاعلان يكون قد نص على هذه الحرية بطريقة غير مباشرة .

وهذا الاعلان كان عبارة عن رغبه فى تثبيت قواعد الحكم اثناء فترة الانتقال وهذا يبين من مقدمه هذا الاعلان التى تحدث بها قائد الثورة وكان نصها كالاتى : "رغبة فى تثبيت قواعد الحكم اثناء فترة الانتقال وتنظيم الحقوق

---

[1] استاذنا الدكتور / سليمان الطماوى - النظم السياسية والقانون الدستورى - المرجع السابق - ص ٣٢٥ وما بعدها .

[2] من هذا الرأى استاذنا الدكتور / عاطف البنا - الرقابة القضائية على دستورية اللوائح - المرجع السابق ــ ص ٥٨

والواجبات لجميع المواطنين ولكى تنعم البلاد باستقرار شامل فـــانى اعلـــن باســـم الشعب ان حكم البلاد فى فترة الانتقال سيكون وفقا للاحكام الاتية " . [1]

دستور ١٩٥٦ :

لم يستمر العمل بألاعلان الدستورى لسنة١٩٥٣ طويلا فقد اعلـــن رئيـــس الجمهورية فى ١٦ يناير ١٩٥٦ مواد الدستور الجديد ، وقد نص هـــــذا الدســـتور صراحة على حرية الاجتماعات فى المادة ٤٦ منه وجاء فى هذا النص " للمصريين حق الاجتماع فى هدوء غير حاملين سلاحا ودون حاجة الى اخطـــــار ســـابق ولا يجوز للبوليس ان يحضر اجتماعاتهم والاجتماعات العامة والمواكب والتجمعـــــات مباحه فى حدود القانون على ان تكون اغراض الاجتماع ووسائله سلمية " .

وبنظرة سريعة على هذا النص يبين ان المشرع قد الغى العبارة الخاصـــة باتخاذ التدابير اللازمة لحماية النظام الاجتماعى " التى كانت فى نص المادة ٢٠ من دستور ١٩٢٣ ، وبذلك يكون قد تخلص من عيوب هذا النص .

وهذا الدستور لم يستمر طويلا نتيجة قايم الوحدة بين مصر وسوريا فى ٢٢ فبراير سنة١٩٥٨ .

دستور ١٩٥٨ :

صدرهذا الدستور فى ٥ مارس ســـنة ١٩٥٨ ولـــم ينـــص علـــى حريـــة الاجتماعات صراحة ، وان كان قد خصص الباب الخامس منه للنص على الحقـوق والحريات العامة مذيلة بعبارة " فى حدود القانون " دون تفصيل لهذه الحريات حيث تجاهل معظم الحقوق والحريات التى كان منصوصا عليها فى الدستورالسابق عليه. وهذا الدستور كسابقة لم يستمر العمل به حيث انفصلت سوريا عن مصر ولكن لـــم يسقط الدستور بهذا الانفصال لان رئيس الجمهورية رفض وقتئذ ان يعلن ســـقوط

---

[1] د / سليمان الطماوى – المرجع السابق – ص ٣٢٦ .

هذا الدستور حفاظا على شعار الوحدة واكتفى بتعديله وذلك بالاعلان الدستورى فى ١٩٦٢/٩/٢٧ [١] وتركزت مواد هذا الاعلان على نظام الحكم وسلطات الدولة واختصاصاتها .

دستور ١٩٦٤ :

صدر فى ٢٣ مارس سنة ١٩٦٤ دستور مؤقت، وبعد الاستفتاء الشعبى فى ٢٥ مارس اصبح سارى المفعول . وقد نص هذا الدستور على حرية الاجتماعات العامة وذلك فى المادة ٣٧ منه ، والتى نصت على ان " للمصريين حق الاجتماع فى هدوء وغير حاملين سلاحا ودون حاجة الى اخطا رسابق ، والاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحه فى حدود القانون " .

وباستقراء هذا النص يبين انه قد اغفل - على خلاف المادة ٤٦ من دستور ١٩٥٦ - النص على حظر حضور رجال الشرطة للاجتماعات الخاصة السلمية .

وهذا الدستور دستور مؤقت حيث جاء فى مقدمته ان المواد التى يتضمنها هذا الدستور ستصبح " أساسا للنظام الاجتماعى والسياسى فى الجمهورية العربية المتحدة ، حتى يتم مجلس الامة المنتخب انتخاباً مباشراً .... مهمته بوضع مشروع الدستور الدائم للجمهورية العربية المتحدة ، وطرح مشروع هذا الدستور على الشعب للاستفتاء لكى يمنحه،من ارادته الحرة،القوةالتىتجعله مصدرالكل السلطات .

وعليه فان ما تضمنته مقدمة دستور ٦٤ كان بمثابة تأكيد على أن هذا الدستور مؤقت ، وهذه الطبيعة المؤقتة فرضتها الظروف السياسية فى وقت اصداره ، وقد جعلت هذا الدستور يأخذ طابع الايجاز الذى تتميز به الدساتير المؤقتة ، ونتيجة هذا الطابع اغفل هذا الدستور النص على بعض الحقوق والحريات التى سبق أن وردت فى دستور ١٩٥٦ ومن هذه الحقوق حق تكوين الجمعيات ،

---

[١] د / سليمان الطماوى - المرجع السابق - ص ٣٥٧ .

وحق العمل والتزام الدولة بتوفيره ، وحظر ابناء المتهم سواء كـــان جســمانيا او معنويا ، وحق التعليم واجباريته،وحرية المرسلة وسريتها .

الا أن هذا الاغفال لم يكن بقصد أهدار هذه الحقوق والحريـــات وغيرهـا وانما كان نتيجة الطابع المؤقت لهذا الدستور،الذى يفرض عليه الايجاز،وعلى ذلـك فأننا نرى ان اغفال النص على تلك الحريات لا يعنى اهدارها او الانتقاص منها او يصرح بانتهاكها . لان هذه الحريات وثيقة الصلة بحرمة الحياة الخاصة بالانسان ، وان كان المشرع الدستورى بهذا الاغفال اظهر نيته فى عدم حماية تلك الحقـوق ، ويمكن تلافى عدم النص على تلك الحريات فى الدستور النص عليها فى القوانيـن لتستظل بالحماية القانونية ، وان كانت تلك الحريات لا تتمتع بالحماية فى مواجهـة المشرع ، اللهم الا اذا قيل بان مبادئ الحريات لها قيمة دستورية رغم عدم النـص عليها فى الدستور .

دستور ١٩٧١:

من سرد تاريخ الدساتير يبين ان اهداف تلك الدساتير لم تتحقق، وكذلك لـم تحقق ثورة ٢٣ يوليو الحياة الديمقراطية ولا الحريات السياسية، لـهذا كـان مـن الضرورى وجود دستور اخر فجاء دستور سنة ١٩٧١ .

وهذا الدستورقد تم تعديلة مرة واحدة منذ صدوره فوافق مجلـس الشـعب بجلسته المنعقدة فى ١٩٧٩/٧/١٩ على نعديل الدستور ثم وافق على تفاصيل هـذا التعديل فى ١٩٨٠/٥/٢٢ واعلنه رئيس الجمهورية فى ذات التاريخ الاخير .

وقد تضمن هذا الدستور العديد من النصوص المتعلقة بالحريات والحقـوق وجاءت هذه النصوص فى الباب الثانى والثالث والرابع ، ولكن الباب الثالث تضمن الكثير من النصوص المتعلقة بالحريات والحقوق والواجبات العامة، فحتوى علـى ٢٤ مادة فنص على المساواة ، وحرمة المسكن الخاص ، حظر دخول المسـلكن الا

بأمر قضائى ، حظر افشاء سرية المراسات ، حرية العقيدة والفكـــر والصحافـــة ، حرية ممارسة الشعائر الدينية ، وحرية التنقل ، وحق الاجتماع .

وان كان هذا الدستور قد اعتبره البعض مـــن افضـــل واشـــمل الدســـاتير المصرية لاحتوائه على مجموعة كبيرة من الحقوق والحريات واشتماله على معظم ما تضمنه الاعلان العالمى لحقوق الانسان والاتفاقيات الدولية اللاحقه عليه ، الا انه يؤخذ عليه انه كثيرا ما احال فى تنظيم هذه الحقوق والحريات الـــى القـــانون دون وضع ضوابط مخددة.

وقد نظم هذا الدستور حق الاجتماع فى المادة ٥٤ منه حيث نصت على ان :-
"للمواطنين حق الاجتماع الخاص فى هدوء غير حاملين سلاحا ودون حاجة الـــى اخطار سابق ولا يجوز لرجال الامن حضور اجتماعاتهم الخاصة .
والاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحه فى حدود القانون " .

وهذا النص كالنصوص السابقة عليه واللاحقه على دستور ١٩٢٣ امتـــاز باستبعاد عبارة " اى تدبير يتخذ لوقاية النظام الاجتماعى " التى كـــانت واردة فـــى نص المادة ٢٠ من دستور ١٩٢٣ ذلك العبارة التى كانت لها الخطورة على حريـــة الاجتماعات ، فهذه العبارة كانت تعطى للحكومة حق اتخاذ تدابير قد تكون مناقضة للمبادئ المقررة بالدستور ، وذلك تحت ستار " وقاية النظام الاجتماعى " وهى كمـــا سبق القول عبارة غير محددة المعانى مبهمة .

وان كان هذا النص أورد عبارة لا تقل خطورة عن عبارة " وقاية النظـــام الاجتماعى " الا وهى " فى حدود القانون " وما اكثر القوانين التى تنتهك الحريـــات فى ظلها حيث ان هذه القوانين تتناسى انها خلقت لتنظيم الحرية وليس لفرض القيود والقضاء على ذات الحرية . وهذا ما نشير اليه عند الحديث عن القيود التى تـــرد على حرية الاجتماع . الا ان هذا الدستور امتاز بالنص على عدم جواز حضـــور رجال الامن للاجتماعات الخاصة حيث نص على انه " لا يجوز لرجـــال الامـــن حضور اجتماعاتهم الخاصة " . وذلك على عكس نص المـــادة ٣٧ مـــن دســـتور

١٩٦٤ الذى اغفل النص على حظر حضور رجال الشرطة (الامن) للاجتماعات الخاصة السلمية .

ونحن نرى ان المشرع الدستورى احسن صنعا عند تواتره على كفالة الحماية لحرية الاجتماع وقصرها على المصريين دون سواهم . حيث بدأت النصوص السابقة على دستور ١٩٧١ بلفظ " للمصريين " وكذلك بدأ نص دستور ١٩٧١ بلفظ للمواطنين ونرى انه لا فارق بين استخدام اللفظين .

وهذا ما اكده مجلس الدولة المصرى فى حكم حديث نسبيا . [١] حيث رفض فحص ملاءمة الاسباب التى تستند اليها الادارة فى قرارها بحظر وتقييد حرية الاجتماعات العامة بالنسبة للاجانب .

وتتلخص وقائع الدعوى فى ان المدعى قد اقام دعواه امام محكمة القضاء الادارى - مصرى الاصل يحمل الجنسية السعودية - طالبا الغاء القرار الصادر بعدم الموافقة على اقامته احتفال عام يوم ١٩٨٥/٩/١٩ بميدان عابدين بمناسبة اصدار المجلس الاسلامى الاوربى للبيان العالمى لحقوق الانسان فى الاسلام بمؤتمره الذى عقده فى باريس فى ١٩٨١/٩/١٩ على الرغم من أنه استوفى جميع الشروط المنصوص عليها فى قانون الاجتماعات .

انتهت المحكمة الى تأييد القرار الصادر برفض اقامة الاحتفال استنادا الى ان سلطة الادارة ازاء منع عقد الاجتماعات العامة اذا كانت تعد سلطة استثنائية بحسب الاصل لا يجوز التوسع فيها فانها تتسع بالضرورة عند ممارستها بالنسبة للاجانب ازاء استعمالهم للحق الذى كفله الدستور ونظمه القانون بالنسبة للمواطنين لتعلق الامر بسلامة الدولة وأمنها وهى غاية تعلو كل الغايات فضلا عن حماية النظام الاجتماعى الذى تقوم عليه الدولة وضمان سلامته ضد الدعايات التى تهاجمه

---

[١] حكم محكمة القضاء الادارى - فى الدعوى رقم ٣٤٠٠ لسنة ٣٩ ق الصادر بجلسة ٨٦/٦/٢٤

ووقايته من العبث والفوضى حتى لا يصير اطلاق الحريـــة محـل هـدم لـها . واستطردت المحكمة قائلة " ان رقابة القضاء الادارى على سلطة الادارة الاستثنائية فى حظر او تقيد حق الاجتماعات العامة بالنسبة لغير المواطنين لا تتغلغـــل فـى فحص مدى مشروعية وملاءمة الاسباب التى تستند اليها الادارة فـــى الحظـر او التقييد ، وانما تقف عند حد استظهار ما اذا كان القرار الصادر فى هذا الشان قـام على وقائع صحيحة وان وزن الادارة لمناسبة قرارها كان وزنا معقولا ومستخلصا استخلاصا سائغا من الوقائع المعروضة بعيد عن التحكم والانحراف بالسلطة " .

واذا كنا قد حمدنا ما صنعه المشرع الدستورى على كفالته لحماية حريـــة الاجتماع ــ خاصة وعامة ــ للمواطنين دون سواهم ، وهذا ما اكده مجلس الدولة ، حيث قلص الرقابة المفروضة على قرارات الضبط الادارى الصادرة ازاء حريـة الاجتماعات العامة بالنسبة للاجانب الا انه بالنسبة للاجتماعات الخاصة فقد ذهـب البعض الى ان قصر الحماية المقررة للاجتماعات الخاصة على المصريون فقط فيه خطأ ، برروا ذلك بان الاجتماعات الخاصة تعد من قبيل الحريات الشخصية والتـى تتمتع بحرمة الحق فى الحياة الخاصة وهى حرمة مصونه يتمتـع بـها الاجنبـى والمواطن على حد سواء ، هذا بالاضافة الى ان الاجتماعات الخاصة ليست مـن قبيل الحريات السياسية التى يقتصر ممارستها او حمايتها على المواطنين فقط ، بل ان الاجتماعات العامة تعد من الحريات التى يتمتع بها الاجانب ايضا ويمكن لـهم ممارستها " .

فقد ذهب هذا الرأى الى ان " حريتى الاجتماعات الخاصة والعامة ليستا من الحريات السياسية التى يتمتع بها المصريون فقط كحق الانتخاب او حق الترشـيخ للوظائف النيابية " . [1]

---

[1] د / محمد احمد فتح الباب - رسالة دكتوراة - المرجع السابق - ص ٢٩٥ ، ٢٩٦ وما بعدها

ونحن نرى انه اذا كانت حرية الاجتماع الخاصة من الحريات الشخصية فان هذا الاجنبى يتمتع بها بمقتضى نصوص دستور دولته فى دولته ولا داعى الى اصباغ هذه الحمايه فى مصر لاجتماعات قد يستغلها الاجنبى فى نشر مبادئ واهداف قد تسئ الى مصر .

هذا بالاضافة الى انه لا يمكن استبعاد حرية الاجتماع العام من الحريات السياسية وذلك لان اغلب الاجتماعات العامة تعقدها الاحزاب السياسية بصدد موضوعات سياسية . كما ان حرية تكوين الاحزاب السياسية تدخل تحت مسمى الحريات السياسية فتكون الاجتماعات التى تعقدها اجتماعات سياسية وهذا ما اكده الاعلان العالمى لحقوق الانسان الصادر عن الجمعيه العامه للامم المتحدة فى ١٠/١٢/٤٨ ١٩عندما صنف الحريات فقد وضع حرية الاجتماع وحرية تكون الاحزاب السياسية ضمن التصنيف الخاص بالحرية الفكرية والسياسية .

وبالاضافة الى ذلك فان هذا الرأى تناسى وجود اجتماعات انتخابيه وهى من صميم الحريات السياسية التى يدعى عدم انتمائها الى هذا النوع من الحريات .

المبحث الاول

حرية الاجتماع فى ظل القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ وموقف الفقه من هذه الحريـــة

صدر قانون الاجتماعات العموميه رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ من الحكومة المصرية تحت ضغط من جانب الحكومة البريطانيه وذلك اثناء فترة الاحتلال البريطانى لمصر، فكان امتداد لسياستها التشريعيه فى مصر والحكومة المصرية اسرعت فى اصداره ولم تنتظر ان يجتمع اول برلمان - كما سبق ان اشرنا صدر فى غيبة البرلمـــان وصـــدق عليه الملك - فصدر هذا القانون على نحو مقيد لحرية الاجتماع واطلاق سلطة الادارة حيالها سواء قبل عقد الاجتماع او بعد عقده ، فكان الغرض من اصدار هـــذا القـــانون عدم قيام اى اجتماع عام الا بعد اخطار الادارة وعدم اعتراضها ، وهذا نادر ما يحدث ولذلك كان هذا القانون اداه من ادوات الارهاب التشريعى البريطـــانى ضـــد حريـــات المصريين التى كفلها لهم الدستور ، لذلك قد تدخل الانجليز لحماية هذا القانون وهـــذا التدخل يعنى ان بقاء هذا القانون نافذ المفعول يحقق للانجليز مصالح يحرصون علـــى بقائها فلم يقصد به الاعتراف بحق الاجتماع ، وانما قصد به القضاء على هذا الحـــق قضاء مبرما فقد حرصوا على اصداره قبل اصدار الدستور فيصعب بعد ذلك الغـــاؤه وهذا ما حدث فعلا فقد فشلت محاولات الغاء هذا القانون اكثر من مرة . كما سنـــرى

سنتناول قانون الاجتماعات فى مطلبين :

المطلب الأول : نوضح فيه احكام القانون .

المطلب الثاني : نتعرض فيه لموقف الفقه من قانون الاجتماعات العامة .

المطلب الاول

حرية الاجتماع فى

ظل القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣

صدر هذا القانون فى ٣٠ مايو سنة ١٩٢٣ معاصر لصدور دستور ١٩٢٣، وقرر الاحكام الخاصة بالاجتماعات العامة والمظاهرات فى الطرق العموميه . ويتضمن هذا القانون ثلاثة فصول .

الفصل الاول : تحت عنوان " فى الاجتماعات العامة " ومكون من ثمان مواد من المادة ١ حتى المادة ٨ .

الفصل الثانى : تحت عنوان " فى المظاهرات فى الطريق العام " ومكون من مادتين ٩ ، ١٠ .

الفصل الثالث : تحت عنوان " فى العقوبات والاحكام العامة " ومكون من ثلاث مواد ١١،١٢،١٣ الاولى نصت على بيان العقوبات والمادتين الاخيرتين خاصين بتنفيذ القانون .

وقد صدر مرسوم بقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٩ باضافة احكام تكميلية الى القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ وذلك بتعديل المادتين ٨ ، ١١ منه .

وسنتناول شرح هذا القانون فى فروع ثلاثـــة .

الفرع الاول: تنظيم ممارسة حرية الاجتماع

الفرع الثانى : قيود حرية الاجتماع العام .

الفرع الثالث : العقوبات المقررة على مخالفة قانون الاجتماعات العامة .

الفرع الاول

تنظيم ممارسة حرية الاجتماع العام

استهل المشرع قانون الاجتماعات العامة بالنص فى المادة الاولى منه على ان " الاجتماعات العامة حرة على الوجه المقرر فى هذا القانون " وقد عرف الاجتماعات العامة فى المادة الثامنه منه والمعدله بالمرسوم بقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٩ حيث نص على ان " يعتبر من الاجتماعات العامة فيما يتعلق بتطبيق هذا القانون كل اجتماع فى مكان او محل عام او خاص يدخله او يستطيع دخوله اشخاص ليس بيدهم دعوة شخصية فردية .

على أن الاجتماع يعتبر عاماً اذا رأى المحافظ او المدير او سلطة البوليس فى المركز ان الاجتماع بسبب موضوعه او عدد الدعوات او طريقة توزيعها او بسبب أى ظرف آخر ليس له الصفة الحقيقية الصحيحة لاجتماع خاص . وفى هذه الحالة يجب عليه ان يخطر الداعى الى الاجتماع أو المنظم له بأن يقوم بالواجبات التى فرضها هذا القانون .

ويعتبر من الاجتماعات الانتخابيه فيما يتعلق بتطبيق هذا القانون كل اجتماع تتوافر فيه الشروط الاتية :-

اولا :- ان يكون الغرض منه اختيار مرشح او مرشحين للوظائف الانتخابيه العامه او سماع اقوالهم .

ثانيا :- ان يكون قاصرا على الناخبين وعلى المرشحين او وكلائهم .

ثالثا :- ان يقام الاجتماع فى الفترة الواقعه بين تاريخ دعوة الناخبين وبين اليوم المحدد لاجراء الانتخاب " .

ومن مقتضى ذلك يتضح ان القانون قد جعل الاجتماعات العامة حرة وقد تناولها بالتنظيم الا انه اشترط فى هذه الاجتماعات العامة . [1] ان يكون الاجتماع فى

---

[1] راجع التفرقه بين الاجتماعات العامة والخاصة من هذا البحث " الفصل التمهيدى " .

مكان عام أو خاص ، وان المكان الخاص يكتسب صفه العموميه بانعقاد اجتماع عـــام فيه وان هذه العموميه المكتسبه تكون مؤقته تبدأ ببداية الاجتماع وتنتهى بانتهائه ، فـلن طبيعة الاجتماع على النحو السابق الاشارة اليه هى التى تحدد طبيعه المكان الذى ينعقد فيه ويشترط فى الاجتماعات العامة ان يكون الدخول فيها بدون دعوة شخصية فردية ، فالدعوة عامة والا كان الاجتماع خاصا لا يخضع للقانون وقد اعطى المشرع بمقتضى المرسوم بقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٩ للمحافظ او لمدير الامن او لسلطة البوليس فـــى المركز الحق فى اعتبار الاجتماع اجتماعا عاما ، وقد أعطى المشرع لهم هذه الســـلط حسبما يتراءى لهم من اسباب قد ترجع الى موضوع الاجتماع أو الى عدد الدعوات او طريق توزيعها أو أى ظرف آخر ترى فيه هذه السلطة ان الاجتماع ليس لـــه صفـــة الاجتماع الخاص وانما هو اجتماع عام .

والملاحظ ان المشرع اطلق الحرية للسلطة الادارية فى وصف الاجتماع بانه عام ، مما يجعلها ان تفرض سلطاتها على هذا الاجتماع ، مما له من خطورة على النحو الذى نراه فى القيود التى ترد على حرية الاجتماع العام .

والاجتماعات العامة هى التى تناولها المشرع بالتنظيم فى قانون الاجتماعات العامة والتى سنتناولها بالتفصيل فى السطور الاتية :-

شروط انعقاد الاجتماع العام :-

المشرع وضع عدة شروط لانعقاد الاجتماع العام اولها تتمثل فى اخطار الادارة ، والثانيه فى مكان وزمان انعقاد الاجتماع ، والثالثة فى تشكيل اللجنه المسئولة عن تنظيم الاجتماع .

وقبل ان نخوض فى تفاصيل اول شرط من شروط انعقاد الاجتماع العام وجدنا انه من الافضل الاشارة الى بعض الوسائل التى تلجأ اليها الادارة فى تقييدها للنشاط الفردى - ليتسنى لنا الحكم على ما ورد من شروط انعقاد الاجتماع العام فى القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ .

من المستقر عليه فقها ان الاصل فى اى نشاط هو الحرية ، وان كانت طبيعه الاشياء والظروف الاجتماعية والقانونية تحتم على كل شخص ان يراعى حرية الاخرين وعليه فان حرية الشخص ليست مطلقة وانما هى مقيدة . [1]

فهناك دائما تنازع بين عاملين - عامل السلطة ، وعامل الحرية فالبعض نادى بوجوب تضيق تدخل الدولة لحماية حرية الافراد وحقوقهم، والبعض الاخر نادى بتوسع هذا التدخل لحماية الاسس الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للدولة . وهذا التوفيق بين هذين العاملين اتخذ عدة صور :-

(١) اباحة بعض انواع النشاط اباحة تامة . لان هذه الانواع لا تمس حرية الاخرين كحرية العقيدة والاجتماع الخاص .

(٢) حظر بعض انواع النشاط حيث يترتب عليها ضرر بالافراد والمجتمع .

(٣) تقيد بعض انواع النشاط بقيود مختلفه المدى منها الترخيص ، والاخطار .

ومن ذلك نرى ان الوسائل التى تلجأ اليها الادارة تتباين فيما بينها حول مدى سلطة الادارة فى تقييد ممارسة الحرية . فقد تلجأ الى الحظر أو المنع ، اذا رأت ان النشاط يترتب عليه اضرار لا يمكن تلافيها مستقبلا .

والمنع باعتباره وسيلة من وسائل الادارة فى تقييد الحرية يقصد به تحريم اتيان النشاط غير المشروع ، وسلطة الادارة فى استخدام هذه الوسيلة مطلقة لان عدم المنع فى هذه الحالة يكون امراً غير مشروع ، على انه يجب الا تتجاوز ما يحرمه القانون . وهذا ما سنوضحه عند التحدث عن القيود التى ترد على حرية الاجتماع العام. وقد تلجأ الى التقييد بقيود توازن بها بين ممارسة الحرية وممارسة سلطتها للمحافظة على الصالح العام فتلجا الى فرض الترخيص او الاخطار . ونشير هنا اشارة سريعة الى الترخيص وانواعه وطبيعته القانونيه وسلطة الادارة ازاؤه ، وكذلك سنشير

---

[1] راجع حدود الحريات العامة . فى الفصل التمهيدى - من هذا المبحث .

الى الاخطار وانواعه ، وطبيعته القانونية سـولطة الادارة ازاؤه ، باعتبارهمـا اهـم الوسائل التى تلجأ اليها الادارة فى تقييد النشاط الفردى .

اولا :- الترخيص او الاذن السابق :

الترخيص : هو اجراء تنظيمى تصدره الادارة ويخلوها سلطة فحص النشـاط المطلوب ممارسته مقدما ، ووزن ظروفه التى تختلف بـاختلاف الشـخص والزمـن والمكان ، وهو يعتبر من ابرز وسائل تقييد النشاط الفـردى وتـبرير فـرض نظـام الترخيص يوجد فى المثل القائل بان " الوقاية خير من العلاج " [1] فحماية المجتمع من الاضرار التى قد تنشأ عن استغلال محلات مقلقه للراحه والمضرة بالصحة لا تتحقـق الا بفرض نظام الترخيص عليها . ليحدد مواعيد عملها وتحديد اماكن معينه لها .

انواع الترخيص :

تنحصر انواع الترخيص من حيث سلطة الادارة فى رفضه فى نوعيين :

الاول : الترخيص الذى تكون الموافقة عليه أو رفضه خاضعه لظروف تقدرها الادارة بمالها من سلطة الملاءمة ، وهذا النوع يعد اخطر الانواع ، لانه يقيد النشاط بدرجـة تصل به الى الحظر .

الثانى : الترخيص الذى يكون رفضه مقيدا بأسباب منصوص عليها مقدما ، وهذا النوع يعد بمثابة الاذن العام الذى يحق لمن تتوافر فيه الشروط المقررة ان يطالب به . [2]

---

(١) د / محمد الطيب عبد اللطيف - نظام الترخيص والاخطار فى القانون المصرى - رسـالة دكتوراة - سنة ١٩٥٧ - ص ٣٨٩ .

(٢) نقلا عن/ محمد الطيب عبد اللطيف - المرجع السابق - ص ٣٦٩ .

سلطة الادارة ازاء الترخيص :

تختلف سلطة الادارة ازاء الترخيص من حيث سلطاتها فى تقرير نظام الترخيص ، ... او رفضه . فبالنسبة لسلطة الادارة فى تقرير ن... م يفرض بقانون ، الا ان الادارة قد تفرضه بدور... ت التى لم ينص عليها الدستور او القانون ، أى ... ا بالنسبة للحريات المحددة والمعرفه فلا ... ارستها الا اذا قرر المشرع ذلك . الا ان للادارة ... ن النشاط الذى يمارس يتصل بحق استعمال المال ... ك هو ان الادارة هى التى تملك المال العام فعلي... اعتبارات المحافظة على النظام العام . ويجوز ... ا كان النشاط يتصل بالنظام العام بشكل مباشر ، د... حصرة والضارة بالصحة او المقلقة للراحة. الا انه يجب لفرض نظام الترخيص الادارى ان يكون استعمال هذه السلطة بالقدر اللازم ، والا كان استعمالها غير مشروع ويخضع تقدير ذلك لرقابة القضاء .

ومع ذلك لا يجوز حظر الانتفاع العام العادى بالاموال المخصصة لخدمة الجمهور مباشرة او تقييد هذا الانتفاع بالترخيص السابق ، وذلك لان القاعدة فى الاستعمال العام العادى هى الحرية والمجانيه . [1] اما بالنسبة لسلطة الادارة فى منح الترخيص او رفضه فهى سلطة تقديرية الا انها ليست سلطة مطلقة فهى مقيدة بعدة ضوابط ، بمعنى ان قدرة الادارة على تقدير ملاءمة اصدار او عدم إصدار قرار معين،واصداره على نحو معين مقيدة بعدة قيود .اهمها ضرورة التزام الادارة حدود اختصاصها النوعى ، وضرورة قيام قرارها على سبب صحيح ، وعلى أن تكون

---

(١) راجع فى تفصيل ذلك استاذنا الدكتور / عاطف البنا - حدود سلطه الضبط الادارى - المرجع السابق - ص ٤٨٠ الى ص ٤٩١ .

الغايه من اصداره متفقه مع الغايات العامة التى قصد المشرع تحقيقها ، والادارة تكون مقيدة باتباع الاجراءات الشكلية التى ينص عليها القانون . وعليه فان السلطة التقديرية تنحصر عملا فى قدرة الادارة على وزن وتقدير الاثر الذى يمكن ان يترتب على واقعة مادية او قانونية معينه وتقدير الوقت الملائم لاصدار القرار المتعين صدوره لمواجهة تلك الواقعة، الا ان سلطة الادارة ازاء طلبات الترخيص تكون مقيدة فى الاصل وليست تقديرية ، وذلك لان طلب الحصول على الترخيص يعتبر حقا للطالب ، واستثناء من ذلك تكون سلطة الادارة ازاء طلبات الترخيص تقديرية لا مقيدة اذا كان الترخيص المطلوب استثناء من حظر عام لا من الحرية، لانه فى هذه الحالة لا يرقى الى مرتبه الحق . فسلطة الادارة فى هذا الشان تختلف باختلاف موضوع الترخيص واثره على النظام العام ، وباختلاف اشكاله المتعدده فقد يكون على شكل قرار بقانون او قرار ادارى او عقد . ومؤدى ذلك ان سلطة الادارة ازاء طلبات الترخيص تختلف من حيث التقييد والتقدير تبعا للاسباب سالفة الذكر ، فهى خليط من التقييد والتقدير أى انها سلطة مقيدة تقديرية .

ويرى استاذنا الدكتور / عاطف البنا فى هذا الصدد إن " سلطة الادارة ازاء قرارات الترخيص الضابطة كقاعدة عامة ، سلطة مقيدة حتى ولو لم ينص القانون على شروط معينه لممارستها وذلك لان الحرية هى الاصل ، والتقييد يرد كاستثناء على هذا الاصل العام ذلك ان هذه السلطة ان لم تقيد بنصوص القانون ، فانها تتقيد بالغايه منها وبالمبادئ العامة المتعلقة بالترخيص " . [1]

<u>الطبيعة القانونية لنظام الترخيص :</u> من تعريف الترخيص يتضح انه اجراء بوليسى وقائى ، فهو اجراء مقرر لوقاية الدولة والافراد من الاضرار التى قد تنشأ من ممارسة الحريات والحقوق الفردية، او لوقاية النشاط الفردى نفسه مما يعوق تقدمه لو ترك بغير تنظيم .

---

[1] د / عاطف البنا – حدود سلطه الضبط الادارى – المرجع السابق– ص ٤٨٨ .

ولما كان الترخيص يصدر من جهة ادارية مختصه ، بعد توافر شروط واشكال محددة ، ويصدر بناء على أسباب معينه بقصد احداث اثر معين، وهو اعطاء الحق فى ممارسة الحريات والحقوق، وبالتالى فهو يعطى لطالبة مركزاً قانونيا معيناً وهو الحق فى ممارسة النشاط محل الترخيص ، ومن ثم فان طبيعته القانونية عبارة عن قرار ادارى ايجابى وصريح، فانه لا يجوز للافراد الاكتفاء بتقديم طلب بالحصول على الترخيص وانما يلزم صدورة قرار بالترخيص فعلا ، ولا يجوز للطالب مزاولة النشاط قبل الترخيص به فعلا، فمجرد مضى المدة التى حددها القانون للادارة للبت فى الطلب المقدم اليها دون اصدار الترخيص لا يعطى للطالب الحق فى ممارسة النشاط اذ ان المدة التى يحددها المشرع ما هى الا مدة تنظيمية لحث الادارة على سرعة البت فى الطلبات المقدمة اليها .

اما اذا كان القصد من تحديد هذا المدة هو السماح بممارسة النشاط بمجرد انتهائها دون الاعتراض فان الترخيص فى هذه الحالة يعتبر قد اعطى ضمنا وهذا لا يجوز الا بنص صريح من المشرع .

ولما كان الاصل هو ممارسة الحرية بدون تعليق هذه الممارسة على موافقة جهة ما، ومن ثم فان وسيلة الترخيص تعتبر قيدا على النشاط الفردى واستثناء من اصل هو الحرية ، الا ان هذه الوسيلة عندما تدخل على نظام حظر مطلق لنشاط معين تعتبر فى صالح الحرية لانها تأتى كاستثناء من حظر لامن اباحة . [1] . وفى جميع الحالات التى لا يكون الاصل فيها حظر النشاط يعتبر الحصول على الترخيص حقا للطالب وليس منحة او تسامحا وذلك على أساس أن الترخيص مكمل لممارسة الحريات .

ومن ذلك نستخلص ان الطبيعة القانونية للترخيص انه قرار ادارى من الاجراءات الوقائية للبوليس ، كما انه يعتبر حقا للطالب وليس منحه من الادارة .

---

[1] استاذنا الدكتور / عاطف البنا - حدود سلطة الضبط الادارى - المرجع السابق - ص ٤٨٠ " .

ثانيا : الاخطار :

الاخطار هو عبارة عن مجموعة من البيانات، التى يقدمها الاشخاص لجهة الادارة المختصة، ليخطرها بعزمه على ممارسة نشاط معين، بقصد تمكينها من مراقبته، واتخاذ الاجراءات اللازمة التى تمنع ضرره .

انواع الاخطار :

تنحصر انواع الاخطار من حيث سلطة الادارة فى رفضه الى نوعين:

الاول : الاخطار عن مزاولة نشاط مقدما فى خلال مدة معينه، فللادارة سلطة الاعتراض عليه اذا كان غير مستوف الشروط والبيانات المطلوبة قانونا .

الثانى : الاخطار اللاحق على ممارسة النشاط فليس للادارة سلطة الاعتراض عليه ، وانما تستقدم الشخص ليستكمل الشروط او البيانات الموضوعه سلفا .

سلطة الادارة ازاء الاخطار :

الهدف من نظام الاخطار هو تمكين الادارة من اتخاذ الاحتياطات الوقائية لحماية النظام العام، وهذه الاحتياطات لا تترتب حتما على قيام الافراد بالاخطار ، وانما هى سلطات ضبط عام مستقلة عن نظام الاخطار وليست مرتبطة قانون به . ومن ثم فانه عندما يكون للافراد حق ممارسة النشاط بمجرد القيام بالاخطار دون انتظار مدة ما ، فهنا لا يكون للادارة سلطة الاعتراض وانما يكون لها ممارسة سلطات الضبط العام ، وهذا النظام أقرب الى النظام العقابى ويتميز عن نظام الترخيص .

أما اذا كان نظام الاخطار مقترنا بحق الادارة فى الاعتراض ، فانه يقترب من نظام الترخيص ، خاصة عندما يستلزم القانون الحصول على شهادة بعدم الاعتراض ،

الا أن سلطة الادارة فى هذه الحالة تكون مقيدة بأن يكون الاخطـــار غـير مســتوف للشروط والأحكام التى قررها المشرع .

وعليه فاذا كانت سلطة الادارة فى منح الترخيص أو رفضه مقيدة بعــدة ضوابــط ، فانها ازاء الاخطار تكون اكثر تقييداً ، فهى سلطة تقتصر على مجرد التحقق من صحة البيانات الواردة فى الاخطار واستيفائه للشروط والاحكام التى قررها القانون. [١]

الطبيعة القانونية لنظام الاخطار :

(١) الاخطار نظام وقائى ، لان للادارة ازاء الاخطار سلطة المعارضة فيه ، وهذه السلطة مقررة لصالح المجتمع وحمايته من الاضرار التى قد تنتج عن ممارسة الحرية بغير استيفاء الشروط المقررة سلفا فى القانون .

ويرى البعض أنه بالرغم من ان الاخطار نظام وقائى لا يتعارض مع الحريات والحقوق المعنوية، لانه لا يقيد ممارستها الا بمقدار بسيط بالقياس الى التقييد المترتب على فرض نظام الترخيص [٢] .

ويرى استاذنا الدكتور / عاطف البنا ان " نظام الاخطار اقل تقييداً للحرية مما فى نظام الترخيص ، كما يرى - وبحق - ان " نظام الإخطار غـير المقـترن بحـق الادارة فى الاعتراض هو اقرب الى النظام العقابى ، ويتميز بوضـوح عـن نظـام الترخيص ، وعندما ترى الادارة منع استمرار النشاط المخطر عنه بالطريق الادارى ، فانها لا تستطيع ذلك الا على اساس اخر ، كحالة الضرورة أو الخطر الجسيم الحال .

---

[١] راجع الاستاذ الدكتور / عاطف البنا - حدود سلطه الضبط الادارى - المرجع السابق - ص ٤٩٢ وما بعدها

[٢] د /سعد عصفور - حرية الاجتماع فى انجلترا وفرنسا ومصر - المرجـع السـابق - ص ٢٥٦ حيث وصف نظام الاخطار بانه ليس فيه " خروج على منطق الحرية اذ لا يعدو ان يكون من قبيـل الاجراءات الوقائيـه ."

اما عندما يكون نظام الاخطار مقترنا بحق الادارة فى الاعتراض ، فانه يقترب من نظام الترخيص . الا أنه يبقى بينهما بعض الفروق ، ذلك أنه حيث يكتفى المشرع بالاخطار عن ممارسة حرية ما فانه يحدد بدقة الاحكام المقررة بشأنه سلفا وبطريقة موحدة بالنسبة لجميع الحالات ، ولا يترك طريقة تنفيذ هذه الاحكام للجهات الادارية ، وانما يوضحها ويحددها بالتفصيل حتى لا يكون للادارة فى الاعتراض على الاخطار الا اختصاص مقيد ، ومعنى ذلك ان سلطة الادارة فى الاعتراض على الاخطار مقيدة بأن يكون الاخطار غير متسوف للشروط والاحكام التى قررها المشرع ، فكما سبق القول بانه اذا كانت سلطة الادارة فى رفض الترخيص سلطة مقيدة ، فانها ازاء الاخطار تكون أكثر تقييداً . " [1]

ونرى ان نظام الاخطار يجمع بين النظامين الوقائى والعقابى، فهو وقائى نظرا لما للادارة من سلطة المعارضة على ممارسة النشاط المخطر عنه وذلك عند عدم استيفاء الشروط المقررة سلفا فى القانون ، وهو عقابى عندما لا يكون للادارة سلطة الاعتراض

(٢) نظام الاخطار أقل تقييداً للحرية من نظام الترخيص ، بل أنه فى حالة عدم اقتران نظام الاخطار بحق الادارة فىالمعارضة فى ممارسة النشاط فلا يكون مقيداً للحرية ، ويكون بامكان الافراد ممارسة النشاط بمجرد القيام بالاخطار دون انتظار مدة معينة .

اما عندما يكون نظام الاخطار مقترنا بحق الادارة فى الاعتراض ، فانه يقترب من نظام الترخيص ، الا أن الاخطار ليس طلبا أو التماسا بالموافقة على ممارسة الحرية ، وإنما هو مجرد بيانات تقدم لجهة الادارة المختصة حتى تكون على علم مقدما بما يراد ممارسته من نشاط ، والاصل فى الاخطار الذى يخول الادارة حق الاعتراض أنه يجوز للاقرار مزاولة النشاط بمجرد مضى المدة التى حددها القانون لان سكوت الادارة خلال المدة المحددة قانونا يعتبر عدم اعتراض . وذلك على خلاف

---

[1] د / عاطف البنا – حدود سلطه الضبط الادارى – المرجع السابق ص ٤٩٢ ، ٤٩٣ .

نظام الترخيص حيث لا يجوز مزاولة النشاط قبل الترخيص به فعلا حتى لـــو حـــدد القانون مدة للرد على طلب الترخيص وسكتت الادارة عن الرد فى المدة المحـــددة ، اذا أن هذه المدة هى مجرد حث الادارة على سرعة اتخاذ قرارها بالقبول أو الاعتراض ، ومن ثم فانه يتعين ، لامكان ممارسة النشاط ، صدور قرار ايجابى بالترخيص . [1]

وعلى اية حال فان نظام الاخطار لا يعتبر اصلا مقيداً للحرية ، الا اذا اقـــترن بحق الادارة فى الاعتراض خلال مدة معينة ، هنا يعتبر الاخطار مقيداً للحرية خـــلال مدة الاعتراض الا أن هذا القيد قد يمتد اذا استعملت الادارة حقها فى الاعتراض .

(٣) الاخطار يصدر من الافراد على عكس الترخيص يصدر من جهة الادارة .

(٤) الاخطار غير قابل للالغاء ، ويكسب الشخص حقا فى ممارسة النشـــاط المخطـــر عنه دون تعديل الا اذا تعدلت الظروف التى كانت ، قائمة وقت الاخطار . وفى هـــذه الحالة يجب تجديدة والقيام باخطار جديد يحدد فيه الظروف الجديدة وهو فى ذلك مثـــل الترخيص فالاصل فيه عدم الغائه الا اذا تغيرت الظروف أو كان من الاصل مخالفـــا للقانون ، فهو قابل للالغاء اداريا أو بحكم قضائـــى .

(٥) الاخطار الذى يعطى الادارة حق الاعتراض، يجوز للفرد فـــى هـــذه الحالـــة ان يمارس النشاط بمجرد مضى المدة المحددة قانونا لان السكوت من جانب الادارة هنـــا يعتبر عدم اعتراض ، وذلك على عكس الترخيص فيلزم صدور قرار صريـــح فعـــلا ليمارس الافراد النشاط حتى لوحدد القانون مدة للرد على طلب الترخيص والـــتزمت الادارة الصمت . لان المقصود هنا هو حث الادارة على سرعة البت فى الطلب وليس جواز ممارسة النشاط بمجرد مضى المدة المحددة ، ويرى استاذنا الدكتور / عـــاطف البنا ان " نظام الاخطار ينطبق بالنسبة للحريات الاصل فيها ان لا تتوقف ممارســـتها على الاذن السابق من جانب الادارة كالحريات المعنوية . والمشـــرع يفـــرض نظـــام

---

[1] د / عاطف البنا - حدود سلطه الضبط الادارى - المرجع السابق - ص ٤٩٢ وما بعدها .

الاخطار على عدد من مظاهر تلك الحريات - حرية الاجتماعات العامة ، وتكوين الجمعيات ، وتكوين النقابات العمالية - لتمكين الادارة من اتخاذ الاحتياطات اللازمة والاعتراض على النشاط اذا لم يكن مستوفيا الشروط المقررة او لم يكن فى استطاعتها حماية النظام العام بالوسائل والاحتياطات التى لديها . ويكون للافراد بالتالى مزاولة النشاط اذا لم تعترض الادارة خلال المدة المحددة لها . " [1]

بعد أن أشرنا الى نظامى الترخيص والاخطار باعتبارهما من اهم الوسائل التى تلجأ اليها الادارة فى تقييد ممارسة الحرية يتسع لنا المجال للخوض فى **شروط انعقاد الاجتماع العام .**

اولا : اخطار الادارة :

نصت المادة الثانيه من القانون على هذا الاخطار ، حيث نصت على انه :-

" يجب على من يريد تنظيم اجتماع عام ان يخطر بذلك المحافظة أو المديرية فاذا كان يراد عقد الاجتماع خارج مقر المحافظة أو المديرية اخطر سلطة البوليس فى المركز ويكون الاخطار قبل عقد الاجتماع بثلاثة ايام على الاقل ، وتنقص هذه المدة الى اربع وعشرين ساعة اذا كان الاجتماع انتخابيا ."

فقد حددت هذه المادة السلطة التى يتقدم اليها بالاخطار وهى المحافظة أو المديرية اذا كان الاجتماع داخل مقر أحدهما ، اما اذا كان الاجتماع خارج مقرهما فيقدم الاخطار الى البوليس فى المركز .

وقد اشترط المشرع ان يقدم الاخطار قبل موعد الاجتماع بثلاثة ايام على الاقل،وتقل هذه المدة الى اربع وعشرين ساعة فى حالة الاجتماع الانتخابى .

---

[1] د / عاطف البنا - حدود سلطه الضبط الادارى - المرجع السابق - ص ٤٩٥ .

وقد حددت المادة الثالثة من ذات القانون البيانات التى يجب ان يشملها الاخطار حيث نصت على أنه " يجب ان يكون الاخطار شاملا لبيان الزمان والمكان المحددين للاجتماع ولبيان موضوعة ، ويجب ان يبين به كذلك اذا كان الغرض منه محاضرة او مناقشة عامة أو اذا كان الاجتماع انتخابيا . كما يجب ان يتضمن بيان تأليف اللجنة المنصوص عليها فى المادة السادسة وذلك استداركا للحالة التى لا ينتخب فيها المجتمعون لجنة ويجب أن يوقع على الاخطار من خمسة أو من اثنين اذا كان الاجتماع انتخابيا من اهل المدينة او الجهة التى سيعقد فيها الاجتماع المتواطنين فيها المعروفين بين اهلها بحسن السمعة المتمتعين بالحقوق المدنية والسياسية ، ويبين كل من هؤلاء الموقعين فى الاخطار اسمه وصفته وصناعته وحل توطنه " .

من هذا النص يتضح ان البيانات التى يجب أن يشتمل عليها الاخطار هى :-

(١) موضوع الاجتماع ، والغرض منه مع بيان عما اذا كان الغرض هو محاضرة او مناقشة او اجتماع انتخابى ، ومن الطبيعى ان يكون الغرض مشروع [١] .

(٢) تشكيل اللجنة المسئولة عن تنظيم الاجتماع .

(٣)الزمان والمكان المحددان لانعقاد الاجتماع .

(٤) توقيعات خمسة افراد او اثنين فى حالة الاجتماع الانتخابى من المتوطنين من اهل المدينة أو الجهة التى سيعقد فيها الاجتماع والمعروفين بين اهلها بحسن السمعة والمتمتعين بالحقوق المدنية والسياسية ، مع توضيح اسم كل منهم وصفته وصناعته ومحل توطنه .

---

[١] وفى ذلك ذهبت محكمة القضاء الادارى " دائرة منازعات الافراد والهيئات " بجلسة ١٩٨٥/٧/٩ فى الدعوى رقم ٥٠١٤ لسنة ٣٩ ق الى أنه " وحيث ان الغرض من الاجتماع على النحو الذى حدده المدعى فى الاخطار الموجه الى المدعى عليه انما يتعلق اساسا بالاحتفال بمناسبة تنزيل القران الكريم .. وهذا الغرض مشروع فى ذاته ... ومن ثم فلا يجوز مصادرة حقه فى الدعوة الى مثل هذا الاجتماع " .

الا انه يجوز التوقيع على الاخطار من فرد واحد ينوب عن الباقين ، وفى ذلك ذهبت محكمة القضاء الادارى الى انه " لا يقدح فى ذلك ما تثيره جهة الادارة فى مذكرة دفاعها من أن الاخطار الذى ارسله المدعى الى الادارة بطلب عقد الاجتماع لم يوقع من خمسة افراد ذلك ان المدعى قد وقع الاخطار بوصفه رئيسا لجمعيه الهداية الاسلامية وبهذه المثابة فهو ينوب عن اعضاء الجمعيه بصفاتهم المذكورة . [1]

وبعد عرض نظامى الترخيص والاخطار ، وعرض مواد قانون الاجتماعات العامة الخاصة بالاخطار . لانكون متجاوزين اذا وصفنا تلك المواد بالتشدد والذى لا نجد مبررا له فان هذه المواد تحمل فى طياتها مزيد من القصور والتشدد فى البيانات المطلوبه لاقامة اجتماع سواء كانت من حيث تضمين البيانات توضيح لموضوع ، وغرض الاجتماع ، والمدة المحددة بثلاثة ايام ، او اربع وعشرين ساعة اذا كان الاجتماع انتخابيا .

واذا كان المشرع قد أسرف فى فرض البيانات المطلوبة فى الاخطار عن عقد الاجتماع العام فالعبرة ليست بكثرة أو قلة البيانات لكونها مجرد بيانات ،الا أن العبرة بالشروط التى تعطى الادارة سلطة تقديرية ، هذه الشروط التى قد تخضع عقد الاجتماع العام لنظام الترخيص تحت ستار اخضاعه لنظام الاخطار ، ونحن نرى ان ما فعله المشرع من اشترط ان يكون الموقعين على الاخطار من المعروفين بحسن السمعة ، يعطى للادارة سلطة تقديرية فى الاعتراض على الاخطار ، وهذا يؤدى فى حقيقته الى اخضاع حرية الاجتماع العام لنظام الترخيص الذى يقضى على هذه الحرية تدريجيا .

هذا بالاضافة الى أن المشرع قد اشترط ان يقدم الاخطار قبل مواعد الاجتماع بثلاثة ايام وذلك فى غير الاجتماعات الانتخابية ، ونحن نرى انه اذا كان الغرض من هذه المدة اعطاء جهة الادارة فسحة من الوقت لاتخاذ الاجراءات الضرورية للمحافظة

---

[1] حكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ٣٧٧٠ لسنة ٤٠ ق الصادر فى ١٩٨٦/٦/٥ .

على النظام العام، لا يستدعى كل هذه المدة بل أن ذلك قد لا يستغرق الا ساعات قليلة قد لا تصل الى اليوم الواحد ، ومن ثم فاننا نرى قصر هذه المدة الى يوم واحد قبل عقد الاجتماع ، حتى لا نشدد على راغبى عقد الاجتماع .

وما يؤيد رأينا أن المشرع قد أسرف فى البيانات المطلوبة فى الإخطار،فأنه طلب تحديد موضوع الاجتماع والغرض منه ، ونحن نرى أن كل ذلك مترادفات لا يقصد منها الا التشديد والتقييد الذى لا مبرر له .

ثانيا : مكان وزمان انعقاد الاجتماع العام :

نظمت المادة الخامسة من القانون مكان وزمان انعقاد الاجتماع العام حيث نصت على انه " لا يجوز عقد الاجتماعات فى اماكن العبادة او فى المدارس او فى غيرها من محال الحكومة الا اذا كانت المحاضرة او المناقشة التى يعقد الاجتماع لاجلها تتعلق لغاية أو الغرض مما خصصت له تلك الاماكن والمحال .

ولا يجوز على اية حال أن تمتد هذه الاجتماعات الى ما بعد الساعة الحادية عشرة ليلا الا بأذن خاص من البوليس " .

ومن ذلك يتضح ان المشرع قد أعطى الحق للافراد فى تحديد اماكن عقد اجتماعتهم العامة، ولكن هذه المادة حظرت عقد الاجتماعات فى أماكن العبادة او فى المدارس او غيرها من محال الحكومة الا أنه يستثنى من هذا الحظر اذا كان الاجتماع محاضرة او مناقشة تتعلق بغاية او غرض مما خصصت له تلك الاماكن أو المحال .

كما أنه يحظر الاجتماع فى الطريق العام وذلك بمفهوم المخالفة للمادة الثامنة من القانون التى اعتبرت الاجتماعات العامة هى كل اجتماع فى مكان أو محل عام او خاص ولم تنص هذه المادة على الاجتماع فى الطريق العام .

وقد اشترطت الفقرة الثانيه من المادة الخامسة الا يمتد الاجتماع العام الى مـــا بعد الساعة الحادية عشرة ليلا الا باذن خاص من البوليس . وهذا يتفق مـــع القـــانون الفرنسى ، الا ان القانون الفرنسى مد مدة الاجتماعات فى الاماكن التى يتـــأخر فيـــها مواعيد الاغلاق الى ميعاد اغلاقها دون أذن بذلك من سلطة البوليـــس .

ثالثا : اللجنة المسئولة عن تنظيم الاجتماع :-

من الشروط التى اشتراطها المشرع لتنظيم اجتماع عام هو تشكيل لجنة تكـون مسئولة عن تنظيم الاجتماع حيث نص فى المادة السادسة من القانون على أنه : " يجب ان يكون للاجتماع لجنة مؤلفة من رئيس ومن اثنين من الاعضاء على الاقل وعلـــى هذه اللجنة المحافظة على النظام ومنع كل خروج على القوانين ، كمـــا ان عليـــها ان تحفظ للاجتماع صفته المبينه فى الاخطار وان تمنع كل خطاب يخالف النظام العـلم أو الاداب أو يشتمل على تحريض على الجرائم .

فاذا لم ينتخب المجتمعون لجنة تكون اللجنة مؤلفة من الأعضاء المبينين فـــى الاخطار . "

ومن ذلك يتضح ان كل اجتماع عام يجب ان يشكل له لجنة تتكون من ثلاثـــة افراد على الاقل برئاسة احدهم وعضوية الاخرين ، وأنه طبقا للمادة الثالثة من القانون يجب ان يذكر تشكيل هذه اللجنة فى الاخطار الموجه الى الادارة .

وهذه اللجنة لا يشترط فى تشكيلها ان تكون منتخبه وهذا مـــا تؤكـــدة الفقـــره الاخيرة من المادة السادسة سالفة الذكر والتى نصت فى عبارتها " فـــاذا لـــم ينتخـــب المجتمعون لجنة تكون اللجنة مؤلفة من الاعضاء المبينين فى الاخطار .."

ومن واجبات هذه اللجنة المحافظة على النظام ، ومنع الخروج على القوانين ، والمحافظة على صفة الاجتماع المبينه فى الاخطار ، ومنع أى خطا يخـــالف النظـــام العام أو الاداب أو يشتمل على تحريض على الجرائم . ومن الملاحظ أن بيان تشـــكيل

اللجنة فى الاخطار ليس بالأمر الجوهرى فيه، حيث أنه اذا لم تشكل هذه اللجنة تكـون مكونه من الاعضاء الموقعين على الاخطار بقوة القانون وذلك كما ورد فـــى عجـز المادة السادسة . [1] وفى هذه الحالة يصبح عدد أعضاء اللجنة خمســة أعضــاء فــى الاجتماعات العادية ، بينما يصبح فى الاجتماعات الانتخابية اثنين فقط حيث أوجبـــت المادة الثالثة توقيع اثنين فقط على الاخطار فانه فى حالة عدم تشكيل اللجنـــة فتصـــير مشكلة من العضوين الموقعين على الاخطار ، وبذلك نكون امام مخالفة لصدر المـــادة السادسة التى اشترطت ان تكون اللجنة مشكلة من ثلاثة اعضاء على الاقل .

---

[1] وفى ذلك ذهبت محكمـــة القضـــاء الادارى " دائـــرة منازعـــات الافـــراد والـــهيئات " بجلســة ١٩٨٣/١٢/٢٨ فى الدعوى رقم ١٢٥٤ لسنة ٣٨ ق الى انه " يبين من ظاهر هذا النـــص أن عـــدم تشكيل تلك اللجنة لا يحول دون امكان عقد الاجتماع العام ، لان ارادة المشرع حلـــت محـــل ارادة المواطنين الراغبين فى عقد اجتماع عام فعبر المشرع عن ارادتهم حكما بان جعل تشكيل تلك اللجنـــة على النحوالوارد فى عجز هذه المادة اذا لم يقم المجتمعون بتشكيلها " .

الفرع الثانـــــى
قيود حرية الاجتمـــاع العـــــام

لقد ضيق المشرع من حرية الاجتماع العام تضيقا لا مثيل له فى فرنسـا او انجلترا على النحو السابق ذكره فى الباب الاول من الرسالة . وذلك باعطاء هيئات الضبط الادارى سلطات واسعة ازاء حرية الاجتماعات العامة . هذه السلطات تتمثل فى سلطة منع الاجتماع قبل انعقاده ، وسلطة حضـــور الاجتمـــاع وســـلطة حـــل الاجتماع اثناء انعقاده .

الا انه قبل تناول هذه السلطات بشئ من التفصيل نشير الى ما سبق ذكـــره من أن المشرع بمقتضى المادة ٨ من القـــانون رقـــم ١٤ لســـنة ١٩٢٣ المعدلـــه بالمرسوم بقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٩ قد أعطى الحق لهيئات الضبط الادارى فـــى أصباغ صفة الاجتماع العام على الاجتماع الخاص لأى ظرف تراه هذه الـــهيئات . وهذا ما يؤدى الى تقيد حرية الاجتماع وذلـــك بفـــرض هيئـــات الضبـــط الادارى سلطاتها على أى اجتماع تريد ان تفرض سلطاتها عليه بدعوى أنه اجتمـــاع عـــام وليس خاص . وهذه السلطات التى تفرضها هيئات الضبط الادارى إنما هـــى فـــى حقيقتها قيود تشل حرية الاجتماع .

<u>قيود حرية الاجتماع العام</u> :-

<u>اولا</u> :- <u>منع الاجتماع العام</u> :

أعطى المشرع لهيئات الضبط الادارى سلطة منع الاجتمـــاع العـــام قبـــل انعقاده حيث نص فى المادة الرابعة من القانون على انه " يجوز للمحافظ أو المديـــر أو لسلطة البوليس فى المركز منع الاجتماع اذا رأوا أن من شأنه أن يترتب عليـــه

اضطراب فى النظام أو الأمن العام بسبب الغايه منه أو بسبب ظروف الزمان والمكان الملابسه له أو بأى سبب خطير على ذلك .

ويبلغ اعلان المنع الى منظمى الاجتماع أو الى أحدهم بأسرع ما يستطاع وقبل الموعد المضروب للاجتماع بست ساعات على الاقل . ويعلق هذا الاعلان على باب المحافظة أو المديرية أو المركز وينشر فى الصحف المحلية اذا تيسر ذلك ويجوز لمنظمى الاجتماع أن يتظلموا من أمر المنع الى وزير الداخليه فاذا كان الامر صادرا من سلطة بوليس المركز فيقدم التظلم الى المدير اما الاجتماعات الانتخابيه فلا يجوز منعها ابدا " .

مفاد ذلك ان المشرع أعطى لهيئات الضبط الادارى ، الممثلة فى المحافظ أو مدير الامن أو رجل البوليس العادى ، حق منع الاجتماع العام قبل انعقاده .

فقد ساوى المشرع بين كافة رجال الضبط الادارى مع اختلاف دراجاتهم الوظيفية فيما يتعلق باصدار قرار منع الاجتماع ، وهذا يعتبر قيداً واضحاً لحرية الاجتماعات العامة ، هذا بالاضافة إلى أن المشرع لم يحدد أسباباً معينة لمنع الاجتماع . فبعد أن حدد بعض أسباب منع الاجتماع أطلق هذه الاسباب بالنص بعبارة فضفاضة لم تحدد اسباب معينه للمنع حيث عقب بعبارة (أو بأى سبب خطير غير ذلك) .

ونحن نرى أنه رغم ذلك فانه يجب أن تكون أسباب المنع تتعلق بالنظام العام ، وأن تكون تحت رقابة القضاء الذى له أن يتحقق من صحة السبب ماديا وقانونيا .

والمشرع اشترط أن يعلن قرار المنع لمنظمى الاجتماع او لأحدهم قبل الاجتماع بست ساعات على الاقل،يبين من ذلك ان المشرع اراد تضيق الخناق على منظمى الاجتماع ، حيث توجد صعوبة فى ابلاغ جميع منظمى الاجتماع بقرار المنع قبل انعقاد الاجتماع بست ساعات .

كما ان المشرع أعطى هيئات الضبط الادارى الحق فى منع الاجتماع قبل الموعد بست ساعات على ان يبلغ هذا المنع لمنظمى الاجتماع بأسرع ما يستطاع ويعلق هذا الاعلان على باب المحافظة او المديرية أو المركز وينشر فى الصحف المحلية . ولنا أن نتسأل هل الست ساعات تكفى لهذه الامور ؟ وهل هذا الابلاغ يعوض منظمى الاجتماع ما تحملوه من نفقات فى تجهيز الاجتماع وعن المجهود المبذول فى ذلك التجهيز ؟

ومما يخفف من هذا القيد ما أعطاه المشرع من حق التظلم من أمر المنع وهذا التظلم يقدم الى وزير الداخليه ، أو الى مدير الامن وذلك اذا كان أمر المنع صادرا من سلطة بوليس المركز ، هذا بالاضافة الى حق اقامة دعوى الالغاء امام مجلس الدولة بما له من اختصاص بالغاء ووقف تنفيذ القرارات الادارية التى تصدر مخالفة للقانون وذلك طبقا لقانون انشاءه رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ وتعديلاته . ونشير هنا الى اول حكم صدر عن مجلس الدولة بشأن حرية الاجتماع وكانت وقائع الدعوى تتمثل فى ان ممثلى هيئات ثلاث هى الاخوان المسلمون والحزب الوطنى والحزب الاشتراكى ، تقدموا الى محافظ الاسكندرية باخطار عن اجتماع ازمعوا عقده يوم ١١ يوليو سنة ١٩٥١ بمناسبة ذكرى ضرب الانجليز للاسكندرية بمدافعهم فى اليوم نفسه من سنة ١٨٨٢ . على ان البوليس ابلغهم فى يوم ١٠ يوليو ان وزير الداخلية قرر منع الاجتماع . فأقاموا دعوى امام المجلس يطلبون فيها بوقف تنفيذ هذا القرار استنادا الى أنه قد انطوى على اساءة استعمال لسلطة المنع ومن ثم وقع مخالفا للقانون . وأجاب المجلس المدعين الى طلبهم بهذا الحكم . ومن حيث إنه وإن كانت المادة المشار اليها قد خولت الحكومة حق منع الاجتماع الا انها جعلت ذلك مقيدا بأن يكون من شأن الاجتماع ان يترتب عليه اضطراب فى النظام العام بسبب الغايه منه أو بسبب ظروف الزمان والمكان الملابس له أو بأى سبب خطير غير ذلك .

ويتبين من ذلك ومن تقصى الاعمال التحضيرية للدستور ان سلطة الحكومة فى هذا المنع هى قيدا استثنائى وارد على اصل حق هو إحدى الحريـــات العامـــة فيجب والحالة هذه ان يفهم القيد المذكور فى اضيق حدوده فلا تستعمله الحكومة الا للضرورة القصوى وذلك عندما يقوم لديها اسباب حقيقيه لها سندها من الواقع تـــدل على ان مثل هذا الاجتماع من شانه حقا الاخلال بالامن العام - وهى فى هذا الشأن تخضع لرقابة المحكمة حتى لا يبدد الحق ذاته تحت ستار الرخصه الاستثنائية ...

ومن حيث إنه مما يجب التنبيه اليه أن حق الاجتماع ليس منحه من الادارة تمنعها او تمنحها كما تشاء - بل هو حق أصيل للناس اعترف به القـــانون وأكـــده الدستور ولذا فهو لا يقتضى طلبا من قبل صاحب الشأن ولا يلزم لنشوئه صـــدوره قرار الادارة بالترخيص به ... كما ان الفصل فى هذه الدعوى انما يتحـــدد علـــى اساس الواقعه التى كانت مثار القرار المطعون فيه وعلى مقتضـــى مـــا حصلتـــه المحكمة من تحديد هذا الواقع واستظهار النقط القانونيه التى أثارها النزاع - ومـــا دام قد استبان مما تقدم أنه لم يكن ثمة عند تقديم هذه الدعوى من الاسباب الحقيقيـــه ما يبرر تعطيل هذا الحق فانه يتعين ازالة المانع من استعماله ووقف تنفيذ القـــرار الادارى بالاستمرار فى منع الاجتماع على ان يخطر المدعون الادارة بالزمان الذى يزمعون عقده فيه ومكانه وسائر البيانات الاخرى التى يتطلبـــها القـــانون دون ان يكون للحكومة منع هذا الاجتماع للاسباب التى تذرعت بها من قبل واســـتظهرتها المحكمة ولكن دون اخلال بحقها فى منع الاجتماع اذا ظهرت اسباب جديدة حقيقيـــة وخطيرة تبرر هذا المنع وفقا للقانون وتكون فى ذلك خاضعه لرقابة المحكمة علـــى الوجه المبين آنفا " . (١)

---

(١)مجموعة احكام القضاء الادارى - السنة الخامسة - القضية رقم ١٣٢٠ لسنة ٥ ق - الصادر بجلسة ١٩٥١/٧/٣١ ص ١١٥٠ - ١١٥١ - هذا الحكم قد جانبه الصواب فى الفقرة الاخيرة منه حيث اعطى للادارة فرصه سانحة لتستند الى اتفه الاسباب لمنع الاجتمـــاع بمقولةانـــها اسباب حقيقيه وخطيرة دون ان تكون كذلك فعلا ولا يخفف من ذلك عبارة " وتكون فـــى =

وان كان هذا يخفف من القيد الذى يقع على حرية الاجتماع العام الا ان ذلك قد يأخذ وقتا للفصل فى تلك الدعوى وقد تصدر احكام بوقف تنفيذ تلك القرارات بعد فوات الموعد المحدد بعقد الاجتماع . كما انه لا يغير من الامر شيئا - تقيد الحرية - ما نص عليه المشرع من حظر منع الاجتماعات الانتخابيه فانها تشمل طائفة محدودة ، فضلا عن التضييق الوارد فى المادة الثامنه بتحديد شروط هذه الاجتماعات ، بالاضافة الى القيود الواردة بقرار وزير الداخليه رقم ٣٧٩ لسنة ١٩٨٤ بشأن تنظيم الدعاية الانتخابيه . (١)

ثانيا :- حضور هيئات الضبط الادارى للاجتماع العام :

توسع المشرع فى التضيق على حرية الاجتماع وذلك بان اعطى لسلطة الضبط الادارى حق حضور الاجتماع العام حيث نص فى الفقرة الاولى من المادة السابعه من القانون على ان " للبوليس دائما الحق فى حضور الاجتماع لحفظ النظام والامن ولمنع كل انتهاك لحرمه القانون ويكون من حقه أن يختار المكان الذى يستقر فيه " .

يبين من ظاهر النص سالف الذكر أن حضور البوليس مقرر لتمكين الافراد من ممارسة حقهم فى الاجتماع العام ولحماية هذه الحرية ومنع أى عدوان يقع على هذه الحرية او على منظمين الاجتماع الا ان واقع الامر يكشف عن مقصود المشرع . فالمشرع اطلق العنان لسلطة البوليس وذلك بنصه " للبوليس دائما الحق فى الحضور " وبنصه كذلك " يكون من حقه ان يختار المكان الذى يستقر فيه "

=ذلك خاضعه لرقابة المحكمة " اذا ان الادارة تتذرع باسباب واهيه لمنع الاجتماع تكون من وجهة نظرها اسباب حقيقية وخطيرة . وثم تعرض على رقابة القضاء وسيأخذ القضاء وقته للفصل فيها مما يساعد جهة الادارة على تحقيق هدفها فى منع الاجتماع واضرار المجتمعين ولكن ذلك لا يقلل من شان هذا الحكم وخاصة وانه اول حكم صدر بصددر حرية الاجتماع .

(١) راجع نصوص قرار وزير الداخليه - الوقائع المصرية - العدد ٧٦ - تابع فى ١٩٨٣/٣/٢٨

بمعنى أن المشرع ترك المجال مفتوحاً أمام البوليس فى اختيار المكان الذى يـــراه مناسبا له وعدد قوات البوليس التى تحضر الاجتماع وهذا بسبب ازعاجاًص للافراد المشتركين فى الاجتماع وقد يختارون مكاناً يقلق المتحدثين مما يؤدى الـــى عـــدم تمكينهم من القاء الخطب المراد القاؤها فى الاجتماع . وهذا النص معناه الحقيقـــى مصادرة هذا الحق فهذا القيد يؤدى الى عدم التمكين الفعلى لممارسة هذا الحـــق . وهذا النص قد يتخذ كحجة لتعطيل الاجتماع كأن يجلس احد رجال البوليس فـــوق منصة الخطابة .

وهذه الواقعه حدثت فعلا . [1] اذ قال احد اعضاء مجلس النواب " رأينا فى الانتخابات السابقة أن بعض الضباط كانوا يجلسون بقصد المعاكسة والمشاكسة فوق منصة الخطابة ارتكانا على العبارة ... (ويكون من حقه ان يختار المكـــان الـــذى يستقر فيه) . بلغ من امر بعض الضباط انهم كانوا يجلسون فوق منصه الخطابه ، واكتفاهم محاذين لكشف الخطيب كانهم يحصون كلماته وانفاسه "

ونحن نعترض على حضور البوليس للاجتماع فهذا يترتب عليه نوع مـــن المضايقة فان لم تكن مضايقة مادية - كما سبق ان ذكرنا - فهى مضايقة معنوية لما يمثله البوليس من سلطة وتشدد فى المنع والحرمان من الحقوق وخاصة فى مصـــر عكس الدول الديمقراطية حيث يمثل البوليس الحفاظ على الحقوق ومنع أى انتـــهاك يمكن أن يمس ممارستها أو يقلل من استخدامها . كما ان هذا النص يحمل فى طياته عبارات فضفاضه مرنه وتدخل تحت مسميات كثيرة تجعل من اقامـــة الاجتمـــاع اكذوبه أو تجعله من المستحيلات .

ثالثا : فض الاجتماع العام :-

---

[1] مجموعة مضابط الانعقاد العادى الثالث - مضابط مجلس النواب - المجلد الاول - المضبطـــة التاسعة - جلسة ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٢٧ ، ص ١٢٣

لم يكتف المشرع بالتضيق على الاجتماعات العامة بمنعها او بحضور سلطات الضبط الادارى لها بل توسع فى القيود على حرية ممارسة الاجتماع العام وذلك بان أعطى لرجال الشرطة الحق فى حل الاجتماع حيث نص فى الفقرة الثانيه من المادة السابعه على انه :- " ويجوز له- البوليس - حل الاجتماع فى الاحوال الاتيه :-

(١)اذا لم تؤلف لجنة للاجتماع أو اذا لم تقم اللجنة بوظيفتها .

(٢)اذا خرج الاجتماع عن الصفه المعينه له فى الاخطار .

(٣)اذا القيت فى الاجتماع خطب او حدث صياح او انشدت اناشيد مما يتضمن الدعوة الى الفتنه أو وقعت فيه اعمال آخرى من الجرائم المنصوص عليها فى قانون العقوبات او فى غيره من القوانين .

(٤)اذا وقعت جرائم اخرى فى اثناء الاجتماع .

(٥)اذا وقع اضطراب شديد . "

من هذه الاحوال التى يجوز فيها حل الاجتماع يتضح مدى تقيد هذه الحرية وذلك على النحو التالى :-

(١)ان من اول الاحوال التى يجوز فيها فض الاجتماع هو اذا لم تؤلف لجنة للاجتماع رغم ان المادة السادسة من ذات القانون قد نصت على انه " يجب ان يكون لكل اجتماع لجنة مسئولة عن تنظيم الاجتماع واذا لم ينتخب المجتمعون لجنة تكون اللجنة مؤلفة من الاعضاء المبينين فى الاخطار " من ذلك يتضح التناقض الذى وقع فيه المشرع فبعد ان وضع حكما فى المادة السادسة لحالة عدم انتخاب لجنة مسئولة وهو كون اللجنة مؤلفة فى هذه الحالة من الاعضاء المبينين فى الاخطار ، عاد المشرع فى المادة السابعه ووضع حكما اخر متناقضا مع هذا الحكم حيث اجاز للبوليس فض الاجتماع لعدم تأليف لجنة الاجتماع . وهذا ان دل على شئ انما يدل على تقيد المشرع لممارسة حرية الاجتماع .

(٢)اجاز المشرع فض الاجتماع نتيجة الخروج عن الصفة المعينه له فى الاخطار ، الا انه قد يخرج الاجتماع عن هذه الصفة دون اخلال بالنظام العام ، وذلك مثل تحول موضوع المناقشة فى الاجتماع من الاحتفال بمناسبة دينيه الى مناسبة اخرى قوميه . فما هو الاخلال فى هذا التحول . من ذلك يتضح مدى تقيد المشرع لممارسة حرية الاجتماع خاصة اذا كان الدافع الى فض الاجتماع مثل هذا السبب وكثيرا ما تلجأ الادارة الى فض الاجتماع متذرعه باسباب واهيه .

يبين مما سبق ذكره ان المشرع خول للادارة سلطة فض الاجتماع فى احوال عديدة لا تحقق فيها ضرورة المحافظة على الامن العام لان هذه الامور لا تكفى بذاتها ان تلجأ الادارة الى فض الاجتماع ما لم يحدث ما يهدد او يخل بالامن العام بالفعل .

الفرع الثالث

العقوبات المقررة

على مخالفة قانون الاجتماعات العامـــة

نظمت المادة ١١ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ والمعدلـــة بالاضافـة بالرسوم بقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٩ العقوبات المقررة على مخالفـــة احكـام ذات القانون حيث نصت بعد التعديل على ان :-

" الاجتماعات أو المواكب أو المظاهرات التى تقام أو تسير بغير اخطـــار عنها أو رغم الامر الصادر اليها بمنعها يعاقب الداعون اليها والمنظمون لها وكذلك اعضاء لجان الاجتماعات بالحبس مدة لا تزيد على ستة شهور وبغرامة لا تتجـلوز مائة جنيه مصرى او باحدى هاتين العقوبتين .

ويحكم بهذه العقوبات ايضا اذا كان الداعـون او المنظمـون لاجتمـاع أو لمواكب او لمظاهرة سواء اخطروا عنها أو لم يخطروا قد استمروا فى الدعوة لـها او فى تنظيمها بالرغم من منعها .

وكل شخص يشترك رغم تحذير البوليس فى اجتماع أو موكب أو مظـلهرة لم يخطر عنها أو صدر الامر بمنعها او يعصى الامر الصـادر الـى المجتمعيـن بالتفرق يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على شهر وبغرامة لا تزيد على عشرين جنيـها او بأحدى هاتين العقوبتين .

وفى الحالة المشار اليها فى الفقرة الثانيه من هذه المادة يحكـم بالعقوبـات المذكورة فى الفقرة السابقة على الاشخاص الذين شرعون فى الاشتراك فـى تلـك الاجتماعات او المواكب او المظاهرات .

اما المخالفات الاخرى لهذا القانون فيعاقب عليها بالحبس لمدة لا تزيد على سبعة ايام وبغرامة لا تزيد على مائة قرش او باحدى هاتين العقوبتين .

ولا يحول تطبيق احكام هذه المادة دون توقيع عقوبة اشد عن الاعمال ذاتها مما يكون منصوصا عليه فى قانون العقوبات او فى القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ الخاص بالتجمهر او فى اى قانون اخر من القوانين المعمول بها . " [١] وباستقراء هذه المادة نجد ان المشرع قد نص على ثلاثة انواع من العقوبات وهى:-

(١)عقوبة الحبس لمدة لا تزيد على ستة شهور وغرامة لا تجاوز مائة جنيه مصرى او باحدى هاتين العقوبتين ، وهذه العقوبة يقضى بها على كل من يدعو أو ينظم أو يستمر فى الدعوة او التنظيم لقيام اجتماع عام بغير اخطار او رغم الامر الصادر بمنعه ويعاقب بهذه العقوبة ايضا اعضاء لجنة هذا الاجتماع

(٢)عقوبة الحبس لمدة لا تزيد على شهر وبغرامة لا تزيد على عشرين جنيها أو باحدى هاتين العقوبتين ، وهذه العقوبة يقضى بها على كل شخص يشترك او يشرع فى الاشتراك فى اجتماع عام لم يخطر عنه او صدر امر بمنعه او صدر امر بفض الاجتماع .

(٣)عقوبة الحبس لمدة لا تزيد على سبعة ايام وبغرامة لا تزيد على مائة قرش او باحدى هاتين العقوبتين ، وتوقع هذه العقوبة فى حالة حدوث أى مخالفات أخرى غير المخالفات السابق ايضاحها .

الا ان تحديد هذه العقوبات لا يمنع من توقيع أى عقوبة اشد على ذات الاعمال التى يكون منصوص عليها فى اى قانون أخر سواء كان قانون العقوبات او القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ الخاص بالتجمهر او غيرها من القوانين .

---

[١] تم اضافة الفقرتان الثانيه والرابعه من المادة ١١ بالمرسوم بقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٩ المعدل لاحكام قانون الاجتماعات العامة رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ .

يتضح من السرد السابق ان المشرع قد ساوى فى العقاب بين من يدعو وينظم لقيام الاجتماع العام بدون اخطار عنه او رغم الامر الصادر بمنعه وبين من يستمر فى الدعوة وتنظيم الاجتماع هذا من جهة . وساوى من جهة اخرى بين من يشارك فى الاجتماع العام بدون اخطار او صدر امر بمنعه وبين الشروع فى المشاركة فى مثل هذا الاجتماع ، وهذه المساواة فى العقاب رغم اختلاف الاعمال المسببة للعقاب من ناحية الجسامة فى الجرم ، اى رغم الاختلاف بين اداء العمل والشروع فيه تدل على سياسة المشرع فى التقيد من حرية الاجتماع العام ، ويؤكد هذه السياسة ان هذه المساواة فى العقاب لم تكن موجودة اثناء وضع قانون الاجتماعات العامة رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ وانما اضيفت بعد ذلك بالمرسوم بقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٩ .

المطلب الثانى

موقف الفقه من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣

ان الفقه الدستورى عموما وكذلك الفلاسفة يذهبون الى أن الحقوق والحريات للافراد ليست مطلقة والا تحولت أمور الدولة الى فوضى ، وأن حق الحكومات فى الحفاظ على النظام العام ، بمدلولاته من أمن عام وصحة عامة وسكينة عامة ليست مطلقة هى الاخرى حتى لاتتحول الانظمة الى دكتاتوريات وكان الشغل الشاغل للمفكرين من الفريقين هو ايجاد المعيار المناسب الذى يلائم بين هذين الحقين - حق الافراد وحق الحكومات - بحيث لا يطغى حق طائفة على حق الطائفة الاخرى .

وأنه باستعراضنا لاحكام القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ بتقرير الاحكام الخاصة بالاجتماعات العامة وبالمظاهرات فى الطرق العمومية ، تبين لنا أن المشرع قد أخضع ممارسة حرية الاجتماع لشروط وقيود ، وكذلك وضع لمخالفة هذه الشروط عقوبات وذلك على نحو لا يتلاءم مع ما جاء فى ديباجة هذا القانون ذاته حيث جاء بهذه الديباجة" أنه من الضرورى ومن الملائم الاعتراف بهذا الحق وتقرير حدوده وأحكامه لكى يتسنى للاهلية الاشتراك فى الحياة العامة للبلاد على وجه هادئ منظم " .

فان ما جاء بهذه الديباجة يتناقض مع الشروط والقيود الواردة على ممارسة حرية الاجتماع مما حدا بالفقه الى التعرض بالنقد لنصوص هذا القانون كما أدى الى ان كثيراً من الفقهاء رأى عدم دستورية هذا القانون ونادى بالغائه ، بل أن

البعض قد وجه نقده الى نص الدستور ذاته الذى صدر هذا القانون بنـــاء عليـه ، وطالب هذا الرأى تعديل هذا النص الدستورى . [1]

وسوف نتعرض هنا لموقف بعض من الفقهاء ، عما اذا كان القانون رقـم ١٤ لسنة ١٩٢٣ قد اورد قيود على حرية الاجتماع العام من عدمـه ، وعمـا اذا كانت هذه القيود - فى حالة وجودها - تحقق الملاءمة بين صيانة حرية الافراد فـى اقامة الاجتماع من جهة وحق السلطة الادارية فى الحفاظ على النظام العام من جهة اخرى ، فهل هذه القيود تعتبر ضوابط فقط ؟ أم انها تتخطـى مرحلـة الضوابـط فتشكل عقبة امام حرية الاجتماع بحيث تقيد ممارسة هذه الحرية ؟ ام انـها قيـود تصل الى درجة الانتقاص من حرية الاجتماع ذاتها ؟ وبالتالى هل تعتبر هذه القيود غير دستورية باعتبار أن الدتسور اقر هذه الحرية وترك تنظيمها للقانون ؟

وفى النهاية نعرض معيار الفقه فى تحديد الفيصل بين ممارسـة الافـراد لحرية الاجتماع وبين حق السلطة الادارية فى تقييدها .

اولا :- مدى اعتبار قانون الاجتماعات العامة قيداً على حرية الاجتماع :-

يذهب بعض الفقهاء الى ان قانون الاجتماعات العمومية يقوم على اسـاس واحد هو سلطة الادارة المطلقة حيال الاجتماعات العمومية سواء قبل عقدها أو بعد عقدها ، وقد قصد بهذا القانون الا يقام اجتماع عام الا بعد اخطـار الادارة وعـدم

---

[1] ومما يحق التنويه اليه ونحن بصدد موقف الفقه من حرية الاجتماع وبالتحديد من قانون الاجتماعات رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ . نود أن نشير الى الصعوبات التى واجهتنا فى استخلاص اراء الفقه فى هذا الموضوع من المراجع ويرجع ذلك الى اهتمام كافة المراجع بدراسة حرية الاجتماع بشكل عام دون تخصيص لهذه الدراسة الا فيما ندر .

ولهذا قمنا بعمل بحث ميدانى بان قمنا باعداد اسئلة تـدور حـول قـانون الاجتماعـات وتوجهت بها الى بعض اساتذة القانون الدستورى فى مصر لاستطلاع رائهم فى هذا الموضـوع كما اعتمدنا على ما استطعنا استخلاصه من بعض المراجع التى تناولت هـذه الحريـة بدراسـة مستفيضـة .

اعتراضها وهو ما يساوى تماما بالتسليم للادارة بسلطة الترخيص او عدم الترخيص بعقد الاجتماع . وحتى اذا رخصت الادارة بعقد الاجتماع فهى تستطيع بحسب نص القانون نفسه ان تفضه من غير حساب .

ويرى هذا الجانب من الفقه ان هذا القانون قانون غير عادى لم يقصد به الاعتراف بحق الاجتماع كما جاء فى ديباجته بل قصد به الانجليز القضاء على هذا الحق قضاءا مبرماً ، فحرصوا على إصداره قبل نفاذ الدستور فيصعب بعد ذلك الغاؤه وهذا هو ما حدث فعلا ، فأنه فى كل مرة يتم محاولة الغاء هذا القانون كان يتدخل الانجليز بأى طريقة لمنع هذا الالغاء .

ويؤيد هذا الجانب من الفقه رأيه باعتبار هذا القانون مقيد لحرية الاجتماع بما قاله مقرر قانون الاجتماعات الفرنسى سنة ١٨٨١ أمام مجلس النواب من ان " فى تحديد حق الاجتماع بتعليق على تصريح سابق ما معناه فى الواقع إلغاؤه " .

وأيضا بما قاله أحد النواب الفرنسيين مخاطبا به زملاءه منذ ما يزيد على المائة سنة بقوله :" اذا كنتم تخضعون هذا الحق لمحض استبداد البوليس حتى يكون له ان يسمح اولا يسمح بعقد الاجتماع فانكم تهبطون بالحرية السياسية الى الحضيض الاوهد وذلك يجعلها من مسائل البوليس، كما انكم تضعون البوليس فوق الدستور ، وتخضعون لامره كل الحقوق السياسية " وبذلك يرى هذا الجانب من الفقه بانه اذا كان هذا هو ما قرر الفرنسيون وكان لديهم مجلس الدولة حامى حرياتهم فان هذا كان أولى بالاتباع فى مصر حيث لم يكن هناك مجلس دولة يقى حرياتهم (المصريين) من عدوان الادارة ، بل كانت المحاكم العادية ممنوعه من التعرض للامر الادارى بالتأويل أو الوقف أو الالغاء .

ويوضح هذا الجانب من الفقه أن من أوجه تعسف قانون الاجتماعات العمومية أنه صورة تكاد تكون طبق الاصل - للتشريع الفرنسى الصادر فى ٦ من يونيه سنة ١٨٦٨ فى عهد الطاغيه لويس بونابرت . [١]

ويذهب جانب اخر من الفقه الى أن الأصل فى حرية الاجتماع انها ثابته للافراد ولا تتوقف فى ممارستها على موافقة الادارة أو اخطارها والمشرع الدستورى فى تقريره لحق الاجتماع فى نص المادة ٢٠ من دستور ١٩٢٣ الذى صدر فى ظله قانون الاجتماعات العامة انما سار على نهج سبقه اليه الكثيرون غيره . فان دستور ٣ سبتمبر سنة ١٧٩١ الفرنسى اعلن انه يضمن كحق طبيعى " حرية المواطنين فى الاجتماع فى هدوء وبدون سلاح " وفضلا عن دساتير فرنسا كان أمام المشرع المصرى دساتير آخرى تأخذ بصيغ مماثلة فى جوهرها ، ولاسيما المادة ١٩ من الدستور البلجيكى والمادة ١٣ من الدستور الاسبانى والمادة ٣٢ من الدستور الايطالى والمادة ٢/١١٣ من الدستور التشيكوسلوفاكى.

ويرى هذا الجانب من الفقة أن المادة ٢٠ هذه بعد أن قررت حق الاجتماع على اطلاقة اوردت تحفظين فى شطرها الأخير . التحفظ الاول كان من وضع اللجنة العامة للدستور وتورده المادة فيما نصه " هذا الحكم لا يجرى على الاجتماعات العامة فانها خاضعة لحكم القانون "

أما التحفظ الثانى فكان من عمل اللجنة الاستشارية التشريعية وتذكره المادة بالعطف على الأصل العام فى عبارتها " كما أنه لا يقيد أو يمنع اى تدبير يتخذ لوقاية النظام الاجتماعى " ويرى هذا الجانب من الفقة أيضا أن مفهوم المخالفة من ايراد هذين التحفظين أن الاجتماعات الخاصة جائزة قانونا بحكم الدستور ، ولا يسوغ للمشرع أن يعلق انعقادها على اذن سابق من جانب الادارة أو يفرض على

---

[١] راجع د/محمد عصفور - فلنحطم الاغلال- الطبعة الاولى سنة ١٩٥١ - المرجع السابق - ص ٨٨ وما بعدها

منظميها اخطار البوليس أو يبيح لرجال البوليس الحضور فيها وأنما أقصى ما يملكه هو فرض ما يراه لازما من تدابير فى سبيل وقاية النظام الاجتماعى .

ويرى أن هذة العبارة لا تخول بذاتها السلطة التنفيذية اتخاذ اى تدابير بل يلزم لذلك صدور قانون . ويذهب الى أن الاعمال التحضيرية للدستور والمذكرة التفسيريةالتى وضعها وزير العدل تعزز وجة النظر القائلة بضرورة قصر هذة العبارة علىوسائل العنف التى يلجأ اليها معتنقو أى مذهب اقتصادى سعياً وراء تطبيقه والعمل به .

ومن ذلك يتضح أن هذا الجانب من الفقه يرى أن حرية الاجتماع العام المقيده طبقا لنص المادة ٢٠ من الدستور ١٩٢٣ الذى صدر فى ظلها قانون الاجتماعات العامة بقيدين هما خضوعها للقانون والتدابير التى تتخذ لوقاية النظام الاجتماعى . وأن كانت المادة ٥٤ من الدستور الحالى دستور ١٩٧١ لم تنص على القيد الثانى الا أنها أبقت القيد الاول مما يتضح معه ان حرية الاجتماع العام فى ظل الدستور الحالى مقيدة بخضوعها لاحكام القانون .

وبالاضافة الى القيود التى وضعها الدستور على حرية الاجتماعات العامة فان هذا الجانب من الفقة يرى أن قانون الاجتماعات العامة قد أورد هو أيضا قيودا على هذه الحرية على النحو التالى :-

١- ان قيد الاخطار - الذى نص عليه القانون - ان ساغ فى القديم فانه لم يعد مقبولا فى آيه دولة تقدر حرية الاجتماع حق قدرها - ولقد كان المشرع المصرى ولا شك يعلم بالتطور الذى مرت به معظم الدول وما انتهت اليه من الاقلاع عن هذا القيد ، كان المشرع المصرى يدرك هذه الحقائق ولكنه بالرغم من ذلك أبى إلا أن يخضع الاجتماعات العامة لقيد الاخطار . بل انه فيما تطلب من بيانات ومدد كان أميل الى التشدد والتقييد .

فيرى هذا الجانب من الفقه انه فيما يختص ببيانات الاخطار لاجناح على القانون حين تطلب بيان الزمان والمكان المحددين للاجتماع المزمع عقده اذ بغير هذا البيان يفقد الاخطار مغزاه . ويتساءل هذا الرأى أى سند يمكن أن يبرر اشتراط القانون بيان " موضوع الاجتماع " " والغرض منه " مع أن أيهما يغنى عن الأخر ؟

ويذهب هذا الرأى إلى أن القانون قد عمد إلى الأسراف فى فرض الشروط على من يتطلب توقيعاتهم سواء من حيث العدد أو الاوصاف ، ولاسيما وصف " حسن السمعة " الذى يدع للادارة سلطة تقديرية لاحدود لها . مع أنه ليس المقصود من الإخطار تعجيز الأفراد عن ممارستهم لحرية الاجتماع ولا تعليق تلك الممارسة على تقدير مطلق من جانب الادارة !

وفيما يختص بمدة الاخطار التى حددها القانون بثلاثة أيام أو اربع وعشرين ساعة على حسب الاحوال فيذهب هذا الرأى إلى أن هذه المدة لا تخلو من احراج الأفراد والتضيق عليهم ، وأن القانون الفرنسى الصادر سنة ١٨٨١ كان اكثر اعتدلا فيما يتطلب من بيانات ، وأقرب الى التيسير على الافراد فيما حدد من مدة الاخطار وهى اربع وعشرين ساعة أو ساعتان فقط على حسب الاحوال .

٢ - انه بالنسبة لحظر امتداد الاجتماعات الى ما بعد الساعة الحادية عشرة ليلا ، وما اشار اليه المشرع إلى حق سلطة البوليس فى الترخيص فى استمرار الاجتماع الى ما بعد هذه الساعة فيرى هذا الرأى أنه ليس ثمة اعتراض على هذا القيد الزمنى لأنه يهدف الى تحقيق راحة الجماعة دون أن يهدر حرية الافراد فى الاجتماع ، وانه كان يرى أن المشروع المؤجل لهذا القانون قد اغفل النص على هذا القيد وهو بذلك يكون قد استحسن صنعا اكتفاء بلوائح البوليس التى تنظم مثل هذه المسائل عادة .

٣ - وبالنسة للحظر الوارد فى المادة الخامسة من القانون من عقد الاجتماعات فى أماكن العبادة أو المدارس أو فى غيرها من محال الحكومة الا اذا كانت المحاضرة

او المناقشة التى يعقد الاجتماع لاجلها تتعلق بغاية أو غرض مما خصصت له تلك الاماكن أو المحال .

فان هذا الجانب من الفقه يرى ان هذا القيد فيه تمكين ظاهر للادارة من استغمال سلطتها التقديرية بالنسبة الى مدى اتصال الاجتماعات بالاغراض التى خصصت لها أماكن العبادة ومحال الحكومة ، ويرى أنه من الافضل تيسيرا على الافراد الغاء هذا القيد .

٤ - بالنسبة لسلطة الادارة فى منع الاجتماع العام يرى هذا الجان من الفقه ان المشرع المصرى قد جانب كلا من مسلك المشرع الانجليزى والمشرع الفرنسى ، فالمشرع الانجليزى أوجب على الادارة استئذان القضاء فى مباشرة سلطة منع الاجتماعات ، أما المشرع الفرنسى فقد سكت عن النص على تخويل الادارة هذه السلطة ، الا أن المشرع المصرى اثبت سلطة المنع للادارة ، ويرى هذا الجانب أن هذا المسلك يوضح مدى ما جنح اليه المشرع المصرى من رجعية فى هذا الصدد ، ولاسيما اذا اضفنا أنه حتى صدور القانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ الخاص بانشاء مجلس الدولة ، لم تكن هناك هيئة قضائية " مجلس الدولة " تملك الغاء أوامر الادارة بالمنع . فالمحاكم العادية لم تكن لها ولاية الالغاء وانما الحكم بتعويض الافراد عن الاضرار التى تصيبهم من جراء الاوامر الادارية المخالفة للقانون فحسب وهو جزاء مهما قيل عن اثره فى حماية مركز الافراد ماديا ، لا يجدى فى تمكينهم من ممارسة حقهم فى الاجتماع بالفعل .

ويرى هذا الجانب من الفقه ان ما يخفف حدة الرجعية التى اصطبغت بها احكام المادة الرابعه من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ نشوء مجلس الدولة سنه ١٩٤٦ واختصاصه بالغاء الاوامر الادارية التى تصدر مخالفة للقانون .

٥ - بالنسبة لسلطة حضور رجال البوليس الاجتماعات العامة فان هذا الرأى يرى أنه ليس ثمة اعتراض على حضورهم فان ذلك من قبيل اجراءات الامن التى لا

تصادر حرية الاجتماع ، وأن ترتب عليه عادة نوع من المضايقة للحاضرين ، واذا كان المشرع قد ترك للبوليس حرية اختيار المكان الذى يراه اكثر مناسبة لمراقبة ما يدور فى الاجتماع فليس معنى هذا انه يسمح له باتخاذ هذه الرخصة ذريعة لتعطيل الاجتماع من الناحية العملية كأن يجلس احد رجاله فوق منصة الخطابة .

٦- وبالنسبة لسلطة فض الاجتماع فان هذا الجانب بمن الفقه يرى ان هذه السلطة التى خولها المشرع للادارة لا تتحقق فى احوال عديدة فيها ضرورة المحافظة على الامن العام . فعدم تأليف لجنة للاجتماع أو عدم قيام اللجنة بوظيفتها أو خروج الاجتماع عن الصفة المعينه له فى الإخطار ، او قيام المجتمعين بنشاط يمكن ان يفضى الى مخالفة القانون - ولذلك لا يجب أن يسوغ بذاته التجاء الادارة لفض الاجتماع ما لم يصحبه بالفعل اخلال بالامن او تهديد جدى له .

وذهب هذا الرأى إلى أنه كان أولى بالمشرع المصرى أن ينهج على الاقل نهج المشرع الفرنسى فلا يجيز الفض الا بناء على طلب اللجنة المسئولة عن تنظيم الاجتماع ، أو حيث تقع مصادمات وأعمال عنف .

وقد أنتهى هذا الرأى إلى أن هذا القانون ينطوى على تشدد ورجعيه وأنه تضمن احكام شاذة لا مبرر لبقائها . وإن لم يكن مقدر لمحاولات البرلمان أن تفلح فى الغاء هذا القانون أو الحد من نزعاته الجرعيه لان الانجليز كانوا حريصين على بقائه بحجة حماية المصالح الاجنبيه التى تضمنها تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ ، فان استكمال نواحى النقص فى هذا الصدد لا يحتاج الى كثير من الجهد ، فهناك مشروع سبق للبرلمان أن اقتنع بصلاحيته ، وكاد أن يصبح قانونا سنة ١٩٢٨ لولا

تدخل الانجليز وهذا القانون تلافى الكثير مما تعرض له القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ . [١]

هذا وقد ذهب رأى ثالث الى أن قانون الاجتماعات العامة رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ يتضمن الكثير من القيود التى ترد سواء على الاجتماع العام أو حق تنظيم المظاهرات . وأن من هذه القيود ماورد فى المادة الثانيه خاصة من ضرورة إخطار السلطة بعقد الاجتماع ، وأيضا ما ورد فى المادة الرابعة من شأن جواز منع الاجتماع الممنوح للسلطة العامة ، وما ورد فى المادة الخامسة من عدم جواز عقد الاجتماع فى المدارس والمساجد أو فى غيرها من محال الحكومة الا اذا كان الأمر قاصر على مناقشة تتعلق بغرض يخص هذه الاماكن .

وما ورد فى الفقرة الاخيرة من ذات المادة من حيث حظر امتداد الاجتماعات العامة الى ما بعد الساعة الحادية عشر ليلا الا باذن خاص من البوليس

وكذلك ما ورد فى المادة السادسة من حيث ضرورة تشكيل لجنة للاشواف على الاجتماع . ومن هذه القيود أيضا ما ورد بالمادة السابعة الفقره الثانيه منها من جواز حل الاجتماع .

وقد ذهب هذا الرأى الى أن بعض هذه القيود تتعدى موجبات الامن العام وهى القيود التى تصل الى حد منع الاجتماع وحله وذلك مثل القيود الواردة بالمادة الرابعة والسابعه من القانون . [٢]

---

[١] يراجع فى ذلك د / سعد عصفور - حرية الاجتماع فى انجلترا وفرنسا ومصر - بحث مقارن منشور بمجلة مجلس الدولة - السنة الثالثة - ١٩٥٢ ص ٦٢١ : ٢٦٧ ، ص ٢٧٤ : ٢٧٨ ، ص ٢٨١ ، ٢٨٢ ، ص ٢٩٥ ، ٢٩٦ .

[٢] د / طعيمة الجرف . قد اوضح سيادته لنا هذا الرأى عند مقابلتنا لسيادته فى مكتبه الخاص .

ويذهب جانب رابع من الفقه الى أن المشرع فى قانون الاجتماعات العامة رقم ١٤ لسنة ١٩١٣ استهله بتقرير حرية الاجتماعات العامة فنص فى المادة الاولى على أن " الاجتماعات العامة حرة على الوجه المقرر فى هذا القانون " . غير أنه عمد بعد ذلك الى فرض العديد من القيود على ممارسة حرية الاجتماعات العامة تمثلت فى اخطار سلطات الضبط مسبقا قبل عقد الاجتماع وتشكيل لجنة مسئولة عن تنظيم الاجتماع علاوة على القيود الزمانية والمكانية .

وبالاضافة لهذا منح المشرع لهيئات الضبط سلطات واسعة ازاء ممارسة هذه الحرية تمثلت فى سلطة المنع وسلطة حضور الاجتماع وفضه . فضلا عن ذلك نص على عقوبات جنائية مشددة جزاء مخالفة الافراد لاحكام هذا القانون .

كما يرى هذا الجانب من الفقه أن موقف المشرع من فرضه لقيد الاخطارا زاء ممارسة حرية الاجتماعات العامة بتلك الشروط المتطلبة فيه يدعو الى التساؤل والتردد فى أن واحد . فهو يدعو الى التساؤل عن سبب تقريره لقيد الاخطار فى حد ذاته رغم الغائه فى فرنسا منذ عام ١٩٠٧ . وهو يدعو الى التردد فىاطلاق التسمية الصحيحة على هذا القيد الذى اسماه بالاخطار لتشدده فى شروطه والبيانات المتطلبة فيه مانحا لهيئات الضبط سلطة تقديرية واسعة بما من شأنه أن يقترب به كثيرا الى ما يسمى بنظام الترخيص .

وبالنسبة لتشكيل اللجنة المسئولة عن تنظيم الاجتماع يذهب هذا الرأى إلى أن المادة السادسة اشتملت على بيان واجبات تلك اللجنة فتقرر بان على هذه اللجنة ما يلى :-

١ - المحافظة على النظام .

٢ - منع كل خروج على القوانين .

٣ - الحفاظ على صفة الاجتماع المبينة فى الاخطار .

٤ - منع كل خطاب يخالف النظام العام أو الاداب أو يشتمل على تحريض على الجرائم.

وقد أوضح هذا الرأى أن المشرع المصرى كان يحاول جاهدا وبكل ما اسعفته به قريحته من الفاظ ومصطلحات أن يشعر اعضاء اللجنة المسئولة عن تنظيم الاجتماع بجسامة مسئوليتهم بما يؤدى الى بث الفزع فى نفوسهم فيجمحون عن مثل هذه المشاركة فى الاجتماعات العامة بما من شأنه أن يضيق على ممارسة هذه الحرية بطريقة غير مباشرة .

وبالنسبة لسلطة المنع يذهب هذا الرأى إلى أن المشرع منح هذه السلطة للمحافظ أو لمدير الامن أو لسلطة الشرطة فى المركز ومعنى ذلك أنه يسوغ لاى رجل شرطة فى المركز أن يصدر قرارا بمنع عقد الاجتماع . وقد أوضح هذا الرأى أن هذه المساواة بين كافة المستويات الادارية فيما يتعلق باصدار قرار منع الاجتماع بدءا من رجل الشرطة فى المركز وحتى مدير الامن والمحافظ من شأنها أن تصيب النص القانونى بالعوار ، فضلا عما يكتنفه من رجعية وعداء واضحين لحق الافراد فى ممارسة حرية الاجتماعات العامة . [1]

وقد ذهب بعض الفقهاء إلى أن المذاهب الديمقراطية لا تعنى انها مذاهب حرة دائما ، فان النظم الديمقراطية فى واقعنا العملى قد تنزع نزعة استبداية تعصف بالحريات العامة ويرى أن جوهر الفكرة الديمقراطية يتفق مع الحرية بل هما متلازمان ، فلا ضمان لاستمرار حرية بدون ديمقراطية ، ولا قيمة لديمقراطية بدون حرية ، فالديمقراطية فى جوهرها فى احد الجوانب الحرية التى تعنى استقلال الانسان وحريته فى الاختيار .

---

[1] د / محمد احمد فتح الباب - رسالة دكتوراه - المرجع السابق سنة ١٩٩٣ - ص ٢٩٩ : ٣٠٧ .

" ومن ناحية ثانيه فان الحرية هى هدف الجماعة ، والديمقراطية هى وسيلة تحقيق هذا الهدف ، فالدميقراطية ضرورة لكفالة حقـــوق الافـــراد ، ولا ضمـــان لاستمرار الحرية فى نظم غير ديمقراطية . فالسلطة فى اساسها ، بحيث لا تعتـــدى على الحرية ، وأن يضع هذا التنظيم الضمانات القانونية التـــى تحمـــى الحريـــة ، فالحرية لا تتحقق بذاتها فى نظم الحكم الديمقراطية ، حيث أن التعارض واقع بيـــن الحرية والسلطة ، وهذا التعارض يرجع لاختلاف الحكام عن المحكومين " .

"وعليه يلزم تقييد السلطة بقيود تمثل ضمانات قانونية للحرية كالنص عليـها فى الدستور ، وأن يكون تنظيم الحرية بقانون ، وذلك حتى يصبح احترام حريـــات الافراد التزاما قانونيا تلتزم به السلطات العامة ، ويلزم كذلك أن تتوافـــر للافـــراد وسائل المطالبة القضائية ، وأن يحقق القضاء لهذه الحريات ضمانـــة جديـــة فـــى مواجهة السلطات العامة ." [1]

ويذهب هذا الرأى إلى أنه" مهما كانت كفالة الدساتير للحريات العامة ، فان الدولة تملك تنظيم هذه الحريات ، فلا يعنى الاقرار بالحريـــات العامـــة أن تكـــون مطلقة ، وانما يتعين تنظيمها للمحافظة على النظام العام وحتى يمكـــن ممارســـتها عمليا . الا أنه لا تعارض بين الحرية والنظام العام . فالتعارض يكون بين الحريـــة والسلطة عندما تتذرع الاخيرة بفكرة النظام العام ، هذا النظام الذى لا يعنى اهـــدار الحريات أو الانتقاص منها ، فهو ليس مطلقا فلا يبرر المشـــروعية علـــى جميـــع أعمال سلطات الضبط لمجرد أن هدفها المحافظة على النظام العام ، وعليـــه فإنـــه يوجد ثمة حدود على سلطة الضبط مصدرها الحرية . فكل اجراء ضبطـــى ليـــس ضرر بالمحافظة على النظام العام فهو تزيدا ، حتى أن النظام العام ذاته لا يـــبرر جميع وسائل الضبط الا اذا كانت هذه الوسائل تهدف كفالة الحرية ذاتها " . [1]

---

[1] استاذنا الدكتور / عاطف البنا – حدود سلطه الضبط الادارى – المرجع السابق – ص ٤٠٤ ، ٤٠٦ .

ويرى هذا الجانب من الفقه أن التنظيم الديمقراطى يسمح لسلطات الضبط باتخاذ التدابير الضرورية للمحافظة على النظام العام بهدف نهائى هو كفالة الحرية للجميع . ويرى ايضا أن الحرص على الحريات يقتضى تقييدها بأقل الوسائل مشقة للافراد ما دامت الوسيلة المتبعه تحقق ما يصان به النظام العام . فالقضاء الادارى لا يتردد فى الغاء الاجراء الضبطى اذ فرض على الافراد وسيلة محددة عندما لا تستوجب مقتضيات النظام العام هذا التحديد الدقيق ، وان الاقتصار على وضع هدف يراد تحقيقه مع ترك الحرية للأفراد فى أختيار الوسيلة من شأنه أن يجعلهم يسهمون فى صيانة النظام العام مع تحقيق الحرية فى ذات الوقت ، أما استلزم وسيلة محددة يعنى تقييد الحرية دون ان يكون له ما يبرره من مقتضيات النظام العام . [1]

ويرى هذا الجانب من الفقه أيضا أن" المشرع يملك تنظيم الحرية ، دون أن يصل هذا التنظيم الى تقييدها ، فله سلطه تقديريه فى تنظيم الحرية بشرط عدم الانحراف فى استعمال السلطة ، وأن ما فرضه الدستور على المشرع العادى من قيود معينة فى تنظيمه للحرية يجب احترامها ، والا كان القانون باطلا لمخالفته للدستور ، واذا لم يفرض قيود معينة فالمشرع العادى لا يكون عليه من الناحية القانونية سوى قيد قانونى واحد هو عدم الغاء أو سلب تلك الحرية ، فاذا سلبها المشرع وهو فى صدد تنظيمها كان القانون مشوبا بعيب مخالفة الدستور وليس مجرد عيب الانحراف فعندما يخول المشرع حق تنظيم حرية من الحريات ، دون أن يفرض عليه التزام قيود معينة ، فإن المشرع يملك سلطة واسعة فى تنظيم الحرية وفى تقييدها ، طالما أنه لا يهدم الحرية ، لأنه ليس هناك حد للمدى الذى يبلغه المشرع فى تقييد الحرية وذلك لعدم وجود معيار موضوعى لقياس مدى خطورة هذا التقييد أو الانتقاص . [2]

---

[1] استاذنا الدكتور / عاطف البنا - المرجع السابق - ٤٢٦ .

[2] استاذنا الدكتور / عاطف البنا - المرجع السابق - ص ٤٢٦ .

وفي ضوء ما تقدم يرى هذا الجانب من الفقه أن القيود الـــواردة بقـــانون الاجتماعات العامة تصل الى درجة الانتقاص من حرية الاجتماع ذاتها . [1]

ثانيا : مدى دستورية قانون الاجتماعات العامـــة :-

يذهب بعض الفقهاء الى عدم دستورية هذا القانون لانه يكفى لاعتبار هـــذا القانون غير دستورى أن تكون بريطانيا قد تدخلت لمنع إلغائـــه ، فـــاعتدت علـــى السلطة التشريعية واعتدت على الدستور (دستور ٢٣) ذاته الذى تقضـــى مادتـــه الاولى بان مصر دولة ذات سيادة ! ويكفى أيضا لاعتبار القانون غير دستورى تلك النصوص الرجعيه التى تضمنها والتى تكاد تكون بحروفها مأخوذه من قانون وضع سنة ١٨٦٨ فى عهد الطاغية لويس بونابرت .

ويرى هذا الرأى أنه اذا كان الشعب حريصا على حرياته السياســـية فـــإن الاستعمار أشد حرصا على استبقاء التشريعيات القاتلة لتلك الحريات فان بقاءها هو الذى يكفل له استنزاف قوى مصر وأقواتها دون ضجة أو اذعاج ، وهو الذى ييسر له أن تكون مصر ضيعة للاستغلال يرتفع فيها صوت معارض لمشاريعه . ولذلك فان الانجليز يقاتلون - فى الخفاء والعلن - من أجل بقاء تلك التشريعات ، بل وهـــم يحرصون دائما على الاكثار منها كلما هزت يقظة الشعب أصول استبداده .

ففى رأى هذا البعض من الفقهاء أن قانون الاجتماعات العامة قـــد ســـاعد الانجليز على صدوره وساعدوا أيضا على بقائه طوال دستوريته وذلك حرصا على قتل الحريات واستنزاف قوى مصر وأقواتها ، والان زمن الاحتلال رغم عدم بعـــد أن زال الاحتلال عن مصر منذ اكثر من نصف قرن نتساءل عن سبب وجود هـــذا القانون حتى الوقت الحالى [2]

---

[1] استاذنا الدكتور / عاطف البنا هذا وقد ابدى سيادته هذا الرأى عند مقابلتنا لسيادته .

[2] د / محمد عصفور - المرجع السابق ص ٤٩ ، ٥٠ ، ٨٩ ، ٩٧ .

وقد ذهب بعض الفقهاء [1]أيضا الى أن القيود التى نص عليها هذا القانون لتقييد حرية الاجتماع تنطوى على مخالفة صارخة للدستور حيث أن حق الاجتماع من الحقوق العامة المقررة به ، وأنه وأن كان من الحقوق النسبية التى يحتمل أن تفرض عليه قيود تنظم ممارستها الا أنها لا تحتمل القيود التى تصل الى حد منعها وحرمان أصحابها منها ، فالقيود التى تنظم ممارسة الحقوق هى قيود مشروعة أما القيود التى تحد من الحقوق وتحرمها فهى قيود غير مشروعة .

وأوضح هذا الرأى أن الحقوق والحريات العامة كما نظمتها الدساتير الحديثة فئتان :-

الاولى :- فئة الحقوق والحريات العامة المطلقة : وهى التى ليس لها من المشرع العادى من سبيل فلا يملك منعها ولا حتى تنظيمها ، وهذه الحقوق تتضمن حرية العقيدة ، مبدأ المساواة بين المواطنين .

الثانية :-فئة الحقوق النسبية : ومن بينها حق الاجتماع واصدار الصحف فهى تدخل فى الحريات النسبية التى وأن كان يجوز للمشرع أن يفرض عليها من القيود ما يتصل بتنظيم ممارستها ، وهذه قيود شرعية ومن حق المشرع أن يفرضها ، أما القيود الاخرى التى تصل الى حد منع ممارسة هذه الحقوق تمثل قيود غير شرعية وليس من حق المشرع العادى فرضها .

ويرى بعض الفقهاء أن هذا القانون غير دستورى بالنسبة لكثير من نصوصه وخاصة المادة (٧) التى تعطى البوليس حق حضور الاجتماعات وتجيز حل الاجتماع لاسباب فضفاضة أو أسباب غير قوية .

ويرى هذا الرأى أنه كثيرا ما يميز بين الحريات على اساس كيفية نص الدستور بشأنها فقد ترد الحرية فى الدستور مطلقة دون نص على امكان تنظيمها

---

[1] فى لقاء مع المرحوم د / طعيمة الجرف قبل وفاته .

من جانب المشرع وذلك مثل حرية العقيدة وحرية ممارسة الشعائر الدينية وحق الاجتماع الخاص فى هدوء غير حاملين سلاحا ودون حاجة الى اخطار سابق ، ومن الحريات التى اباح فيها الدستور للمشرع تنظيمها وذلك مثل حرية الرأى والتعبير وحرية الاجتماع العام وحرية الصحافة .

وقد أوضح هذا الرأى أنه كثيرا ما يقال أن الحريات من النوع الاول قد وردت فى الدستور مطلقة لا يجوز تقييدها أو تنظيمها ولو بتشريع بينما النوع الثانى أباح الدستور فيها التنظيم للمشرع فيجوز تنظيمها بقانون بل ويجوز للادارة أن تتدخل فيها[1]

ويرى" أن اختلاف الاسلوب الذى يتبعه المشرع الدستورى فى صياغة النصوص الدستورية المتعلقة بالحريات انما يعكس عادة اختلاف النظرة الى قيمة كل حرية واهميتها ، فالحريات التى تكلفلها نصوص مطلقة غير معلقة على تدخل تشريعى لتقييدها انما هى حريات عزيزة على المشرع الدستورى ، بعكس الحريات التى تكلفلها نصوص دستورية مع الاحالة الى قوانين عادية غير أن الواقع يشهد بأن الحريات المطلقة لم تستعصى على التقييد ودون تعديل دستورى صحيح ، والقضاء الدستورى يقر سلطة المشرع فى التدخل فى هذه الحقوق والحريات المعتبره مطلقة ويضع القضاء ضوابط للقيود، ولا يقبل الا أقل القيود بالنسبة لبعض الحريات التى يعطيها مركزا متميزا . وهذا المركز يرجع الى طبيعة الحريات التى لا تقبل التقييد ، وليس فقط الى النص على حقوق وحريات مطلقة " .

ثالثا :- <u>المعيار المقترح من بعض الفقهاء لتحديد الفيصل بين ممارسة الافراد لحرية الاجتماع وبين حق السلطة الادارية فى تقييدها .</u>

يذهب بعض الفقهاء الى أن هذا المعيار يتكون من شقين :- [2]

---

[1] فى هذا الرأى د / عاطف البنا - حدود سلطله الضبط الادارى - المرجع السابق - ص ٤٢٩

[2] اوضح د / طعيمة الجرف فى لقاء معه قبل وفاته هذا الرأى .

الاول :- أن تسقط من القانون كافة النصوص المانعة من ممارسة الحق، والا نكون قد دخلنا فى المنع ، دون أن يخل هذا بحق السلطة الادارية فى فض الاجتماع بعد انعقاده وذلك اذا حدث من المجتمعين اجراءات تخل فعلا بالنظام العام او تحدث اضطربا فيه .

ثانيا :- انه لا يجوز بحال من الاحوال أن تمنع الادارة عقد اجتماع قبل انعقاده فعلا بحجة اضراره بالنظام العام ، لان الاضرار بالنظام العام العام احتمالى مما يجعل هذا المنع غير دستورى .

ويذهب رأى أخر الى أن المعيار الذى يجب وضعه كنص فى قانون الاجتماعات ليحدد الفيصل بين ممارسة الافراد لهذا الحق وبين حق السلطة الادارية فى تقييده وهو :

١- ان تخضع حرية الاجتماعات العامة لإجراء " الاخطار " وليس الترخيص .

٢- الاجتماع الذى فى شأنه احتمال اضطراب النظام العام لا تكون مواجهته . بمنع الاجتماع وانما باستخدام الادارة كل سلطتها وامكاناتها للمحافظة على النظام العام مع السماح بالاجتماع . بمعنى انه " لا يسوغ منع الاجتماع الا اذا كانت جهه الادارة عاجزة بامكاناتها عن حفظ النظام بحيث يكون منع الاجتماع هو الوسيلة الوحيدة " وان يكون ذلك تحت رقابة القضاء . [١]

وفى النهاية اذا كان لنا الحق فى تقييم قانون الاجتماعات العامة وتحديد مدى دستوريته ، وكذا تقييم مشروع قانون الاجتماعات العامة، واذاكان لنا الحق فى عرض رأينا واقترحتنا فاننا سوف نعرض لكل ذلك فى مبحث خاص تحت عنوان (نحو قانون افضل) فى نهاية هذة الرسالة .

---

[١] يذهب الى ذلك د/ عاطف البنا وقد اوضح لنا سيادته هذا الراى فى لقاء معه

المبحث الثانى

موقف القضاء

الادارى من حرية الاجتماع

من الاستعراض السابق لتنظيم ممارسة حق الاجتماع العام ، وما اتضح منه من قيود على هذا الحق ، ومدى تدخل سلطة الضبط الادارى فى التحكم والقيد لهذا الحق ، فأمام كل ذلك نكون فى اشد الحاجة الى الرقابة القضائية التى تعتبر فى مثل هذة الحالات حصنا للافراد وقوة تفرض على السلطة التنفيذية احترام الحقوق المقررة فى الدستور والقانون ومرعاة الضمانات الخاصة بحقوق الافراد وحرياتهم ، فالسلطة القضائية بمالها من ولايه مستمدة من الدستور تملك بموجبها رد أى أعتداء على الحريات يصدر فى صورة قيود من السلطة التنفيذية .

وسنقوم فى هذا المبحث بأستعراض بعض المبادئ التى ارساها القضاء الادارى فى حق ممارسة حرية الاجتماع العام فى ظل القانون رقم ١٤ لسنه ١٩٢٣ وذلك باستخلاص هذة المبادئ من احكامه ، على اننا سنتعرض فى الفصل الثانى من هذا الباب لمدى رقابة القضاء على قرارت الادارة التى تصدر بصدد ممارسة حرية الاجتماع ونطاق هذة الرقابة .

من المبادئ القضائية فى ممارسة حرية الاجتماع العام ما يلى :-

١- اقرار حرية الاجتماع - ممارسة حرية الاجتماع حق دستورى :

يتضح موقف القضاء من حق حرية الاجتماع العام فى اقرار القضاء لهذا الحق واعتباره حق دستورى مقرر بمقتضى الدستور ، وقد نظم ممارسته القانون ووضع احكامه وضوابطه ، وانه ليس منحه من الادارة للافراد تمنحها متى تشاء وكيفماتشاء

بل هو حق أصيل مقرر بمقتضى الدستور ، وعلى ذلك استقر القضاء الادارى ، وقد تقرر هذا المبدأ من القضاء فى اكثر من مناسبة فقد ذهب القضاء الى " أنه مما يجب التنبيه اليه ان حق الاجتماع ليس منحه من الادارة تمنعها او تمنحها كما تشاء بل هو حق اصيل للناس اعترف به القانون واكده الدستور ولذا فهو لا يقتضى طلبا من قبل صاحب الشأن ولا يلزم لنشوئه صدور قرار الادارة بالترخيص به وانما هو يستمده من القانون وفقط يجب عليه أن اراد استعماله أن يخطر الادارة بزمان الاجتماع ومكانه وغير ذلك من البيانات التى نص عليها القانون . " [1]

وفى ذلك ايضا ما ذهب اليه القضاء الى " انه من المسلم به ان حق الاجتماع ليس منحه من الادارة تمنحها أو تمنعها كما تشاء ولمن تشاء بل هو حق أصيل لجميع المواطنين قررته الدساتير المصرية المتعاقبة واخرها دستور سنة ١٩٧١ الذى تنص المادة ٥٤ منه على أن" للمواطنين حق الاجتماع الخاص فى هدوء ... والاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحه فى حدود القانون " . [2]

(٢) حدود ممارسة حرية الاجتماع :-

قد اوضح القضاء حدود ممارسة حق الاجتماع حيث أشترط

---

[1] حكم محكمة القضاء الادارى - دائرة وقف التنفيذ - فى الدعوى رقم ١٣٢٠ لسنة ٥ ق الصادر بجلسة ١٩٥١/٧/٣١ .

[2] حكم محكمة القضاء الادارى - دائرة منازعات الافراد والهيئات - في الدعوى رقم ١٢٥٤ لسنة ٣٨ ق الصادر بجلسة ١٩٨٣/١٢/٢٨ ، ذات المبدأ في الدعوى رقم ٣٢٣٠ لسنة ٣٧ ق الصادر بجلسة ١٩٨٣/٤/١٩ ، وايضا فى الدعوى رقم ٢٦٩٦ لسنة ٤٠ ق الصادر بجلسة ١٩٨٦/١٠/٢٨ ، وكذلك فىالدعوى رقم ٣٧٧٠ لسنة ٤٠ ق الصادر بجلسة ١٩٨٦/٦/٥ ، والدعوى رقم ٥٠١٤ لسنة ٣٩ ق الصادر بجلسة ١٩٨٥/٧/٩واخيرا في الدعوى رقم ١٥٦٨ لسنة ٥٠ ق بجلسة ١٩٩٥/١١/٢٣ .

أ - عدم خروجه على مقتضيات النظام العام بمدلولاته المختلفة من امـــن عـــام ، وسكينه عامه ، وصحة عامة .

ب - اشترط أيضا عند ممارسة هذا الحق الالتزام بالمبادئ المنصوص عليـــها فـــى القانون المنظم لهذه الحرية . وفى ذلك ذهبت محكمة القضاء الادارى الى " ان هـــذا الحق شانه شأن أى حق فردى آخر يجب الا تخرج ممارسته على مقتضيات النظـــام العام بمدلولاته المتعارف عليها (الامن - السكينة - الصحة) . [١]

وفى الالتزام بالمبادئ القانونية عند ممارسة حق الاجتماع ذهبت محكمة القضاء الادارى الى انه " ومن حيث ان الاحتفالات التى يزمع المدعى اقامتها ... لا تخـــرج عن كونها اجتماعات عامة اذ يستطيع ان يؤمها أى شخص ولو لم تكن معه دعـــوة شخصية أو فردية ومن هنا يتعين الرجوع فى شأن تنظيمها الى القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ بتقرير الاحكام الخاصة بالاجتماعات والمظاهرات فى الطرق العامة " . [٢]

وقد تأيد هذا الالتزام من المحكمـــة الدســـتورية . [٣] حيـث قـــررت " ان الاجتماعات العامة مباحة باعتبارها حقا من الحقوق الاصلية للمواطنين الا انـــه لـــم يجعل هذا الحق مطلقا بل نص على ان هذا الحق مباحا فى حدود القانون " .

(٣) تمكين الافراد من ممارسة حرية الاجتماع :- وقد الزم القضـــاء الادارة بـــأن تمكن المواطنين من ممارسة عقد الاجتماع العام ، وذلك بما عليها من واجبات فـــى

---

[١] حكم محكمة القضاء الادارى - فى الدعوى رقم ٥٠١٤ لسنة ٣٩ ق بجلسة ١٩٨٥/٧/٩ وايضا الدعوى رقم ١٢٥٤ لسنة ٣٨ ق بجلسة ١٩٨٣/١٢/٢٨ ,

[٢] حكم محكمة القضاء الادارى - دائرة منازعات الافراد والهيئات - فى الدعوى رقم ٣٢٣٠ لسنة ٣٧ ق الصـــادر بجلســـة ١٩٨٣/٤/١٩ . وفـــى الدعـــوى رقـــم ١٥٦٨ لســـنة ٥٠ ق بجلســـة ١٩٩٥/١١/٢٣ .

[٣] حكمها فى الدعوى رقم ١٣ لسنه ٥ق . دستورية - جلسة ١٨/ ٥/ ١٩٧٥

خدمة الشعب والتزام بتمكينهم من ممارسة حقوقهم التى أقرها الدستور ومنها حـــق الاجتماع العام .

وفى ذلك ذهبت محكمة القضاء الادارى الى انه " من اخص واجبات الشرطة السهر على حفظ النظام والامن العام وتمكين المواطنين من التمتع بـــالحقوق التـــى قررها لهم الدستور وكفل لهم ممارستها ومنها حق عقد الاجتماعات العامة وعلى ذلك فقد نصت الفقرة الثانيه من المادة ١٨٤ من الدستور على أن تؤدى الشرطة واجبـــها فى خدمة الشعب وتكفل للمواطنين الطمأنينه والامن وتسهر على حفظ النظام والامن العام والاداب وتتولى تنفيذه ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات " . [١]

وذهبت أيضا الى " ان جهة الادارة وهى فى نطاق استعمال السلطة التقديرية المخولة لها بموجب قانون الاجتماعات العمومية رقم ١٤ سنة ١٩٢٣ أو غيره مـــن القوانين واللوائح يجب الا تنحرف بها ابتغاء غرض غير الصالح العام كما يجـب الا تشوب استعمال هذه السلطة غلو مما ينتهى الامر معه الى افراغ الاجتماع المطلـوب عقده من غرضه " [٢]

(٤) <u>عدم تقيد حرية الاجتماع</u> :-

وقد أكد القضاء على عدم تقيد حق حرية الاجتماع باعتباره حق دســـتورى وفى ذلك ذهبت محكمة القضاء الادارى الى ان " تعيين مكان آخر لعقد ذلك المؤتمـر على المكان الذى طلبه المدعون انما ينطوى فى حقيقة الامر علـــى تقييـد لحريـــة

---

[١] حكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ٣٦٩٦ لسنة ٤٠ ق الصادر بجلسة ١٩٨٦/١٠/٢٨ وفى الدعوى رقم ٣٧٧٠ لسنة ٤٠ ق بجلسة ١٩٨٦/٦/٥ .

[٢] حكم محكمة القضاء الادارى - دائرة منازعات الافراد والهيئات - فى الدعوى رقـــم ٥٠١٤٠ لسنة ٣٩ ق الصادر بجلسة ١٩٨٥/٧/٩ .

الاجتماع العام ... ولا يجوز تقييد مثل هذا الحق الدستورى الاصيل الذى كفله الدستور للمواطنين لمجرد توقعات تثيرها جهة الادارة . " [1]

ولما كانت حرية الاجتماعات العامة من الحريات العامة التى كفلها الدستور على نحو ما استقر عليه القضاء الادارى لذلك فان هذا القضاء أعتبر هذه الحرية من المسائل المستعجلة التى يصح فيها وقف التنفيذ دون الانتظار الى أن يفصل فى الدعوى ، وفى ذلك ذهبت محكمة القضاء الادارى . الى أنه " ومن حيث ان هذه المحكمة قد استقر قضاؤها على أن تقييد الحريات العامة التى يكفلها الدستور هو بطبيعته من المسائل المستعجلة التى يصح فيها وقف التنفيذ نظرا لما تنطوى عليه من خطورة ولان تقييد الحريات اذا كان من المحتمل قيامه على غير اساس من الدستور أو من القانون لا يجوز أن يدوم الى ان يفصل فى موضوع الدعوى " . [2]

وفى حكم اخر لمحكمة القضاء الادارى ذهبت فيه الى " أن القرار المطعون فيه ينطوى على تقييد لاحدى الحريات العامة للمواطنين التى كفلها لهم الدستور وهى حرية عقد الاجتماعات العامة ولاريب فى ان انهاء الاعتداء على الحريات العامة من ابرز صور الاستعجال التى تبرر وقف تنفيذ القرار المطعون فيه " . [3]

(٥) <u>سلطات جهة الادارة قبل الاجتماعات العامة</u> :-

---

[1] حكم محكمة القضاء الادارى . فى الدعوى رقم ٣٦٩٦ لسنة ٤٠ ق الصادر بجلسة ١٩٨٦/١٠/٢٨ وفى ذات المعنى حكم القضاء الادارى فى الدعوى رقم ٣٧٧٠ لسنة ٤٠ ق بجلسة ١٩٨٦/٦/٥ .

[2] حكم محكمة القضاء الادارى - دائرة وقف التنفيذ - فى الدعوى رقم ١٥٩٣ لسنة ٥ ق الصادر بجلسة ١٩٥١/١١/٧ .

[3] حكم محكمة القضاء الادارى - دائرة وقف التنفيذ - فى الدعوى رقم ٣٦٩٦ لسنة ٤٠ ق الصادر بجلسة ١٩٨٦/١٠/٢٨ ، وكذلك حكمها فى الدعوى رقم ١٢٥٤ السنة ٣٨ ق الصادر بجلسة ١٩٨٣/١٢/٢٨ .

اذا كانت لجهة الادارة سلطة فى حظر أو منع الاجتماعات العامة الا أن هذه السلطة ليست مطلقة بل هى سلطة تقديرية تخضع للرقابة القضائية التى هى موجودة دائما على جميع تصرفات الادارة ، ومن ثم فهى سلطة استثنائية ، وعلى ذلك قد استقر القضاء الادارى ، فقد ذهب فى احكامه الى ان " سلطة الجهة الادارية فى حظر أو تقييد الاجتماعات العامة هى سلطة استثنائية تخضع لرقابة القضاء الادارى للتحقيق من مدى مشروعيتها " . [1]

ولان كان للادارة سلطات متعددة اتجاه حرية الاجتماع العام ، وهذه السلطات تتمثل فى عدم التصريح بعقد الاجتماع أو منعه بعد انعقاده أو فضه وتتمثل أيضا فى حضور الاجتماع ذاته بل اكثر من ذلك فقد تتدخل الادارة وتسبغ على الاجتماع الخاص صفة الاجتماع العام حتى يخضع لقواعد قانون الاجتماعات العامة ، فرغم تعدد هذه السلطات للادارة الا ان القضاء لم يقف مكتوف الايدى ، بل تدخل للحد من هذه السلطات وحتى لا يتم القضاء على مثل هذه الحرية ، فكان دور القضاء هو ايجاد معيار مناسب لوضع الحدود بين ممارسة الافراد لهذه الحرية وبين دور السلطة الادارية فى تقييدها للمحافظة على النظام العام ، وبمعنى اخر ايجاد معيار للتوازن بين ممارسة الافراد لحرية الاجتماع وبين سلطات الادارة للمحافظة على النظام العام،ويظهر موقف القضاء هنا فى عدة صور نوضحها على التوالى :-

أ - صفة الاجتماع :-

اوضحنا أن الاجتماعات التى تخضع للقانون هى الاجتماعات العامة ، بينما الاجتماعات الخاصة فهى مطلقة بمقتضى الدستور ولا تخضع لقيود الاجتماعات العامة ، ولأهمية التفرقه بين الاجتماعات الخاصة والعامة من حيث تطبيق القانون عليها من عدمه . نجد أن المشرع أعطى الادارة - بمقتضى التعديل الذى اضافه للمادة ٨ من قانون الاجتماعات العامة - السلطة التقديرية فى اعتبار الاجتماع عاما

---

[1] حكم محكمة القضاء الادارى - دائرة منازعات الافراد والهيئات - فى الدعوى رقم ١٢٥٤ لسنة ٣٨ ق بجلسة ١٩٨٣/١٢/٢٨ ، وحكمها فى الدعوى رقم ٣٧٧٠ لسنة ٤٠ ق بجلسة ١٩٨٦/٦/٥

وليس خاصا وذلك حسبما تراه جهة الادارة من اسباب ترجع الى موضوع الاجتماع أو الى عدد الدعوات أو طريقة توزيعها أو أى ظرف اخر ترى فيه الادارة ان الاجتماع ليس له صفة الاجتماع الخاص وانما هو اجتماع عام ، فان هذه السلطة التقديرية لجهة الادارة ما هى الا سلطة لتقييد الاجتماعات الخاصة وذلك باضفاء صفة الاجتماع العام عليها لاخضاعها للقانون،وان كانت هذه السلطة مقيدة لحرية الاجتماع الا أن القضاء قد تدخل للحد منها حماية لهذه الحرية وذلك بفرض رقابته على الاسباب التى تتخذها الادارة لاعتبار الاجتماع عام ومدى صحة هذه الاسباب من عدمه وفى ذلك ذهب القضاء الادارى الى انه :-

" وحيث انه بالرجوع الى وقائع الدعوى للتعرف على صفة الاجتماع القانونية يرى ان الاجتماع كان فى مسكن خاص وكل من حضره من المجتمعين الستة عشر كان يحمل تذكره شخصية فردية فهو بنص الفقرة الاولى من المادة الثامنه اجتماع خاص ولا يعترض على هذا بان الظروف تسمح بالاعتقاد بأنه كان من المحتمل ان يتصل بالاجتماع شخص لا يحمل دعوة شخصية . لان باب المنزل كان مفتوحا . اذ مسكن المتهم الاول هو احد مساكن المنزل فلا يتسنى له اغلاق الباب الخارجى . فضلا عن أن هذا الاحتمال لم يتحقق . بل تنفى ظروف الحالة امكان تحققه اذا الواقع فعلا ان ضابط البوليس ... وهو بملابسه الملكية لم يستطع الدخول الا بعد ان اعترضه المتهم الاول على السلم فأبدى له رغبته فى ضرورة وقوفه على ماهية الاجتماع كما ثبت من اقوال الضابط انه لم يدخل شخص على المجتمعين طول المدة التى مكثها الاجتماع . وكما قرر أنه لم يجد بالغرفه سوى كرسيين خاليين . كل هذا يدل على أن المتهم الأول ما كان مستعداً ولاراغباً فى استقبال غير المدعويين . كما أنه لا محل للاعتراض على المتهم الاول بأنه طبع بطاقات الدعوة ، وأنه وإن وزع منها بعدد المجتمعين الا أنه من الثابت أنه طبع خمسين بطاقة . اذ ظاهر أن هذا لا يغير من صفة الاجتماع . فضلا عن ان القانون يفرض على الداعى لاجتماع خاص ان يكون المجتمعون حاملين لتذاكر شخصية فردية وقد علل المتهم الاول طبعه هذا العدد من البطاقات بأجرة الطبع اذ هى واحدة

لأى عدد دون الخمسين . كما أنه لا محل للقول بأن الاجتماع كان عاما نظراً للحديث الذى جرى فيه ، أو لحضور المتهم الثانى خصيصا للاسكندرية لعقده وتنظيم غيره اذ ظاهر أنه لا دخل لمثل هذه الاعتبارات فى صفة الاجتماع حسب نص الفقرة الاولى من المادة الثامنه التى حددت صفة الاجتماع بتمكين غير المدعويين بتذاكر شخصية فردية من الاتصال به دون ذلك من الاعتبارات الاخرى " .

وقد اوضحت المحكمة أنه " وحيث انه لا محل أيضا للاستناد على الفقرة الثانيه من المادة الثامنه التى تبيح للبوليس اعتبار الاجتماع الخاص عاماً ".

"اذا دلت عدد الدعوات او طريقة توزيعها أو موضوع الاجتماع أو أى ظرف آخر ان ليس للاجتماع الصفة الحقيقية لاجتماع خاص . إذ .. ان هذه الفقرة ليست تكمله للتعريف القانونى الوارد فى الفقرة الاولى بل هى تمنح البوليس سلطة يجب كى يلزم الداعى لمثل هذا الاجتماع باتخاذ الاجراءات المنصوص عليها قانونا للاجتماعات العامة وبالتالى كى يحق عليه العقاب ان هو خالفها - ان يخطره البوليس بأنه يرى حسب تقديره الخاص الاجتماع عام وأنه يجب عليه اتخاذ الاجراءات التى يفرضها القانون . وثابت أن البوليس لم يخطر المتهم الاول بشئ من هذا . كما ثبت أيضا أنه لم يتأخر أحد من المجتمعين عن الخروج من محل الاجتماع الى قسم البوليس حينما طلب منهم ضابط البوليس ذلك " .

وقد أنتهت المحكمة الى أنه " وحيث انه ما دام الاجتماع خاصا تكون التهمة المسندة للمتهمين فى غير محلها ويتعين براءتهما منها " . [1]

وظاهر من هذا الحكم انه لم يطلق سلطة الادارة فى اسباغ صفة الاجتماع العام على الاجتماع الخاص بل اشترط فى ذلك ان تكون الظروف التى ينعقد فيها الاجتماع تؤدى الى هذا الاعتقاد فمجرد احتمال دخول اشخاص غير حاملين الدعوة

---

[1] محكمة المنشية الجزئية - القضية رقم ٨٤٢ لسنة ١٩٣١ - صادر بجلسة ١٩٣١/٥/١٧ .

الشخصية فهذا الاحتمال لم يأخذ به القضاء لتكييف الاجتماع عام ، كما انه لم يكيفه كذلك نتيجة لطبع عدد دعوات كثيرة وذلك لان الطبع الكثير لم يقصد به تغيير صفة الاجتماع ، كما أن القضاء لم يسبغ هذه الصفة لمجرد الحديث الذى دار فى الاجتماع أو لمجرد حضور شخص من مكان بعيد لهذا الاجتماع .

وفى النهاية لم يصبغ القضاء صفة الاجتماع العام لتقصير جهة الادارة فى أخطار الداعى للاجتماع بهذه الصفة ليقوم بالواجبات التى فرضها عليه القانون .

ب - غرض الاجتماع :-

منع القضاء الادارة من مصادرة حق الدعوة الى الاجتماع العام بحجة عدم مشروعية الغرض حيث كانت هذه الحجة قد جاءت بناء على قول مرسل لا يدعمه دليل او يسانده برهان فقد اصدرت جهة الادارة قراراً بعدم الموافقة على انعقاد اجتماع عام ، وكان من بين اسباب هذا الرفض ان الغايه من الاجتماع تخرج عن مجرد الاحتفال بمناسبة نزول القران ، الى أغراض آخرى من شانها المساس بالنظام والامن العام ، وقد ردت المحكمة على هذا السبب بالقول بانه . [1] " وحيث ان الغرض من الاجتماع انما يتعلق اساسا بالاحتفال بمناسبة تنزيل القران الكريم ، وتبادل الرأى والفكر حول مبادئ الشريعة الاسلامية .. وهذا الغرض مشروع فى ذاته خصوصا وأنه مما يدخل فى عموم اهداف الجمعية الدينية الاسلامية التى يرأسها المدعى ، ومن ثم فلا يجوز مصادرة حقه فى الدعوة الى مثل هذا الاجتماع فى نطاق مشروعيه الغرض منه " .

" اما فى خصوص ما ذهبت اليه جهة الادارة من أن اعتبارات الامن العام والسكينة العامة تحول دون عقد الاجتماع المدعو اليه ، فانه يجدر التنبيه الى أن ذلك جاء منها قولا مرسلا لا يدعمه دليل أو يساندة برهان وهو فضلا عن ذلك - وبغرض توافر مظنة صحته- لا يصلح ان يكون سببا فى حظر التصريح للمدعى

---

[1] حكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ٥٠١٤ لسنة ٣٩ ق - صادر بجلسة ١٩٨٥/٧/٩

بعقد اجتماعه " . من ذلك يتضح أن القضاء قد أقر بشرط مشروعية غرض الاجتماع العام الا أنه حظر على جهة الادارة الادعاء بعدم المشروعية لمجرد أقوال مرسلة بدون سند أو برهان .

ومع ذلك فقد أقر القضاء سلطة جهة الادارة بعدم الموافقة على طلب اقامة عدة اجتماعات فى اماكن وازمنه مختلفة لغرض واحد واكتفى بالموافقة على اجتماع واحد فى مكان ووقت واحد ما دام الغرض واحد وفى ذلك ذهب القضاء الادارى الى انه " ومن حيث انه اذا كان المحافظ أو المدير أو لسلطة البوليس سلطة منع اجتماع عام حفاظا على النظام أو الامن العام فمن الطبيعى ان يكون لاى منهم سلطة وضع قيود على حرية الاجتماع العام مراعاة لذات الاسباب وتحقيقا لذات الغاية وممارستهم لهذه السلطة تخضع لرقابة المحكمة لتعرف ما اذا كان استعمالها مطابقا للقانون نصا وروحا ام انه تجاوز الحدود" .

" ومن حيث انه وبمراعاة ما تقدم فليس ما يمنع مدير أمن القاهرة من استعمال السلطة المخوله له .... فى اصدار قرار بعدم الموافقة على طلب المدعى اقامة عدة اجتماعات فى اماكن وازمنه مختلفه احتفالا بذكرى ميلاد الزعيم الراحل مصطفى النحاس وان تقتصر موافقته على اجتماع عام يقام بهذه المناسبة فى مكان ووقت واحد وذلك مراعاة للسكينه العامه والامن العام مما لا ترى المحكمه معه ان القرار الطعين قد تضمن خروجا على القانون او انحرافا بالسلطة طالما ان عقد اجتماع واحد يحقق الغاية المرجوه من احياء الذكرى " . [1]

جـ الاخطار .

اشترط القانون لانعقاد اجتماع عام اخطار جهة الادارة بهذا الاجتماع ،والغرض من ذلك الاخطار هو تنبيه جهة الادارة لاتخاذ تدابيرها وقراراتها فى انعقاد هذا

---

[1] حكم محكمة القضاء الادارى - دائرة منازعات الافراد والهيئات - فى الدعوى رقم ٣٢٣٠ لسنة ٣٧ ق الصادر بجلسة ١٩٨٣/٤/١٩ .

الاجتماع ، وان كان المشرع قد اشترط توقيعات خمس افراد على هذا الاخطـــار الا ان القضاء قد خفف من ذلك العدد وأنقصه الى واحد وذلك بشرط انابته عن الباقين ، وفى ذلك ذهبت محكمة القضاء الادارى الى أنه " ولا يقدح فى ذلك قول جهة الادارة فى مذكرة دفاعها من أن الاخطار الذى ارسله المدعـــى الـــى الادارة بطلـــب عقـــد الاجتماع لم يوقع من خمسة افراد طبقا لما تقضى به المادة (٣) من القانون رقـم ١٤ لسنة ١٩٢٣ - ذلك ان المدعى قد وقع الاخطار ... بوصفه رئيسا لجمعيـــة الهدايـــة الاسلامية وبهذه المثابة فهو ينوب عن اعضاء الجمعيـــه بصفاتـــهم المذكـــورة فـــى صلاتهم بالغير ويملك تبعا لذلك التحدث باسمهم الامر الذى يتوافر معـــه الاخطـــار الموجه منه لجهة الادارة بطلب عقد الاحتفال ... الاوضاع التى تتطلبها المـــادة (٣) من القانون " [١]

د - مكان انعقاد الاجتماع .

قرر القانون الحق للافراد - كما سبق ايضاحه - عقد الاجتماع العـــام فـــى المكان الذى يرغبون فيه الا انه قد حظر عقد الاجتماعات فى اماكن العبادة او فـــى المدارس او محال الحكومة الا اذا تعلق الامر بغاية او غرض مما خصصت له هـذه الاماكن كما حظر الاجتماع فى الطريق العام ، وعندما يحدد الافراد مكـــان انعقـــاد اجتماعهم فان القضاء قد اعتبر تحديد مكان اخر من جانب جهة الادارة ينطوى علـى تقييد لحرية الاجتماع العام مما يعتبر قرار جهة الادارة فى هذا الشأن مخالفا للقـانون ما دام لم يستند الى أسباب جديه ، وفى ذلك ذهب القضاء الادارى الى أنه " لا شـبهة فى ان قيام الادارة من جانبها بتحديد مكان عقد الاحتفال المزمع اقامته كطلب المدعى فى مكان آخر غير ذلك الذى طلبه المدعى انما ينطوى فى الواقع وحقيقة الامر على تقييد لحرية الاجتماع العام ، واذا كانت الادارة تسند تصرفها فى هذا الخصوص الى ما ساقته من اعتبارات تتصل بالنظام والامن العام وحركة المرور بمدينة القاهرة فان اقامة الاحتفال فى ميدان عبادين بالقاهرة وهو المكان الذى يرغـــب المدعـــى عقـــد

---

[١] حكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ٣٧٧٠ لسنة ٤٠ ق الصادر فى ١٩٨٦/٦/٥ .

الاحتفال فيه لا يحول دون امكان اتخاذ جهة الادارة المختصة كافة الاجراءات اللازمة للحفاظ على مقتضيات النظام والامن وحركة المرور بالمنطقة ولا يجوز تقييد مثل هذا الحق الدستورى الاصيل الذى كفله الدستور للمواطنين جميعا لمجرد توقعات تثيرها جهة الادارة وتتزرع بها فى الوقت الذى لم يرد بحسب الظاهر من الاوراق أى دليل يؤيدها أو يؤكدها خاصة وأن الاحتفال المزمع اقامته يتصل ويتعلق بمناسبة دينيه لها فى النفوس من القداسة والتكريم - الاحتفال بختام شهر الصوم ونزول القران الكريم - ما يجعل الالتزام بالنظام ومقتضيات الامن وغيرها من مختلف الاعتبارات امرا لا مندوحه منه لحيقق الاحتفال الغرض المقصود من وراء اقامتها ... ان عقد مثل هذا الاحتفال لا يتصور انه يخل بمقتضيات النظام أو الامن العام الامر الذى تنتفى معه بحسب الظاهر من الاوراق - اية دلائل او مظاهر توحى بالمخاوف التى اثارتها جهة الادارة تبرير لقرارها المطعون فيه " وقد اكدت المحكمة " ان ما قررته الادارة من عدم موافقتها على اقامة الاحتفال فى المكان الذى اقترحه المدعى لعقده فيه بدعوى أن اقامته فى ذلك المكان يخل بمقتضيات النظام والامن العام وحركة المرور - أمر يشكل فى ظاهرة تسلب من الاختصاص الذى ناطه الدستور والقانون بهيئة الشرطة فليس لها ان تنأى عن التزامها وتتخذ هذا المسلك تبريراً لقرارها برفض عقد الاجتماع فىالمكان المراد اقامة الاحتفال به بل عليها ان تعمل جاهدة وتتخذ من جانبها كل ما من شأنه ان يمكن المدعى بصفته من اقامة الاحتفال فى امن وطمأنينه تكفلها الشرطة " . [1]

وقد اعتبر القضاء ان طلب جهة الادارة عقد الاجتماع العام فى مكان مغلق هو مقيد لحرية الاجتماع العام ، وفى هذا ذهب القضاء الادارى الى انه :

---

(١) حكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ٣٧٧٠ لسنة ٤٠ ق الصادر فى ١٩٨٦/٦/٥ وحكمها فى الدعوى رقم ٣٦٩٦ لسنة ٤٠ق الصادر فى ١٩٨٦/١٠/٢٨ .

" وحيث أن قيام وزارة الداخلية بتحديد مكان الاحتفال ، أو تقييده بان يكون فى مكان مغلق يستهدف فى حقيقته تقيد حرية الاجتماع العام " . [1]

هـ - اللجنة المسئولة عن الاجتماع .

اشترط القانون - على النحو السابق ذكره - عند تنظيم اجتماع عام تشكل لجنة تكون مسئولة عن تنظيم الاجتماع ، تتألف هذه اللجنة من رئيس واثنين من الاعضاء على الاقل يتم انتخابهم من المجتمعين وفى حالة عدم الانتخاب يكون الاعضاء الموقعين على الاخطارهم اعضاء اللجنة بقوة القانون . وعليه فان عدم تشكيل اللجنة المسئولة عن الاجتماع لا يحول دون امكان عقد الاجتماع العام .

وهذا ما ذهب اليه القضاء الادارى حيث اوضح انه " يبين بحسب الظاهر من هذا النص (المادة السادسة من القانون) ان عدم تشكيل تلك اللجنة لا يحول دون امكان عقد الاجتماع العام لان ارادة المشرع حلت محل ارادة المواطنين الراغبين فى عقد اجتماع عام فعبر المشرع عن ارادتهم حكما بأن جعل تشكيل تلك اللجنة على النحو الوارد فى عجز المادة المذكورة اذا لم يقم المجتمعون بتشكيلها " . [2]

و - منع وحل الاجتماع العام .

اعطى المشرع للادارة - على نحو ما سبق ذكره - سلطة منع الاجتماع العام وذلك قبل انعقاده ، وقد اطلق المشرع للادارة حالات واسباب المنع بدون تحديد حيث اطلق لجهة الادارة تحديد مدى خطورة الاسباب التى تراها لمنع الاجتماع ، فبعد ان حدد اسباب على سبيل المثال اطلق هذا التحديد حيث ذكر عبارة " أو بأى سبب خطير على ذلك " الا ان القضاء لم يطلق العنان لجهة الادارة فى منع الاجتماع العام بل قرر " ان حق الادارة فى منع الاجتماعات هو قيد وارد على حرية من

---

[1] حكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ١٢٥٤ لسنة ٣٨ ق الصادر فى ١٩٨٣/١٢/٢٨ .

[2] حكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ٣٧٧٠ لسنة ٤٠ ق الصادر فى ٨٦/٦/٥ وحكمها فى الدعوى رقم ١٢٥٤ لسنه ٣٨ ق الصادر فى ١٩٨٣/١٢/٢٨

الحريات العامة التى كفلها الدستور فيجب تفسير هذا القيد فى اضيق حدوده ، ومن ثم لا يجوز استعماله الا للضرورة القصورى .

ومما يؤيد هذا النظر ان قانون الاجتماعات كان من التشريعات التى اقرها البرلمان المصرى باعتبار ان هذا القانون يقيد الحريات وقد احتمله مجلس النواب على مضض بعد أن حرصت الحكومة امام المجلس " ان فى نيتها ان لا تطبق هذا القانون الا عند الضرورة القصورى عندما ترى الامن مهددا . " وانها لابد ان تتدخل او يتدخل غيرها على كره منها بل أن مجلس النواب وافق على الغائه فى اول يوليو سنة ١٩٢٤ اكتفاء باحكام القانون العام اذ يراها كفيلة بالمحافظة على النظام ، وجاء فى المذكرة المرفقه لمشروع الالغاء " حرية ابداء الرأى حق طبيعى للناس ويدخل تحت حرية ابداء الرأى حرية الاجتماع وحرية الصحافة اذ هماوسيلتان ناجحتان لنشر الرأى وتمحيصه عن طريق الجدل فيه حتى يصل الناس الى أسد الاراء وأنفعها " ولما لم يوافق مجلس الشيوخ على الغاء هذا القانون - تداوله المجلسان بتعديلات اساسية تقيد تقيدا جوهريا من سلطة الادارة فى منع الاجتماعات وفى فضها ولم يقدر لهذه التعديلات ان تصبح تشريعا نهائيا - فبقى قانون الاجتماعات على اصله قانونا استثنائيا مقيدا للحريات وفى الوقت الذى ندع فيه محكمة وقف التنفيذ النظر فى امر دستوريته الى محكمة الموضوع يتعين عليها أن تفسره تفسيراً ضيقاً فلا يجوز تطبيقه الا عند الضرورة القصوى ولا يصح ان تتذرع به الادارة لمنع الاجتماعات الا اذا اجتمع عندها اسباب بالغة الخطورة تبرر هذا المنع " [1]

من ذلك يتضح ان القضاء قد اعتبر حق الادارة فى منع الاجتماعات العامة هو قيد يرد على حرية الاجتماع العام، ويجب على جهة الادارة عدم استخدام هذا الحق الا عند الضرورة القصوى ولأسباب بالغة الخطورة ، فلسلطة جهة الادرة هى سلطة استثنائية وفى ذلك ذهبت محكمة القضاء الادارى الى انه " ومن حيث انه وان كانت

---

[1] حكم محكمة القضاء الادارى - دائرة وقف التنفيذ - فى الدعوى رقم ١٥٩٣ لسنة ٥ ق الصادر فى ١٩٥١/١١/٧ .

المادة امشار اليها قد خولت الحكومة حق منع الاجتماع الا انها جعلت ذلك مقيدا بـــأن يكون من شأن الاجتماع أن يترتب عليه (اضطراب النظام او الامن بسبب الغايه منـه أو بسبب ظروف الزمان والمكان الملابسه له أو بأى سبب خطير غير ذلك) ويتبيـــن من ذلك ومن تقصى الاعمال التحضرية للدستور ان سلطة الحكومة فى هذا المنع هـى امر استثنائى وارد على أصل حق هو أحدى الحريات العامة فيجب والحالـة هـذه ان يفهم القيد المذكور فى أضيق حدوده فلا تستعمله الحكومة الا للضرورة القصوى وذلك عندما تقوم لديها اسباب حقيقية لها سندها من الواقع تدل على ان مثل هذا الاجتماع من شـــأنه حقـــا الاخـــلال بـــالامن العـــام وهـــى فـــى هـــذا الشـــأن تخضع لرقابة المحكمة حتى لا يهدر الحق ذاته تحت ستار تلك الرخصة الاستثنائية " . [1]

فالقضاء الادارى قد استقر على أن تقييد عقد الاجتماع العام أو منعـــه هـــو سلطة استثنائية لجهة الادارة وليست سلطة مطلقة من كل قيد بل أنها أيضـــا ســـلطة تخضع لرقابة القضاء الادارى للتحقق من مدى مشروعيتها . وفى ذلك ذهبت احكـام محكمة القضاء الادارى الى انه " من المبادئ المسلم بها فى الفقه والقضاء الاداريين ان سلطة الادارة فى منع الاجتماعات العامة هى سلطة اســـتثنائية تخضـــع لرقابـــة القضاء الادارى للتحقق من مدى مشروعيتها " . [2]

واكدت ذلك أيضا بالقول بانه " ومن حيث أنه ولئن كانت الجهـــة الاداريـــة المختصة تتمتع بسلطة تقديرية فى حظر أو تقييد الاجتماعات العامة الا انها ســـلطة استثنائية تخضع لرقابة القضاء الادارى للتحقق من مدى مشروعيتها " . [3]

---

[1] حكم محكمة القضاء الادارى – فى الدعوى رقم ١٣٢٠ لسنة ٥ ق الصادر فى ١٩٥١/٧/٣١ .

[2] حكم محكمة القضاء الادارى – فى الدعوى رقم ٢٠٥٦ لسنة ٣٤ ق الصادر فى ١٩٨٠/٨/١٩

[3] حكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ٣٦٩٦ لسنة ٤٠ ق الصادر فى ١٩٨٦/١٠/٢٨ .

وقد ذهبت ايضا الى أنه " وغنى عن البيان أن سلطة الادارة فى تقييد عقد الاجتماع او منعه ليست مطلقة من كل قيد بل هى سلطة تحدها مدى خطورة الظروف التى تتخذها الادارة مبرر لذلك " . [1]

وبذلك يكون القضاء الادارى استقر على ان سلطة جهة الادارة فى حظر ومنع الاجتماعات العامة هى سلطة استثنائية غير مطلقة تخضع لرقابة القضاء ، وعلىذلك استقر ايضا قضاء هذه المحكمة - محكمة القضاء الادارى - على ان تكون أسباب الحظر او المنع اسبابا جدية وان تكون بالغة الخطورة . وفى ذلك ذهبت المحكمة الى ان " قانون الاجتماعات على اصله قانون استثنائي مقيد للحريات .. [2]يتعين أن تفسره - محكمة الموضوع - تفسيرا ضيقا فلا يجوز تطبيقه الا عند الضرورة القصوى ولا يصح ان تتزرع به الادارة لمنع الاجتماعات الا اذا اجتمع عندها أسباب بالغة الخطورة تبرر هذا المنع " .

وقد اكد القضاء على أن اسباب المنع يجب ان تكون دليلا قوياً على ان الاجتماع سيترتب عليه اضرار بالغة ويجب ان تكون هذه الاسباب من الخطورة التى تهدد النظام العام بمفهومه (الأمن- والسكينه - والصحة) فلا يجوز ان تكون اسباب المنع مبنيه على اقولا مرسلة لا دليل او سند يبرهنها وفى هذا ذهبت محكمة القضاء الادارى الى انه " فى خصوص ما ذهبت اليه جهة الادارة من ان اعتبارات الامن العام والسكينه العامه تحول دون عقد الاجتماع المدعو اليه ، فانه يجدر التنبيه الى أن ذلك جاء منها قولا مرسلا لا يدعمه دليل او يسانده برهان وهو فضلا عن ذلك - وبغرض توافر مظنه صحته - لا يصلح ان يكون سببا فى حظر التصريح للمدعى بعقد اجتماعه " . [3]

---

[1] حكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ٣٧٧٠ لسنة ٤٠ ق الصادر فى ١٩٨٦/٦/٥ .

[2] حكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ١٥٩٣ لسنة ٥ ق الصادر فى ١٩٥١/١١/٧ .

[3] حكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ٥٠١٤ لسنة ٣٩ ق الصادر فى ١٩٨٥/٧/٩ .

وذهبت الى انه " اعمالا لصريح نص المادة ٤ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ لا يجوز لجهة الادارة منع الاجتماع العام الا اذا رأت أن من شأنه أن يترتب عليه اضطراب فى النظام او الامن العام بسبب الغايه منه او لسبب ظروف الزمان والمكان الملابس له او بأى سبب خطير غير ذلك ، ومفاد ذلك أن المشرع فى القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ قيد سلطة الادارة فى منع الاجتماع بتحديده للوقائع التى يجب ان ينبنى عليها قرار المنع . ومن ثم فلابد من تحقق السبب بشروطه التى فرضها المشرع أن يكون قرار المنع مشروعاً " . [١]

وعليه فان القضاء قد اشترط فى السبب المانع لعقد الاجتماع العام ان يكون سببا جديا مشروعا وفى ذلك قالت المحكمة فى حيثياتها عند الحكم بوقف تنفيذ قرار منع اجتماع عام " وحيث ان المحكمة لا ترى فيما ابدته الحكومة اسبابا جديه مقنعه تقوم على سند حقيقى من واقع الامور قد يبرر هذا المنع حفظا للامن العام ذلك لان مجرد قيام بعض الافراد بجمع نقود لاقامة السرادق لا يعنى أن المجتمعين سيتظاهرون أويحرضون غيرهم علىذلك علىوجه يخل بالأمن العام ويفلت زمامهمن يد الحكومة لان الاجتماع الذى كان مزمعا عقده كان اجتماعا محددا زمانه ومكانه محضوراً فى سرادق مبينا فيه على وجه التحديد اشخاص من سيخطبون فيه " . [٢]

وللحد من سلطة جهة الادارة فى منع الاجتماع العام (فقد منعها القضاء من التوسع فى سلطاتها بتنقيد اسباب المنع لتعترض على انعقاد الاجتماع لسبب اخر غير السبب الذى سبق أن استندت اليه فى اعتراضها) وفى ذلك تقول محكمة القضاء الادارى " ذلك ان الثابت ان وزارة الداخلية قد وافقت على مبدأ الاجتماع واقتصر اعتراضها على مكان انعقاده وقد كان فى مكنه جهة الادارة ان تعترض على موضوع الاجتماع وترفض انعقاده اذا ارتات ان من شأن انعقاده بحسب الغايه منه احداث اضطراب فى النظام العام والامن العام وانها قد وافقت على موضوع

---

[١] حكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ٢٠٥٦ لسنة ٣٤ ق الصادر فى ١٩٨٠/٨/١٩ .

[٢] حكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ١٣٢٠ لسنة ٥ ق الصادر فى ١٩٥١/٧/٣١ .

الاجتماع وابدت عدم ممانعتها فى انعقاده فانه لا يجوز لها ان تعود مرة أخرى الى اثاره اعتراضات على موضوع الاجتماع والغاية منه ذلك انه من المسلم به فى فقه القضاء الادارى أنه اذا ثبت أن القرار الادارى قد بنى على سبب معين قام الدليل على عدم صحته فلا يجوز اضافة اسباب جديدة بعد صدور القرار المطعون فيه ... ولا يسوغ للقضاء الادارى ان يقوم مقام الادارة فى احلال سبب آخر محل السبب الذى قام عليه القرار حتى ولو تبين له ان ثمة سبب يمكن أن يؤدى الى النتيجة التى انتهى اليها القرار المطعون عليه طالما ان هذا السبب لم تعول عليه الادارة فى اصدارها للقرار الطعين".[1]

وبالاضافة الى مسلك القضاء الادارى فى الحد من سلطات الادارة فى منع وفض الاجتماعات العامة فقد تدخل القضاء اكثر من ذلك والزم جهة الادارة بأن تقدر الضرورة بقدرها، وبدلا من أن تمنع أو تفض الاجتماع العام عليها ان تتخذ التدابير اللازمة لانعقاد هذا الاجتماع والمحافظة فى ذات الوقت على النظام العام بمفهومه - من أمن عام وسكينه عامة وصحة عامة - وذلك بمالها من سلطات آخرى كثيرة تتخذها للمحافظة على هذا النظام .

وفى الزام القضاء للادارة بان تقدر الضرورة بقدرها ذهبت محكمة القضاء الادارى الى أنه " ومن حيث أن الاصل أن اجراءات الضبط الادارى التى تمارسها السلطة العامة لا تكون الا لضرورة تقتضيها وان هذة الضرورة تقدر بقدرها فلا يجوز تجاوز الغرض منها كما لا يجوز ان يصل ذلك الاجراء الى حد مصادرة الحق أو الحرية التى كفلها الدستور " [2]

وفى الزامة ايضا للادارة فى أتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على النظام العام دون أن تسلب حق الافراد فى الاجتماع العام . ذهبت المحكمة الى أنه " يمتنع

---

[1] حكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ٣٦٩٦ لسنة ٤٠ ق الصادر بجلسة ١٩٨٦/١٠/٢٨ ؟

[2] حكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ٤٥٢٥ لسنه ٣٩ق الصادر بجلسة ١٩٩٤/١/١٥

على هذة الجهة (الادارة) أن تسلب المدعى حقه فى عقد الاجتماع الذى دعا اليه طالما أنه يمكنها فى نطاق سلطتها التقديرية وبحكم الاجراءات والضوابط والقيود المخولة لها بموجب القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ ان تتخذ التدابير اللازمة للمحافظة على الامن العام والسكينة العامة من كل ما يتهددهما خلال فترة انعقاد المؤتمر الذى دعا اليه المدعى فلها بحكم هذة السلطة أن تحدد مكانا وزماناً للاجتماع غير مقيدة بما اورده المدعى فى طلبه على أنه يجب ان يراعى دائما ان جهة الادارة وهى فى نطاق استعمال السلطة التقديرية المخولة لها . بموجب قانون الاجتماعات أو غيره من القوانين واللوائح ، يجب الا تنحرف بها عن غرض غير الصالح العام كما يجب الا تشوب هذة السلطة غلو ما ينتهى الامر معه الى افراغ الاجتماع المطلوب عقدة من غرضه أو اجهاضة من مضمونة " [1] .

وفى سبيل الزام جهة الادارة باتخاذ التدابير اللازمة دون منع الاجتماع العام أو فضه فقد ذهب القضاء الادارى الى أنه " ومن حيث أنه من ناحية أخرى فان من اخص واجبات الشرطة والزمها السهر على حفظ النظام والامن العام وتمكين المواطنين من التمتع بالحقوق التى قررها الدستور وكفل لهم ممارستها ومنها حق عقد الاجتماعات العامة ، وعلى ذلك فقد نصت المادة ٢/١٨٤ من الدستور على ان "تؤدى" الشرطة واجبها فى خدمة الشعب وتكفل للمواطنين الطمأنينه والامن وتسهر على حفظ النظام والامن العام والاداب وتتولى تنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات وذلك كله على الوجه المبين بالقانون " وهو ما اكدته المادة السابعه من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ وما تقضى به من ان " للبوليس حق حضور الاجتماع لحفظ النظام والامن ومنع كل انتهاك لحرمة القانون ويكون من حقه أن يختار المكان الذى يستقر فيه ... " وعلى ذلك فان ما قررته الادارة من عدم موافقتها على اقامة الاحتفال .... يشكل فى ظاهرة تسلب من الاختصاص الذى ناطه

---

[1] حكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ٥٠١لسنه ٣٩ق الصادر بجلسة ١٩٨٥/٧/٩

الدستور والقانون بهيئة الشرطة فليس لها ان تنأى عن التزامها وتتخذ هذا المسلك تبريرا لقراراها برفض عقد الاجتماع فى المكان المراد اقامة الاحتفال به بل عليها ان تعمل جاهدة وتتخذ من جانبها كل من شأنه ان يمكن المدعى بصفته من اقامة الاحتفال فى امن وطمأنينه تكفلها الشرطة " . [1]

ونخلص من ذلك أن القضاء الادارى قد وضع مبادئ من شأنها ممارسة حق الاجتماع العام فى حرية تامة ، وقد قيد هذا القضاء من سلطات جهة الادارة فى مواجهة ممارسة حرية الاجتماع العام ، فقد اقر القضاء أن حرية الاجتماع العام ليس منحه من الادارة بل حق دستورى مقرر بمقتضى الدستور ، والقانون هو الذى ينظم مماسة هذا الحق ، وقد اعتبر القضاء ان الاعتداء على حرية الاجتماع العام من المسائل المستعجلة بل من ابرز صور الاستعجال اذ أنه اعتداء على أحد الحريات العامة ، وانه لا يجوز تقييد هذه الحرية الا بالقدر اللازم للمحافظة على النظام العام ، وان سلطات الادارة اتجاه هذه الحرية هى سلطات استثنائية تخضع لرقابة القضاء ، وأنه لا يجوز منع مماسة حرية الاجتماع العام الا لأسباب جديه تقدر بقدرها وتخضع لرقابة القضاء الادارى ، وان على جهة الادارة ان تتخذ التدابير اللازمة لانعقاد الاجتماع العام فى أمن وسكينه عامه دون أن تتجه مباشرة الى منعه أو فضه .

---

[1] حكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ٣٧٧٠لسنه ٤٠ ق الصادر بجلسة ١٩٨٦/٦/٥

المبحث الثالث

موقف القضاء

الدستورى من حرية الاجتماع

من المقرر ان الدساتير هى التى تقرر حق ممارسة الحريـــات بأنواعـها المختلفة ، الا ما كان منها لصيق بحياة الانسان ، مثل الحق فـــى الحيـاة ، فـهى مقررة بمقتضى القوانين الطبيعية ، لذلك كانت الدساتير دائما - على مر العصور - مطلب شعبى وجماهيرى ، فكانت الشعوب حريصة كل الحرص علـــى المطالبـة بوضع دستور ينظم لها حقوقهم وحرياتهم ويحدد سلطات الحكام ويحد من جورهـم على حقوقهم وحرياتهم .

ويلاحظ انه اى ما كانت الطريقة التى وضعت بها الوثيقة الدستورية فانـها تقرر نوعا من الحقوق والحريات التى تمنحها ، الا ان قيمة هذه الحقوق والحريات تختلف تبعا للطريقة التى وضعت بها الوثيقة الدستورية ، فمن المعروف ان طـرق وضع الوثيقة الدستورية قد تطور تطورا تاريخيا ، فكان هناك اساليب لأنشأ الوثائق الدستورية ، ومن هذه الاساليب ، أسلوب غير ديمقراطى ، وأسلوب آخر ديمقراطى

فالأسلوب الأول كانت تظهر فيه ارادة الحاكم . فكان الدستور يأخذ صورة منحه من الحاكم للشعوب وذلك عندما كان الدستور يصدر بالارادة المنفردة للحـاكم ، الا أن ارادة الحاكم كانت فى بعض الاحيان تلتقى مع ارادة الشعب فكان الدستور يـأخذ صورة التعاقد، الا ان أسلوب اصدار الوثائق الدستورية غير الديمقراطى كان دائما يمثل منحه من الحاكم وبالتالى كانت تعبر عن حقوق الحكام والانتقاص من حقـوق الشعب ، وذلك الى أن أدركت الشعوب خطورة هذا الوضع فطالبت أن يكون لـــها دور أساسى فى أصدار الدساتير فظهر الاسلوب الأخر لانشأ الوثـائق الدســتورية وهو الاسلوب الديمقراطى وفى هذا الاسلوب تستقل ارادة اشعوب عن ارادة الحـلكم

فى وضع الوثيقه الدستورية ، ويتمثل هذا الاستقلال فى وضع الوثيقه عن طريق جمعيه تأسيسية منتخبه من الشعب أو عن طريق الاستفتاء الشعبى . [1]

وعلى ذلك يتضح ان أسلوب وضع الوثيقة الدستورية يؤثر فى مدى تضمين هذه الوثيقة للحقوق والحريات فالوثيقة التى توضع عن طريق المنحه لا تعبر الا عن حقوق صاحب هذه المنحه ، أما التى توضع أو تصاغ بطريقة ديمقراطية - عن طريق جمعية تأسيسية أو استفتاء شعبى - فهى تعبر عن مصلحة من أصاغها فهم أدارى الناس بها والاقدر على التعبير عن ارادتهم .

وهكذا تطورت الدساتير الى الشكل الذى يعبر ويصون حقوق الشعوب المحكومة ويقيد من حقوق الحكام وسلطانهم .

وبذلك اصبحت الدساتير تتضمن النص على حريات الافراد المختلفة وتقرر وتصون ممارسة هذه الحريات ومن بين هذه الحريات حرية الاجتماع ، فقد نص الاعلان العالمى لحقوق الانسان على حق كل شخص فى حرية الاشتراك فى الاجتماعات ، كما ان العهد الدولى للحقوق المدنية والسياسية قرر هذا الحق حيث نص على أن " الحق فى التجمع السلمى معترف به " كما اجاز وضع قيود على ممارسة هذا الحق ، شريطة ان تصدر بمقتضى قانون وأن تكون ضرورية ، فى مجتمع ديمقراطى ، لصيانة الامن القومى أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية حقوق الاخرين وحرياتهم .

وقد تضمنت الدساتير المختلفة كفالة هذا الحق ، وأخضعت ممارسته للقيود التى يفرضها القانون مع التأكيد فى بعض الحالات على قيود ، وبعض الدساتيرنص

---

[1] لمزيد من التفصيل عن طرق وضع الوثيقة الدستورية يراجع د . رمزى طه الشاعر - النظرية العامة للقانون الدستورى - الطبعة الثالثة سنة ١٩٨٣ دار النهضة العربية - ص ١٢١ وما بعدها .

صراحة على عدد من الضمانات لممارسة حق الاجتمـــاع ، والبعـض لا يـترك للقوانين تقييد هذا الحق . [1]

ومن الدساتير التى كفلت هذا الحق فى حدود القـــانون دســتور المملكــة المغربية حيث نص فى الفصل التاسع من الباب الاول منـــه علـــى ان " يضمــن الدستور لجميع المواطنين حرية التجول وحرية الاستقرار بجميع ارجاء المملكة .

حرية الرأى وحرية التعبير بجميع اشكاله وحريـــة الاجتمـــاع . ، حريـــة تأسيس الجمعيات وحرية الانخراط فى اية منظمة نقابية وسياسية حسب اختيـــارهم ولا يمكن ان يوضع حد لممارسة هذه الحريات الا بمقتضى القانون ، . [2]

ودستور المملكة الاردنية الهاشمية الذى نص فى المادة ١٦ مـــن الفصـــل الثانى منه على أن " للاردنيين حق الاجتماع ضمن حدود القانون " . [3]

ودستور الجمهورية اللبنانية الذى نص فىالمادة ١٣ من الفصل الثانى منـــه على ان " حرية ابداء الرأى قولا وكتابة وحرية الطباعة وحرية الاجتماع وحريـــة تأليف الجمعيات كلها مكفولة ضمن دائرة القانون " . [4]

ودستور ليبيا الذى نص فى المادة ٢٥ من الفصل الثانى علـــى ان " حـــق الاجتماع السلمى مكفولة فى حدود القانون " . [5]

---

[1] دراسات تطبيقية عن العالم العربى - اعداد / محمود شريف بسيونى ، محمد السعيد الدقاق ، عبد العظيم وزير - طبعة ١٩٨٩ دار العلم للملأيين - ص ١٤٤ وما بعدها .

[2] دستور المملكة المغربية الصادرة فى ١٤ ديسمبر سنة ١٩٦٢ - الموسوعة العربية للدساتير العالمية - مجلس الامه - الادارة العامة للتشريع والفتوى سنة ١٩٦٦ - ص ٨٢ .

[3] دستور المملكة الاردنية الهاشمية الصادر فى ١٩٥٢/١/١ - الموسوعة العربية - المرجع السابق - ص ١١٤

[4] دستور الجمهورية اللبنانية الصادر فى اول سبتمبر سنة ١٩٢٦ والمعدل فى ٢١ يناير سنة ١٩٤٧ - الموسوعة العربية - المرجع السابق - ص ١٤٢ .

ودستور العراق الذى نص فى المادة ٣٢ من الباب الثالث منه على أن " للعراقيين حق الاجتماع فى هدوء غير حاملين سلاحا ودون حاجة الى اخطار سابق والاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة فى حدود القانون " . [١]

ومن الدساتير التى تخضع ممارسة هذا الحق لقيود يفرضها القانون دستور الصومان ، ودستور الجزائر .
ان " للأفراد حق الاجتماع دون حاجة لاذن أو أخطار سابق ، ولا يجوز لاحد من قوات الامن حضور اجتماعاتهم الخاصة . والاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة وفقا للشروط والاوضاع التى يبينها القانون ، على ان تكون اغراض الاجتماع ووسائله سلمية ولا تنافى الاداب ". [٢]

ودستور البحرين الذى نص على ان " للافراد حق الاجتماع دون حاجة لاذن أو اخطار مسبق ، ولا يجوز لاحد من قوات الامن حضور اجتماعاتهم

ومن الدساتير التى نصت صراحة على وجود ضمانات لممارسة هذا الحق دستور دولة الكويت الذى نص فى المادة ٤٤ من الباب الثالث منه على الخاصة اما الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات فهى مباحة وفقا للشروط والاوضاع التى يبينها القانون على ان تكون اغراض الاجتماع ووسائله سلمية ولا تنافى الاداب " .

ودستور الجمهورية الشعبية الصينية الذى نص فى المادة ٨٧ من الفصل الثالث منه على ان " لمواطنى الجمهورية الشعبية الصينية حرية الكلام وحريةالنشروحريةالاجتماع وحريةتنظيم الجمعيات،وحريةالخروج

---

[٥] دستور ليبيا الصادر فى ١٧ اكتوبر سنة ١٩٥١ والمعدل بالقانون رقم ١ لسنة ١٩٦٣ - الموسوعة العربية - المرجع السابق - ص ١٧٥ .

[١] دستور الجمهورية العراقيه المؤقت الصادر فى ٢٩ ابريل سنة ١٩٦٤ الموسوعة العربية اسالبق الاشارة اليها ٧٣ص.

[٢] دستور دولة الكويت الصادر فى ١١ نوفمبر سنة ١٩٦٢ - الموسوعة العربية السابق الاشارة اليها - ص ١٠٠ .

بالمواكب،وحريةالمظاهرة وتقدم الدولة التسهيلات المادية الضرورية لضمان تمتعهم بهذه الحريات " . [1]

ودستور مصر الصادر سنة ١٩٧١ الحالى ميز فى المادة ٥٤ منه بين الاجتماع الخاص من جهة والاجتماعات العماة والمواكب والتجمعات من جهة أخرى، فقضى بان " الاجتماع الخاص حق للمواطنين وذلك فى هدوء غير حاملن سلاحا ودون أخطار مسبق ولا يجوز لرجال الامن حضور اجتماعاتهم الخاصة ، اما الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات فهى مباحه فى حدود القانون "من ذلك يتضح ان المصدر الاساسى للحريات عامة وحرية الاجتماع خاصة هو الدستور ، وقد انعقد الاجتماع على أن الدولة اذا كان لها دستور مكتوب وجب عليها التزامه فى تشريعها وفى قضائها وفيما تمارسه من سلطات ادارية ، ويتعين اعتبار الدستور ، فيما يشتمل عليه من نصوص وفيما ينطوى عليه من مبادئ ، هو القانون الاعلى الذى يسمو على جميع القوانين . والدولة فى ذلك إنما يلزمها اصلا من اصول الحكم الديمقراطى ، هو الخضوع لمبدأ سيادة الدستور وأنه من الاصول الدستورية أن يطبق القضاء القانون فيما يعرض له من الاقضيه ، والقانون هنا هو كل قاعدة عامة مجردة ايا كان مصدرها ، سواء اكان هذا المصدر نصا دستوريا أو تشريعيا يقرره البرلمان أو قرارا اداريا تنظيمياً ، وسواء كان القرار الادارى التنظيمى مرسوما أو قرارا من مجلس الوزراء أو قرارا وزاريا ، وأنه اذا تعذر على القضاء تطبيق هذه التشريعات جمعيا لما قد يوجد بينها من تعارض وجب

---

[1] دستور الجمهورية الشعبية الصينية الصادر فى ٢٠ سبتمبر سنة ١٩٥٤ - الموسوعة العربية - المرجع السابق - ص ٥٩٨ .

عليه أن يطبق القانون الاعلى فى المرتبه وان يستبعد من دائرة التطبيق القانون الادنى اذا تعارض مع القانون الاعلى [1]

" فالدستور هو القانون الاساسى الاعلى الذى يرسى القواعد والاصول التى يقوم عليها نظام الحكم ويحدد السلطات العامة ، ويرسم لها وظائفها ويضع الحدود والقيود الضابطة لنشاطها ويقرر الحريات والحقوق العامة ويرتب الضمانات الاساسية لحمايتها ، ومن ثم فقد تميز الدستور بطبيعة خاصة تضفى عليه صفه السيادة والسمو بحسبانه كفيل الحريات وموئلها وعماد الحياة الدستورية وأساس نظامها ، وحق لوقاعده أن تستوى على القمة من البناء القانونى للدولة وتتبوأ مقام الصدارة بين قواعد النظام العام باعتبارها أسمى القواعد الامرة التى يتعين على الدولة التزامها فى تشريعها وفى قضائها وفيما تمارسه من سلطات تنفيذية ودون اى تفرقه او تمييز - فى مجال الالتزام بها - بين السلطات العامة الثلاث التشويعية والتنفيذية والقضائية ، ذلك أن هذه السلطات كلها سلطات مؤسسة أنشأها الدستور ، تستمد منه وجودها وكيانها وهو المرجع فى تحديد وظائفها ، ومن ثم تعتبر جميعها امام الدستور على درجة سواء ، وتقف كل منها مع الاخرى على قدم المساواة ، قائمة بوظيفتها الدستورية متعاونه فيما بينها فى الحدود المقررة لذلك ، خاضعه لاحكام الدستور الذى له وحده الكلمة العليا وعند احكامه تنزل السلطات العامة جميعا . والدولة فى ذلك انما تلتزم اصلا من اصول الحكم الديمقراطى ، هو الخضوع لمبدأ سيادة الدستور ، وهو ما حرص الدستور القائم على تقريره بالنص فى المادة ٦٤ منه على ان " سيادة القانون أساس الحكم فى الدولة " وفى المادة ٦٥ منه على أن " تخضع الدولة القانون ... " ولا ريب فى أن المقصود بالقانون فى هذا الشأن هو القانون بمعناه الموضوعى الاعم الذى يشمل كل قاعدة عامة مجردة ايا

---

[1] مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها محاكم مجلس الدولة - اليوبيل الذهبى - ١٩٤٧ - ١٩٩٧ - الفصل الثانى من الباب الخامس - حرية تكون الجمعيات - ق . أ ٥٦٨ - ٣ ، ١٩٥٢/٦/٣٠ ، ١٢٦٦/٥٦٨/٦ - من ص ٥٣٥ حتى ص ٥٧٢ .

كان مصدرها ، ويأتى على رأسها وفى الصداره منها الدستور بوصفه أعلى القوانين و أسماها .

ان خضوع الدولة بجميع سلطاتها لمبدأ سيادة الدستور أصل مقرر وحكم لازم لكل نظام ديمقراطى سليم ومن ثم يكون لزاما على كل سلطة عامة أيا كان شأنها وأيا كانت وظيفتها وطبيعة الاختصاصات المسندة اليها ، النزول عند قواعد الدستور ومبادئه والتزام حدودة وقيوده ، فان هى خالفتها او تجاوزتها شاب عملها عيب مخالفة الدستور وخضع - متى انصبت المخالفة على قانون أو لائحة - للرقابة القضائية التى عهد بها الدستور الى المحكمة الدستورية العليا بوصفها الهيئة القضائية العليا التى اختصها دون غيرها بالفصل فى دستورية القوانين واللوائح بغية الحفاظ على احكام الدستور وصونها وحمايتها من الخروج عليها .

ان الدساتير المصرية المتعاقبة قد حرصت جميعها منذ دستور سنة ١٩٢٣ على تقرير الحريات والحقوق العامة فى صلبها قصدا من الشارع الدستورى أن يكون النص عليها فى الدستور قيدا على المشرع العادى فيما يسنه من قواعد واحكام وفى حدود ما أراده الدستور لكل منها من حيث اطلاقها أو جواز تنظيمها تشريعيا ، فاذا خرج المشرع فيما يقرره من تشريعات على هذا الضمان الدستورى ، بأن قيد حرية أو حقا ورد فى الدستور مطلقا أو أهدار أو إنتقص من أيهما تحت ستار التنظيم الجائز دستوريا ، وقع عمله التشريعى مشوبا بعيب مخالفة الدستور ". [١]

وعلى ذلك تعتبر الرقابة التىتباشر على القوانين العادية للتأكد من احترامها للقواعد والمبادئ الواردة فى الدستور وعدم مخالفتها لاحكامه ، من اهم الوسائل القانونية التى تكفل نفاذ القانون الدستورى ، وتظهر الاهمية لذلك حيث أصبحت الدولة تأخذ بسياسة التدخل الامر الذى يخشى ان يتعارض تدخلها مع الدستور ،

---

[١] مجموعة الاحكام الدستورية - الجزء الرابع - القضية رقم ٣٧ لسنة ٩ق - جلسة ١٩ مايو سنة ١٩٩٠ - ص ٢٥٦، القضية رقم ٤٤ لسنة ٧ ق جلسة ٨٨/٥/٧ - ص ٩٨ .

لذلك كانت الرقابة على دستورية القوانين واللوائح امر هـــام لضمـــان المحافظـــة وصيانة المبادئ الدستورية وكذلك الحقوق والحريات التى أقرها الدستور ، فان مـــا جرى عليه العمل يؤكد ويثبت ان وجود محكمة دستورية يناط بها السهر علىسلامة تطبيق احكام الدستور يمثل ضمانفعاله ضد أساءة تطبيق الدستور نصا وروحا . [١]

لذلك كانت الحاجة ملحة لان يعهد الى جهة قضاء مستقلة لتفصل فى مـــدى مطابقة القانون الادنى ، بمختلف صورة ، للقانون الاعلى " الدستور " أى لتفصـــل فى مدى ستورية القوانين . [٢]وكان الهدف من وراء ذلك هو الحفاظ على الكيـــان الدستورى وعلى ما تضمنه الدستور من حقوق وحريات للافـــراد وعـــدم اعتـــداء القوانين على ما قرره الدستور وحفاظا عليه كذلك من شطط الجهات الادارية لذلـك فقد نص دستور ١٩٧١ الحالى فى المادة ١٧٠ منه على انشاء المحكمة الدســـتورية العليا وجعل ها وحدها الحق فى مراقبة دستورية القوانين واللوائح .

وقد اظهرت المحكمة العليا التى أنشئت بمقتضى القانون رقـــم ٨١ لســـنة ١٩٦٩ ومن بعدها المحكمة الدستورية العليا التى أنشئت بمقتضى القانون رقـــم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ مبادئها فى المحافظة وصيانة القواعد والمبادئ التى تضمنها الدســـتور واظهرت قدرتها على الحكم بعدم دستورية القوانين التى تخـــالف هـــذه القواعـــد والمبادئ ، كما اظهرت هذه المحكمة فى احكامها المختلفة مبادئها فى حق ممارســـة الحريات بصفة عامة ، وفى بعض هذه الأحكام وضعت مبادئها فى ممارسة الحـــق فى حرية الاجتماع بصفة خاصة، وهذا ما سوف نوضحه وذلك باستخلاص هـــذه المبادئ من بعض أحكامها وان كانت هذه الاحكام لم تتعرض بصفة اصلية لـــهذه

---

[١] وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا اهمية الرقابة على الشرعيه الدستورية وذلك فى حكمها الصادر فى ١٩٩٥/١/١٤ - القضيه رقم ١٧ لسنة ١٤ ق دستورية ص ٣ من الحكم .

[٢] لمزيد من التفصيل فى الرقابة الدستورية - يراجع د / رمزى طه الشاعر - المرجع السابق ص ٤٥٣ وما بعدها ، والدكتور / عاطف البنا - الرقابة القضائية على دستورية اللوائح - المرجع السابق - ص ٢٢٠ وما بعدها .

الحرية فلم يكن موضوع الدعوى هو حرية الاجتماع العام وانما كانت موضوعات ترتبط بحرية الاجتماع العام .

ومن المبادئ التى وضعتها المحكمة الدستورية العليا بالنسبة للحقوق والحريات بصفة عامه ما ذهبت اليه هذه المحكمة من " إن الدستور حرص على ان يفرض على السلطتين التشريعيه والتنفيذيه من القيود ما ارتاه كفيلا بصون الحقوق والحريات العامة على اختلافها ليحول دون اقتحام إحدهما المنطقة التى يحميها الحق او الحرية بما يعطل فعالية ممارستها . ولقد كان تطوير هذه الحقوق وتلك الحريات ، وانمائها من خلال الجهود المتوصلة الساعيه لارساء مفاهيمهاالدوليةبينالامم المتحضرة ، مطلبا اساسيا توكيدا لقيمتهاالاجتماعيه،وتقديرالدورها فىمجال اشباع المصالح الحوية المرتبطة بهما ولردع كل محاولة للعدوان عليها " . [1]

وبذلك فان المحكمة الدستورية قد حرمت على كل من السلطتين التشريعيه والتنفيذيه التعدى على الحقوق والحريات التى حرص الدستور على اقرارها ، فحرمت على هذين السلطتين اقتحام هذه الحقوق والحريات بما يعطل ممارستها ، واكدت المحكمة على ردع كل محاولة للعدوان على هذه الحقوق وتلك الحريات .

موقف المحكمة الدستورية العليا من حق الاجتماع .

ذلك هو موقف المحكمة الدستورية العليا من الحقوق والحريات بصفة عامة ، أما بالنسبة لحرية الاجتماع فان المحكمة الدستورية العليا قد وضعت مبادئ مختلفة بالنسبة لهذه الحرية ، فقد اكدت أن الحق فى التجمع من الحقوق التى كفلها الدستور، سواء كان هذا الحق مستقلا عن غيره من الحقوق أو كان تابعا لحق أو حرية

---

[1] حكم المحكمة الدستورية العليا فى القضية رقم ١٧ لسنة ١٤ ق دستورية الصادر بجلسة ١٩٩٥/١/١٤ .

أخرى . وفى ذلك ذهبت الى " إن الحق فى التجمع ، بما يقوم عليه من انضمام عدد من الاشخاص الى بعضهم لتبادل وجهات النظر فى شأن المسائل التى تعينهم ، من الحقوق التى كفلتها المادتان ٥٤ ، ٥٥ من الدستور ، وذلك سواء نظرنا اليه باعتباره حقا مستقلا عن غيره من الحقوق ، أم على تقدير أن حرية التعبير تشتمل عليه باعتباره كافلا لأهم قنواتها ، محققا من خلالها أهدافها " . (١)

وقد أكدت أيضا حق العاملين فى الاجتماع وذلك من خلال أسهامهم فى ادارة الوحدة الاقتصادية التى ينتمون اليها ، وهذا على أساس ان حق العاملين فى الاجتماع مستمد من حرية الاجتماع التى كفلها الدستور ، وباعتبار أن الاجتماع هو تنظيم تتبادل فيه الاراء المختلفة وأنه تاكيد للديمقراطية وفى ذلك ذهبت المحكمة الدستورية الى أن " الدستور من خلال ضمان حق العاملين فى الاسهام فى ادارة الوحدة الاقتصادية التى ينتمون اليها ، قد كفل حقهم فى الاجتماع داخل مجلس إدارتها ، باعتباره تنظيما يتبادلون فيه الاراء مع غيرهم من أعضاء المجلس حول مختلف شئونها بما فى ذلك تقييم ممارساتها ، وانتقاد رؤسائهم وقيادتهم ، وارساء الديمقراطية " . (٢)

واعتبرت المحكمة الدستورية العليا أن الحق فى التجمع من عناصرالحرية الشخصية التى لا يجوز تقييدها الا باتباع الاجراءات التى يتطلبها الدستور أو القانون ، وقد اعتبرته المحكمة أنه من الحقوق السابقة على وجود الدساتير ذاتها وأنه مرتبط بالمدنية فى مختلف مراحل تطورها وأنه نابع من الفطرة الكامنه فى النفس البشرية ، وأنه من الحقوق التى لا يجوز التنازل عنها وفى ذلك ذهبت المحكمة الدستورية الى أن " هذا الحق ــ الحق فى التجمع- مكونا لآحد عناصر

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا فى القضية رقم ٦ لسنة ١٥ ق دستورية - الصادر فى ١٩٩٥/٤/١٥ .

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا فى القضية رقم ١٧ لسنة ١٤ ق دستورية الصادر فى ١٩٩٥/١/١٤ .

الحرية الشخصية التى لا يجوز تقييدها بغير اتباع الوسائل الموضوعية والاجرائية التى يتطلبها الدستور أو يكفلها القانون ، واقعا عند البعض فى نطاق الحدود التى يفرضها صون خواص حياتهم وأعماق حرمتها بما يحول دون اقتحام اغوارها أو تعقبها لغير مصلحة جوهرية لها معينها ، لازما اقتضاء ولو لم يرد بشأنه نص فى الدستور ، كافلا لحقوق التى أحصاها ضماناتها ، محققا فعالياتها ، سابقا على وجود الدساتير ذاتها ، مرتبطة بالمدنية فى مختلف مراحل تطورها ، كامنا فى النفس البشرية تدعو اليه فطرتها ، وهو فوق هذا من الحقوق التى لا يجوز النزول عنها " [1]

وقد أعتبرت المحكمة الدستورية ان الشخصية الانسانية لا يمكن تنميتها الا فى الاجتماعات، فالانعزال عن الاخرين يؤدى الى الاستعلاء والتسلط ، وفى ذلك ذهبت الى أن " تشكيل الشخصية الانسانية التى لا يمكن تنميتها الا فى شكل من اشكال الاجتماع . ذلك ان الانعزال عن الاخرين يؤول الى استعلاء وجهه النظر الفردية وتسلطها ، ولو كان افقها ضيقا أو كان عقمها أو تخربها بادياً ." [2]

حرية التعبير وحرية الاجتماع :-

من المبادئ التى استقرت عليها المحكمة الدستورية العليا أن حرية الرأى من الحريات الاساسية التى تحتمها النظم الديمقراطية ، لان هذة النظم تقوم على مبدأ سيادة الشعب الذى هو مصدر للسلطات ، هذا الشعب بماله من رقابة الشعبية فعالة لا تقوم الا بالرأى الحر فكان لابد من تأكيد حرية الرأى لتحقيق الديمقراطية، وفى ذلك ذهبت المحكمة الدستورية العليا الى : " أن حرية الرأى هى من الحريات الاساسية التى تحتمها طبيعة النظام الديمقراطى وتعد ركيزة لكل حكم ديمقراطى سليم ، اذ يقوم هذا النظام فى جوهرة على مبدأ أن السيادة للشعب وحده وهو مصدر السلطات و هو ما أكده الدستور القائم بالنص عليه فى المادة ٣ منه وقورت

---

[1] راجع الحكم السابق الاشارة اليه فى القضية رقم ٦ لسنه ١٥ ق دستورية .

[2] راجع الحكم السابق الاشارة اليه فى القضية رقم ٦ لسنه ١٥ ق دستورية .

مضمونه الدساتير المصرية السابقة عليه بدستور ١٩٢٣ ، ذلك ان مبـــدأ الســيادة الشعبية يقتضى أن يكون للشعب . – ممثلاً فى نوابه أعضاء السلطه التشـريعية – الكلمة الحرة فيما يعرض عليه من شئون عامة ، وان يكون للشعب أيضا بأحزابـــه ونقاباته وأفراده رقابة شعبية فعالة يمارسها بالرأى الحر و النقد البناء لما تجريـــه السلطة الحاكمة من أعمال وتصرفات " وذهبت الى " أن حرية الرأى اذ تعد مـــن الدعامات الاساسية التى تقوم عليها النظم الديمقراطية الحرة فقد غدت من الاصوال الدستورية الثابتة فى كل بلد ديمقراطى متحضر ، وحرصت على توكيدها الدسـاتير المصرية المتعاقبة وقررها الدستور القائم بالنص فى المادة ٤٧ منه " . (١)

وحرية الرأى هذة ضرورة لمباشرة الحقوق السياسية وهى الاصل الـــذى يتفرع عنه باقى الحريات والتى من بينها حرية الاجتماع وفى ذلك ذهبت المحكمـة الدستورية العليا الى " أن حرية الرأى ضرورة لازمة لمباشرة الحقـوق السياسـية وامكان المساهمة بهذة الحقوق العامة فى الحياة السياسية مساهمة فعالة كحق تكوين الاحزاب السياسية ، وحق الانضمام اليها ، وحق الانتخاب والترشيح وابداء الـرأى فى الاستفتاء " . وذهبت الى " أن حرية الرأى تعتبر بمثابة الحرية الأصـــل التـى يتفرع عنها الكثير من الحريات والحقوق العامة الفكرية والثقافية وغيرها ، وتعـــد المدخل الحقيقى لممارستها ممارسة جدية ، كحق النقد وحرية الصحافة والطباعـــة والنشر وحرية البحث العلمى والابداع الادبى والفنى والثقـافى وحق الاجتمـــاع للتشاور وتبادل الاراء " (٢)

وقد اتجهت هذة المحكمة الى أن الحق فى التجمع قد يكـون حقـا اصيـلا مستقلا بذاته وقد يكون حقا تابعا لحرية أخرى ، وقد اعتبرت المحكمة الدســتورية ان حق التجمع اكثر اتصالا بحرية التعبير الا وهى حرية عرض الاراء فان عرض

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا – الجزء الرابع – القضية رقم ٤٤ لسنه ٧ ق دستورية – جلسة ١٩٨٨/٥/٧ صـــ ٩٨ .

(٢) ذات الحكم السابق الصادر بجلسة ١٩٨٨/٥/٧

الاراء وتداولها واتصالها بعضها ببعض بل وتفاعلها ومقابلتها ببعض لا يكـــون الا فى ظل حرية الاجتماع فهذة الحرية أحدى قنوات حرية التعبير فكل منها متداخـــلا فى الاخر وان حرية التعبير تفقد قيمتها بجحد حق الاجتماع ، بل ان تنـــوع الاراء وتقابلها لا يكون الا بحرية الاجتماع ، فهذة الحرية تكفل تعدد الاراء ، وانه لايجوز فصلها عن حرية التعبير لانها تعتبر من ادواتها التى يتم ممارسة حرية التعبير عن طريقها .

هذه المبادئ قد أوضحتها المحكمة الدستورية العليا لتوضح مدى العلاقة بين حرية التعبير والحق فى الاجتماع فذهبت الى " أن هذا الحق - الحق فى التجمع - وسواء أكان حقا أصيلا أم تابعا - اكثر ما يكون اتصـــالا بحريـــة عـــرض الاراء وتداولها كلما أقام أشخاص يؤيدون موقفا أو اتجاها معينا ... " [١]

وذهبت الى " أن ضمان الدستور لحرية التعبير عن الاراء ، والتمكين مـــن عرضها ونشرها ... قد تقرر بوصفها الحرية الأصل التى لا يتم الحوار المفتـــوح الا فى نطاقها وبدونها تفقد حرية الاجتماع مغزاها ، ولا تكون لها من فـــائدة " [٢] " وذلك أن لحرية التعبير أهدافا لا تريم عنها ، ولا يتصور أن تسعى لسواها هى أن يظهر من خلالها ضوء الحقيقة جليا ... ولايتصور أن يتم ذلـــك الا مـــن خـــلال اتصال الاراء وتفاعلها ومقابلتها ببعض ... وذلك ان الدستور لا يرمى مـــن وراء ضمان حرية التعبير ، أن تكون مدخلا الى توافق عام ، بل تغيا بصونها أن يكـــون كافلا لتعدد الاراء Plurality Opinions وإرسائها علـــى قـــاعدة مـــن حيـــدة المعلومات Neutrality of Information ليكون ضوء الحقيقة مناراً لكل عمل ومحدداً لكل اتجاه . [٣]

---

(١)راجع الحكم السابق فى القضية رقم ١٧ لسنه ١٤ ق دستورية .

(٢) راجع الحكم السابق فى القضية رقم ٦ لسنة ١٥ ق دستورية وكذلك الحكم الصادر فى القضية رقم ١٧ لسنه ١٤ ق دستورية .

(٣) الحكم الصادر فى القضية رقم ٦ لسنه ١٥ ق دستورية .

فاتصال الاراء هو الذى يؤدى الى حرية التعبير ولا يكون الا فى ضـــوء حرية الاجتماع فبدون هذة الحرية لا يتم أتصال الاراء وتفاعلها ومقابلتها وبذلـــك فبدون حرية الاجتماع لا تكتمل حرية التعبير .

وقد تأييد هذا التداخل بين هاتين الحريتان بقول المحكمة الدستورية العليـــا بأن " تكوين بنيان كل تجمع - وسواء كان الغرض منه سياسياً أو نقابيا أو مهنيا - لا يعدو ان يكون عملا اختياريا ... وهو فى محتـــواه لا يتمحـــض عـــن مجـــرد الاجتماع بين أشخاص متباعدين ينعزلون عن بعضهم البعض ... ويعبرون فيه عن مواقفهم وتوجهاتهم ، ومن ثم كان هذا الحق متدخلا مع حرية التعبير . " [1]

وذهبت الى أن " حرية التعبير ذاتها تفقد قيمتها اذا حجد المشرع حق مـــن يلوذن بها فى الاجتماع المنظم [2]"

وبذلك أوضحت المحكمة الدستورية العليا مدى الارتباط بين حرية الاجتماع . وحرية التعبير وقد اكدت " ان حرية التعبير لا يجوز فصلها عن أدواتها -حـــق الاجتماع- وأن وسائل مباشرتها يجب ان ترتبط بغاياتها . ان الحق فى التجمـــع ... وذلك سواء نظرنا اليه باعتباره حقا مستقلا عن غيره من الحقوق أم على تقديـــو ان حرية التعبير تشتمل عليه باعتباره كافلا لأهم قنواتها ، محققا من خلالها أهدافها .

ومن ثم فان كل من حرية التعبير وحرية الاجتماع مرتبطا بعضهما ببعض وعليه فان حرية الاجتماع تتمتع بكل الضمانات والحماية التى تتمتع بـــها حريـــة التعبير ومن هذه الضمانات ما قررته المحكمة الدستورية العليا من عدم فرض قيود مسبقة على حرية التعبير او توقيع عقوبات على ممارســـتها ففـــى ذلـــك ذهبـــت المحكمةالى " أن حرية التعبير ... لا يجوز تقييدها باغلال تعوق ممارستها ســـواء

---

(١) الحكم الصادر فى القضية رقم ٦ لسنه ١٥ ق دستورية .

(٢) الحكم الصادر فى القضية رقم ١٧ لسنه ١٤ ق دستورية ، وكذلك الحكم الصادر فى القضية رقم ٦ لسنه ١٥ ق دستورية . .

من ناحية فرض قيود مسبقة على نشرها او من ناحية العقوبة اللاّحقة التى تتوخى قمعها " [1]

وعليه يجب عدم تقييد حرية الاجتماع بقيود مسبقة على ممارسة الحق فى الاجتماع وكذلك عدم تقييدها بعقوبات توقع على من يمارس هذا الحق .

موقف المحكمة الدستورية العليا من تقييد حرية الاجتماع :-

من المبادئ التى استقرت عليها المحكمة الدستورية العليا أن الحقوق التى كفلها الدستور لا يجوز تقييدها الا فى الحدود التى لا تنال من محتواها وان تكون هذه القيود بنص الدستور . وفى ذلك ذهبت هذة المحكمة الى " ان من المقرر أنه اذا كفل الدستور حقا من الحقوق ، فان القيود عليه لا يجوز أن تنال من محتواه الا بالقدر وفى الحدود التى ينص عليها الدستور ... " وقد اكدت المحكمة " أن هذة القيود مرجعها الى النصوص الدستورية ذاتها ، ولا يجوز أن يقاس تشريعياً عليها وإلا كان القانون مخالفا للدستور. " [2]

ومن ثم فانه لا يجوز تقييد حرية الاجتماع الا بالقدر المنصوص عليه بالدستور وأى قانون يتجاوز حدود هذه القيود يعتبر قانونا مخالفا للدستور .

وقد اكدت المحكمة الدستورية العليا " إن هدم حرية الاجتماع ، انما يقوض الاسس التى لا يقوم بدونها نظام الحكم يكون مستندا إلى الارادة الشعبية . ولا تكون الديمقراطية فيه بديلا مؤقتا ، أو اجماعا زائفا ، أو تصالحا مرحليا لتهدئة الخواطر بل شكلا مثاليا لتنظيم العمل الحكومى وارساء قواعده . ولازم ذلك امتناع تقييد

---

[1] راجع القضية رقم ١٧ لسنة ١٤ ق دستورية

[2] راجع القضية رقم ٦ لسنة ١٥ ق دستورية

حرية الاجتماع الا وفق القانون ، وفى الحدود التى تتسامح فيها النظم الديمقراطية . وترتضيها القيم التى تدعو اليه . . "

وبذلك فان هذه المحكمة اجازت تقييد حرية الاجتماع ولكن بشروط محددة :

اولا : ان يكون القيد وفقا للقانون وأن يكون هذا القانون مطابقا للدستور فلا يتجاوز القيود الواردة بالدستور، وذلك بزيادة هذه القيود والا اعتبر قانون مخالفا للدستور.

ثانيا :- ان تكون هذه القيود فى حدود النظم الديمقراطية فلا تؤدى هذا القيود على القضاء على الديمقراطية والا اعتبرت قيودا غير مشروعه ومخالفة للدستور .

ثالثا :- ان تكون هذه القيود للمحافظة على قيم محددة تدعو اليها ، فلا تكون هذه القيود لمجرد هدم حرية الاجتماع أو لأغراض تخص الحكام بذواتهم وعند ذلك تعتبر قيوداً غير دستورية .

وقد ربطت المحكمة الدستورية العليا بين حرية الاجتماع ونظام الحكم فقد اعتبرت هذه الحرية من الاسس التى لا يقوم بدونها نظام الحكم ، كما اعتبرتها أساس الديمقراطية فلا تقوم بدونها ، واعتبرت ان تنظيم العمل الحكومى المثالى وارساء قواعدة لا يقوم بدون حرية الاجتماع وهى بذلك قد اعتبرت ان " هدم حرية الاجتماع ، انما يقوض الاسس التى لا يقوم بدونها نظام الحكم يكون مستنداً الى الارادة الشعبية ، ولا تكون الديمقراطية فيه بديلا مؤقتاً ، أو اجماعا زائفا ، أو تصالحا مرحليا لتهدئة الخواطر ، بل شكلا مثاليا لتنظيم العمل الحكومى وارساء قواعده " . (١)

وقد حظرت المحكمة الدستورية العليا من الامتناع عن ممارسة حق الاجتماع حيث قالت " ان هذا الحق - الحق فى التجمع - أكثر ما يكون اتصالا

---

(١)راجع القضية رقم ٦ لسنة ١٥ ق . دستورية .

بحرية عرض الاراء وتداولها كلما أقام اشخاص يؤيدون مؤقفا أو اتجاها معينـــا ، تجمعا منظما يحتويهم ، يوظيفون فيه خبراتهم ، ويطرحون امالهم ، ويعرضون فيه كذلك لمصاعبهم ، ويتناولون بالحوار ما يؤرقهم ، ليكون هذا التجمع نافذة يطلـــون منها على ما حتمل فى نفوسهم ، وصورة حياة لشكل من اشكال التفكير الجماعى ، وكان تكوين بنيان كل تجمع - وسواء كان الغرض منه سياسيا أو نقابيا أو مـــهنيا - لا يعدو أن يكون عملا اختياريا لا يساق الداخلون فيه ســـوقا ، ولا يمنعـــون مـــن الخروج منه قهراً " . [١]

وبذلك فان المحكمة الدستورية العليا قد اقرت حظر منع ممارســـــة حريـــة الاجتماع ، بل أنها اقرت حق ممارسة هذه الحرية ليس للمواطنين بصفة عامة فقط ولكن للعمال أيضا حيث قررت " حرية القاعدة العمالية فى التعبير عن مواقفها مـــن خلال تجمعاتها التى تعد اطاراً ومحوراً لكل تنظيم انتخابى يحدد مطالبها " . [٢]

بل قد اجازت حق الناخبين فى الاجتماع فاكدت " إن من المقرر أن حـــــق تنظيم العملية الانتخابية سواء من حيث زمنها أو مكان اجرائها أو كيفية مباشـــرتها لا يجوز أن ينال من الحقوق التى ربطها الدستور بها بما يعطل جوهرها " . [٣]

---

[١] راجع القضية رقم ٦ لسنة ١٥ ق . دستوريـــــــــة .

[٢] راجع القضية رقم ٦ لسنة ١٥ ق دستورية .

[٣] راجع القضية رقم ١٧ لسنة ١٤ ق دستورية .

الفصل الثانى
ضمانات حرية الاجتماع وضوابطها

المبحث الاول

ضمانات حرية الاجتمـــاع

لما كانت الحرية هى مجموعة الحقوق التى تكفل للفرد القدرة على ممارسة شئون حياته التى لا يستغنى عنها . أى انها القدرة على فعل ما يريده الانسان فى ظل حماية القانون،وبالتالى لا قيمة للحياة بلا حرية ، ولا قيمة للحرية بلا حماية قانونية ، والحماية القانونية للحريات لا تأتى من مجرد النص على منح الحريات أو الوعد بها أو تقريرها ، ذلك ان كثيراً من الدساتير تتضمن كثيراً من النصوص تقرر صوراً عديدة من الحرية دون ان تكفل حماية هذه الحريات وعلى سبيل المثال دستور الاتحاد السوفيتى سابقا كان من اكثر دساتير العام يتضمن النص على الحريات ولكن الواقع الفعلى والعملى لم تكن هذه الحريات تمارس وذلك لعدم حماية هذه الحريات ، فأنه لم يعد كافياً النص على الحريات في الدساتير حتى نقول ان هذا الدستور اكثر حرية من غيره بل ان العبرة بمدى ما يتوفر للحريات من حماية ، هذه الحماية هى التى تكفل تمتع الافراد بحرياتهم تمتعا حقيقيا وهى التى تمنع ما قد تتعرض له من تجاوزات. ومن ثم فان مجرد النص فى الدساتير أو الاقرار فى القوانين على الحريات لا يكفى بل يجب توافر وسائل حماية ممارسة هذه الحريات ، والا اصبحت النصوص الدستورية مجرد نصوص نظرية غير عملية وغير واقعيه ، هذا بالاضافة الى ان النص الدستورى كثيرا ما يقرر الحرية ويحيل الى القانون لتنظيمها وفى هذه الحالة يجب على المشرع ان ينظم استعمال الحرية دون ان يقيدها أو ان ينتقص منها بل يجب عليه ان يضع القواعد التى تكفل حماية ممارسة هذه الحرية . لذلك فان السبب الاساسى لضياع الحريات يكمن فى عدم حمايتها وعدم السماح بممارستها ممارسة حقيقية ، فلا يكفى النص عليها فى الدساتير ويثور التساؤل حول كيفية حماية الحزيات ؟ . ان حماية ممارسة الحريات يكون بتوافر الضمانات القانونية التى بمقتضاها تمارس الحرية فى الواقع الفعلى والعملى لا مجرد نصوص نظرية لا ترقى إلى مرتبة التطبيق الفعلى ، وعليه فان ممارسة الحريات يتناسب مع توافر

ضمانات هذه الممارسة والحرية لا توجد عملا الا اذا كانت شروط ممارستها موجودة فعلا . فالضمانات القانونية للحريات يقصد بها الوسائل القانونية التى تكفل مماسة الحريات فى الواقع العملى . وتتجلى أهم هذه الضمانات فى مبدأ الشرعية Principe de le galite " مبدأ سيادة القانون " ذلك المبدأ الذى يقرر خضوع جميع سلطات الحكم فى الدولة - وليس السلطة التنفيذية فقط - للقانون ، بمعناها الواسع الذى يشمل مختلف القواعد القانونية بتدرجها ، فالادارة مثلا تلتزم بالنصوص الدستورية والقوانين العادية واللوائح والعرف والمبادئ العامة للقانون . ويقرر أيضا خضوع المحكومين على السواء فى جميع تصرفاتهم للقانون . (١)

فهذا المبدأ يعد أهم الضمانات الجدية للأفراد لممارسة حرياتهم، وذلك فى مواجهة كافة السلطات العامة ، فان كان تدخل هذه السلطات فى ممارسة الحريات امراً طبيعياً ، فيجب عليها الالتزام بحدود هذا المبدأ ، هذه الحدود التى تقرر احترام القواعد القانونية الادنى للقواعد الاعلى منها فى المرتبة . وعلى قمة هذه القواعد الدستور الذى يقرر الحريات ، وهذه الدرجة التى يحتلها الدستور فى التدرج الهرمى للقواعد القانونية تحول دون المساس بمواده . بمعنى انه يجب على السلطة التشريعية عند وضع النصوص التشريعية لتنظيم ممارسة الحريات ان تلتزم بالقواعد الدستورية التى تقرر هذه الحريات فلا ينتقص منها او يحد منها أو يحرمها ، وانما يضع قواعد تنظم ممارستها . فالحرية التى ينص عليها الدستور هى الأصل والأستثناء هو ما يضعه المشرع العادى من نصوص تصل فى احيانا كثيرة الى قيود فلا يجوز التوسع فيه .

---

(١) استاذنا الدكتور / عاطف البنا - النظم السياسية ، الدولة - السلطة - مطابع الطوبجى ٢٠٠١ - ٢٠٠٢ - ص ١٠١ وما بعدها .

ود/ ثروت بدوى - النظم السياسية ، دار النهضة العربية - سنة ١٩٩٤ ص ١٧٥ وما بعدها .

وكذلك فانه لا يسوغ للسلطة التنفيذية عند اصدار اللوائح التـــى تنظـــم ممارســـة الحريات أن تخالف القواعد السدتورية التى وضعها المشرع الدستورى أو القانونيـــة التى وضعها المشرع العادى ، بل يجب عليها أن تلتزم بهذه القواعد .

ومبدأ المشروعية هذا بما يحمله من ضمانات لممارسة الحريات لا يستقيم اذا ما تركزت فى يد شخص أو هيئة واحدة جميع السلطات ، فـــأن ذلـــك يـــؤدى إلـــى الاستبداد وبالتالى عدم ضمان الحريات حتى ولو كانت هذه الهيئة هى الشعب بكاملـــه (الديمقراطية المباشرة) أو كانت الهيئة النيابية التى تمثله (النظام النيابى) فان هـــذا التركيز للسلطة يجعلها مطلقة ، ولما كانت السلطة فى حد ذاتها - كما يقول البعض - مفسدة فان السلطة المطلقة مفسدة مطلقة فهى ليست مفسدة فحسب بل تصيب صاحبها بجنون العظمة فتحمله على اتيان بعض التصرفات التى تحمل طابع الجنوب . [1]

وعلى ذلك فان تركيز السلطات فى يد واحدة (شخص أو هيئة) يؤدى إلى ضياع الحريات حيث أن هذا التركيز يقضى على ضمانات ممارسة الحريات وبالتالى فإنه حتى تتوافر للحريات ضمانات ممارستها فانه يجب أن تستقل كل هيئة فى الدولة باختصاص محدد وواضح ولا تتجاوز أى هيئة حدود اختصاصها بالتعدى على اختصاص هيئة أخرى وذلك فى ظل مبدأ المشروعية الذى يستقيم فى ظل وجود مبدأ الفصل بين السلطات داخل الدولة ، وبذلك نجد أن من ضمانات ممارسة الحريات الاخذ بمبدأ الفصل بين السلطات الذى يقوم على عدم تمركز السلطات فى يد واحدة . بمعنى أن توزع السلطة على هيئات مختلفة تستطيع كل منهم أن توقف الاخرى عند حدود مهمتها واختصاصها وتمنعها من الاعتداء على اختصاصها ، هذا مع وجود رقابة وتعاون متبادلين بينهم .

ومبدأ المشروعية فى حد ذاته لا يعنى شيئا الا اذا كانت هناك جهة مســـتقلة لإعمال هذا المبدأ ، وإعمال مبدأ الفصل بين السلطات ورد أى خروج عليهما . ومن

---

[1] د / عبد الحميد متولى - الحريات العامة - المرجع السابق - هامش ص ٨٥ .

هنا تبرز أهمية الرقابة القضائية على أعمال السلطة العامة ، فان الخروج على مبـدأ المشروعية ومبدأ الفصل بين السلطات لابد أن يقابله جزاء صارم ولابـد أن توجـد جهة قضائية يحق للأفراد اللجوء اليها لتوقيع هذا الجزاء . بذلك تتضح أهمية الرقابة القضائية وحق التقاضى ، هذه الرقابة تمنح فائدة مزدوجة فائدة للحكام والمحكوميـن على السواء فالمحكومون يطمئنون على حرياتهم ، وتجعلهم اكـثر قبـولا لسـلطان الحاكم ، وبالنسبة للحاكم تمنحه الامان والاطمئنان على منصبه وبقائه فى منصبه .

ومن ذلك يتضح لنا أن ممارسة حرية الاجتماع لا يكون الا بتوافر حماية قانونية لها، وهذه الحماية لا تكون الا بوجود ضمـانات لهـذه الحريـة. وهذا هو موضوع هذا البحث ، حيث نستعرض ضمانات حرية الاجتماع وذلك فى المطالب التاليـــة :-

المطلب الاول : عدم مخالفة مبدأ المشروعيـــــة فى تنظيم حرية الاجتماع .
المطلب الثانى : الالتزام بمبدأ الفصل بين السلطات فى تنظيم حرية الاجتماع.
المطلب الثالث : توافر الرقابة القضائية وحق التقاضى لحماية حرية الاجتماع .

المطلب الاول

عدم مخالفة مبدأ المشروعية

فـــى تنظيـــم حريـــة الاجتمـــــاع

السلطة - كما سبق أن أشرنا - مفسدة ، وسلطات الدولة المختلفة قد تعتـــدى على حقوق وحريات الأفراد بما لها من قدرات مختلفة ، والذى يخفـــف مـــن هـــذه القدرات هو خضوع كل السلطات فى الدولة للقانون ، ليحدد اختصاصاتها وســلطاتها كما يحدد حقوق وحريات المحكومين فلا تتعدها السلطة الحاكمة . ومن ثم فان الحاكم والمحكوم يخضع كل منهما للقانون ، فهذا الخضوع يعتبر ضمانة للأفراد فى مواجهة السلطة فيحظر عليها فرض قيود على الحرية ، وهذا الخضوع يجعل الافـــراد فـــى مأمن من تعدى السلطات الحاكمة ، ويعطيهم القدرة على منع أى عدوان يأتى من تلك السلطات ودفعها إلى الصواب كلما عن لها ان تخرج عن حدود القانون عن عمـــد أو إهمال .

هذه الضمانة التى تتوفر للأفراد فى مواجهة السلطة هى مبدأ المشـــروعية . هذا المبدأ الذى عالجة الدستور فى اكثر من موضع فقد خص الدستور الباب الرابـــع لسيادة القانون ، فقد أفرد له نصوص المواد من ٦٤ حتى ٧٢ ، فقد نص الدســـتور على المبدأ العام فىالمادة ٦٤ منه حيث نص على أن " سيادة القانون اساس الحكم فى الدولة " أكد هذا المبدأ فى نص المادة ٦٥ حيث نص على أن " تخضع الدولة للقانون"

ومبدأ المشروعية يعد أحد الضمانات اللازمة لاحترام حقوق الانسان ، وتكمـــن ضرورة هذا المبدأ فى إخضاع الدولة بجميع سلطاتها للقانون من خلال مبادئ عليـــا تسمو على الدستور وتشريعات الدولة . وبهذا المفهوم فان مبدأ المشـــروعية ينطـــق حكمه باستمرار فى كل مجتمع وفى مواجهة كل سلطة . فهذا المبدأ هو الذى يضمـــن

احترام حقوق الانسان ، فله تأثير فعال فى تحقيق جميع الضمانات لحماية حقوق الانسان وحرياته فلا يمكن لأى ضمان آخر مهما كانت قيمته القانونية أو السياسية أن يطبق الا فى ظل احترام مبدأ المشروعية . ومبدأ الشرعية يعنى خضوع جميع السلطات العامة فى الدولة للقانون بمعناه الواسع الذى يشمل النصوص الدستورية والقوانين العادية واللوائح والعرف والمبادئ العامة للقانون ، وكذا خضوع المحكومين للقانون . [١]

فمبدأ الشرعية لايعنى مجرد احترام القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية ، بل يشمل أيضا احترام القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التنفيذية. [٢] فالادارة تلتزم بالنصوص الدستورية والقوانين العادية واللوائح والعرف والمبادئ العامة للقانون . [٣]

ولكى يتحقق مبدأ المشروعية كضمانة لممارسة حرية الاجتماع يجب أولا على السلطة التشريعية عند ممارستها لسلطتها التشريعية أن تتقيد بالقانون الاعلى - الدستور - وأن أي قاعدة قانونية تتعارض مع القانون الاعلى ، تكون قاعدة غير دستورية فالاصل ان الدستور يعتبر القانون الاسمى للدولة ، وبالتالى فهو المصدر الأول للمشروعية. [٤]

---

[١] استاذنا الدكتور / عاطف البنا - النظم السياسية - المرجع السابق - ص ١٠٣ .

[٢] د / ثروت بدوى - تدرج القرارات الادارية ومبدأ الشرعية - دار النهضة العربية - ص ١٢ ومابعدها.

[٣] استاذنا الدكتور / عاطف البنا - النظم السياسية - المرجع السابق - ص ١٠٣ .

[٤] يرجع سمو الدستور إلى اعتبارين الاول أنه صادر من سلطة تأسيسية وليس سلطة مؤسسة كالتشريع . والثانى أنه يتضمن القواعد التى تنظم سلطات الحكم وتحدد اختصاصات كل منها وعلاقاتها ببعض ، فما دام الدستور هو الذى أوجد السلطات الاساسية للدولة وحدد اختصاصاتها،فليس لاى منها أن تخرج عليه ، حيث أنها تستمد وجودها منه ، وشرعيتها من نصوصه ، وبالتالى فنصوص الدستور تعتبر الاساس لكل قاعدة قانونية تليها فى المرتبة ، بحيث اذا خالفت قاعدة ما الحدود التى رسمها الدستور كانت مخالفة لمبدأ الشرعية .

ولما كان المشرع الدستورى أقر صراحة مبدأ الحرية وفرق بين نوعين من الحريات ، فقد نظم الدستور انواعا من الحريات تنظيما نهائيا مثل حرية الاجتماع الخاص ، مما لا يقبل التدخل التشريعى ، ونوع اخر من الحريات احال الدستور فى شأنه الى المشرع لينظمه وذلك مثل المادة ٥٤ من الدستور التى احالت الى القانون لتنظيم حرية الاجتماع العام ، هذا النوع من الحريات هو الذى يثير المشكلة ، فقد يخفى التدخل التشريعى فى طياته تقييداً للحرية وذلك بما للسلطة التشريعية فى ذلك من سلطة تقديرية حيث اناطها المشرع الدستورى بتنظيم مثل هذه الحرية ، الا أن حق المشرع فى التدخل ينحصر فى تنظيم ممارسة هذه الحرية ، ويقف عند التنظيم الذى يسمح باستعمال كل فرد للحرية على نحو لا يتعارض مع استخدام الاخرين ، فتدخل المشرع يجب الا يؤدى الى الانتقاص من الحرية أو اهدارها أو فرض قيود عليها فاذا ما تدخل المشرع تحت ستار التنظيم وصادر الحرية بأحدى هذه الطرق فان المشرع يكون قد انتهك الدستور . [1]وهذا ما فعله المشرع فى القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ الخاص بالاجتماعات العامة .

بالاضافة الى ان مبدأ المشروعية يتحقق باخضاع السلطة التشريعية لاحكام الدستور فانه يتحقق ايضا باحترام السلطة التنفيذية للقواعد القانونية ، سواء كان تشريعاً دستورياً او التشريع العادى ، وان تعمل فى اطار احكامها ، وهى بصدد اصدار القرارات التنظيمية ، بل يجب ان تكون القواعد التنظيمية العامة (اللوائح) الصادرة من الهيئات الاعلى واجبة الاحترام من الهيئات الادنى الصادرة فى مواجهتها ، ويجب أيضا أن تكون واجبة الاحترام من نفس الهيئة او من الهيئات الاعلى منها وذلك فيما تصدره من قرارات فردية ، فان مخالفة قرار ادارى لقرار

---

[1] د / وجدى ثابت غبريال - حماية الحرية فى مواجهة التشريع - دراسة فى دستورية التشريعات المقيدة للحريات - مجلة المحاماة - العدد ٣، ٤ - مارس وابريل سنة ١٩٩٠ - السنة السبعون - ص ١٠١ : ١٠٥ .

يراجع ايضا - تنظيم وتقييد الحرية ص ٤٠ من هذه الرسالة .

ادارى اخر يعد خروجاً على مبدأ الشرعية ، وذلك حسب تـــدرج ســـمو القـــرارات الإدارية . [1]

ويتحقق مبدأ الشرعية أيضا بالتزام السلطة القضائية بتطبيق القـــانون علـــى المنازعات التى تعرض عليها ، ويلتزم القاضى فى حالة عدم وجود قاعدة قانونيـــة واجبة التطبيق على النزاع المعروض ان يستخلص القاعدة التى يحكم على أساسها .

ويتعين اخيراً لتحقيق مبدأ المشروعية أن يحترم الافراد أحكام القانون بمعنـله الواسع وأن يمتثلوا لها ، فاذا حدث نزاع بينهم فيجب اللجوء الى القضاء ليطبق حكـم القانون على ذلك النزاع ، كما يجب عليهم احترام احكام القضاء واجبة النفاذ .

الا أن مبدأ المشروعية قد يتعرض لصعوبة فى التنفيذ ، فالدولة قـــد تخـــرج على قواعد المشروعية ، فهذه القواعد وضعت لكى تطبق فى الظروف العادية ، فاذا ما تغيرت الاحوال واصبحت الادارة امام ظروف استثنائية وأصبحت فى حاجة إلـــى مبادئ وقواعد جديدة تتناسب مع تلك الظروف الجديدة ، فهذا الخطر العاجل يـــبرر إتخاذ إجراءات عاجلة لاعادة الأمور إلى نصابها ، مما يؤدى إلى الخـــروج علـــى قواعد المشروعية ، وهذا الخروج يبرره وجود قاعدة تعلو على القوانين مضمونـــها وجوب الابقاء على الدولة ، فعندما توجد ظروف استثنائية يكون الخيار بين احـــترام القوانين وبين التضحية بالدولة . فكان الابقاء على الدولة هو الاجدر بالاتباع ، فمبـدأ المشروعية يمكن حمايته بالابقاء على الدولة أولا مما يجعـــل لـــلادارة الحـــق فـــى الخروج على قواعد المشروعية للحفاظ على بقاء الدولـــة ، وذلـــك فـــى الظـــروف الاستثنائية ولحماية النظام العام ضد ما يهدده من خطر قد لا تستطيع الدولة مواجهته

---

(١)د / ثروت بدوى – تدرج القرارات الادارية – المرجع السابق – ص ٢١ وما بعدهـــا .

بقواعد المشروعية العادية . [1]فالظروف الاستثنائية تقف عقبة امام نفاذ مبدأ المشروعية ، فهى تبيح للادارة أن تمارس كافة الاعمال والتصرفات لصيانة النظام العام دون أن تلتزم فى ذلك بالخضوع لمبدأ المشروعية المطبق فى الظروف العادية، ويتمثل ذلك حين يجيز لها أن تضمن لوائح الضبط الادارى قيودا اكثر على حرية الأفراد على خلاف سلطاتها فى الظروف العادية . [2]

وجملة القول إن الظروف الاستثنائية وضرورة حماية النظام العام تبرر الخروج على مبدأ المشروعية ، فاذا تعرضت الادارة لظروف تستدعى هذا الخروج فلها ان تتخذ من الاجراءات ما يساعدها على مواجهة الازمات والحيلولة دون شويع الفوضى ، وذلك للمحافظة على النظام العام . الا أن اهمية المحافظة على النظام العام يجب الا تنسينا أن القانون قائم على أساس من حماية الحريات العامة التى مازالت تشكل قيداً على ممارسة سلطات الضبط الادارى ، حتى فى ظل الظروف الاستثنائية . فالمحافظة على الحريات العامة هى عنصر بل جزء من المحافظة على النظام العام ، ومن ثم يجب عدم اهدار الحريات العامة بالخروج على مبدأ المشروعية تأسيسا على الظروف الاستثنائية[3]وبالتالى فان كانت هذه الظروف تبيح الخروج على مبدأ المشروعية الا أنها لم تبح اهدار الحريات العامة - التى من ضمنها حرية الاجتماع العام- أو المساس بها إلا بالقدر الضرورى للمحافظة على النظام العام وذلك على نحو ما سنوضحه فى المبحث التالى .

---

(1) د / طعيمة الجرف - مبدأ المشروعية - المرجع السابق - ص ١٢و١٣ ود / محمد محمد بدران - مضمون فكرة النظام العام ودورها فى مجال الضبط الادارى - دراسة مقارنة فى القانون المصرى والفرنسى - دار النهضة العربية - القاهرة - سنة ١٩٩٢ - ص ٢٥١

(2) د / طعيمة الجرف - مبدأ المشروعية - المرجع السابق - ص ١٨١ وما بعدها .

(3) د / محمد محمد بدران - المرجع السابق - ص ٢١١ ، ٢١٢ .

جزاء مخالفة القواعد المنظمة لحرية الاجتماع لمبدأ المشروعيـــة :-

أن مخالفة مبدأ المشروعية ، يتمثل فى أن التصرف الذى تجريه هيئة عامـــة (تشريعية أو تنفيذية) يكون على خلاف ما تقضى به قواعد القانون الاعلى الملزمة ، فيكون التصرف غير مشروع لمخالفته القواعد القانونية الأعلى سواء خالف الدستور أو القانون ، إلا أنه يميز بين مخالفة الدستور ومخالفة القانون ففى الحالـــة الاولـــى يوصف التصرف بعدم الدستورية . اما فى الثانية فيوصف بعدم المشروعية "بالمعنى الضيق . [1] إلا انه ايما كانت القواعد التى تمت مخالفتها فأننا نكون أمـــام مخالفـــة لمبدأ المشروعية، ويترتب على هذه المخالفة بطلان التصرف ، أى اعتباره كان لـــم يصدر إطلاقا لذلك لابد أن تزول جميع اثاره المترتبة عليه بأثر رجعى من تـــاريخ صدوره .

وعلى ذلك فان مبدأ المشروعية يعد ضمانة هامة لكفالـــة ممارســـة حريـــة الاجتماع ، فهو ضمانة فى مواجهة السلطة التشريعية التى تلتزم ، بمقضتى هذا المبدأ ان تحترم كافة القواعد القانونية الأعلى ســـواء القواعـــد الدســـتورية والاتفاقيـــات والمعاهدات الدولية التى أبرمتها الدولة مع غيرها من الدول ونصت على كفالة حرية الاجتماع ، ويعتبر مبدأ المشروعية أيضا ضمانة لحرية الاجتماع فى مواجهة السلطة التنفيذية التى تلتزم بمقتضاه عند إصدارها للوائح - التنفيذية والمستقلة - والقـــرارات الفردية ، احترام ما تقضى به كل القواعد القانونية ابتداء مـــن الدســـتور والقواعـــد القانونية الصادرة من السلطة التشريعية وكذا المبادئ العامة للقانون ، بل عليـــها ان تلتزم بما تصدره من لوائح تنظيمية عامة وذلك عند إصدارهـــا للقـــرارات الفرديـــة بصفة عامة والتى تخص حرية الاجتماع بخاصة .

---

[1] د / طعيمة الجرف - المرجع السابق - ص ٢٠٦ .

واستاذنا الدكتور / عاطف البنا - الرقابة القضائية على دستورية اللوائح -المرجـــع الســـابق- ص ٩٠ .

الا انه اذا اهدر مبدأ المشروعية وبالتالى اهدرت حريـــة الاجتمـــاع بصفـــة خاصة فانه لا يجوز للافراد اقتضاء حقوقهم بأنفسهم ، بل يلزم ان يلجأوا إلى ســلطة عامة تقرر لهم هذه الحقوق ، وبالتالى يلجأون لهذه الســـلطة لتقـــرر لـــهم بطـــلان تصرفات الهيئات العامة المخالفة لمبدأ المشروعية ، لذلك كانت من أهم الضمانـــات القانونية المقررة لصيانة مبدأ المشروعية ، الرقابة الادارية والرقابة القضائية وعلـــى وجه الخصوص الرقابة القضائية ، وذلك لان مخاصمة الهيئات العامة أمام قـــاضى يملك ان يناقش تصرفات الادارة ويحدد مدى مشروعيتها يعتبر ضمانة هامة لاقـــرار مبدأ المشروعية بل أهم ضمانة من ضمانات ممارســـة الحريـــات العامـــة وحريـــة الاجتماع وهذا ما سنوضحه فيما بعد .

المطلب الثانى

الالتزام بمبدأ الفصل بين

السلطات فى تنظيم حرية الاجتماع

أن تجميع السلطة فى يد شخص واحد ، أو هيئة واحدة يؤدى الى سلطة مستبدة ومتحكمة - ويقول مونتسكيو - فاذا كانت السلطة مفسدة فان السلطة المطلقة مفسدة مطلقة ، وكما يقول جوستاف لوبون ، إن للسلطة نشوة تدور بالرؤوس وكم من زعيم من ذوى السلطان المطلق ، دارت بعقولهم السلطة ، فصدرت عنهم تصرفات مطبوعة بطابع الجنوب . (١)

لذلك كانت الحاجة الى مبدأ آخر بجانب مبدأ الشمروعية كضمانة لممارسة الحريات وللحد من سلطة الادارة والمتمثلة فى الحكام فكان لابد من مبدأ لايساء فيه استعمال السلطة حتى يمكن للأفراد ممارسة الحرية وقد وجد مبدأ الفصل بين السلطات La séparation des pouvoirs وهو اساس الحكومات المعتدلة ، وهذه الحكومات هى التى توجد فيها الحرية ، فالحرية لا تتحقق بدون الفصل بين السلطات وفى ذلك يقول مونتسكيو " اذا كانت السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية فى يد شخص واحد او هيئة واحدة انعدمت الحرية . إذ يخشى أن يسن ذلك الشخص أو تلك الهيئة قوانين جائرة لينفذها بطريق ظالم ، كما تنعدم الحرية اذا لم تكن سلطة القضاء منفصلة عن سلطة التشريع ، لان حرية ابناء الوطن وحياتهم تصبحان تحت رحمتهما ما دام القاضى هو المشرع - واذا كانت السلطة القضائية متحدة مع السلطة التنفيذية فان القاضى يكون طاغيا . (٢)

---

(١) د / عبد الحميد متولى - القانون الدستورى والانظمة السياسية - منشاة دار المعارف بالاسكندرية- طبعة ١٩٦٦ - ص ١٥٨ .

مونتسكيو - فى مؤلفه (روح القوانين Esprit des lois) سنة ١٧٤٨

(٢) نقلا عن الاستاذ / السيد صبرى - مبادئ القانون الدستورى - طبعة ١٩٤٤ - ص ١٦١

وجملة القول أن مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات ينصـــرف الـــى توزيـــع السلطات بين الهيئات الثلاثة وجعلها منفصلة ومتساوية ومستقلة بحيث تستطيع كـــل سلطة ان تراقب الاخرى فى حدود اختصاصها . فالفصل لا يقف عند حـــد توزيـــع السلطة ، وانما يتجاوز ذلك الى تنظيم العلاقة بين الهيئات ، فهذا التوزيع ليس علـــى اساس التدرج الهرمى فالهيئات ليست تابعة وثانوية ، بل أن كل هيئة لـــها ســـلطات خاصة بها . فالفصل بين السلطات يعنى توزيع الاختصاصات على اكثر من هيئـــة واحدة مستقلة كل منها عن الاخرى ، أما التدرج الهرمى أو تدرج الســـلطة يعنـــى خضوع السلطة للسلطة التى تعلوها وهكذا إلى أن ينتهى الأمر الى الخضوع لهيئـــة عليا تتركز السلطة فى يدها أويد شخص واحد وأنه فى ظل التدرج الـــهرمى ينتفـــى مبدأ الفصل بين السلطات كضمانة تحمى الحريات العامة . (١)

وليس المقصود هنا الفصل التام حيث يجوز قيام علاقة تعاون ورقابة ، ولكن فى حدود معينة بين السلطات ، حتى تستطيع كل منها أن تدافع عن استقلالها وتوقف الاخرى عند حدودها للحفاظ على الحريات العامة فالفصل المطلق يجعل كـــل هيئـــة منعزلة عن الأخرى مما يؤدى الى الاستبداد وساءة استعمال السلطة لعـــدم وجـــود رقابة عليها . وما يترتب على الفصل المطلق يترتب على اندماج السلطات فـــالفصل المطلق والاندماج كلاهما يؤدى إلى اساءة استعمال السلطات واهدار الحرية . (٢)

وهكذا فقد اخذت الانظمة السياسية المعاصرة . بمبدأ الفصل بين السلطات الا أنها اختلفت فى تطبيقتها له ، فالانظمة الديمقراطية الغربية تختلف فيما بينها فى مدى استقلال كل سلطة عن الاخرى أو تعاونها معها ، فتأخذ بعضها بمبدأ الفصل الجـــامد فلا يوجد - كقاعدة- تعاون او تبادل رقابى بين السلطات وذلك فى النظام الرئاســـى

---

(١) د / محمد كامل ليلة - النظم السياسية - دار الفكر العربى - سنة ١٩٦٨ - ص ٦٤٥ ، ٦٤٦ .

(٢) استاذنا الدكتور / عاطف البنا - حدود سلطه الضبط الادارى - المرجع الســـابق- ص ٤٠٩ ، ٤١٠

بينما فى النظام البرلمانى يقوم التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . وقد اخذ الدستور المصرى بهذا المبدأ حيث وزع السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية ، على هيئات ثلاث فصل فيما بينها ، وجعل كل هيئة تباشر سلطة معينة منها ولا تباشر غيرها ، الا اذا كان ذلك على سبيل الاستثناء وبمقتضى نص خاص فى الدستور .

وقد أرست محكمة القضاء الادارى مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات فقد اكدت على ان مبدأ الفصل بين السلطات لا يعنى استئثار كل سلطة بالوظيفة المخولة لها ، بل معناه اتحاد السلطات فى اداء اعمالها فى حدود القانون ، فالبرلمان له أن يصدر قرارات ادارية ، وله الفصل فى صحة نيابة اعضائه ، وكل ذلك فى حدود القانون ، وبذلك فان البرلمان باعتباره سلطة تشريعية فى الحالة الاولى يقوم بعمل تنفيذى ، وفى الحالة الثانيه يقوم بعمل قضائى كما يجوز للسلطة التنفيذية اصدار اللوائح التنفيذية أو التنظيمية التى هى اعمال تشريعية بطبيعتها ، كما انه يجوز للمحاكم تقرير قواعد قانونية عامة فى احكامها لها قوة القانون [1]

اثر المبدأ على الحريات العامة وعلى حرية الاجتماع بخاصة .

حرص القضاء الادارى على تاكيد مبدأ الفصل بين السلطات لأيمانه بأنه لا حرية بدونه فأهم درس يستفاد من المبدأ هو وجود رقابة على السلطة ، حيث يكون لكل هيئة من الهيئات الثلاث فى الدولة اختصاص محدد فلا تستطيع احداها ان تتجاوز حدود اختصاصها وتتعدى على اختصاص هيئة اخرى ، فمحافظة كل هيئة او سلطة على استقلالها وايقافها للاخرى عند حدها يعتبر ضمانة لكفالة ممارسة الحريات العامة . وبذلك فان مبدأ الفصل بين السلطات يؤدى الى منع الاستبداد

---

[1] احكام محكمة القضاء الادارى التى اوضحت هذا المفهوم لمبدأ الفصل بين السلطات ومن هذه الأحكام الحكم الصادر فى ١٩٤٨/١٢/١ ، ق ٢٠٠ لسنة ١ مجموعة السنة ٣ ، بند ٢٦ ، ص ١٠٦ .

وبدوره يؤدى الى صيانة الحريات فى المجتمع . فالجمع بين السلطات فى يد هيئة او سلطة واحدة يساعد على الاستبداد الذى يؤدى الى انعدام الحرية . [1]

فهذا المبدأ يؤدى إلى وجود سلطة تشريعية لسن القوانين تجعلها تصدر القوانين بصورة عامة مجردة ، ويكون تنفيذها فى يد السلطة التنفيذية ، فلولا هذا المبدأ لكان التشريع والتنفيذ فى يد سلطة واحدة تقوم باصدار قوانين تتفق مع ميولها ويفقد التشريع صفة الحياد والتجريد ، ويصبح اداه فى يد السلطة ، تحقق به اغراضها ومصالحها ، مما يقضى على ضمانة من ضمانات ممارسة الحرية ، ومنها حرية الاجتماع وهذا ما حدث فعلا فى قانون الاجتماعات العامة رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ حيث صدر فى غيبة البرلمان وقبل العمل بالنظام النيابى ، فقد كانت السلطة حريصة على اصداره بسرعة فائقة لتقييد حرية الاجتماع واطلاق سلطات الادارة حيالها ، فقد أوضحنا أن هذا القانون لم يترك مجالا من مجالات التضييق على حرية الاجتماع الا ولجا اليه وبذلك يتضح أن أهدار مبدأ الفصل بين السلطات يؤدى الى التضييق على حرية الاجتماع العام .

ويؤدى مبدأ الفصل بين السلطات إيضا إلى وجود السلطة القضائية التى تتيح للافراد فرصة الدفاع عن حريتهم امام جهة أخرى محايدة غير تلك التى فرضت قيوداً على ممارستهم لحريتهم مما يوفر لحرية الاجتماع ضمانة اخرى وهى الرقابة القضائية.

---

[1] استاذنا الدكتور / عاطف البنا - حدود سلطه الضبط الادارى- المرجع السابق - ص ٤٠٩

المطلب الثالث

توافر الرقابة القضائية وحق

التقاضـــى لحماية حريـــة الاجتمـــاع

ان مبدأ المشروعية - كما سبق الاشارة اليه - يعتبر ضمانة هامة لحمايـــة الحريات وهذا المبدأ يرتبط بمبدأ اخر ارتباطا لا يقبل التجزئه الا وهو مبدأ الرقابـة القضائية ، حيث أنه من المسلم به أن فعاليه مبدأ المشروعية يتطلب ايجاد الوســائل التى تضمن الالتزام به ، ومن أهم هذه الوسائل وجود هيئة تراقب أسس وقواعـــد تنفيذه وتوقيع الجزاء على مخالفة احكامه . وذلك حتى يستقر مبدأ سيادة القانون فى الدولة ، وكما يقرر دوجى انه ليس بكاف أن نقرر مبدأ سيادة القانون من الناحيـــة النظرية فحسب وانما يجب ان ينظم جزاء على مخالفة احكام ذلك المبـــدأ ، أى أن تنظم ضمانات تكفل احترامه ، وليس ثمة ضمانات اكثر كفالة لاحترامه من وجـود هيئة قضائية تتوافر فيها كل ضمانات الاستقلال والنزاهة والكفاءة ، ويكـــون مـــن مهمتها الغاء القرارات الادارية المخالفة للقانون ، وان يكون لكل من اصابة ضـرر مادى أو معنوى (من هذه القرارات) الحق فـــى ان يرفـع دعـوى للمطالبـة بالتعويض لما اصابه من ضرر " . [1]

هذا بالاضافة الى أن التدخل المستمر من جانب الدولـــة فـــى كثـير مـــن الانشطة أدى إلى الخوف من استفحال سلطان الدولة والخشية منـــه علـــى مركـــز الافراد ، فكان من الطبيعى أن تبرز أهمية وجود هيئة تراقب الدولة للحيلولة بينـــها وبين الافراد ، فليس ثمة ضمانة اكثر كفالة لاحترام حريات الافراد وحماية ممارسة

---

[1] نقلا عن د / عبد الحميد متولى - الحريات العامة نظرات فى تطورها وضماناتها ومستقبلها طبعة ١٩٧٥ -الاسكندرية - منشاة المعارف - ص ٩٠ وما بعدها .

هذه الحريات من وجود هيئة قضائية تراقب تصرفات الادارة . [1] وبالتالى فان الرقابة القضائية تعتبر ضمانة هامة لحماية الحريات العامةللأفراد وتعمل على الزام الادارة بالخضوع لحكم القانون ، فممارسة الحرية لن تتحقق الا اذا تقررت الحماية والوسيلة الصحيحة الكافية لعدم الضغط من السلطة على الافراد . [2] وذلك برد كل خروج من السلطة على حكم القانون ، وهذا ما دفع القضاء الى مد رقابته فى قضايا الحرية الى الملاءمة الى جانب المشروعية وذلك على نحو ما سنوضحه فى المبحث الثانى من هذا الفصل .

وبذلك فان الرقابة تكون هى الحماية الحقيقية للحريات ، وذلك بمراقبة تصرفات الادارة وخاصة تصرفاتها فى مجال الضبط الادارى التى تعد اكثر تصرفات الادارة احتكاكا بالافراد وحرياتهم .

ويشتق من الرقابة القضائيةمبدأ الرقابة على دستورية القوانين – principe de constitut ionnalité وأنه فى الرأى الغالب فى الفقه الدستوريان ذلك المبدأ خير ضمانة لحسن نفاذ أحكام الدستور واحترامها ، وتمثل الجزاء الملائم على مخالفة القانون أواللائحة لاحكام الدستور والجزاء الملائم أيضا للانحراف فى استعمال السلطة التشريعية ، وبالتالى تمثل حماية فعالة لممارسة الحريات العامة على الوجه الاكمل كما يقرره الدستور .

وتمثل الرقابة القضائية على اعمال الادارة ضمانة هامة من الضمانات الكافلة للحريات وذلك لحمل الادارة على احترام القانون سواء عن طريق قضاء الالغاء بما يشمل من فحص مشروعية اعمال الادارة أو عن طريق قضاء التعويض

---

[1] د / سعد عصفور – رقابة القضاء وضرورة حماية الفرد فى الدولة الحديثة – مقال منشور بمجلة المحاماة – العددان ٨،٩ لسنة ٥١ اكتوبر ونوفمبر ١٩٧١ – ص ١٢٥ : ١٣٠ ود / حسن على – المرجع السابق – ص ٩٥ ود / منيب محمد ربيع – المرجع السابق – ص ٢٨٤

[2] د / منيب محمد ربيع – المرجع السابق – ص ٢٨٥ .

فالرقابة القضائية المتمثلة فى الرقابة على اعمال الادارة والرقابة على دستورية القوانين ، أى الرقابة التى تشمل اعمال السلطتين التنفيذية والتشريعية معا ، هى التى تحقق الحماية للحقوق والحريات الفردية جميعا بما فيها حرية الاجتماع ، وذلك لما بين الحريات المختلفة من ترابط وتساند فالحريات فى مجملها كل لا يتجزأ ، فمع أختلاف أنواعها مترابطة ويؤدى المساس باحداها إلى المساس بالحريات الاخرى فى ذات الوقت ، وانتهاك حرية من الحريات يتضمن انتهاكالباقى الحريات " وحرمان البعض من الحرية يمثل حرمان المجموع منها ايضا لان حرمان البعض يهدد الغير بأنهم يمكن أن يحرموا منها أيضا فى المستقبل ، فالحرية كل لا يتجزأ ومكفولة لكل المواطنين . [1]

الا أنه لكى تتحقق فعالية الرقابة القضائية فانه لا بد من توافر قضاء مستقل مع كفالة حق التقاضى . ويقصد باستقلال القضاء تحرير سلطته من أى تدخل من جانب السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وعدم جواز اعطاء سلطة الحكم فى الدعاوى لغير القاضى الطبيعى ، وعدم خضوعه فى ممارسة وظيفته لغير القانون . فالقاضى الطبيعى يعتبر ضماناً قوياً لحماية الحريات العامة حيث أنه يقوى من هيبة القضاء فى النفوس ويدعم ثقة الافراد فيه ويقوى من سلطان القانون .

وقد اكد القضاء الادارى المصرى فعاليته فى حماية الأفراد وحقوقهم وكان دوره بارزا فى حماية ممارسة حرية الاجتماع . ومن احكامه التى أوضحت كفالة الحريات العامة وخاصة حرية الاجتماع حكمه الصادر [2] فى ١٩٥٣/٣/٩ والذى جاء به " الحريات العامة فضلا عن أنها حقوق طبيعية للافراد فى كل دولة فان الدستور المصرى الذى كان مطبقا على واقعة الدعوى قد اعترف للافراد بحريتى

---

[1] د / ثروت بدوى - النظم السياسية - دار النهضة العربية سنة ١٩٩٤ - ص ٤٤٨ .

[2] حكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ١٥٠٧ لسنة ٥ق - الصادر بجلسة ١٩٥٣/٣/٩ مجموعة السنة السابعة - القاعدة ٣٦٩ - ص ٦٢٧ وراجع موقف القضاءمن ممارسة حرية الاجتماع ـالمبحث الثانى من الفصل من الباب الثانى ـ ص

الاجتماع والتظاهر السلمى فى الباب الثانى الخاص بحقوق المصريين وواجباتهم ، وقد بان من الرجوع الى هذه النصوص ومن الاعمال التحضرية أن القصد منها مخاطبة السلطات التشريعية وقد وردت نصوص الدستور فى شأن هذين الحقين مطلقة اللهم الامن قيد الاخطار عنها لجهة الادارة عن مكان الاجتماع أو التظاهر وزمانة . وأنه وأن كان الدستور قد اباح تنظيم استعمال هذين الحقين بقانون لم يقصد الى الانتقاص منهما ومن ثم يكون كل قانون يصدر ولو من السلطة المختصة مقيداً لهذين الحقين غير دستورى، ولا حجة فى القول بأن قانون الاجتماع قد صدر قبل الدستور ونصت مواده على اعطاء السلطة التنفيذية سلطة تقدير الظروف والملابسات مما يسمح لها بتقرير منع الاجتماع او التظاهر ، لا حجة فى ذلك لانه بصدور الدستور واعلان الحريات يسقط كل ما يناقضه من قوانين " .

ومن ذلك يتضح دور وأهمية القاضى الطبيعى فى حماية ممارسة حرية الاجتماع العام ، وفى تقديس هذه الحرية وذلك بالاضافة الى رقابته الفعاله فى كفالة الحريات حيث اتسعت رقابته لتشمل التأكد من وجود السبب المشروع الذى يبيح اتخاذ القرار الادارى ، وذلك بالاضافة الى رقابة التكييف القانونى للوقائع ورقابةالملاءمة وهذا ما سنوضحه فى المبحث التالى فنوضح حدود هذه الرقابة ونطاقها فى حماية حريات الافراد .

لذلك يجب أن يكون الطريق الى القضاء ميسوراً لكل افراد المجتمع ، وهذا يتطلب كفالة حق التقاضى ، فمن ضمانات فعالية الرقابة القضائية لحماية الحريات والحقوق - حق المواطن فى اللجوء الى القضاء للمطالبة بحقوقه وحرياته المسلوبة - ويجب أن يكون هذا اللجوء سهلاً غير معقد بالاجراءات والتكاليف ، كما يجب أن تتوافر سرعة الفصل فى القضايا ، حتى تصبح الرقابة القضائية ذات فعالية لحماية الحرية .

وقد حرص المشرع الدستورى المصرى فى دستور ١ ٩ ١ الحالى على هذا الحق فنص فى المادة ٦٨ منه على أن " التقاضى حق مصون ومكفول للناس كافة ، ولكل مواطن الالتجاء الى قاضيه الطبيعى ، وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المواطنين وسرعة الفصل فى القضايا ويحظر النص فى القوانين على تحصين أى عمل أو قرار ادارى من رقابة القضاء " .

وقد تعرضت المحكمة الدستورية العليا لهذا الحق ولمقصودة اكثر من مرة فقد أكدت أن " حق التقاضى ومقتضاه أن يوفر لكل فرد نفاذاً ميسراً إلى المحاكم والحماية الواجبة للحقوق المقررة بتشريعاته ومراعاة الضمانات الأساسية اللآزمة لادارة سير العدالة يجب ازالة العوائق التى تحول دون تسوية الاوضاع الناشئة عن العدوان عليها وبوجه خاص ما يتخذ منها صورة الاشكال الاجرائية المعقدة " . [١]

وفى حكم اخر أكدت أيضا أن " حق التقاضى - وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة - يفترض ابتداء وبداهة تمكين كل متقاض من النفاذ الى القضاء نفاذا ميسرا لاتثقلة أعباء مالية ولا تحول دونه عوائق اجرائية [٢] .

وقد أجملت المحكمة الدستورةي العليا عناصر هذا الحق فى أحكامها حيث ذهبت الى أن " حق التقاضى يتكون من ثلاث حلقات :-
الاولى :- تمكين كل متقاضى من النفاذ إلى القضاء نفاذاً ميسراً لا تثقله أعباء مالية الثانية :-حيدة المحكمة واستقلالها وحصانتها . الثالثة :- يجب أن توفر الدولة للخصومة حلا منصفا يمثل التسوية التى يعمد من يطلبها إلى الحصول عليها

---

[١] حكم المحكمة الدستوريةالعليا ــ فى القضية رقم ٨ لسنة ٨ق جلسة ١٩٩٢/٣/٧ ــ مشار اليه فى وجيز احكام المحكمة الدستورية العليا منذ انشائها حتى مايو ١٩٩٩ ــ د/ محمد ماهر ابو العينين ــ المرجع السابق

[٢] د / محمد ماهر ابو العنينين - المرجع السابق - ص ٢١٥ - حكم المحكمة الدستورية القضية رقم ٨١ لسنة ١٩ ق دستورية - الصادر بجلسة ١٩٩٩/٢/٦ .

بوصفها الترضية القضائية التى يسعى اليها . لا يجوز انكار الحق فى الترضية القضائية سواء بمنعها ابتداء أو باقامة العراقيل فى وجه اقتضائها أو بتقديمها متباطئة متراخية دون مسوغ أو باحاطتها بقواعد اجرائية تكون معيبة فى ذاتها فلا يجوز أن يكون طريق الطعن القضائى لرد الامور إلى نصابها ممتنعا أو غير منتج[1]. وقد تعرضت محكمة القضاء الادارى لمدى جواز منع القضاء من سماع الدعوى بشأن الأوامر والتدابير التى تتخذها السلطة القائمة على تنفيذ حالة الظوارئ فقضت بان " المنع من سماع الدعوى فى أى تصرف أو أمر أو قرار صدر من السلطة القائمة على اجراء الاحكام العرفية سواء بالطريق المباشر أو غير المباشر على هذا النحو الشامل المطلق هو اعفاء لهذه السلطة من أية مسئولية تترتب على تصرفاتها حتى تلك المخالفة لقانون الاحكام العرفية ذاته ، وحرمان الناس حرمانا مطلقا من اللجوء للقضاء وهو ملاذهم الطبيعى طلبا للانتصاف ، وليس من شك فى أن اعفاء سلطة عامة اعفاء مطلقا شاملا بغير قيد أو شرط من كل مسئولية تحققت فعلا فى جانبها وحرمان الناس حرمانا مطلقا من اللجوء للقضاء بأية وسيلة من شأنه الاخلال بحقوق الناس فى الحرية وفى المساواة فى التكاليف والواجبات والانتصاف ، وهى حقوق طبيعة كفلها لهم الدستور ، فيكون المرسوم بقانون رقم ٦٤ لسنة ٥٢ والحالة هذه تضمن نصوصا تخالف الدستور ، ويكون بالتالى قد وقع باطلا لفقدانه شرطا جوهريا من الشروط التى نصت عليها المادة ٤١ من الدستور وهو وجوب الا يخالف الدستور " . [2]

فمحكمة القضاء الادارى كانت ترفض اقامة موانع امام حق التقاضى لانه حق دستورى لا يجوز مصادرته .

---

[1] حكم المحكمة الدستورية العليا فى القضية رقم ٢ لسنة ١٤ ق دستورية بجلسة ١٩٩٣/٤/٣ مشار اليه عند د / محمد ماهر ابو العينين - المرجع السابق .

[2] مجموعة احكام القضاء الادارى - السنة ٦ - بند ٥٨٧ قضية رقم ١٠٩٠ لسنة ٦ ق الصادر بجلسة ١٩٥٢/٦/٢١ - ص ١٣٥٧ .

ويشترط لكفالة حق التقاضى عدم البطء فى الاجراءات القضائية " حيث أن الحق فى محاكمة منصفة يتضمن الحق فى محاكمة لا يكتنفها بطء ملحوظ باعتباره من الحقوق الجوهرية التى لايجوز أن يكون الاتهام معها متراخيا دون مسوغ ، معلقا أمداً طويلا بما يثير قلق المتهم ، ويعوق بالضرورة مباشرته للحقوق والحريات التى كفلها الدستور وعلى الاخص ما تعلق منها بحرية التعبير وحق الاجتماع ، والاسهام فى مظاهر الحياة العامة ، وقد يلحق به احتقارا فيما بين مواطنيه أو يفقده عمله " . [1]

من الملاحظ البطء فى اجراءات التقاضى . فقد يرجع ذلك البطء لغرض الوصول إلى العدالة ، الا أن هذه العدالة قد يصل اليها بعد أن يحقق القرار المطعون فيه كل الاثار المستهدفة منه ، وخاصة اذا كان هذا القرار بحظر اجتماع عام ، فالغاء قرار الحظر فى هذه الحالة لا يعدو أن يكون لوما ادبيا للسلطة التى حظرت الاجتماع ، دون أن ينتج الحكم بالالغاء الاثار المرجوة منه اذا صدر باجراءات سريعة ، ويرى البعض. [2] - بحق - أن الوسيلة الفعالة لنجاح رقابة القضاء فى هذه الحالة هى الحكم بوقف تنفيذ قرار حظر الاجتماع ، وهذا ما جرى عليه مجلس الدولة المصرى بعد التحقق من توافر شرطى الاستعجال والجدية . وهو بذلك يحقق ضمانة هامة لحرية الاجتماع .

الا أن حق التقاضى يؤتى ثماره بتنفيذ الاحكام التى تصدر من السلطة القضائية . فعدم تنفيذ هذه الاحكام أو البطء فى تنفيذها يؤدى الى اهدار كل قيمة لهذه الاحكام وبالتالى المساس بحريات الافراد وحقوقهم ، ومن ثم يجب على جهة الادارة العمل على سرعة تنفيذ الاحكام وعدم وضع العرقيل فى تنفيذها حتى تؤتى ثمارها .

---

[1] حكم المحكمة الدستورية العليا فى القضية رقم ٦٤ لسنة ١٧ ق جلسة ١٩٩٨/٢/٧ مشار اليه عند د / محمد ماهر ابو العينين - المرجع السابق - ص ١٩٣ وما بعدها .

[2] د / فاروق عبد البر - المرجع السابق - الجزء الاول - ص ٣٤٤ .

وجملة القول أنه بضمان حق التقاضى بعناصره ، وتحقيق الاستقلال وحيدة القاضى الطبيعى ، تتحقق الرقابة القضائية (الدستورية والمشروعية) التى هـــى ضمانـــة هامة لحماية الحريات العامة ، ومن بينها حرية الاجتماع . والتى حرص مجلـــس الدولة دائما على اقرارها وعدم تقييدها او منعـــها او فضـــها الا لاســباب بالغـــة الخطورة على النحو السابق ذكره عند تناولنا موقف القضاء من ممارســـة حريـــة الاجتماع .

المبحث الثانى

المبادئ المستخلصة من التنظيم

القانونى لحرية الاجتماع فى مصر

ان كفالة ممارسة الحرية بصفة عامة ، وحرية الاجتماع بصفة خاصة تكمن فى الضمانات التى تتوافر لحماية هذه الحرية ، هذه الضمانات التى أوضحناها فى المبحث السابق والتى تمثلت فى مبدأ المشروعية ، ومبدأ الفصل بين السلطات والرقابة القضائية وغيرها من الضمانات ، تلك الضمانات التى تجد مجالها الخصب فى الدساتير ، فالاصل فى دول العالم المتحضر الديمقراطى ان الدساتير هى التى تحمى الحريات وتكفلها ، فلا يكفى – كما سبق ان ذكرنا – ان تقرر الدساتير العديد من الحريات ، بل يجب ان تكفل هذه الدساتير ضمان ممارسة الحريات .

ورغم ذلك فالدستور اعطى السلطة التشريعية سلطة تنظيم الحريات ،حيث قيد حرية الاجتماع فأحال الى السلطة التشريعية تنظيمها ، والاخطر من ذلك ان السلطة التشريعية اعطت الادارة سلطات تقيد وتمنع من ممارسة الحرية ، على نحو ما فعله المشرع فى قانون الاجتماعات العامة حيث أعطى للادارة – على النحو السابق ذكره – سلطات واسعة فى تقييد حرية الاجتماع العام ،بل ان هذه السلطات قد وصلت الى حد منع ممارسة هذه الحرية ، والسلطة التنفيذية بمالها من قدرات وسلطات مختلفة قد تعتدى على حريات الافراد ،وذلك تحت مسمى التوفيق بين الحرية والسلطة ، غير ان الواقع العملى يشهد بان ذلك التوفيق المدعى تقوم به الادارة لترجيح كفتها على كفة الحرية ، وبذلك تضيع الحرية ولا تمارس وينتهى الامر بطرحه على ساحة القضاء ليوفق بين الحرية والسلطة . غير ان الادارة كثيرا ما تلجأ الى رفع شعار – السلطة التقديرية أو اعمال السيادة – فينتهى الامر لصالحها وتضيع الحرية .

وقد ظن البعض ان الارتقاء بالحرية الى مصاف الدستور بالنص عليها فيه ، كحرية الاجتماع (مادة ٥٤) يؤدى الى ضمان ممارسة هذا الحرية . الا ان هذا لا يؤتى ثماره حيث المشرع ينظيمها بناء على نص الدستور ذاته . والمشرع قد يقوم بتنظيم يتضمن عدواناً على الحرية فيكون اشد خطراً لاستقرار هذا العدوان فى صورة تشريعية قدلا تعبر عن ارادة اغلبية الشعب ، فتهدر حريات الشعب باصدار قوانين غير متفقة مع ارادته ورغباته تقيد الحرية وتنقص منها . ومن هنا تظهر مشكلة التشريع المنظم للحرية على خلاف مقتضى النص الدستورى الكافل لها .

فما هى الحدود الواردة على سلطة المشرع فى مجال الحربة ؟ أو ما هى حدود التفويض الدستورى للمشرع فى تنظيمه للحريه ؟ وبمعنى آخر هل ثمة حدود لسلطة المشرع فى تنظيم الحرية ؟

للآجابة على ذلك يجب التمييز بين التنظيم والتقييد للحرية .

<u>تنظيم الحرية وتقييدها .</u>

وجد خلاف فى الفقه حول المعيار المميز للتفرقة بين ما يعتبر تنظيماً للحرية وما يعتبر تقيداً لها .

فقد اتجه راى [1] من انصار المذهب الحر الى تقييد سلطة المشرع التقديرية تجاه الحرية وذلك للحيلولة بينه وبين الانحراف فى استعمال السلطة ، فالمشرع يملك تنظيم الحرية ، دون التقييد . والتنظيم – عند هذا الرأى – ينصب على كيفية ممارسة الحرية ، اما التقييد يقع على جوهر الحرية للانتقاص منها وهذا محظور على المشرع ، وذلك على اساس ان الحريات التى نص الدستور على تنظيمها بقانون يكون المشرع قد منح سلطة تقديرية لتنظيم الحرية على الا ينحرف

---

[1] د / عبد الرازق احمد السنهورى – مخالفة التشريع للدستور والانحراف فى استعمال السلطة التشريعية – المرجع السابق – ص١ – ١١٦ .

عن كفالة الحرية فى حدودها الموضوعية كما قصد الدستور . فمعيار التنظيم عند هذا الرأى هو معيار موضوعى يقصد به كفالة الحريات فى حدودها الموضوعية ، فللمشرع سلطة تقديرية فى تنظيم الحرية بشرط عدم الانحراف فى استعمال السلطة ، وهذا الانحراف يتحقق عندما تصبح الحرية بعد التنظيم الذى خوله الدستور للمشرع ناقصة بحيث لا تتحقق الغاية التى قصدها الدستور .

وقد وجهت عدة انتقادات لهذه النظرية منها صعوبة وضع معيار حاسم يمكن الفصل به بين التنظيم الذى يباح للمشرع والتقييد الذى يحظر عليه ، " ولا يغنى فى ذلك القول بان التنظيم يرد على كيفية استعمال الحرية ولا يرد على الحرية ذاتها فى حين ان التقييد ينتقص من الحرية بحيث يهدد الغاية التى قصد اليها الدستور من كفالتها " [1] وذلك لان نصوص الدستور تصاغ بصورة عامة فلا تتضمن تحديدا للحرية ولا لبيان حدود المشرع فى تنظيمها ، " كما ان قصر التنظيم على طريقة استعمال الحرية دون المساس بها تفرقه غير موفقه لصعوبة الفصل بين استعمال الحرية وجوهرها ، فالحرية مجردة لا يمكن الاحساس بها الا عندما تبرز فى صورة استعمالها" [2]

هذا بالاضافة الى ان القول بأن التشريع يكون باطلا اذا ما انتقص من الحرية انتقاصا خطيرا قول يعوزه الدقة . فلا يوجد معيار موضوعى واضح يمكن استخدامه لقياس أو لوزن خطورة الانتقاص من الحرية . [3]

والى جانب هذا الرأى ذهب رأى اخر الى القول بان " الدستور حين يخول للمشرع حق تنظيم حرية من الحريات انما يخول له الحق فى ان ينتقص من هذه

---

[1] الاستاذ الدكتور / عاطف البنا - حدود سلطة الضبط الادارى - المرجع السابق - ص ٤٢٨ .

[2] د / محمد عصفور - وقاية النظام الاجتماعى باعتبارها قيد على الحريات العامة - رسالة دكتوراه - ص٨٣:٧٩ .

[3] استاذنا الدكتور / عاطف البنا - حدود سلطة الضبط الادارى - المرجع السابق - ص ٤٢٩ .

الحرية ، فان من له حق التنظيم لاحدى الحريات كان له حق وضع قيود على تلك الحرية ، والقيود تنطوى بذاهة على الانتقاص من هذه الحرية . [١]

ويرى استاذنا الدكتور / محمد عصفور انه " ليس هناك حد للمدى الذى يبلغه المشرع فى انتقاصه من هذه الحرية ، حيث لا يوجد معيار موضوعى لقياس أو لوزن مبلغ خطورة هذا الانتقاص ، فالدستور أو وثيقة اعلان الحقوق اذ يقرر مبدأ حرية من الحريات ثم يخول للمشرع حق تنظيم هذه الحرية فان المشرع ليس عليه – من الناحية القانونية – سوى قيد قانونى واحد هو عدم الغاء أو هدم تلك الحرية وذلك ما لم تكن هناك قيود أخرى نص الدستور عليها وفرض على المشرع احترامها ،اما ماعدا ذلك من قيود فانها قيود سياسية بحته يرجع الامر فيها للبرلمان وحده تحت رقابة الراى العام وحده . [٢]

وفى ذلك يشير بعض الفقهاء الى ان " الواقع اذا ما فرض الدستور على المشرع العادى قيودا معينة فى تنظيمه للحرية ، فانه يجب احترامها ، والا كان القانون باطلا لمخالفته للدستور . واذا لم يفرض الدستور على المشرع قيوداً معينه، مكتفيا بالنص على حرية من الحريات وعلى تخويل المشرع حق تنظيمها ، فان المشرع لا يكون عليه من الناحية القانونية سوى قيد قانونى واحد ، هو عدم الغاء او سلب تلك الحرية ، فاذا سلبها المشرع وهو فى حدود تنظيمها ، كان القانون مشوبا بعيب مخالفة الدستور وليس مجرد عيب الانحراف . [٣]

---

(١) الدكتور / عبد الحميد متولى – الوسيط فى القانون الدستورى – منشأةالمعارف ــ الاسكندريه ــ طبعة ١٩٥٦ – ص ٦٦٧ وما بعدها . ويذهب سيادته الى الاعتراض على اى رقابة من جانب القضاء فيما اذا كان التشريع قد انتقص من احدى الحريات انتقاصا خطيرا او غير خطير لان مؤدى ذلك خروج القضاء من نطاق مهمته ، وهى النظر فى رقابة المشروعية الى النظر فى رقابة الملاءمة أى رقابة سياسة التشريع وليس هذه هى مهمة القضاء .

(٢) استاذنا الدكتور / محمد عصفور – وقاية النظام الاجتماعى – المرجع السابق – ص ٨٣ / ٨٤

(٣) استاذنا الدكتور / عاطف البنا – حدود سلطة الضبط الادارى – المرجع السابق – ص ٤٢٩

وعلى ذلك فان المشرع له حق تنظيم الحريات التى خوله الدستور حق تنظيمـــها ، وفى سبيل ذلك فالمشرع له ان يقيد الحرية لصعوبة التمييز بين التنظيم والتقييـــد ، الا ان هذا التقييد يجب ان يكون فى حدود ووفقا لضوابط موضوعية محددة تلـــزم سلطة المشرع فى تقييد الحرية ، الا ان هذه السلطة لاتمنع الرقابة على مدى هـــذا التقييد وما اذا كان له ما يبرره .

ويرى جانبا من الفقه" أن سلطة المشرع وهو بصدد تنظيم الحرية ســـلطة مقيده استنادا الى انها سلطة ترد فى مجال دستورى مضيق فيه اصلا على ســـلطة المشرع حيث لا تعتبر الحريات مادة تشريعية عادية بل هى اكثر من أن تكون مادة دستورية ، كما أن سلطة المشرع فى تنظيم الحريات سلطة استثنائية جاءت علـــى خلاف الاصل الذى هو تأكيد الحرية توجب أن تحصر فى أضيق الحدود " . [١]

فالاصل أن سلطة تنظيم الحريات سلطة تقديريـــة ، الا أن هـــذه الســـلطة التقديرية لا تعنى السلطة المطلقة أو التحكميـــة ، ولكنـــها ســـلطة لـــها حدودهـــا وضوابطها ، وقد مارس قضاؤنا الدستورى الرقابة على هـــذه الســـلطة التقديريـــة وحاول وضع ضوابط لهذه السلطة التقديرية فقد عبرت المحكمة الدستورية العليـــا فى قولها عن ذلك " بأن السلطة التقديرية التى يملكها المشرع فى موضوع تنظيـــم الحقوق حدها قواعد الدستور ، فلا يجوز تخطيها ،وانه من المقرر أن الحقوق التى كفل الدستور اصلها لا يجوز تقييدها بما ينال منها ، تقديراً بأن لكل حـــق مجـــالا حيويا أو دائرة منطقية يعمل فى إطارها ، فلا يجوز اقتحامها ، والا كان ذلك نقضا لفحواه ، وعدوانا على نصوص الدستور ذاتها . [٢]

---

(١) يراجع فى ذلك د / محمد عصفور - وقاية النظام الاجتماعى - المرجع السابق - ص ٨١ .

(٢) دستورية عليا فى ١٩٩٧/١١/١٥ فى القضية رقم ٥٦ لسنة ١٨ ق دستورية ، الجريدة الرسمية العدد ٤٨ بتاريخ ١٩٩٧/١٢/٢٧ .

واكدت المحكمة الدستورية العلياهذا المعنى فى قولها " بأن الدستور يتضمن اصلا قيما وحقوقا لها مضامين موضوعية كفل حمايتها ، وحرص على أن يرد كل عدوان عليها من خلال حق التقاضى حتى يظل محتواها نقيا كاملا ، فلا تفقد قيمتها أو تنحدر أهميتها ، ولا تنفصل هذه القيم وتلك الحقوق عن الديمقراطية محدد معناها وفق اكثر اشكالها تطورا ، ولكنها تقارنها ، وتقيم اساسها ، وتكفل إنفاذ مفاهيمها ، بل أنها اكثر اتصالا بذاتية الفرد ، وبتكامل شخصيته وبحفظها لكرامته ، فلا تكون الحرية معها شعاراً ، بل توهما فاعلاً ومحيطاً . (١)

وان السلطة التقديرية التى يملكها المشرع فى موضوع تنظيم الحريات – على ما ذهبت اليه المحكمة الدستورية العليا – "لازمها أن يفاضل بين بدائل متعددة مرجحا من بينها ما يراه اكفل لتحقيق المصالح المشروعه التى قصد الى حمايتها ، الا ان الحدود التى يبلغها هذا التنظيم لا يجوز بحال أن ينقلب مداها الى اهدار وجود هذا الحق ، ولا يقتحم الدائرة التى يتنفس فيها ، وأن التنظيم لا يتقيد باشكال جامدة لا يرمى المشرع عنها ، تفرغ قوالبها فى صورة صماء لا تبديل فيها ، بل يجوز ان يغاير المشرع فيما بينها ، وان يقدر لكل حال ما يناسبها" . (٢)

وأن المشرع وهو فى سبيله لتنظيم الحرية ولو ضع التوازن بين الحقوق والحريات وبين المصلحة العامة ، لا يجوز له ان ينال من تلك الحقوق والحريات بما يقلص من محتواها ، أو يجردها من خصائصها أو يقيد من آثارها ، والا كان هذا التنظيم مخافاً للدستور ، وفى ذلك قالت المحكمة الدستورية العليا : " إن الاصل فى سلطة المشرع فى مجال تنظيم الحقوق ، انها سلطة تقريرية ما لم يقيد الدستور ممارستها بضوابط تحد من اطلاقها ، وتكون تخوما لها لا يجوز اقتحامها او

---

(١) دستورية عليا فى ١٩٩٤/٢/١٢ فى القضية رقم ١٠٥ لسنة ١٢ ق دستورية ، الجريدة الرسمية العدد ٩ تابع – فى ١٩٩٤/٣/٣ .

(٢) دستورية عليه فى ٤ يناير سنة ١٩٩٧ فى القضية رقم ٣ لسنة ١٨ ق دستورية . وفى القضية رقم٤٧ لسنة ١٧ ق . دستورية .

تخطيها ، وكان الدستور إذ يعهد الى السلطة التشريعية بتنظيم موضوع معين ، فإن ما تقرره من القواعد القانونية فى شأن هذا الموضوع ، لا يجوز ان ينال من الحقوق التى كفل الدستور أصلها ، سواء بنقصها أو بانتقاصها من أطرافها ، ذلك ان إهدار هذه الحقوق أو تهميشها عدوان على مجالاتها الحيوية التى لا تتنفس الا من خلالها ، ولا يجوز بالتالى ان يكون تنظيم هذه الحقوق اقتحاما لفحواها ، بل يتعين ان يكون منصفا ومبرراً "[1] واكدت المحكمة الدستورية العليا فى حكم اخر لها بأنه "إذا كفل الدستور حقا من الحقوق ، فإن القيود عليه لا يجوز أن تنال من محتواه ، الا بالقدر ، وفى الحدود التى ينص عليها الدستور" [2] .

ويجب على المشرع وهو فى سبيل تنظيم ممارسة الحرية التى تتمتع بالحماية الدستورية ، ان يوازن بين ممارسة هذه الحرية وغيرها من القيم الدستورية ، فى حدود سلطته التقديرية ما لم يقيد الدستور هذه الممارسة بضوابط تحد من اطلاقها ، فحماية الحقوق والحريات تتطلب احتراماً مماثلا لسائر القيم الدستورية المرتبطة بها ، والتى من اهمها مبدأ المساواة أمام القانون ، تلك المساواة التى تقوم على اساس موضوعى وليس على اساس شخصى . وفى ذلك ذهبت المحكمة الدستورية العليا الى انه " ولئن نص الدستور فى المادة ٤٠ منه على حظر التمييز بين المواطنين فى أحوال بعينها ، هى تلك التى يقوم التمييز فيها على اساس الجنس أو الاصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة ، إلا أن إيراد الدستور لصور بذاتها يكون التمييز محظورا فيها ، مردة أنها الأكثر شيوعا فى الحياة العملية ، ولا يدل البته على انحصاره فيها ، إذ لو صح ذلك لكان التمييز بين المواطنين فيما عداها جائزا دستوريا ، وهو ما يناقض المساواة التى كفلها الدستور،

---

(١) دستورية عليا فى ٦ إبريل سنة ١٩٩٦ فى القضية رقم ٣٠ لسنة ١٦ ق.دستورية ، مجموعة احكام الدستورية العليا جـ ٧ قاعدة رقم ٣٣ ص ٥٥١ .

(٢) دستورية عليا فى ١٥ ابريل سنة ١٩٩٥ فى القضية رقم ٦ لسنة ١٥ ق دستورية ، مجموعة احكام الدستورية العليا جـ ٦ قاعدة رقم ٤١ صـ ٦٣٧ .

ويحول دون ارساء اسسها وبلوغ غاياتها " . وذهبت المحكمة الدستورية العليا الى ان " آية ذلك ان من صور التمييز التى اغفلتها المادة ٤٠ من الدستور ، ما لا يقل عن غيرها خطراً سواء من ناحية محتواها أو من جهة الاثار التى ترتبها ، كالتمييز بين المواطنين فى نطاق الحقوق التى يتمتعون بها ، أو الحريات التى يمارسونها ، لاعتبار مرده إلى مولدهم ، أو مركزهم الاجتماعى ، أو انتمائهم الطبقى ، أو ميولهم الحزبية ، أو نزعاتهم العرقيه ، أو عصبيتهم القبلية ، أو الى موقفهم فى السلطة العامة ، أو اعراضهم عن تنظيماتها ، أو تبينهم لأعمال بذاتها ، وغير ذلك من أشكال التمييز التى لا تظاهرها أسس موضوعية تقيمها ، وكان من المقرر أن صور التمييز المجافية للدستور وإن تعذر حصرها ، إلا أن قوامها كل تفرقه أو تقييد أو تفضيل أو استبعاد ينال بصورة تحكمية من الحقوق أو الحريات التى كفلها الدستور أو القانون وذلك سواء بإنكار أصل وجودها أو تعطيل أو انتقاص آثارها بما يحول دون مباشرتها على قدم المساواة الكاملة بين المؤهلين للانتفاع بها ، وبوجه خاص على صعيد الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية وغير ذلك من مظاهر الحياة العامة" . (١)

وعلى المشرع فى سبيل تنظيمه للحرية أن يوحد بين القواعد التى تنظمها ، فكما ذهبت المحكمة الدستورية العليا الى انه " يجب أن يكون للحقوق عينها قواعد موحدة سواء فى مجال التداعى بشأنها والدفاع عنها أو استئدائها أو الطعن فىالاحكام التى تتعلق بها ... ولا يجوز أن يقيم المشرع فيما بين المواطنين تمييزا غير مبرر فى شان إعمال هذه القواعد بما يعطلها لفريق من بينهم أو يقيدها" . (٢)

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا فى ١٤ يناير ١٩٩٥ فى القضية رقم ١٧ لسنة ١٤ ق . دستورية .

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا فى ١٩٩٥/٨/٥ فى القضية رقم ٩ لسنة ١٦ دستورية .

ويجب على المشرع عند تقريره لشروط ممارسة حرية بذاتها لا يجـــوز تقريرها بعيداً عن متطلبات ممارستها بل يتعين أن ترتبط عقـــلا بـــها وأن يكـــون فرضها لازما لممارستها كامنا فيها ملتئما مع طبيعتها منبئا عن صـــدق اتصالـــها باوضاعها والا كان تقرير هذه الشروط انحرافا عن مضمونها الحق . [1]

رأينا أنه من القواعد المسلم بها فى الدول الديمقراطية أن البرلمان يكـــون منتخبا من الشعب ويعبر تعبيراً حقيقيا عن ارادة الاغلبية الحقيقية للشعب ، وخاصة عند سن القوانين التى يجب أن تتحقق لها ضمانات المناقشة والعلانية عنـــد ســـنها بمعرفة البرلمان "السلطة التشريعية" وأن تتحقق لها صفة العموميـــة والتجريـــد أى عدم انصراف القانون إلى شخص بذاته أو حالات خاصـــة بعينـــها ، وأن يتمتـــع القانون بمبدأ عدم جواز الرجعية الى الماضى . فعند تحقق هذه القواعد وغيرها من قواعد الديمقراطية فيكون من حق السلطة التشريعية اعطائها السلطة التقديرية فـــى تنظيم الحريات وتقيدها لان الاصل فى هذه الحالة ا نها تعبر عـــن ارادة الشـــعب ورغباته ، إلا أنها قد تتجاوز فى استعمال سلطتها ، خاصة فى حالة عدم تحقيـــق قواعد الديمقراطية سالفة الذكر ،وهو أمر وارد فى الدول التى تدعى الديمقراطيـــة ولا تطبقها ومن امثلتها مصر .لكل ذلك فانه لا يجوز اعطاء الســـلطة التشـــريعية السلطة التقديرية المطلقة فى تنظيم الحريات وتقيدها ، لاحتمال قيام عيب الانحراف فى استعمال السلطة التشريعيةواساءة تقدير المشرع عند استعمال تلـــك الســـلطات، وهو كما اوضحنا امر وارد والواقع العملى خير شاهد على ذلك ،فجميع الحقـــوق والحريات التى يحميها الدستور تظل فى منطقة الصدارة لا يجوز المساس بمحتواها او جوهرها ، وتنحصر دائرة المشرع بالنسبة لها فى التنظيم ورسم الحدود ووضـــع الضمانات دون ان تمتد يداه الى غير ذلك ، فلا يجوز ان تمتد يداه الى ما يحميـــه الدستور ، والا كان عمله غير دستورى .

---

[1] حكم المحكمة الدستورية العليا فى ١٩٨٦/٥/١٨ فى القضية رقم ٣٨ لسنة ١٧ ق دستورية .

وعليه فاننا نرى أن يكون حق المشرع فى السلطة التقديرية ينحصر فى تنظيم ممارسة الحرية ، وهذا التنظيم يعنى أن لكل فرد الحق فى ممارسة الحرية على نحو لا يتعراض مع ممارسة حرية الاخرين ، وفى حدود القيود التى قد ينص عليها الدستور ، ولا يجوز تحت ستار السلطة التقديرية للمشرع أن يقيد من ممارسة الحرية ، ويقصد بتقيد الحرية هنا اضافة قيود غير التى نص عليها المشرع الدستورى ، اما فى حالة عدم نص الدستور على قيود لممارسة الحرية فالأصل أنه لا يجوز للمشرع تقييد هذه الحرية فليس له الحق هنا الا فى تنظيم ممارسة الحرية على نحو لا يتعارض مع ممارسة حرية الاخرين ، وفى هذه الحالة يجب الا يؤدى هذا التنظيم الى اهدار الحرية أو سلبها ، أو الانتقاص منها بعدم مساواة جميع المواطنين فى التمتع بها أو عدم التمتع بها من جميع الوجوه ، مثل انتقاص حرية الرأى بحظر الاجتماع العام ، ويجب الا يؤدى التنظيم الى فرض قيود على الحرية تجعل استخدامها شاقا ومرهقا للافراد .

ونخلص من ذلك ان تنظيم الحرية المباح للمشرع هو تحديد كيفية ممارسة هذه الحرية على نحو لا يتعارض مع ممارسة حرية الاخرين، وبشرط عدم اهدارها أو سلبها ، وعدم الانتقاص منها بأى وجه ، وعدم فرض قيود على ممارستها الا فى حدود القيود الدستورية وتحت رقابة القضاء . اما تقييد الحرية فهو غير مباح للمشرع الا فى حدود القواعد الدستورية ، فالتقييد ينتقص من الحرية وهذا غير مباح لانه يهدد الغاية التى يقصدها الدستور وهى كفالة الحرية . وأنه فى مجال تنظيم الحرية فان المشرع لا يجوز له أن يقيد الحرية الا وفقا لضوابط موضوعية ووفقا للقيم الدستورية المختلفة ، وذلك تحت مظلة القضاء الدستورى الذى يراقب مدى توافر الضوابط الموضوعية لتقيد الحرية ومدى احترام القيم الدستورية المختلفة ، ذلك لان لكل حق – على ما ذهبت اليه المحكمة الدستورية العليا – دائرة يعمل فيها ، ولا يتنفس الا من خلالها ويعتبر صونها لازما لفعالية ممارسته ، فلا يجوز أن يقتحمها المشرع ، ولا أن ينظم الحق موضوعها إلا فيما وراء

حدودها الخارجية . وأن تنظيم المشرع لحق لا يتقيد بأشكال جامدة لا يجوز أن يتحول المشرع عنها ، ولا بانماط محددة تفرغ قوالبها فى صورة صماء لا تبديل فيها ، وإنما يقدر المشرع لكل حالة ما يناسبها على ضوء الاوضاع التى يباشر هذا الحق عملا فى إطارها ، وبما لا يصل إلى حدأهداره ، ليظل هذا التنظيم مرنا . [1]

وعليه يجب ان يكون تنظيم الحرية مرتبط بخصائصها ، لازما لممارستها ، وان لا يفرضه المشرع بعيدا عن متطلباتها ، بما يفقدها عناصرها ومغزاها ، وفى النهاية يجب ان يكون التنظيم وفقا لأسس موضوعية تكون قواما لممارسة الحرية وليست قيودا تجعل ممارسة الحرية شاقاً ومرهقاً للافراد .

سلطات الضبط الادارى :-

قدمنا أن الدستور قد يحيل الى القانون لتنظيم حرية من الحريات ، وبالتالى يصدر المشرع القانون الذى يسن القواعد والاجراءات اللازمة لممارسة هذه الحرية لكن من الذى يقوم بتنفيذ ومتابعة تطبيق هذه القواعد والاجراءات . فلابد من وجود جهة تختص بذلك ويجب أن تعطى لها صلاحيات أو سلطات لتقوم بهذه المهمة ، لذلك كانت الحاجة إلى ظهور الضبط الادارى، ذلك النشاط الذى تتخذه الادارة لتنظيم ممارسة الافراد لحرياتهم عن طريق تطبيق القواعد والاجراءات التى نظمها المشرع ، فالضبط الادارى كما يذهب استاذنا الدكتور / عاطف البنا هو من قبيل النشاط المرفقى ، لأنه نشاط تمارسه السلطات الادارية بهدف تحقيق المصلحة العامة ، والنظام العام الذى تتغياه تدابير الضبط ينتمى الى فكرة المصلحة العامة ، ويرى سيادته أنه مع اعتبار الضبط مرفقا عاما الا أنه يتميز عن غيره من المرافق العامة على اساس التفرقة داخل اغراض المصلحة العامة . بين مصلحة المرفق العام والنظام العام ، والتميز بين الوسائل التى تتبع عادة لتحقيق كل منهما . فالضبط الادارى يتميز بتقيد الحريات الفردية والنشاط الخاص صيانة للنظام العام ، ويكون ذلك بتنظيم النشاط الخاص بقرارات فردية وأعمال مادية تحد من حريته .

---

[1] دستورية عليا جلسة ١٩٩٧/١٢/١ فى القضية رقم ٦٥ لسنة ١٧ ق . دستورية .

ويستخلص سيادته أن الضبط الادارى يتحدد بهدفه (المتعلق بالنظام العام) وبوسائل ترتد كلها الى تقييد حرية النشاط الخاص (سواء بالتنظيم أو بـــالقرارات الفردية المانعة أو بتوقيع جزاءات أو بأعمال مادية) . [١]

وتتدخل سلطات الضبط للمحافظة على النظام العام بوسائل متعددة قانونيـــة ومادية ، تتمثل الوسائل القانونية فى لوائح الضبط ، وقـــرارات الضبـــط الفرديـــة والجزاءات الادارية الوقائية ، والوسائل المادية " التنفيذ المباشر " [٢]

(١)لوائح الضبط:ـ

من المقرر وفقا للمبادى العامه للدستور،ان النصوص المتعلقـــه بـــالحقوق والحريات هى خطاب موجه الى المشرع لاإلى السلطة التنفيذية ومع ذلك فقد عنـــى الدستور فى كثير من المواد بالاعتراف للادارة بسلطة اصدار لوائح ضبط مســـتقله وهى قواعد عامة مجردة تضعها السلطة التنفيذية ، مكلمة للمشرع ، بهدف تنظيـــم ممارسة الأفراد للحريات والحقوق من اجل المحافظة على النظام العام .

وهذه اللوائح تأتى فى المرتبة التالية بعد الدستور والتشريع، فالدستور هـــو الذى يقرر الحريات وقد يحيل الى المشرع لتنظيمها ، الا أن المشرع لا يســـتطيع مواجهة جميع الاحتمالات لذلك تظهر الحاجة الى لوائح الضبط لكى تكمل القواعـــد القانونية، وذلك بما تتصف به من المرونة والملائمة والقابلية للتغيير طبقا للظروف المتغيرة فى المجتمع، الا أنه يجب على هذه اللوائح أن تصدر فى حدود الدســـتور وأن تشمل على قواعد عامة ومجردة . وهى لوائح مستقلة أى أنها قائمة بذاتـــها لا

---

(١) استاذنا الدكتور/عاطف البنا ـحدود سلطةالضبط الادارى المرجع السابق ص ٣٤٨ حتى٣٩٠ ومؤلفه – الوسيط فى القانون الادارى دار الفكر العربى – سنة ١٩٩٢ – ص ٣٤٥ : ٣٤٨ .

(٢) د / منيب محمد ربيع – ضمانات الحريه فى موجهة سلطات الضبط الادارى – المرجع السابق – ص ٩٠ وما بعدها د / مصطفى ممدوح – الضبط الادارى – الوظيفة الادارية للشرطة – مطبعة كلية الشرطه ـسنة ١٩٩٤ ـ١٩٩٥ ـص ١٣٧ ومابعدها

تستند الى قانون ما، وطبقا لنص المادة ١٤٥ من الدستور الحالى تصدر لوائح الضبط من رئيس الجمهورية ذاته ، ولا يجوز له التفويض فى اصدارها ، حيث جاء النص بدون اجازة التفويض .

وتتنوع هذه اللوائح بقدر ما تفرضه على الحريات من قيود تتدرج من الحظر الى الاباحة ، على الا تخرج عن الحدود المرسومة لها، ودون اخلال بالضمانات الاساسية للحرية ، وكذلك دون فرض قيوداً على الحرية اكثر مما فرضه المشرع ، ويجب ان يكون هدفها فى جميع الاحوال تحقيق النظام العام ، فلا تستهدف غرض غيره ، سواء كان هدفا بعيدا عن الصالح العام ، او كان من اهداف المصلحة العامة وكلنها تغاير النظام العام .

(٢) القرارات الضبطية الفردية :

هى احد الوسائل التى تستخدمها الادارة لممارسة سلطاتها ازاء الحرية ، وهذه القرارات تطبق على فرد معين او مجموعة من الافراد معينين بذواتهم بهدف المحافظة على النظام العام أو اعادته . وهى لاتختلف عن القرارات الادارية الاخرى من حيث وجوب توافر اركان القرار الادارى (السبب – الشكل – الاختصاص – المحل – الغاية) وأن كانت هذه القرارات تتميز من حيث ركن الغاية عن القرارات الادارية الاخرى حيث أن غاياتها محددة بنطاق النظام العام بعناصره المادية (أمن وسكينة وصحة) والمعنوية، وفى هذا قضت محكمة القضاء الادارى بأنه " متى كان قرار منع استيراد كتاب " ليكن الله صادقا " قد صدر عن باعث له ما يؤيده من عبارات هذا الكتاب ، وتغيا من وراء ذلك مصلحة عامة تقوم على صيانة النظام العام واحترام العقائد الدينية وتوفير السلم والطمأنينة للجميع ، فانه يكون قرارا سليمافىمحله وتكون الدعوى حرية بالرفض ". [1]
وهذه القرارات تتميز ايضا من حيث ركن المحل عن القرارات الادارية الاخرى ،

---

[1] محكمة القضاء الادارى - الدعوى رقم ٦/١٢٥٥ ق بجلسة ١٩٥٤/٦/١٦ .

حيث ان محلها يرد على الحريات. الا أنه يشترط فى قرارات الضبط الفرديـــة الا تؤدى إلى تعطيل ممارسة الحرية ، وأن يتلاءم قرار الضبط مع الظـــروف التـــى دفعت الادارة إلى اصداره ، فيجب أن يكون ضروريا ، وفعالا ، ومتناسبا لمواجهة حالات دفع الخطر عن النظام العام . يشترط فى حالة وجود نصـــوص تشـــريعية منظمة لممارسة الحرية ،الا يتجاوز القرار الضبطى الاطار التشريعى ، فلا يجـوز له أن يضع قيوداً على ممارسة الحرية أشد من تلك التعليمات التشريعية التى أحيـط بها أستعمالها ، الا فى الظروف الاستثنائية التى تـــبرر الخـــروج علـــى قواعـــد المشروعية العادية . على أنه يلاحظ أن القضاء قد اباح للادارة احيانا زيادة تقييـــد الحرية فوق ما قيدها به القانون .

ومن الملاحظ أن عدم تنظيم الحريات بنصوص تشريعية لا يعنى أن يكـون القرار الضبطى له سلطة مطلقة ازاء الحرية ، فقد تكفل القضاء الادارى بصياغـــة نظرية عامة تحد من سلطات الضبط الادارى بحيث لا تطغى على الحريات ، فكلما كان قرار الضبط مقيداً للحرية ، فان القضاء يراقب ملاءمته ، التى قيل أنها تصبح في هذه الحالة عنصرا من عناصر المشروعية بحيث يترتب على تخلفـــه تعيـــب القرار . [1]

وتتنوع قرارات الضبط الفردية من حيث موضوعها الى عدة صور ، فقـــد يكون الموضوع امراً بعمل شئ ، كالامر الصادر بفض اجتماع عام ، أو امتناعـــا عن عمل شئ ، كمنع عقد اجتماع عام وقد يتضمن القرار منح تصريـــح لمزاولـــة نشاط معين ، كمنع ترخيص لاحد الأفراد بحمل سلاح.

---

[1] راجع فى ذلك استاذنا الدكتور / عاطف البنا - الرقابة القضائية على دستورية اللوائح - المرجع السابق - ص ١١٩ وما بعدها ود / مصطفى ممدوح - المرجع السابق - ص ١٤٨ وما بعدها .

(٣) الجزاء الادارى :

هو وسيلة من وسائل سلطات الضبط الادارى بهدف المحافظة على النظـام العام ، وهو تدبير وقائى توقعه الادارة بناء على نصوص القانون وتخضع فى ذلك لرقابة القضاء ، وليس لجهة الادارة فرض عقوبات بناء على لائحة تصدرها . [١]

فالجزاء الادارى ليس عقوبة تقررها الادارة وانما هى عقوبة مقررة بمقتضـى نصوص تشريعية صريحة،وتوقعها الادارة على الافراد دون حاجة إلى صدور حكم قضائى بها فهو تدبير وقائى يراد به اتقاء اخلال بالنظام ظهرت بـواده ، وخيفـت عواقبه . وبذلك فهو لا ينطوى على معنى العقاب ، وانما ينطوى على امر آخر هو وضع مصدر التهديد بحيث لا يمكن من الاضرار بالغير . ويطلق عليـه الجـزاء الادارى لان الادارة هى التى تستقل بتوقيعه دون تدخل القضاء ، وهو يعتبر مـن قبيل الجزاءات بالنظر الى نتائجه الخطيرة وشدة وطأتها على الحرية . [٢]

ويتميز الجزاء الادارى عن الجزاءات الجنائية بان الادارة هى التى توقعـه وليس المحاكم ، وبهدفه الوقائى للمحافظة على النظام العام بمنع الاخلال به او منع استمراره، اما العقوبة الجنائية فتصدرها المحاكم ، وتسـتهدف معاقبـة مرتكـب الجريمة . بينما يكون الجزاء العقابى نهائيا ومتناسبا مع جسامة الفعل الذى وقـع، الأن الجزاء الادارى هو فى الغالب مؤقت لا نهائى ، وتهديدى يراد بـه الضغـط على الافراد للانصياع لحكم التنظيم ومراعاة قواعد المحافظة على النظام العـام .

---

[١] يوجد خلاف فىالفقه حول مدى سلطة الضبط الادارى فى فرض عقوبات بمقتضـى لوائـح الضبط الادارى . الا أن الرأى الراجح يرى أنه لا يجوز صدور لوائح ضبط تقرر عقوبـات - راجع فى ذلك د / محمود سعد الدين الشريف - الجهة التى تتولى اصدار لوائح البوليس - مقـال منشور بمجلة مجلس الدولة - السنة الثالثة ــ ص ٢٠٩ وما بعدها .

[٢] استاذنا الدكتور / عاطف البنا - الوسيط فى القانون الادارى -المرجع السابق - ص ٣٩٦

ولا يتمتع بما للجزاء الجنائى من قوة الشئ المقضى ، فيجوز للادارة الرجوع فى قرارها . [1]

ويتميز الجزاء الادارى الضبطى عن الجزاءات شبه الجنائية التى تصدرها جهات ادارية أحيانا ، كالهيئات الادارية ذات الاختصاص القضائى ، وكثيرا ما تصدر هذه الجزاءات فى بعض الجرائم الاقتصادية مثل التسعير الجبرى ، والجمارك والاستيراد ، وكثيرا ما يختلط فى هذه الجزاءات معنى التعويض ومعنى العقاب .

ويتميز الجزاء الادارى الضبطى أيضا عن الجزاء التأديبى ، فالاخير يعاقب على الاخلال بنظام المرفق . فهو يتسم بالطابع العقابى ، وليس بالطابع الوقائى ومن ثم فان الجزاءات التأديبية لاتعد من اساليب الضبط الادارى ، خاصة وأنها لا تستهدف حماية النظام .

على انه يلاحظ أن الجزاءات الادارية ليست كلها من اساليب الضبط فالجزاء الوقائى لا يعتبر من اساليب الضبط الادارى الا اذا كان الغرض منه صيانة النظام العام . فاذا كان الهدف من الجزاء الادارى تحقيق مصلحة عامة غير النظام العام ، مثل مصلحة اقتصادية أو اجتماعية، فانه لا يعد من قبيل اجراءات الضبط الادارى .

(٤) <u>التنفيذ المباشر</u> :-

ويقصد بهذه الوسيلة من وسائل الضبط الادارى ، حق الادارة فى تنفيذ أوامرها وقرارتها بالقوة الجبرية دون حاجة الى الحصول على حكم قضائى

---

[1] استاذنا الدكتور / عاطف البنا - الوسيط فى القانون الادارى - المرجع السابق - ص ٣٩٧ وكذلك راجع د/محمود سعد الدين الشريف فى محاضراته فى النظرية العامة للضبط لطلبة دبلوم العلوم الادارية - كلية الحقوق - جامعة القاهرة سنة ٦٢ ١٩- ١٩٦٣ - ص ٢٩٥ .

وذلك اذا امتنع الافراد عن تنفيذ هذه القرارات اختيارا ، وأساس هـذه السـلطة أن مقتضيات المحافظة على النظام العام قد تقتضى سرعة تنفيذ قرارات الادارة . وتعد هذه الوسيلة من أخطر وسائل الضبط الادارى ، لانها تنطوى على نوع من القـهر والتقييد لحرية الافراد ، لذلك لا يجوز للادارة أن تلجأ اليه الا فى حـالات معينـة تتلخص فى ثلاث:ـ [١]

أ – حالة الترخيص من جانب المشرع على استخدام القوة .

ب – حالة عدم وجود وسيلة قانونية أخرى لتنفيذ القرار ، وهذه الحالة لا يوجد لـها تطبيق فى مصر ، لوجود نص عام فى قـانون العقوبـات (المـادة ٣٨ يتضمن الجزاء على مخالفة اللوائح بوجه عام) وهو الذى يطبـق اذا لـم ينص فى لائحةماعلى الجزاء الذى يوقع عند مخالفة احكامها .

ويرى استاذنا الدكتور / عاطف البنا أن هذه الحالة يمكن أن تعتبر تطبيقـا للحالة الثالثة من حالات الضرورة .

جـ حالة الضرورة : يقصد بها وجود خطر داهم يهدد النظام العـام، ويتعـذر دفعه بالطرق القانونية العادية ، الامر الذى يبيح للادارة اتخاذ أى اجـراء تتبيـن ضرورته لدفع الخطر ولو كان القانون يحرمه فى الاوقات العاديـة . دون حاجـة لانتظار حكم من القضاء . وطبقا للقواعد العامة فان توافر حالة الضرورة يكـون بتوافر الشروط الاتيـة :- [٢]

---

(١)استاذ الدكتور / عاطف البنا - الوسيط فى القانون الادارى ـ المرجع السابق - ص ٤٠٧

[٢] استاذنا الدكتور / عاطف البنا -المرجع السابق - ص ٤٠٨ ود / فتحى فكـرى اختصـاص المحكمة الدستورية العليا بالطلب الاصلى بالتفسيرـ دار النهضة العربيـةـ سـنة ١٩٩٨ ،ص ١٠٨ .

أ – وجود خطر جسيم مفاجئ يهدد النظام العام ، يتطلب سرعة تدخل الادارة لمواجهته . وان يكون هذا الخطر حالا ، اى على وشك الوقوع على نحو مؤكد ، أو أنه وقع فعلا ولم ينته بعد .

ب – أن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق العادية ، بحيث تضطر السلطة التنفيذية إلى اللجوء للوسائل الاستثنائية باعتبارها الوسيلة الوحيدة لدفع الخطر ، فالضرورات تبيح المحظورات .

جـ – أن يكون هذا العمل لازما حتما ، فلا يزيد على ما تتطلبه الضرورة لان القاعدة أن الضرورة تقدر بقدرها ، ويجب أن يكون الهدف من تدخل الادارة هو تحقيق المصلحة العامة .

وتطبيقا لذلك اناط المشرع لهيئات الضبط الادارى سلطة منع الاجتماع العام قبل انعقاده وذلك طبقا لنص المادة الرابعة من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ واناط بهم ايضا سلطة فض الاجتماع العام اثناء انعقادة وذلك بمقتضى المادة السابعة من ذات القانون ، وكل ذلك بالشروط والاجراءات التى سبق ايضاحها فى الفصل الاول من الباب الاول من هذه الرسالة .

توسيع سلطات الضبط الادارى :-

سلطات الضبط الادارى التى اوضحناها هى التى تتخذها جهة الادارة للمحافظة على النظام العام فى ظل الظروف العادية ، الا انه قد تحدث فى الدولة ظروف استثنائية لا تكفى سلطات الضبط الادارى العادية للمحافظة على النظام العام فى ظل الظروف الاستثنائية التى تجعل الادارة فى حاجة الى مبادئ وقواعد جديدة تتناسب مع الظروف الجديدة ، وفى ذلك ذهبت المحكمة الادارية العليا الى " ان النصوص التشريعية انما وضعت لتحكم الظروف العادية ، فاذا ما طرأت ظروف استثنائية ثم اجبرت الادارة على تطبيق النصوص العادية ، فان ذلك يؤدى الى نتائج غير مستساغة تتعارض حتى ونية واضعي تلك النصوص العادية ، فالقوانين تنص على الاجراءات التى تتخذ فى الاحوال العادية ، وما دام انه لا

يوجد فيها نص على ما يجب اجراؤه فى حالة الخطر العاجل ، يتعين والحالة هـذه تمكين السلطة الادارية من اتخاذ الاجراءات العاجلة " [1]

وعلى ذلك فان اساس السلطات الواسعة التى تعطـى لـلادارة فـى ظـل الظروف الاستثنائية يرجع الى فكرة الضرورة ، ففى مثل هـذه الظـروف فـان المشرع كثيرا ما يوسع من سلطات الضبط الادارى، بنصوص دتسورية كالمتعلقـة بوائح الضرورة أو قوانين خاصة، لتتمكن هيئات الضبط الادارى من اتخاذ كافـة الاجراءات العاجلة لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية . كما ان القضاء وسع ايضـا من سلطات الضبط بدون نصوص وذلك فى الظـروف الاسـتثنائية، الا ان هـذا التوسع يجب ان يتوقف على الظروف من حيث جسامة تهديد النظام العام . وكـذا اهمية الاجراءات التى تتخذ لمواجهة الخطر ، ويجب الا يؤدى التوسع فى سـلطات الضبط الادارى الى تعطيل حريات الافراد وحقوقهم تمامـا ، فـالادارة لا تتمتـع بسلطة مطلقة فى اتخاذ ما تشاء فى الظروف الاستثنائية ، كما يجب ان تؤدى هـذه الظروف الى ما يبرر اتساع سلطات الضبط الادارى ، فالاساس القانونى للظـروف الاستثنائية هو الضرورة ، والضرورة تقدر بقدرها ، والضرورة لا يمكن ان تكون سندا للطغيان او غولا يهدد الحريات ، كما انه لابد ان يحدث ما يبرر التوسع فـى سلطات الادارة فلا يكفى مجرد الظروف الاستثنائية، بل يلزم ان تكون الاجـراءات العادية غير كافية لمواجهتها، و لابد من وجود اسباب حقيقية مستخلصة استخلاصا سائغا من اصول ثابته وكل ذلك يجب ان يخضع لرقابة القضاء . على ما سنرى .

نخلص من هذه المقدمة الى ان الادارة تملك تنظيم الحرية، وهى فى سـبيل ذلك تملك سلطات متنوعة تنظم بها الحريات بصفة عامة ، بالاضافة الى سـلطات خاصة بحرية الاجتماع العام والتى تعتبر قيودا على هذه الحرية ، على نحـو مـا سبق ذكره عند بحث القيود التى ترد على حرية الاجتمـاع ، ومـن الملاحـظ ان

---

[1] مجموعة ابو شادى – ص ١٣٣٥ – المحكمة الادارية العليا فى الدعوى رقم ٩٥٦ لسنة ٥ ق

وسائل الضبط الادارى هذه تعتبر شديدة الوطأة على الحريات بصفة عامة وعلى حرية الاجتماع بصفة خاصة ، لذلك يجب حماية هذه الحرية من اساءة استعمال هذه السلطات بتوفير ضمانات لها ، وقد تكفل القضاء بوضع المبادئ التى تهدف الى ذلك .

وسنقوم فى هذا المبحث بدراسة المبادئ المستخلصة من التنظيم القانونى لحرية الاجتماع فى مصر وذلك فى الاحوال العادية والظروف الاستثنائية فى مطلبين :ـ

المطلب الاول : المبادئ المستخلصة فى الاحوال العادية .

المطلب الثانى : المبادئ المستخلصة فى الاحوال الاستثنائية .

المطلب الاول

المبادئ المستخلصة من التنظيم القانونى
لحرية الاجتماع فى مصر فى الاحوال العادية

كما سبق ان اشرنا أن تنظيم الحريات من اختصاص المشرع ، وان الاعتراف بهذه السلطة للادارة يكون بقدر ما تقتضيه الضروريات العملية ، لان الادارة هى الاقدر على سرعةالتصرف فيما تثيره المحافظة على النظام العام فى كل وقت من مشاكل معقدة وسريعة التطور . [1] والاصل ايضا أنه يجب ايثار الحرية دائما وذلك فى حدود النظام العام . فالواجب الذى يرد على سلطات الضبط الادارى هو التوفيق بين المحافظة على النظام العام وبين احترام حرية الاجتماع ، فسلطة الضبط الادارى لا تستطيع – اصلا – قانونا ان تحظر اجتماعا عاما الا اذا حدث اضطرابات مخله بالنظام العام ، على ان يقدر القاضى ما اذا كان الخطر الذى يهدد النظام العام يبرر التقييد الذى يرد على حرية الاجتماع ام لا . [2]

فان هذا الواجب الذى يرد على سلطات الضبط الادارى وهو المواءمة بين الحرية والنظام العام ، يجعل لهذه السلطات طابعا خاصا ، يظهر ذلك فى مدى ما تتمتع به هذه السلطات من سلطة تقديرية ، فاذا كان الاصل ان الادارة لها سلطة

---

[1] استاذنا الدكتور / عاطف البنا – حدود سلطةالضبط الادارى – المرجع السابق – ص ٤٣٢ .

[2] د / حلمىعبدالجواد الدقدوقى – رقابة القضاء على المشروعية الداخية لاعمال الضبط الادارى – دراسة مقارنةفىفرنساومصرومبادىالشريعه الاسلاميه ــ كلية الحقوق،جامعةالقاهرة ــ سنة ٨٩ – ص ٦١ .

تقديرية فيما يتعلق بمحل القرار الادارى ، وفيما يتعلق بوزن قيمة الاسباب وتناسبها مع الاجراء المتخذ ، وتقتصر رقابة القاضى على التحقق من صحة قيام الاسباب من الناحية المادية ومن صحة تكييفها القانونى ، الا ان الامر يختلف بالنسبة لسلطات الضبط الادارى فهذه السلطات تكون مقيدة بمستوى الحرية التى يمسها الاجراء الضبطى وبنوع الاجراء المتخذ حيالها ، كما ان القضاء يراقب ملاءمة اجراء الضبط الادارى ومدى تناسبه مع اهمية الوقائع ، ويراقب احيانا تقدير الادارة لملاءمة اقدمها على التدخل أو الامتناع عنه[1]

ويظهر الطابع الخاص لسلطات الضبط الادارى ايضا فيما ستهدفه من غاية المحافظة على النظام العام ، فاجراءات سلطات الضبط الادارى يجب ان تكون وفقا لاغراض محددة وهى المحافظة على النظام العام بمدلولاته المتعارف عليها من امن عام ، وصحة عامة ، وسكينة عامة ، واذا ما استهدف الاجراء الضبطى غاية اخرى تغاير النظام العام ، فان هذا الاجراء يكون مشوبا باساءة استعمال السلطة ، ويراقب القضاء حدود اغراض الضبط من حيث مدى التوسع فى اغراضه وحدود هذا التوسع[2]

ونظرا للطابع الخاص لسلطة الضبط الادارى ، وما تقوم به من تنظيم ممارسة حرية الاجتماع ، حيث تحدد مجال ممارسة هذه الحرية ، وتورد عليها من القيود بهدف المحافظة على النظام العام ، وفى اطار السلطات المخولة قانونا ، لذلك كان من الطبيعى اخضاع سلطة الضبط الادارى لرقابة قضائية واسعة تضمن التزام الادارة بغاية المحافظة على النظام العام ، واحترامها للضوابط التى تحمى الحريات ، ومن الطبيعى ايضا ان تتنوع مظاهر الرقابة القضائية على اجراءات

---

[1] استاذنا الدكتور / عاطف البنا - حدود سلطة الضبط الادارى - المرجع السابق ص ٤٣٤ ومؤلف سيادته - الوسيط فى القانون الادارى سنة ١٩٩٢ - المرجع السابق - ص ٤٣٣

[2] استاذنا الدكتور / عاطف البنا - حدود سلطةالضبط الادارى - ص ٥٣٣ ، ود / محمد محمد بدران - مضمون فكرة النظام العام - المرجع السابق - ص ٢٤٥ ، ٢٤٦ .

الضبط الادارى ، حيث تتمثل هذه الرقابة فى الرقابة على الوجود المادى للوقـــائع وعلى صحة التكييف القانونى لها ، وان كان هذان النوعان من الرقابـــة يباشـــرها القضاء الادارى بالنسبة لكل القرارات الادارية الا انه فى خصوص الضبط الادارى تختلف فى بعض مظاهرها ، هذا بالاضافة الى ان دور القاضى لا يقتصـــر علـــى هذين النوعين من الرقابة بالنسبة لاجراءات الضبط الادارى ، وانما يقوم بفحـــص مدى التناسب بين الخطر الذى يهدد النظام العام وبين اجراء الضبط الذى اتخذتـــه الادارة ، اى ان القاضى يقوم بفحص ملاءمة قرارات الضبط الادارى . [1]

وعلى ذلك سنخصص هذا المطلب لبحث الرقابة القضائية علـــى قـــرارات الضبط الادارى وذلك فى فرعين متتاليين :-

الفرع الاول :- الرقابة القضائية على الوجود المادى للوقـــائع وصحـــة التكييـــف القانونى لهذه الوقائع . .

الفرع الثانى :- الرقابة القضائية لمدى ملاءمة قرارات الضبط الادارى .

---

[1] فى واقع الامر يجب ان يتحقق التوازن بين الحرية ومقتضيات النظام العام ، بحيث لا تجـــور احدهما على الاخرى ، فحماية الحرية لا ينبغى ان يبالغ فيها الى الحد الذى يفضى الى التضحيـــة بالنظام العام ، كما لا ينبغى للمحافظة على مقتضيات النظام العام على الحريـــات او تقييدهـــا ، فالتوازن بين حماية الحرية ومقتضيات النظام العام هى من متطلبات الظروف العادية للمجتمـــع ، والضمانات القضائية هى التى تحقق هذا التوازن بين الحرية والنظام العام .

الفرع الاول

الرقابة القضائية على الوجود المادى للوقائع

والتكييف القانونى لها بالنسبة لقرارات الضبط المتعلقة بحريةالاجتماع العام

منح المشرع هيئات الضبط الادارى سلطات واسعة ازاء حرية الاجتماع العام تمثلت – على النحو السابق ذكره – فى سلطة منع الاجتماع ، وسلطة حضور الاجتماع وسلطة حل الاجتماع ، بالاضافة الى سلطة اسباغ صفة الاجتماع العام . [1]وقد خص المشرع هيئات الضبط الادارى بسلطات تقديرية عند استخدامها لهذه السلطات ، فمثلا فى المادة الرابعة من قانون الاجتماعات العامة بعد ان حدد اسباب منع الاجتماع العام بعبارات فضفاضة ، اطلق يد هيئات الضبط الادارى فى تحديد أى سبب تراه خطيرا لمنع الاجتماع العام ،حيث نص على انه " للمحافظ أو المدير أو لسلطة البوليس فى المركز منع الاجتماع اذا رأوا ان من شأنه ان يترتب عليه اضطراب فى النظام أو الامن العام بسبب الغاية منه أو بسبب ظروف الزمان والمكان الملابسه له أو باى سبب خطير على ذلك " .

وبذلك فان المشرع قد ترك لهيئات الضبط الادارى تقدير قيام السبب قبل ان تتخذ قرارها ، اى اعطى لها سلطة تقديرية فى هذا الشان حيث اباح لها منع الاجتماع العام لاى سبب تراه خطيرا وقد ترك لها تقدير هذه الخطورة – الا انه يجب ان يقوم قرارها على سبب يبرره فى الواقع والقانون – هذا ما استقر عليه القضاء – حيث اعتبر ان قرارها تصرف قانونى لا ينعقد الا بتوافر السبب الذى يعتبر شرطا من شروط انعقاده ، هذا بالاضافة الى ان تدخل الادارة فى كثير من

---

[1] راجع ص ٣٨٣ الفصل الاول من هذا الباب .

الاحيان – باصدار قرارات – يقيد الحرية ، وان هذا التقييد يجب ان يكـــون فـــى حدود ما يبرره وهو المحافظة على النظام العام . [1]

وعلى ذلك تبين اهمية دور القضاء الرقابى كضمانه لحماية حرية الاجتماع العام ، حيث يراقب الوقائع التى تستند اليها سلطات الضبط الادارى عنـــد اتخـــاذ قراراتها ازاء حرية الاجتماع ، والقضاء الادارى يراقب هذه الوقائع مـــن حيـــث وجودها المادى وتكييفها القانونى .

وسنلقى الضوء على كلا من رقابة الوجود المادى للوقائع ، ورقابة التكييف القانونى للوقائع مع توضيح دور القضاء الادارى المصرى .

رقابة الوجود المادى للوقائع :-

من المستقر أن سبب القرار الادارى يتمثل فى الحالة الواقعية أو القانونيـــة التى تستدعى تدخل الادارة لاصدار قرارها . وعليه يجب أن تســـتند الادارة فـــى قراراتها الى وقائع صحيحة ، سواء تعلق الامر بأختصاص مقيدا وتقديرى ، فـــإذا حدد المشرع سبب القرار الادارى تحديدا دقيقا بما لا يترك مجالا للتفسير أو التدخل الادارى ، فسلطة الادارة فى هذا الصدد مقيدة ، ولا مجال للسلطة التقديرية ، أمـــا اذا ترك المشرع للادارة تقدير قيام السبب وثبوته قبل أن تتخذ قرارهـــا ، عندئـــذ يترك للادارة سلطة تقديرية فى هذا الشأن .

هذا بالنسبة لسبب القرار الادارى بصفة عامة ، أما بالنسبة للقرار الضبطى فأن سببه يتعلق بفكرة النظام العام ، بمعنى أن سبب القرار الضبطى يجب أن يستند

---

[1] مجموعة احكام المحكمة الادراية العليا – السنة الثالثة – ص ٢٨٩ – الحكم الصادر بجلسة ١٩٥٨/٧/١٢ حيث قضت بان القرار الادارى تصرف قانونى ، ومن ثم كان قيامه على سبب يبرره فى الواقع وفى القانون يعتبر شرطا من شروط انعقاده لا يقوم تصرف قانونى الا به .

على وجود تهديد أو إخلال بالنظام العام من الناحية الواقعية ، أى نشوء حالة وقعية تدعو الادارة للتدخل للمحافظة على النظام العام .

واذا ثبت أن الواقعة التى استندت اليها الادارة لاتخاذ قرارها لم تقم اصلا ، كان القرار معيبا ، وقد استقر القضاء فى مثل ذلك على الغاء القرار ، ومن ثم تنتفى إية سلطة تقديرية للادارة بخصوص التحقق من الوجود المادى للوقائع التى استندت اليها فى قرارها .

فالمقصود بالوجود المادى للوقائع هو تحقق الوجود الفعلى للواقعة التى تكون سبب القرار ، وهى بالنسبة لقرارات الضبط وجود تهديد أو إخلال بالنظام العام من الناحية الواقعية ، فاذا ثبت أن الواقعة التى استندت اليها الادارة لاتخاذ قرارها لم تكن صحيحة ، كان قرارها معيبا واجب الالغاء .

وهكذا يتضح اهمية الرقابة القضائية على الوجود المادى للوقائع وذلك بالنسبة للقرارات الادارية بصفة عامة ، وقرارات الضبط الادارى بصفة خاصة . حيث أن هذه الرقابة تعد الحد الادنى الذى يمارس على اعمال الادارة خاصة اعمال الضبط الادارى المتعلقة بالحرية . غير أن الرقابة القضائية على قرارات الضبط الادارى وخاصة حرية الاجتماع لم تكن على هذا النحو دائما ، فقد مر القضاء الادارى المصرى بمراحل مختلفة من حيث مدى بسط رقابته على قرارات الضبط الادارى ، بل أن هذه الرقابة على قرارات الضبط اختلفت باختلاف المحكمة التى تباشرها فكانت محكمة القضاء الادارى تبسط رقابة قضائية واسعة فعالة على قرارات الضبط الادارى، بعكس ما كانت تباشره المحكمة الادارية العليا .

١ – رقابة محكمة القضاء الادارى :-

منذ انشاء القضاء الادارى المصرى سنة ١٩٤٦ ، باشرت محكمة القضاء الادارى رقابتها على الوجود المادى للوقائع التى تستند اليها الاداره كسبب لقرارها

الذى يمس حرية الاجتماع ويمس الحريات العامة بوجه عام ، وان القضاء الادارى باعتباره حامي هذه الحريات ، فقد حرص على الزام الادارة بان تستند فيما تصدره من قرارات تتعلق بالحريات على وقائع صحيحة تكشف عن وجود تهديد للنظام العام أو الاخلال به ، بحيث تكون أمام حالة واقعية حقيقية تشكل اضطرابا بالنظام العام فى احد عناصره المعروفة . [1] وقد شددت محكمة القضاء الادارى فى التحقق من الوجود المادى للوقائع التى تقطع بخطورة الاجتماع على النظام العلم ، فسلطة الادارة فى منع الاجتماع لا تتقرر الا للضرورة القصوى ، وفى ذلك ذهبت محكمة القضاء الادارى فى اوائل احكامها . [2]إلى أنه " اذا كانت المادة ٤ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ بشأن الاجتماعات العامة والمظاهرات فى الطرق العمومية خولت الحكومة حق منع الاجتماع الا أنها جعلت ذلك مقيدا بأن يكون من شأن الاجتماع أن يترتب عليه اضطراب فى النظام والامن ، بسبب الغاية منه أو بسبب ظروف الزمان والمكان الملابسة له أو لأى سبب خطير غير ذلك . ويتبين من ذلك ومن تقصى الاعمال التحضرية للدستور أن سلطة الحكومة فى هذا المنع هى قيد استثنائى وارد على أصل حق هو احدى الحريات العامة ، فيجب والحالة هذه أن يفهم القيد المذكور فى اضيق حدوده ، فلا تستعمله الحكومة الا للضرورة القصوى وذلك عندما تقوم لديها أسباب حقيقية لها سندها من الواقع تدل على أن مثل هذا الاجتماع من شأنه حقا الاخلال بالامن العام . وهى فى هذا الشأن تخضع لرقابة المحكمة حتى لا يبدد الحق ذاته تحت ستار تلك الرخصة الاستثنائية " .

واسترسلت المحكمة فى حديثها " أنه ما دام قد استبان أنه لم يكن ثمة ، عند تقديم هذه الدعوى ، من الأسباب الحقيقية ما يبرر تعطيل هذا الحق فانه يتعين ازالة المانع من استعماله ووقف تنفيذ القرار الادارى بالاستمرار فى منع الاجتماع ، على

---

[1] د / محمد حسنين عبد العال - الرقابة القضائية على قرارات الضبط الادارى - دار النهضه العربيه ـ الطبعة الثانية - سنة ١٩٩١ - ص٢٣ .

[2] حكم صادر فى ١٩٥١/٧/٣١ سبق الاشارة اليه فى هذه الرسالة - ص

ان يخطر المدعون الادارة بالزمان الذى يزمعون عقده فيه ومكانه وسائر البيانات الاخرىالتى يتطلبها القانون دون ان يكون للحكومة منع هذا الاجتماع للاسباب التى تذرعت بها من قبل واستظهرتها المحكمة ، ولكن دون اخلال بحقها فى منع الاجتماع اذا ظهر اسباب جديدة حقيقية وخطيرة تبرر هذا المنع وفقا للقانون ، وتكون فى ذلك خاضعه لرقابة المحكمة " .

ففى هذا الحكم اكدت محكمة القضاء الادارى ان سلطة هيئات الضبط فى تقييد الاجتماع العام ، سلطة استثنائية لا تتقرر الا للضرورة القصوى . [1] كما ان المحكمة قد فرضت رقابة شديدة على الوجود المادى للوقائع وتكيفها القانونى اذا اشترطت لمنع الاجتماع العام ان تكون هناك اسباب حقيقية تبرر تعطيل هذا الحق ، وعند عدم توافر هذه الاسباب يجب ازالة المانع من استعمال هذا الحق بل اوجبت وقف تنفيذ القرار الادارى المانع للاجتماع ، واعطت المحكمة للمجتمعين الحق فى الاستمرار فى انعقاد الاجتماع ، وحظرت على الحكومة منع الاجتماع لاسباب غير حقيقية . الا ان المحكمة فى ذات الوقت اعطت للحكومة حق منع ذات الاجتماع اذا توافر لها اسباب جديدة ولكنها اشترطت ان تكون اسبابا حقيقية وخطيرة تبرر هذا المنع وتخضع لرقابة المحكمة .

و الذى يهمنا هنا ان محكمة القضاء الادارى فى بداية نشاتها قد مارست رقابة جادة على الوجود المادى للوقائع التى تعتبر سببا للقرار المانع لحرية الاجتماع واشترطت فى أسباب هذا القرار ان تكون أسباب حقيقية وخطيرة تبرر هذا المنع .

وقد تاكدت هذه الرقابة فى حكم لاحق لهذا الحكم صدر فى ١٩٥١/١١/٧ حيث ذهبت المحكمة الى ان " قانون الاجتماعات على اصله قانونا استثنائيا مقيدا للحريات ... يتعين ان تفسره ــ محكمة الموضوع – تفسيرا ضيقا فلا يجوز

---

[1] راجع موقف القضاء من حرية الاجتماع العام – ص٤١١وما بعدها من الرسالة .

تطبيقه الا عند الضرورة القصوى ولا يصح ان تتذرع به الادارة لمنع الاجتماعات الا اذا اجتمع عندها اسباب بالغة الخطورة تبرر هذا المنع " . [1]

وبذلك فان محكمة القضاء الادارى اكدت رقابتها على الوجود المادى للوقائع وعلى تكيفها القانونى، باشتراطها لمنع الاجتماع العام ان تكون امام اسباب بالغة الخطورة .

ومن المؤسف اننا لم نحصل بعد هذا الحكم وحتى اواخر السبعينات من القرن الماضى على حكم من محكمة القضاء الادارى يتعلق بحرية الاجتماع ويرجع ذلك الى تدخل نظام ٢٣ يوليو فى شئون القضاء ، فهذا النظام قام بالاعتداء على الهيئات القضائية اكثر من مرة ، فهذا النظام قام بدمج السلطتين التشريعية والتنفيذية من الوجهة العملية ، واحاط السلطة القضائية وحاصر وجودها المستقل ، فتمكن هذا النظام من اصدار تشريعات تمنع اللجوء الى المحاكم بالنسبة لما يمس النشاط السياسى للدولة ، كما عمد إلى انشاء محاكم خاصة يختار لها "قضاه" معينين بأسمائهم من الضباط أو غيرهم للنظر فى القضايا السياسية والمتعلقة بالحريات [2] وبذلك سلب هذا النظام من القضاء الادارى رقابته على ضمان الحريات العامة ومنها حرية الاجتماع العام ، لذلك لم يظهر اى دور لمجلس الدولة فى هذه الفترة لحماية الحريات ، الا انه بصدور دستور ١٩٧١ وتغير المناخ السياسى نسبيا عادت محكمة القضاء الادارى لبسط رقابتها على القرارات المقيدة لحرية الاجتماع وكان فاتحة احكامها الحكم الصادر فى الدعوى رقم ١٨٨٣ لسنة ٢٩ ق [3] واكدهذاالحكم مد رقابة القضاء الادارى على الوجود المادى للوقائع حيث ذهب الى " ان جهة

---

[1] هذا الحكم سبق الاشارة اليه – ص ٤٤٤ وما بعدها من الرسالة .

[2] لمزيد من الاعتداءات على مجلس الدولة راجع د / فاروق عبد البر – دور مجلس الدولة المصرى فى حماية الحقوق والحريات العامة – المرجع السابق – الجزء الثانى – ص ٧٥ .

[3] حكم محكمة القضاء الادارى الصادر فى ١٩٧٥/٨/٢٣ فى الشق المستعجل فى الدعوى رقم ١٨٨٣ لسنة٢٩ق .

الادارة ... لم تقدم للمحكمة أى دليل او قرينة على قيام سبب من الاسباب التى اوردها القانون لمنع الاجتماع " فقضت المحكمة بوقف تنفيذ هذا القرار ، ثم صدر حكمها فىالشق الموضوعى بتاريخ ١٩٧٨/٦/٢ حيث انتهت الى ان القرار المطعون فيه " قرار منع الاجتماع العام محل الدعوى " لم يقم على اساس صحيح من الواقع أو القانون مما يتعين الحكم بالغائه . وبهذا الحكم بدأت محكمة القضاء الادارى تعود الى بسط رقابتها على الوجود المادى للوقائع بالنسبة للقرارات المقيدة لحرية الاجتماع ، فصدرت فى الثمانينات من القرن العشرين العديد من الاحكام التى تؤكد ذلك ومنها الحكم الصادر فى الدعوى رقم ٢٠٥٦ لسنة ٣٤ ق بتاريخ ١٩٨٠/٨/١٩ الذى ذهب الى انه " من المبادئ المسم بها فى الفقه والقضاء الاداريين ان سلطة الادارة فى منع الاجتماعات العامة هى سلطة استثنائية تخضع لرقابة القضاء الادارى للتحقق من مدى مشروعيتها " فقد اكد هذا الحكم ان سلطة تقيد عقد الاجتماع العام أو منعه هى سلطة استثنائية لجهة الادارة وليست سلطة مطلقة من كل قيد ، بل الزمت المحكمة جهة الادارة ان تعمل جاهدة على تمكين المدعى من اقامه اجتماعة ففى ذلك ذهبت الى " ان ما قررته الادارة من عدم موافقتها على اقامة الاحتفال فى المكان الذى اقترحه المدعى لعقده فيه بدعوى ان اقامته فى ذلك المكان يخل بمقتضيات النظام والامن العام وحركة المرور امر يشكل فى ظاهرة تسلب من الاختصاص الذى ناطه الدستور والقانون بهيئة الشرطة فليس لها ان تنأى عن التزامها وتتخذ هذا المسلك تبريرا لقرارها برفض عقد الاجتماع فى المكان المراد اقامة الاحتفال به ، بل عليها ان تعمل جاهدة وتتخذ من جانبها كل من من شأنه ان يمكن المدعى بصفته من اقامة الاحتفال فى امن وطمأنينة تكفلها الشرطة " [١].

---

[١] حكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ٣٧٧٠ لسنة ٤٠ق الصادر بجلسة ١٩٨٦/٦/٥ وحكمها فى الدعوى رقم ٣٦٩٦ لسنة ٤٠ق الصادر بجلسة ١٩٨٦/١٠/٢٨ .

راجع العديدمن الاحكام السابق الاشارة اليهافى المبحث الخاص بموقف القضاء من حريةالاجتماع-ص٤١٦

وهكذا أرست محكمة القضاء الادارى مبادئها بخصوص الرقابة على الوجود المادى للوقائع التى يستند عليها القرار المقيد للحرية ، حيث اشترطت اسبابا جدية تستمد من وقائع حقيقية لا وهمية ولا صورية ، منتجة فى الدلالة على هذا المعنى ، وان تكون هذه الوقائع افعالا معينة ومرتبطة ارتباطا مباشرا بما يراد الاستدلال عليه بها . [1]

واستمرت هذه المحكمة على ذات المبادئ طوال الثمانينات وحتى فى التسعينات من القرن العشرين ففى حكمها فى الدعوى رقم ٤٥٢٥ لسنة ٣٩ ق . [2] ذهبت الى انه " ومن حيث ان الاصل ان اجراءات الضبط الادارى التى تمارسها السلطة العامة لا تكون الا لضرورة تقتضيها وان هذه الضرورة تقدر بقدرها فلا يجوز تجاوز الغرض منها ، كما لا يجوز ان يصل ذلك الاجراء الى حد مصادرة الحق أو الحرية التى كفلها الدستور " .

٢ – رقابة المحكمة الادارية العليا .

نشأت المحكمة الادارية العليا فى عام ١٩٥٥ فى ظل نظام ٢٣ يوليو الذى سبق ان بينا مدى ضيقه بالرقابة القضائية واصراره على الحد منها ، لذلك آثرت المحكمة الادارية العليا وهى فى مهدها الاول الابتعاد عن الصدام مع نظام ٢٣ يوليو ، فتراجعت فى البداية عن الحماية الواسعة التى بستطتها محكمة القضاء الادارى على الحريات ، وعدلت عن المبادئ التى قررتها محكمة القضاء الادارى ، ومن ذلك امتناع المحكمة الادارية العليا عن فرض رقابتها على الوجود المادى للوقائع التى تبرر اتخاذ بعض قرارات الضبط الادارى التى تقيد الحرية ، فقد اعطت للادارة سلطة تقديرية واسعة فى اختيار سبب قرارها ، وتركت تقدير

---

[1] راجع مجموعة المبادئ التى قررتها محكمة القضاء الادارى فى خمسة عشر عاما ، ص ٣٨٧ الحكم الصادر فى ١٩٥٢/٦/٣٠ .

[2] الحكم الصادر بجلسة ١٩٩٤/١/١٥ .

الاسباب للادارة ، وتذرعت فى ذلك وهى تتخلى عن واجبها فى مراقبة وجود أسباب القرارات المقيدة بقولها بان القضاء الادارى ليس له فى حدود رقابته القانونية ان يتطرق الى بحث ملاءمة هذه القرارت وان يتدخل فى تقدير خطورة السبب الذى كشفت عنه جهة الإدارة وما يمكن ترتيبه عليه من اثار. [1]

وبذلك تكون المحكمة الادارية العليا لم تفرق بين تقدير الادارة لاهمية السبب ، وبين قيام القضاء بالتحقق من الحالة الواقعية التى تصلح سببا للقرار ، الذى يعتبر الحد الادنى من الرقابة التى يمارسها القضاء الادارى على القرارات الادارية . بل ان الرقابة القضائية على الوجود المادى للوقائع التى تستند اليها الادارة ضرورة يفرضها المنطق ذاته . الا ان المحكمة الادارية العليا كانت تتساهل الى حد كبير فى التحقق من قيام الوقائع التى تبرر اتخاذ قرارات الضبط ، على خلاف محكمة القضاء الادارى التى كانت تتشدد فى التثبت من قيام الوقائع خاصة عندما يتعلق الامر بتقيد الحرية . [2]وهذه السياسة التى انتهجتها المحكمة الادارية العليا منذ نشأتها كانت بالنسبة لكافة القرارات الصادرة من هيئات الضبط الادارى والتى تقيد الحريات،وان كنا لم نتوصل الى حكم يخص حرية الاجتماع العام ، الا انه لما كان ذلك هو مبدأ المحكمة بالنسبة للقرارات المقيدة للحريات بصفة عامة فمن المتوقع لو كان قد عرض عليها طعن خاص بحرية الاجتماع العام فكانت ستطبق عليها ذات المبدأ التى انتهجته .

الا انه بصدور دستور ١٩٧١، ونتيجة لتغيير المناخ السياسى فى البلاد ، وبداية مرحلة جديدة فى الحياة السياسية ، عادت المحكمة الادارية العليا تدريجيا الى المبادئ التى أرستها محكمة القضاء الادارى فى رقابتها على قرارات الضبط

---

[1] استاذنا الدكتور / عاطف البنا - حدود سلطة الضبطالادارى - المرجع السابق - ص ٥٠٢ وكذلك استاذنا الدكتور / محمد حسنين عبد العال - المرجع السابق - ص ٢٤ .

[2] استاذنا الدكتور / محمد حسنين عبد العال - المرجع السابق - ص ٢٦ ، ٢٨ وكذلك استاذنا الدكتور / عاطف البنا - المرجع السابق - ص ٥٠٣ - ٥٠٨ .

الادارى ، فأخذت تدريجيا تفرض رقابتها على الوقائع التى تستند اليها قرارات الضبط المقيدة للحرية ، فبدأت تتأكد من ان القرار الضبطى قد قام على اسباب واقعية حقيقية (الوجود المأدى للوقائع) . [1]

وتجدر الاشارة الى ان المحكمة الادارية العليا صارت تبسط رقابتها على الوجود المادى للوقائع بالنسبة لجميع قرارات الضبط الادارى التى تقيد الحريات . وان كنا لم نتوصل الى احكام تخص حرية الاجتماع العام صادرة من المحكمة الادارية العليا الا حكم [2]وحيد حيث ايدت حكم محكمة القضاء الادارى الصادر فى الدعوى رقم ١٨٨٤ لسنة ٣١ ق بجلسة ١٩٨٠/٤/١٢ والذى قضى بالغاء قرار الضبط الصادر بمنع عقد اجتماع عام ، وقد سبق لمحكمة القضاء الادارى ان انتهت فى الشق المستعجل منه بالحكم الصادر فى ١٩٧٨/٢/٧ بوقف تنفيذ قرار الضبط بمنع عقد اجتماع عام .

وبهذا الطعن اكدت المحكمة الادارية العليا رقابتها على الوجود المادى للوقائع التى يستند اليها القرار الضبطى فى تقيده لحرية الاجتماع العام ، وهى بذلك قد بعثت من جديد المبادئ التى كانت محكمة القضاء الادارى قد ارستها قبل انشاء المحكمة الادارية العليا لحماية حريات الافراد ..

وتجدر الاشارة الى ان المحكمة الادارية العليا قد توقفت فى هذه الدعوى عند فحص عنصر الوجود المادى للوقائع ، حيث انتهت الى عدم تحقق هذا العنصر،ومن ثم لم يكن لها حاجة للتغلغل الى فحص اهمية وخطورة الاسباب ومدى تناسبها مع القرار المتخذ ازاءها ، الا انه بالرجوع الى تقرير هيئة مفوضى الدولة للمحكمة الادارية العليا نجد من العبارات ما يشير بوضوح الى تغلغل الرقابة القضائية لدرجة فحص عنصرالملاءمة فى القرار المطعون فيه ، وهذا ما سوف

---

[1] استاذنا الدكتور / محمد حسنين عبد العال - المرجع السابق - ٣٢ .

[2] الطعن رقم ١١٩٠ لسنة ٢٦ ق . ع الصادر بجلسة ١٩٨٢/٥/٣ .

نوضحه بالتفصيل عند دراسة الرقابة القضائية لمدى ملاءمة قرارات الضبط الادارى المتعلقة بحرية الاجتماع العام [1].

رقابة التكييف القانونى للوقائع :

رقابة القضاء الادارى – كما سبق ان اشرنا – تمتد الى القرار الضبطى وتتحقق من قيامه على اسباب واقعية حقيقية أى ان القضاء الادارى يبسط رقابته على الوجود المادى للوقائع اى يتحقق من الوجود الفعلى للواقعة التى تكون سبب القرار، ولكن هل تقتصر هذه الرقابة على التأكد من الوجود المادى للوقائع ؟ اما انها تمتد الى ان يتحقق القاضى من ان اسباب القرارصحيحة من الناحية القانونية؟ بمعنى هل يتحقق من صحة التكييف القانونى الذى خلعته الادارة على الوقائع المادية ؟ . وقبل البدء فى اجابة هذا التساؤل نشير الى المقصود برقابة التكييف القانونى للوقائع

يقصد بهذه الرقابة ان يتحقق القضاء من الوصف القانونى الصحيح للوقائع، بمعنى ان تكون تلك الوقائع مستوفية الشروط القانونية التى تجعلها مشروعة. ويعرفه البعض باسباغ الوصف القانونى على الوقائع المشكلة للسبب . [2]

ويعنى بالتكييف القانونى للوقائع ، ادراج حالة واقعية معينة داخل اطار فكرة قانونية، وعملية التكييف هذه تقتضى اجراء مقابلة بين الحالة الواقعية ونصوص القانون لمعرفة مدى انطباقة عليها من عدمه . [3]

التكييف القانونى للوقائع هو اعطاء الواقعة وصفا قانونيا لكى تكون متفقة مع الوصف الذى اراده لها الشارع .[4]والسبب فى قرارات الضبط الادارى هو

---

[1] راجع ص١٥٢من هذه الرسالة .

[2] د / عبدالحكم فوده – الخصومةالادارية –الجزءالثانى،الكتاب الثانى – سنة ١٩٩٧ – ص ٨١

[3] استاذنا الدكتور / محمد حسنين عبد العال – المرجع السابق – ص ٤٩ .

(٤)د / محمد فريد سيد سليمان – الرقابة القضائية على التناسب – المرجع السابق– ص ٦٣ .

حالة الاخلال أو التهديد بالاخلال بالنظام العام فى احد عناصره المعروفة ، ويراقب القضاء الادارى فى مجال الضبط صحة الوقائع ماديا ثم يبحث ما اذا كانت تشكل اخلالا او تهديدا للنظام العام . [1]

لذلك فان هذاالنوع من الرقابه له اهميه خاصه فى مجال الحريات فاذا كان القانون يعطى هيئات الضبط الادارى سلطات تقييد الحريات العامه بقصد المحافظه على النظام العام فمن الطبيعى ان يتحقق القضاءالادارى من ان الوقائع التى دفعت الاداره الى اصدار قرارها المقيد للحرية ،كان من شأنها الاخلال بالنظام العام اوالتهديد بالاخلال به وهذايتطلب من القضاء القيام بمراجعةدقيقه علميةوفنيه ليتأكد من خطورة الوقائع ،التى تستند اليها الاداره على النظام العام [2]. والخلاصة أن رقابة التكييف القانونى للوقائع يقصد بها التأكيد من أن الوقائع التى استندت اليها الادارة فى قرارها مستوفية الشروط القانونية التى تجعلها مشروعة.

وبعد استعرضناللمقصود من رقابة التكييف القانونى وأهميتها هذه نحاول الاجابة على تساؤلنا السابق – هل رقابة السبب تمتد الى التكييف القانونى للوقائع التى يستند اليها القرار الضبطى المقيد لحرية الاجتماع ؟ .

القاعدة أن القرارات الادارية بصفة عامة تخضع لرقابة القضاء للتحقق من الوجود المادى للوقائع وكذلك التكييف القانونى الصحيح لهذه الوقائع ، الا انه قبل أن نتعرض للمبادئ التى أرستها محكمة القضاء الادارى بخصوص الرقابة على التكييف القانونى للوقائع بالنسبة للقرارات التى تمس حرية الاجتماع العام ، نود أن نشير ان القضاء العادى قبل انشاء مجلس الدولة قد بسط رقابته على هذه القرارات ففى حكم لمحكمة المنشية الجزئية الصادر بجلسة ١٩٣١/٥/١٧ فى القضية رقم

---

[1] اساذنا الدكتور/ عاطف البنا ـحدود سلطة الضبط الادارى ـ المرجع السابق ـص ٤٨

[2] استاذنا الدكتور / محمد حسنين عبد العال – المرجع السابق – ص ٤٨

٨٤٢ لسنة ١٩٣١ [١] هذا الحكم لم يطلق سلطة الادارة فى اسباغ صفة الاجتماع العام على الاجتماع الخاص بل اشترط فى ذلك أن تكون الوقائع التى تستند اليها الادارة تؤدى الى هذا الاعتقاد ، فمجرد دخول اشخاص غير حاملين الدعوة الشخصية فهذا الاحتمال لم يأخذ به القضاء لتكييف الاجتماع العام ، كما أنه لم يكيفه كذلك نتيجة لطبع عدد دعوات كثيرة وذلك لان الطبع الكثير لم يقصد تغيير صفة الاجتماع ، كما أن القضاء لم يسبغ هذه الصفة لمجرد الحديث الذى دار فى الاجتماع أو لمجرد حضور شخص من مكان بعيد لهذا الاجتماع ، ولم يسبغ القضاء أيضا صفة الاجتماع العام لتقصير جهة الادارة فى اخطار الداعى للاجتماع بهذه الصفة ليقوم بالواجبات التى فرضها عليه القانون .

ومن ذلك يتضح أن القضاء العادى قبل انشاء مجلس الدولة قد بسط رقابته على الوجود المادى للوقائع التى تتعلق بالقرارات الادارية التى تقيد حرية الاجتماع واشترط أن تقوم هذه القرارات على أسباب جدية مستمدة من وقائع حقيقية ، منتجة فى الدلالة على هذا المعنى،وأن تكون هذه الوقائع افعالا معينة يثبت الشخص لها ومرتبطة ارتباطا مباشرا بما يراد الاستدلال عليه بها، فان مجرد دخول اشخاص غير حاملين الدعوى الشخصية فهذا الاحتمال ، وغيره – كما أشرنا سابقا – لم يأخذ به القضاء لتكييف الاجتماع بأنه اجتماع عام . وان كنا لم نحصل على احكام اخرى غير حكم محكمة المنشية الجزئية المشار اليه بالنسبة للقضاء العادى قبل انشاء مجلس الدولة الا أن المبادئ التى أرساها هذا الحكم أخذت بها محكمة القضاء الادارى فى بداية نشاتها بخصوص الرقابة على التكييف القانونى للوقائع التى تستند عليها القرارات الادارية المقيدة لحرية الاجتماع .

وبالنسبة لمحكمة القضاء الادارى – كما سبق الاشارة اليه – منذ انشائها وضعت مبدأ هو رقابتها على الوجود المادى للوقائع التى يستند اليها القرار

---

(١)مشار اليه فى هذه الرسالة – ص ٤٠

الضبطى المقيد لحرية الاجتماع ، وكذلك وضعت هذه المحكمة منذ انشائها ايضا مبدأ رقابتها على التكييف القانونى لهذه الوقائع . فقضت بأنه " يجب لمصلحة القرار الادارى أن يقوم على وقائع صحيحة مستفادة من مصادر ثابته فى الاوراق، ومؤدية الى النتائج التى انتهى اليها ، والا كان منطويا على مخالفة القانون لانعدام الاساس القانونى الذى يجب أن يقوم عليه ، ولوقوع الخطأ فى تطبيق القانون بسبب الخطأ فى صحة الوقائع"[1].

وفى مجال حرية الاجتماع نجد أن محكمة القضاء الادارى قد بسطت رقابتها على التكييف القانونى للوقائع التى يستند عليها القرار المقيد للحرية وذلك منذ انشائها ومن اوائل أحكامها فى ذلك ما ذهبت اليه فى حيثياتها عند الحكم بوقف تنفيذ قرار منع اجتماع عام [2] . " من ان المحكمة لا ترى فيما ابدته الحكومة اسبابا جدية مقنعه تقوم على سند حقيقى من واقع الامور قد يبرر هذا المنع حفظا للامن العام ذلك لان مجرد قيام بعض الافراد بجمع نقود لاقامة السرادق لا يعنى ان المجتمعين سيتظهرون او يحرضون غيرهم على ذلك على وجه يخل بالامن العام ويفلت زمامه من يد الحكومة لان الاجتماع الذى كان مزمعا عقده كان اجتماعا محددا زمانه ومكانه محصورا فى سرادق مبينا فيه على وجه التحديد اشخاص من سيخطبون فيه " .

فهذا الحكم يؤكد رقابة القضاء الادارى على التكييف القانونى للوقائع التى يستند عليها القرار المقيد لحرية الاجتماع العام ، فقد اوضحت المحكمة ان الاسباب التى ابدتها الحكومة لمنع الاجتماع العام انها غير مقنعه ولا تقوم على سند حقيقى ولا تخل بالامن العام ، كل هذه العبارات تؤكد رقابة القضاء الادارى للتكييف

---

[1] مجموعة عاصم – مجموعة مجلس الدولة – حكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ٤لسنة ١ق الصادر بجلسة ١٩٤٧/٥/٢٨ .

[2] حكم محكمة القضاء الادارى فىالدعوى رقم ١٣٢٠ لسنة ٥ ق الصادر بجلسة ١٩٥١/٧/٣١.

القانونى للوقائع ، ومن احكامها التى تؤكد هذا المبدأ ايضا حكمها . [1]الذى جاء فى حيثياته ان " قانون الاجتماعات على اصله قانونا استثنائيا مقيدا للحريات ... يتعين ان تفسره ــ محكمة الموضوع – تفسيرا ضيقا فلا يجوز تطبيقه الا عند الضرورة القصورى ولا يصح ان تتذرع به الادارة لمنع الاجتماعات الا اذا اجتمع عندها اسباب بالغة الخطورة تبرر هذا المنع " .

وان كان ذلك الا ان هذا القضاء قد تراجع عن هذه الرقابة فى الفترة من ٢٣ يوليو ١٩٥٢حتى صدور دستور ١٩٧١ ففى هذه الفترة كما اوضحنا لم يصدر من القضاء الادارى اى حكم يتعلق بحرية الاجتماعات العامة ، وذلك بسبب الاعتداءات التى تعرض لها القضاء،الا ان القضاء الادارى عاود المسيرة فى حماية الحريات بعد دستور ١٩٧١ ، ففى الفترة التالية لذلك توالت احكام محكمة القضاء الادارى،على نحو ما سبق الاشارة اليه ، واخذ يعاود المبدأ الذى بسطه على رقابة القرارات المقيدة لحرية الاجتماع العام برقابته للتكييف القانونى للوقائع الى جانب رقابة الوجود المادى للوقائع التى يستند اليها القرار المقيد لهذه الحرية ، ومن احكام محكمة القضاء الادارى فى بداية هذه الفترة حكمها . [2] الذى جاء فى حيثياته انه "اعملا لصريح نص المادة ٤ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ لا يجوز لجهة الادارة منع الاجتماع العام الا اذا رات ان من شأنه ان يترتب عليه اضطراب فى النظام أو الامن العام بسبب الغاية منه أو لسبب ظروف الزمان والمكان الملابسة له أو بأى سبب خطير غير ذلك ، ومفاد ذلك ان المشرع فى القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ قيد سلطة الادارة فى منع الاجتماع بتحديده للوقائع التى يجب ان ينبنى

---

[1] حكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ١٥٩٣ لسنة ٥ ق الصادر بجلسة ١٩٥١/١١/١٧ .

[2] حكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ٢٠٥٦ لسنة ٣٤ ق الصادر بجلسة ١٩٨٠/٨/١٩ .

عليها قرار المنع . ومن ثم فلابد من تحقق السبب بشروطه التى فرضها المشـــرع ان يكون قرار المنع مشروعا " .

فان المحكمة بأشتراطها تحقيق سبب منع الاجتماع العام بشـــروطه التـــى قررها المشرع تكون بذلك قد بسطت رقابتها علـــى التكييـــف القـــانونى للوقـــائع بالاضافة الى رقابتها على الوجود المادى لهذه الوقائع.والمتتبـــع لاحكـــام محكمـــة القضاءالادارى يجد انها لم تخرج عن هذا المبدأومن احكامهاالحديثة نسبياحكمها [1] الذى جاء فى حيثياته " ان سلطة الجهة الادارية فى حظر او تقييـــد الاجتماعـــات العامة هى سلطة استثنائية تخضع لرقابة القضـــاء الادارى للتحقـــق مـــن مـــدى مشروعيتها . ومن ثم لا يجوز لجهة الادارة تقييد أو منع الاجتماع العام الا اذا كان يترتب على عقده اضطراب فى النظام العام بسبب الغاية منه او بســـبب ظـــروف زمان أو مكان عقده أو لاى سبب اخر خطير ، فلم يطلق المشرع سلطة الادارة فى تقييد أو حظر الاجتماع العام . ويجب على جهة الادارة تحديد الوقائع التى تســـتند اليها وهى بصدد اصدار قرار التقييد أو الحظر ، وبالتالى يتعيـــن تحقـــق الســـبب بالشروط التى فرضها المشرع حتى يكون قرار الحظر مشروعا ".

فهذا الحكم اوضح السلطة الاستثنائية للادارة فى حظر أو تقييد الاجتماعات العامة وخضوع هذه السلطة لرقابة القضاء الادارى على الوجود المـــادى للوقـــائع وعلى التكييف القانونى لهذه الوقائع ، فاشترط هذه الحكم على جهة الادارة ان تحدد الوقائع التى تستند اليها فى اصدار قرار تقييد الاجتماع العام أو حظره كما تطلـــب القضاء تحقق سبب القرار بالشروط التى فرضها المشرع حتى يكون هذا القـــرار مشروع ، وهو بذلك – القضاء الادارى – يبسط رقابته على التكييـــف القـــانونى للوقائع . واذا كان هذا القضاء قد جعل للادارة سلطة استثنائية فى حظر أو تقييـــد

---

[1] حكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ١٥٦٨ لسنة ٥٠ ق الصادر بجلسة ١٩٩٥/١١/٢٣ .

الاجتماعات العامة على هذا النحو ، الا انه قيد من سلطة الادارة بخصوص الاجتماعات الانتخابية حيث ذهب الحكم المشار اليه الى ان " الاجتماعات الانتخابية فان المشرع اطلقها من كل قيد وجعل منعها محظورا لانها تهدف اساسا الى الدعاية الانتخابية وتعريف الناخبين بالمرشحين ولاتقام مثل هذه الجتماعات الا لفترة محدودة تقع ما بين تاريخ دعوة الناخبين للانتخاب واليوم المحدد لاجراء الانتخاب، فحرص المشرع على تأكيد حق عقدها لتيسير السبيل لمباشرة حق مباشرة الحقوق السياسة من ترشيح وانتخاب . وهو من الحقوق الدستورية التى كفلتها المادة ٦٢ من الدستور " .

هذا بالنسبة لموقف محكمة القضاء الادارى من رقابة التكييف القانونى للوقائع التى يستند اليها قرار الضبط المقيد لحرية الاجتماع العام ، اما بالنسبة للمحكمة الادارية العليا فكما سبق القول ، فانها لم تتعرض لهذه الحرية إلامرة واحدة فى الطعن رقم ١١٩٠ لسنة ٢٦ ق . ع الصادر فى ١٩٨٢/٥/٣ . [١] قد توقفت المحكمة فى هذا الطعن عند فحص عنصرالوجود المادى للوقائع ، حيث انتهت الى عدم تحقق هذا العنصر وبالتالى ايدت حكم محكمة القضاء الادارى بالغاء قرار منع عقد اجتماع عام ، ومن ثم لم تتعرض المحكمة الادرايية العليا لبحث رقابة التكييف القانونى للوقائع .

وان كانت المحكمة الادارية العليا لم يعرض عليها غير هذا الطعن الخاص بقرارات الضبط الادارى المقيدة لحرية الاجتماع العام ، الا انها قد وضعت قاعدة عامة فى خصوص رقابة قضاء مجلس الدولة المصرى على قرارات الضبط الادارى بصفة عامة مؤداها ان القضاء الادارى بعد ان يتحقق من وجود وصحة الوقائع التى تقدمها سلطة الضبط الادارى سندا لقراراها ، فانه يفحص بعد ذلك

---

[١] سبق الاشارة الى هذا الطعن عند بحث رقابة الوجود المادى للوقائع .

التكييف القانونى لهذه الوقائع للتحقق من انها تصلح قانونا لتبرير القرار ، بان يكون من شانها الاخلال بالنظام العام او التهديد بالاخلال به . [1]

واستثناء من هذه القاعدة ، فان القضاء الادارى . يمتنع عن رقابة التكييف القانونى للوقاع فى عدة حالات ، خاصة القرارات التى تتميز بالطابع العلمى أو الفنى الخاص ، الا ان المجلس يخضع تقدير هذه الامور العلمية او الفنية لرقابته اذا تعلقت بالحرية الشخصية ، هذا بالاضافة الى ان المحكمة الادارية العليا قد تخلت عن ممارسة اى رقابة على اسباب بعض القرارات المتعلقة بالاجانب ، كقرارات الابعاد عن البلاد ، كذلك بالسنبة لقرارات الترخيص بالسفر او اسقاط الجنسية حيث ذهبت المحكمة الى ان الترخيص او عدم الترخيص بممارسة الحريات او الانشطة المتعلقة بها هو من الامور المتروكة لتقدير الادارة حسبما تراه متفقا مع الصالح العام ، ولم تمارس بالتالى رقابتها على الوجود المادى للوقائع او على صحة تكيفها القانونى . [2]

هذه هى القاعدة التى ارستها المحكمة الادارية العليا بالنسبة لمدى بسط رقابتها على الوجود المادى للوقائع وتكييفها القانونى التى يستند عليها القرار الضبطى بصفة عامة .

ونرى ان المحكمة الادارية العليا اذا عرض عليها امر يتعلق بحرية الاجتماع العام لا تغير من هذه القاعدة والاستثناءات التى ترد عليها .

---

(1) استاذنا الدكتور / محمد حسنين عبد العال – المرجع السابق – ص ٥٧ .

(٢)استاذنا الدكتور / عاطف البنا – حدود سلطة الضبط الادارى – المرجع السابق – ص ٥١٣ وما بعدها .

الفرع الثانى

الرقابة القضائية لمدى ملاءمة قرارات

الضبط الادارى المتعلقة بحرية الاجتماع العام

الاصل فى القرارات الادارية ان الادارة عليها ان تتأكد من قيام سبب القرار ، ثم تكييفه التكييف القانونى الصحيح ، ولها سلطة تحديد ماهية القرار الذى تصدره فهى صاحبة الحق فى تحديد هل تتدخل ام تمتنع، فقد تمتنع عن اصدار القرار رغم توافر الاسباب ، اذا كان القانون لا يلزمها بضرورة التدخل . [١] واذا قررت التدخل فهى حرة فى اتخاذ الوقت المناسب للتدخل ما دام ان المشرع لم يفرض عليها التدخل فى وقت محدد او فترة معينه ، حتى ولو المشرع الزمها بالتدخل فان اختيار وقت التدخل متروك لها طالما لم يقيد المشرع تدخلها بوقت محدد ، فالادارة تحدد وقت تدخلها فى ضوء الظروف المتاحة لها ، وعلى ضوء ما لديها من خبره ولا يمكن للقضاء الادارى ان يلزمها بالتدخل اذا ان ذلك من اعمال السلطة التنفيذية التى تنفرد بها الادارة ، وفى حالة الزامها يشكل اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات ، احدى ضمانات الحرية . ومحكمة القضاء الادارى قضت بان " الادارة بما لها من سلطة تقدير مناسبات القرار الادارى تترخص فى تعيين الوقت الملائم لاصداره بلا معقب عليها فى هذا الشأن من المحكمة ، ما دام خلا قرارها من اساءة استعمال السلطة وبشرط الا يكون القانون قد عين لها ميعادا يحتم اصدار القرار فيه والا كان اصداره بعد الميعاد المعين لذلك مخالفا للقانون. [٢]

واذا قررت الادارة التدخل وحددت وقت تدخلها فعند ذلك لها السلطة التقديرية فى تحديد مضمون قرارها طالما لم يحدد لها الشارع مضمونا معينا يتعين

---

[١] د / محمد انس قاسم – الوسيط فى القانون العام – القضاء الادارى – دار النهضه العربيه – الطبعة الثانية سنة ١٩٩٠ – ص ١١٣ .

[٢] مجموعة احكام القضاء الادارى – السنة الرابعة – ص٧٣٥ جلسة ١٩٥٠/٥/١٠ .

ان يكون محلا لقرارها ، وطالما استهدفت المصلحة العامة ، فلها حرية اختيار الوسيلة المناسبة لتحقيق غاية قرارها،وليس للقضاءالادارى مراجعتها فى هذا الشأن.

هذا بالنسبة للقرارات الادارية بصفة عامة ، اما القرارات المتعلقة بالحريات ، فلا يجوز للادارة فى الظروف العادية ان تضع على ممارسة الحرية قيوداً غير المنصوص عليها، وفى حالة عدم تنظيم حرية من الحريات بنصوص تشريعية فان سلطة الادارة حيالها لا تكون مطلقة حيث ان القضاء الادارى اشترط فى اجراء الضبط المقيد للحرية ان يكون ضروريا وفعالا ومناسبا، وذلك حتى نحد من سلطات الضبط الادارى على الحريات، ويؤيد استاذنا الدكتور / عاطف البنا القضاء الادارى فى ذلك حيث ان الضرورة تعنى وجود حالة واقعية تستلزم مواجهتها تدخل سلطة الضبط لدفع خطر يهدد النظام العام ، والضرورة تقتضى ان يكون الاجراء المتخذ كفيلا بتوقى الاضطراب او الاخلال بالنظام العام ، اى ان تكون الوسيلة فعالة ، والضرورة تقتضى ان يكون الاجراء متناسبا مع جسامة الاضطراب الذى تهدف الادارة الى توقيه ، فالضرورة تقدر بقدرها ، اى بالقدر المناسب دون زيادة ، فهدف الادارة ليس صيانة النظام العام بأى ثمن ، وانما يجب تحقيق هذا الهدف بأقل تضحية للحرية ، وبذلك يتحقق عمليا التوفيق بين رعاية الحرية وحماية النظام . [1] .

والتوفيق بين صيانة النظام العام وحماية الحريات هو الذى اوجد ما يسمى الملاءمة فى اجراءات الضبط . ويقصد بالملاءمة L'opportunite ان القرار مناسب أو موافق أو صالح من حيث الزمان والمكان والظروف والاعتبارات

---

[1] استاذنا الدكتور / عاطف البنا - الوسيط فى القانون الادارى - المرجع السابق ــ ص ٤٣٥ ، ٤٣٦ ، ومؤلف سيادته - الرقابة القضائية على دستورية اللوائح - المرجع السابق -ص ١١٩ ، ١٢٠ .

المحيطة. [1] اى مدى تناسب الاجراء الذى قيدت به الادارة احدى الحريات ، مع الوقائع او الاسباب التى دفعتها لاتخاذ مثل هذا الاجراء . [2]

والتناسب يقصد به توافق الاجراء المتخذ مع سبب القرار ، فهو توافق فى احد جوانب القرار الادارى وليس لكل جوانبه ، وعلى ذلك فالملاءمة لا تعنى التناسب فقط ، فالتناسب هو احد الامور التى يشترط توافرها حتى يصبح القرار ملائما ، فالقرار الضبطى يمكن ان يكون مناسبا ولكن لا يكون فى ذات الوقت ملائما ، فى حين انه يشترط حتى يصبح القرار ملائما ان يكون مناسبا ، فالتناسب شرط من شروط الملاءمة فكما أوضحنا انه حتى يكون القرار الضبطى ملائما يجب ان يكون ضروريا وفعالا ومناسبا ، فالتناسب ركن من اركان الملاءمة . [3]

وقد اوضحنا ان القضاء الادارى بالنسبة للقرارات الادارية بصفة عامة لا يمارس اى رقابة على ملاءمة القرار الادارى ، لانه فى ذلك يكون قد مارس احد اختصاصات الادارة بل واصبح رئيساً على للادارة، وهذا لا يجوز لان ذلك يعد، كما سبق ان ذكرنا ، اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات . اما فى بعض المجالات وخاصة فىاجراءات الضبط الادارى فان رقابة الملاءمة تجد ما يبررها فى الرغبة الاكيدة لدى القضاء الادارى فى تحقيق ضمانة لحقوق الافراد وحرياتهم، وان الملاءمة هى عنصر من عناصر الشرعيه ، حيث اشترط القضاء لشريعة الاجراء الضبطى ان يكون ضروريا ولازما ومتناسبا . [4]ومن منطلق احساس القضاء الادارى بخطورة الاجراء الضبطى على حريات الافراد ، وخوفا من اتخاذ الاخلال بالنظام العام ذريعة لافتئات الادارة على الحريات ، حرص القضاء

---

[1] د / لواء / حلمى عبدالجواد الدقدوقى - رقابة القضاء على المشروعيه الداخيه ـالمرجع السابق - ص ٤٦١ ، ود / محمد فريد سيد سليمان- الرقابة القضائية على التناسب ـ ص ٢٧ .

[2] د / رمضان محمد بطيخ - المرجع السابق - ص ١٧٦ .

[3] د / محمد فريد سيد سليمان - المرجع السابق - ص ٣٠ وما بعدها .

[4] استاذنا الدكتور / عاطف البنا - الوسيط فى القانون الادارى - المرجع السابق ـص ٤٣٦ .

الادارى على مد رقابته لتشمل ملاءمة قرارات الضبط الادارى ، فالى جانب رقابة القضاء الادارى للوجود المادى للوقائع ، ورقابته لصحة التكييف القانونى لهذه الوقائع ، مد رقابته لتشمل الملاءمة، اى التحقق ما اذا كان الاجراء الضبطى الذى اتخذته الادارة متناسبا مع الوقائع التى تمثل خطراً أو تهديداً للنظام العام . وان يكون ضروريا لمنع الخطر الذى يهدد النظام العام .

وعلى ذلك فان القضا ءالادارى فى مصر بسط رقابته على الملاءمة فى قرارات الضبط المتعلقة بالحريات ، فهو يراجع الادارة فى تقديرها لاهمية وخطورة الوقائع وفى اتخاذ ما يناسبها من اجراء ، الا انه يمتنع احيانا عن ممارسة هذه الرقابة . وذلك حسب مراحل تطور قضاء مجلس الدولة المصرى فى شأن رقابته على قرارت الضبط الادارى ، التى سبق ذكرها ، فان الرقابة على ملاءمة قرارات الضبط الادارى ، مثل غيرها من انواع الرقابة – الرقابة على الوجود المادى للوقائع وعلى صحة التكييف القانونى لها ــ قد مارستها محكمة القضاء الادارى ، ثم تراجعت أو اختفت تقريبا هذه الرقابة على الملاءمة لفترة فى قضاء المحكمة الادارة العليا ، وعادت للظهور بعد صدور دستور ١٩٧١ حيث قامت المحكمة الادارية العليا باحياء العديد من المبادئ التى ارستها محكمة القضاء الادارى فى بداية نشاتها . [١]

هذا بالنسبة لقرارات الضبط الادارى المتعلقة بالحريات بصفة عامة ، والقرارات المتعلقة بحرية الاجتماع العام لا تختلف عن مثيلتها فقد مرت بنفس مراحل تطور قضاء مجلس الدولة ، ففى بعض الاحيان يبسط رقابته على ملاءمة

---

(١) استاذنا الدكتور / عاطف البنا – حدود سلطة الضبط الادارى ــ المرجع السابق – ص ٥٢٤ وما بعدها ، ود / محمد حسنين عبد العال – المرجع السابق – ص ٧٩ ود / محمد محمد بدران – المرجع السابق – ص ٣٤٧ .

قرارات الضبط الادارى المقيدة لحرية الاجتماع العام ، وفى احيان أخرى يمتنع عن فرض رقابته على ملاءمة هذه القرارات وذلك على النحو التالى :-

ففى احد الاحكام التى صدرت من محكمة القضاء الادارى ، اكدت المحكمة بسط رقابتها على ملاءمة القرار الصادر بحظر او تقييد الاجتماعات العامة حيث ذهبت الى ان " سلطة الادارة فى تقييد عقد الاجتماع او منعه ليست سلطة مطلقة من كل قيد بل هى سلطة تحدها مدى خطورة الظروف التى تتخذها الادارة مبرراً لذلك فما يصلح مبرراً للتقيد او المنع فى ظل ظروف معينه قد لا يصلح مبرراً لذلك فى ظروف اخرى مغايرة وهو امر يخضع التقدير فيه ولا ريب لرقابة القضاء وذلك فى كل حالة على حدة ليزنه بميزان الحق والعدل والقانون وهو ما قدرته معه المحكمة فى خصوص الدعوى المثالة انه ليس فى الظروف والاوضاع الراهنة ما يبرر منع المدعى من عقد اجتماع لاقامة صلاة العيد بميدان عابدين بالقاهرة أو تقييد حقه فى عقد الاجتماع فى مساء يوم العيد ذاته وفى ذات المكان للاحتفال بختام شهر رمضان فى سرادق يقام لهذا الغرض كطلب المدعى فى اخطاره الذى ارسله لجهة الادارة بهذا الخصوص سيما وان المدعى قد فند ادعاء الادارة بدفاع ان سرادقا اقامته الحكومة على مدار شهر رمضان المعظم وفى ذات المكان للاحتفال بهذا الشهر" . [1]

واذا كانت محكمة القضاء الادارى فى ذلك اكدت بسط رقابة الملاءمة على قرارات الضبط الادارى التى تقيد حرية الاجتماعات العامة إلا أنها فى أحد أحكامها الصادرة فى الشق المستعجل قد تخلت عن هذه الرقابة ، حيث قررت المحكمة أنه " وحيث أنه فضلا عما تقدم فان الأسباب الموضوعية التى قام عليها القراران

---

[1] حكم محكمة القضاء الادارى الصادر بجلسة ١٩٨٦/٦/٥ فى الدعوى رقم ٣٧٧٠ لسنة ٤٠ق ، ويراجع أيضا حكمها الصادر بجلسة ١٩٨٣/١٢/٢٨ فى الدعوى رقم ١٢٥٤ لسنة ٣٨ ق ، وحكمها الصادر بجلسة ١٩٨٦/١٠/٢٨ فى الدعوى رقم ٣٦٩٦ لسنة ٤٠ ق .

المطعون فيهما والتى تتحصل فى أن مقتضيات الامن العام والسكينة وحركة المرور فى الميادين المطلوب اقامة الصلاة فيها تخضع لتقدير جهة الادارة بما لا معقب عليها فى ذلك".[1] وما ذهب اليه هذا الحكم يثير الدهشة والقلق من موقف محكمة القضاء الادارى فبعد ان كانت تبسط رقابتها على ملاءمة القرار الضبطى ، تخلت عن هذه الرقابة ، وانحازت لسلطة الضبط الادارى على حساب حرية الاجتماع العام . الا أنه من العدل والانصاف ان نذكر أنها قد تراجعت عن عدولها هذا عند تعرضها للشق الموضوعى لذات الدعوى.[2] حيث قررت فى حكمها الصادر فى ذلك الشق بسط رقابتها على ملاءمة القرار الصادر بمنع عقد الاجتماع العام حيث ذهبت الى أنه " وغنى عن البيان أن سلطة الادارة فى تقدير منع الترخيص بعقد الاجتماع ليست مطلقة من كل قيد بل سلطة يحدها مدى خطورة الظروف التى تتخذها الادارة مبرراً لذلك فيما يصلح مبرراً للمنع فى ظروف معينه قد لا يصلح مبرراً له فى ظروف أخرى وهو أمر يخضع التقدير فيه ولا ريب لرقابة القضاء فى كل حالة على حد ه لوزنه بميزان الحق والعدل والقانون " .

وإن كان من الواضح أن المحكمة قد مدت رقابتها الى ملاءمة قرارات الضبط المتعلقة بحرية الاجتماع ، إلا أنه يخؤذ عليها أن هذه الرقابة قد فقدت اهميتها العملية ، وذلك لان المحكمة لم تمارس هذه الرقابة عند نظر الشق المستعجل وانما مارستها عند نظر الشق الموضوعى مما يجعل هذه الرقابة غير ذات اهمية عملية ، ومع ذلك فانه يحمد لمحكمة القضاء الادارى تأكيدها من جديد بسط رقابتها على ملاءمة قرارات الضبط الادارى المتعلقة بحرية الاجتماعات العامة . واذا كانت القاعدة رقابة الملاءمة على قرارات الضبط الادارى المتعلقة بحرية الاجتماعات العامة هى الاصل مثل رقابة الوجود المادى للوقائع وصحة التكييف القانونى لهذه الوقائع ، الا انه استثناء من هذه القاعدة ، فان القضاء

---

[1] حكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ٦٣٢٥ لسنة ٣٨ ق الصادر بجلسة ٨٤/٨/٢١

[2] حكم محكمة القضاء الادارى الصادر فى ١٩٨٦/٥/٢٧ .

الادارى يمتنع عن بسط رقابه الملاءمة مثل امتناعه عن رقابة الوجود المادى للوقائع وصحة التكييف القانونى لها . فى حالات محددة من أخصها القرارت المتعلقة بالاجانب ، وذلك استنادا الى اعتبارات سيادة الدولة على اقليمها وحقها فى اتخاذ ماتراه مناسبا من وسائل للمحافظة على كيانها وامنها فى الداخل والخارج ، وتمتعها بسلطة عامة فى تقدير مناسبات اقامة او عدم اقامة الاجنبى فى اراضيها ، ومن هذا الاستثناء ايدت محكمة القضاء الادارى سلطة الضبط الادارى فى قرارها برفض اقامة احتفال استنادا الى ان سلطة الادارة ازاء منع عقد الاجتماعات العامة اذا كانت تعد سلطة استثنائية بحسب الاصل لا يجوز التوسع فيها فانها تتسع بالضرورة عند ممارستها بالنسبة للاجانب لتعلق الامر بسلامة الدولة وامنها وهى غاية تعلو كل الغايات ، وعليه ذهبت المحكمة الى انحسار رقابة الملاءمة بالنسبة للاجانب حيث قررت المحكمة انه " على هدى ما تقدم فان رقابة القضاء الادارى على سلطة الادارة الاستثنائية فى حظر أو تقييد حق الاجتماعات العامة بالنسبة لغير المواطنين لاتتغلغل فى فحص مدى مشروعية وملاءمة الاسباب التى تستند اليها الادارة فى الحظر أو التقييد وانما تقف عند حد استظهار ما اذا كان القرار الصادر فى هذا الشأن قام على وقائع صحيحة وان وزن الادارة لمناسبة قرارها كان وزنا معقولا ومستخلصا استخلاصا سائغا من الوقائع المعروضة بعيدا عن التحكم والانحراف بالسلطة " . [1]

وعلى ذلك فان محكمة القضاء الادارى قد قررت قاعدة عامة مقتضاها بسط رقابتها على ملاءمة قرارات الضبط الادارى التى تقييد حرية الاجتماعات العامة ولا يستثنى من ذلك الا القرارات المتعلقة بالاجانب ، اما المحكمة الادارية العليا فكما سبق ان ذكرنا ، لم نتوصل الا على طعن واحد متعلق بحرية الاجتماع العام . [2]وقد توقفت هذه المحكمة عند حد فحص رقابة الوجود المادى للوقائع حيث

---

[1] حكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ٣٤٠٠ لسنة ٣٩ ق الصادر بجلسة ٨٦/٦/٢٤ .
[2] الطعن رقم ١١٩٠ لسنة ٢٦ ق . ع الصادر بجلسة ١٩٨٢/٥/٣ .

انتهت الى عدم تحقق عنصر الوجود المادى للوقائع ، ومن ثم لم تكن بـــها حاجـــة للتغلغل فى رقابة الملاءمة ، الا ان تقرير هيئة مفوضى الدولة لهذه المحكمة اشـــار بوضوح الى بسط الرقابة القضائية على ملاءمة القرار الضبطـــى المقيـــد لحريـــة الاجتماع العام حيث جاء فى هذا التقرير " أن سلطة جهة الادارة فى منع الاجتمـــاع او فضه هى سلطة استثنائية تخضع لرقابة القضاء الادارى ليتعرف علـــى مـــدى مشروعيتها حتى لا تتستر السلطات العامة وراء حجـــة المحافظـــة علـــى الامـــن لمصادرة حقوق وحريات المواطنين فى غير حالات التى تبرر ذلك طبقا للقـــانون . ومن ثم يتعين على جهة الادارىة اقامة الدليل على ان من شأن اقامة هذا الاجتماع الاخلال بالامن ،ومتى كان ما تقدم وكان الثابت ان جهة الادارة قد عجـــزت عـــن بيان الاسباب التى من اجلها رفضت التصريح باقامة الاحتفال بذكـــرى المرحـــوم مصطفى النحاس الذى طلبه المطعون ضده ســـوى ان المكـــانين المزمـــع اقامـــة الاحتفال بهما هما ميدان السيدة زينب وميدان باب الشعرية وهما من الاماكن شديدة الازدحام بالماره ووسائل النقل باختلاف انواعها مما يؤدى الى ازدياد ارتباك حركة المرور فى تلك الاماكن وهو قول يعوزه الدليل الى جانب انه مـــن واجـــب جهـــة الادارة ان تتخذ من الاجراءات الكفيلة بتنظيم الطرق والمواصلات فى تلك الاماكن وقت الاحتفال وهو امر اعتادت عليه جهة الادارة وليس بغريب عنها . ولا محـــل للقول بان حالةالامن والظروف لا تسمح باقامة هذا الاحتفال طالما ان القانون خول جهة الادارة الحق فى حضور الاجتماعات العامة لحفظ النظام والامن ولمنع كـــل انتهاك لحرمة القانون كما اجاز لها فض الاجتماع اذا ما خرج على حدود النظام "

وبذلك يتضح ان هيئة مفوضى الدولة للمحكمة الادارية العليا تقرر بسط الرقابـــة القضائية على ملاءمة قرارات الضبط الادارى المقيده لحرية الاجتماعات العامة .

بعد ان عرضنا موقف القضاء الادارى المصرى فى بسط رقابتـــه علـــى قرارات الضبط الادارى المقيده لحرية الاجتماع العام ، فأننا نود ان نشير فى هـــذا الصدد الى انه بالنسبة للرقابة القضائية على الوجود المادى للوقائع التى يستند عليها

القرار الضبطى المقيد لحرية الاجتماع العام ، فانها تعد الحد الادنى الذى يجب ان يمارسه القضاء حتى لا يبقى اى اجراء ضبطى ، بمنأى عن الرقابة القضائية كما ان التساهل يمنع ممارسة الرقابة على صحة التكييف القانونى للوقائع ويمنع رقابة الملاءمة ، فبغير رقابة الوجود المادى للوقائع او التأكد منها تكون الرقابة على صحة التكييف القانونى لهذه الوقائع وبالتالى رقابة الملاءمة غيرذات جدوى .

وانه بالنسبة للرقابة القضائية على صحة التكييف القانونى للوقائع التى يستند عليها القرار الضبطى المقيد لحرية الاجتماع العام ، فلا بد للقضاء الادارى ان يتوسع فى هذه الرقابة حتى يتحقق من ان الوقائع التى دفعت الادارة لاصدار قرارها بتقييد حرية الاجتماع العام وقائع حقيقية من شانها الاخلال بالنظام العلم او التهديد بهذا الاخلال ، بل يجب على القاضى ان يتأكد من ان جهة الادارة ليس بمقدورها منع هذا الاخلال بالنظام العام بأى طريق اخر غير منع أو تقييد الاجتماع العام ، فيجب على سلطات الضبط القيام بواجبها نحو المحافظة على النظام العام دون ان يؤدى ذلك الى حرمان الافراد من ممارسة حرية الاجتماع العام.

واهمية الرقابة القضائية على صحة التكييف القانونى للوقائع ، ترجع الى انها السبيل الى ممارسة رقابة الملاءمة،فامتناع القضاء عن فرض رقابته على التكييف القانونى للوقائع يؤدى الى عدم امتداد رقابته الىملاءمةالقرار الضبطى لان التكييف القانونى لقرارات الضبط يعتمد على وصف الوقائع المنسوبة الى الشخص بانها تشكل اخلالا او تهديدا للنظام العام ، فاذا امتنع القاضى عن مراجعة تقدير الادارة لتوافر وصف التهديد او الاخلال فانه بذلك؛وكما يذهب استاذنا الدكتور / عاطف البنا؛يكون قد امتنع عن فرض رقابته على درجة خطورة السبب، مادام قد امتنع عن مراقبة التحقق من وصف الاخلال او التهديد بالنظام العام (التكييف القانونى)

وحيث ان قرارات الضبط الادارى المتعلقة بحرية الاجتماع العام تؤدى بصفة عامة الى الحد من ممارسة هذه الحرية فأننا نرى وجوب بسط رقابة القضاء

الادارى على ملاءمة هذه القرارات وذلك الى جانب رقابة الوجود المادى للوقـــائع وصحة التكييف القانونى لها ، لان رقابة الملاءمة تؤدى الى بحث اهمية وخطـورة الوقائع وتناسبها وبالتالى مراقبة حسن تقدير سلطة الضبط ووزنها للظروف التـــى تحيط بقرارها ، مما يؤدى الى حماية حرية الاجتماع العام وهذا اقل ما يجـــب ان يؤديه القضاء الادارى لهذه الحرية فى ظل الظروف العادية .

المطلب الثانى

المبادئ المستخلصة من التنظيم القانونى
لحرية الاجتماع العام فى مصر فى الاحوال الاستثنائية

قد يحدث ما يهدد سلامة الدولة كنشوب حرب وانتشار وبـــاء او فتنـــة او اضطراب الامن . فهذه الاحداث تمثل خطرا على نظام الدولة ووجودها بالرغم من انها احداث مؤقته بطبيعتها الا انه فى مثل هذه الحالات لا تتمكن سلطات الضبـــط الادارى العادية من مواجهتها، لهذا ابتـــداع القضـــاء الادارى الفرنســـى نظريـــة الظروف الاستثنائية ،والتى على اساسها يتم التوسع فى ســـلطات الضبـــط الادارى حتى تتمكن من اتخاذ الاجراءات العاجلة والحازمة لمواجهة الحـــالات الخطـــرة ، فيتاح فى ظل هذه الظروف اتيان الاعمال التى تكون محظـــورة فـــى الظـــروف العادية، فالظروف الاستثنائية تحرر الادارة من التزامها بمبدأ المشروعية بحـــد ودة فتصدر اعمال او تصرفات تعتبر شرعية فى ظل هذه الظروف بشـــروط معينـــة وتكون خاضعة لرقابة القضاء .

فاجبار الادارة على الالتزام بالقوانين العادية فى ظل الظروف الاستثنائية يـــؤدى الى نتائج خطيرة حيث تكون عاجزه عن المحافظة على النظام العام وعلـــى بقـــاء كيان الدولة ، لذلك أقرالقضاء الفرنسى بصحة بعض اجراءات الضبط الادارى التى تم اتخاذها دون ان تكون مستندة الىنص قانونىاو لائحىسابق اذا توافر شرطان :-
الاول : ان تكـــون هنـــاك ضـــرورة لاتخـــاذ هـــذا الاجـــراء .
الثـــانى : الا يكـــون هنـــاك نـــص تشـــريعى يمنـــع اتخـــاذ هـــذا الاجـــراء .
وحالة الظروف الاستثنائية هذه تتحقـــق بتوافـــر عـــدة شـــروط وضـــع اساســـها القضاءالادارى فقد جرى هذا القضا ءعلى ان الظروف الاســـتثنائيه لا تقـــوم الا

بتوافر ثلاثة اركان هامة اولا:ان يكون هناك خطر جسيم مفاجئ يهدد النظام والامن ثانيا:ان يكون عمل الضرورة الذىصدرمن الادارة هوالوسيلةالوحيدة لدفع هذا الخطر . ثالثا :ان يكون العمل لازما حتما فلا يزيد على ما تقضى به الضرورة . وهذه الاركان ترجع الى اصلين معروفين يقضيان بان الضرورات تبيح المحظورات وان الضرورة تقدر بقدرها ، وايضاف الى ذلك ان اعمال الضرورة فى جميع الاحوال تخضع لرقابة القضاء . [1]والى جانب ذلك رأى بعض الفقه اضافة المدة الزمنية الى هذه الاركان . [2] بمعنى ان الادارة عند ممارستها لسلطاتها فى ظل الظروف الاستثنائية تكون ملزمة بوقت محدد اى ان الاجراء المتخذ يكون موقوتا بالمدة التى يوجد فيها الظرف الاستثنائى ، ومن جانبا نؤيد هذا الرأى وذلك حتى لا تجد الادارة مبرراً للخروج على القواعد القانونية بصفة دائمة، وانما يكون ذلك الخروج مؤقت ببقاء الظرف الاستثنائى فتتوقف الادارة عن ممارسة السلطات الاستثنائية بانتهاء الاحداث التى تسببت فى وجودها ، فالاحكام تدور مع علتها وجوداً وعدماً.الا أن اضافة ركن المدة الذمنيه الى هذه الاركان لايجب اعتباره ركناًمستقلاًمن اركان الضرورة،وانماهوشرط يستخلص من اركانها.

وهذه الاركان قد اظهرتها المحكمة الادارية العليا من ان " حماية مبدأ المشروعية يتطلب اولا وقبل كل شئ العمل على بقاء الدولة ، الامر الذى يستتبع تخويل الحكومة استثناء فى حالة الضرورة من السلطات ما يسمح لها باتخاذ

---

[1] استاذنا الدكتور / عاطف البنا - حدود سلطة الضبط الادارى- المرجع السابق - ص ٥٢٨ ، ٥٢٩ ومؤلف سيادته - الرقابة القضائية - المرجع السابق - ص ١٣٥ ، ود / نعيم عطيه - المرجع اسابق - ص ٢٢١ ، ٢٢٢ ، ود / عبد الحكم فوده - المرجع السابق - ص ١٠٣ وما بعدها - ود / محمد شريف اسماعيل - سلطات الضبط الادارى فى الظروف الاستثنائية - المرجع السابق - ص ٤٩٨ وما بعدها.

[2] د / محمد بدران - المرجع السابق - ص ١٨٩ ، ود / هانى على ابراهيم الطهراوى - نظرية الظروف فى القانون الادارى والدستورى وتطبيقاتها فى التشريع الاردنى - المرجع السابق - ص ١٩٥ وما بعدها .

الاجراءات التى يتطلبها الموقف ولو خالفت فى ذلك القانون فى مدلوله اللفظى مـــا دامت تبغى الصالح العام . غير ان سلطة الحكومة فى هذا المجال ليست ولا شـــك طليقة من كل قيد بل تخضع لاصول وضوبط . فيجب ان تقوم حالـــة واقعيـــة أو قانونية تدعو الى التدخل ، وان يكون تصرف الحكومة لازما لمواجهة هذه الحالـــة بوصفه الوسيلة الوحيدة لمواجهة الموقف وان يكون رائد الحكومة فى هذا التصرف لرقابة القضاء غير ان المناط فى هذه الحالة لا يقوم على اساس التحقق من مـــدى مشروعية القرار من حيث مطابقته او عدم مطابقته للقانون وانما على اساس توافر الضوابط التى سلف ذكرها او عدم توافرها . فاذا لم يكن رائد الحكومة فـــى هـــذا التصرف الصالح العام ، بل اتجهت الى تحقيق مصلحة خاصة مثلا او لـــم يكـــن التصرف لازما لمواجهة الحالة ، فان القرار يقع فى هذه الحالة باطلاً " . [1]

وبالنسبة لاشتراط كون السلطات الاستثنائية ان تكون مؤقته ذهبت المحكمة فـــى ذات الحكم الى ان " من المسلم فقها ان للسلطة الادارية المشرفة على الامن العام ، ان تتخذ دائما فى حالات الضرورة تدابير مؤقته لصيانة الامن والنظام العام " . وقد اقرت محكمة القضاء الادارى ان ممارسة السلطات الاستثنائية مقيد وموقوت بفـترة الظروف الاستثنائية فقد ذهبت الى ان " القرارات المطعون فيها وقد صدرت فـــى ١٩٨١/٩/٢ ، اى فى تاريخ لاحق على وقوع الاحداث – الاحداث التى وقعت فـى الزاوية الحمراء فى شهر يونيه سنة ١٩٨١ – والسيطرة عليها ، تكون قد صـــدرت

---

[1] حكم المحكمة الادارية العليا - فـــى الدعـــوى رقـــم ١٩٥٦ لســـنة ٥ ق الصـــادر بجلســـة ١٩٦٢/٤/١٤ . مجموعة ابو شادى رقم ١٢٧١ ، وحكمـــها الصـــادر بجلســـة ١٩٦١/٥/١٣ - المجموعة السنة ٦ - ص ١٠٢٠ - وكذا حكمها فـــى الدعـــوى رقـــم ١٥١٧ لســـنة ٢ ق - المجموعة ص م٨٨٦ - وحكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ٥٨٧ لسنة ٤ ق الصـــادر بجلسة ١٩٥١/٦/٢٦ (مجموعة الاحكام سنة ٥ - ص ١٠٩٩).

فى وقت لم تكن الامور تستلزم صدورها لان اتخاذها منوط بخطر حال لا خطـــر زال " . [1]

وعلى ذلك فانه اذا قامت الظروف الاستثنائية بتحقق اركانها فان للادارة ان تتخذ من الاجراءات التى تراها مناسبة لمواجهة هذه الظروف ، فلها ان تنحى جانبا مبدأ المشروعية العادية ، ولكن ليس لها ان تستبعد مبدأ المشروعية مطلقا ، وانمـــا يكون لها من المرونة فى اتخاذ اجراءاتها لمواجهة الظروف الاستثنائية فهى لا تتقيد ببعض اركان القرار الادارى وتأتى من التصرفات وإن كانت باطلة فى الظـــروف العادية الا انها تعتبر صحيحة فى ظل الظروف الاستثنائية وبصفة عامة فان الادارة فى هذه الفترة تخضع لضوابط مرنة نتيجة للظروف الاستثنائية .

والقضاء الادارى اجاز للادارة حال قيام الظروف الاستثنائية ، ان تتجـاوز الحدود الدستورية لاختصاصها فلها ان تمارس اعمال تشريعية تدخل فى الظـروف العادية فى اختصاص السلطة التشريعية ، فلها ان تعطل نفاذ بعض القوانيـــن ، او تعدلها أو تلغيها ، ولها أيضا ان تمارس اعمالاً قضائية مثل ان تأمر بالاعتقال بدون صدور حكم قضائى بذلك أو ان تمنع عقد اجتماع عام بدون صدور حكم بذلـــك ، وبالتالى فان القرار الادارى فى ظل الظروف الاستثنائية يعتبر صحيحا اذا صـــدر من غير مختص او صدر على غير الشكل المحدد له قانونا ، بل يعتـبر صحيحـا ايضا حتى ولو كان ركن المحل فيه مخالفا للتشريعات العادية أو اللوائح أومبـــادئ القانون العام أوالعرف الادارى . الا انه حتى فى ظل الظروف الاستثنائية لا يجوز التجاوز عن عيبى السبب والغاية فلابد ان تكون الغاية والسبب فى القرار الضبطى دائما – فى الظروف العادية والاستثنائية – متصلا بالمحافظة على النظام العـــام ،

---

[1] حكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ٢١٣٢ لسنة ٣٥ ق الصادر فى ١٩٨١/١٢/٢٢

فلا يتصور ان تصدر الادارة حتى فى ظل الظروف الاستثنائية قرارها من اجـــل المصلحة الخاصة أو الانتقام او تصفية الحسابات . [1]

وعلى هدى من ذلك ، نحاول ان نوضح فيما يلى اثر هذه الظروف الاستثنائية علـى حرية الاجتماع العام وذلك فى فرعين :ـ

الفرع الاول :- القواعد القانونية (دستورية وتشريعية) المقيدة لحرية الاجتمـــاع العام فى ظل الاحوال الاستثنائية فى مصر .

الفرع الثانى :- مدى رقابة القضاء الادارى المصـــرى علـــى ســـلطات الضبـــط الادارى المقيدة لحرية الاجتماع العام فى الاحوال الاستثنائية .

---

[1] الدكتور / عبد الحكم فوده - المرجع السابق - ص ١٠٩ - ١١١ .

الفرع الاول

القواعد القانونية المقيدة لحرية
الاجتماع العام فى ظل الاحوال الاستثنائية فى مصر

نظم المشرع الظروف الاستثنائية بنصوص تشريعية مسبقة منها دستورية ومنها قانونية (تشريع عادى) ، وهى نصوص تعطى لهيئات الضبط الادارى سلطات اوسع لتستطيع مواجهة هذه الظروف .وهذه النصوص التشريعية تؤثر على الحريات العامة بصفة عامة ، وتؤثر على حرية الاجتماعات العامة بصفة خاصة ، وقد يكون تأثير هذه النصوص على حرية الاجتماعات العامة بصفة مباشرة ، من حيث ممارسة هذه الحرية ، وفى احيان اخرى يكون تأثيرها غير مباشر حيث تعطى هذه النصوص لهيئات الضبط الادارى سلطات واسعة تؤثر على ممارسة كل الحريات العامة بما فيها حرية الاجتماعات العامة .

وسنتناول هذه النصوص بقدر تأثيرها على حرية الاجتماعات العامة وذلك فى السطور القادمة :-

اولا :- النصوص الدستورية ثانيا :- النصوص التشريعية .

اولا :النصوص الدستورية

نظم المشرع الدستورى الظروف الاستثنائية فى العديد من نصوصه ، وكذلك نظم حرية الاجتماعات العامة ، ونتعرض فى بادئ الامر للنصوص الدستورية التى تنظم حرية الاجتماعات العامة والقيود التى ترد فى هذه النصوص كعقبة لممارسة هذه الحرية ، ثم نتناول النصوص الدستورية التى نظمت الظروف الاستثنائية والقيود التى ترد على حرية الاجتماعات العامة بمنح هيئات الضبط الادارى سلطات واسعة اتجاه هذه الحرية .

النصوص الدستورية التى نظمت حرية الاجتماع العام:

المشرع الدستورى المصرى حرص منذ دستور ١٩٢٣ حتى الدستور الحالى ١٩٧١ على النص على حرية الاجتماع العام، وبالرجوع لنصوص هذه الدساتير نجد انها قيدت حرية الاجتماع العام ، فنص المادة ٢٠ من دستور ١٩٢٣ أخضع الاجتماعات العامة لاحكام القانون وللتدابير التى تتخذ لوقاية النظام الاجتماعى ، اما النصوص الدستورية الاخرى التى نصت على حرية الاجتماعات العامة واخرها نص المادة ٥٤ من دستور ١٩٧١ الحالى فقد اخضعت الاجتماعات العامة لحكم القانون .

وقد اثارت عبارة وقاية النظام الاجتماعى عدة مشاكل فى الواقع العملى ،فان هذه العبارة والعبارات التى تقع على شاكلتها كعبارة " فى حدود القانون " أو "الاخلال بالامن والنظام العام" – مرنه ومطاطه – تفتح الباب للتعدى على حريات الافراد ويجب ان تعدل مثل هذه النصوص لتحديد ضوابط للقانون الذى يحيل اليه الدستور وضوابط للاوضاع التىتخل بالامن والنظام العام أو بالنظام الاجتماعى بشرط عدم سلب او نقص الحرية ذاتها . لان هذه العبارات تقيد أعظم الحريات الواردة فى الدستور منها حرية الاجتماع والصحافة ، كما ان معظم دساتير الدول الديمقراطية المتقدمه لم تستعمل هذه العبارات المتسلطة التى تستخدمها الحكومة وقتما تشاء وكيفما تشاء . وبهذا القيد الخطير تم منع اكثر من اجتماع عام . ونذكر على سبيل المثال بعض الحالات التى تم فيها منع الاجتماع بحجدة وقاية النظام الاجتماعى – والمحافظة على الامن والنظام العام .

فمثلا – حوصر منزل سعد زغلول بالجنود ، حيث كان الوفد اعدا اجتماعا بالنادى السعدى فى ١٣ نوفمبر ١٩٢٥ فقامت الوزارة بمنعه ولم يكتف بالمنع انما وصل الامر الى الاعتداء على المجتمعين بالضرب من رجال البوليس واقتحم النادى السعدى بالقوة وترك هذا الاعتداء اثارا سيئة للغاية فى اجسام بعض المجتمعين .

وكذلك تم منع عقد اجتماع الحزب الوطنى بسينما متروبول فى ٢١ اكتوبر ١٩٢٥ بدعوى ان تحديد الاجتماع فى هذا اليوم الذى حضر فيه اللورد جورج لويد المندوب السامى البريطانى يتنافى مع واجب المجاملة له . [١]

وكذلك ايضا منعت الاجتماعات فى مدينة بورسعيد وقد اثير بسبب ذلك [٢] استجواب فى مجلس الشيوخ سنة ١٩٤٥ . [٣]

---

[١] الاستاذ / عبد الرحمن الرافعى - فىاعقاب الثورة المصريه - تاريخ مصرفى الفتره من ١٩٢١ـ١٩٢٧ـمكتبة النهضه العربيه ـالطبعه الاولى ـسنة ١٩٥٩ - الجزء الاول - ص ٢٢٩ وما بعدها .

[٢] استجواب عن الامر العسكرى بمنع الاجتماعات فى بورسعيد - مضبطة مجلس الشيوخ - الجلسة السادسة والعشرون - يوم الاثنين الموافق ١٦ يوليه سنة ١٩٤٥فى دور الانعقاد الحادى والعشرون سنة١٩٤٥ص٤٨٢ :٤٩٥

[٣] سنقوم بسرد تفاصيل ذلك الاستجواب لما له من اهمية فى مجال بحثنا الاستاذ / محمد صبرى ابو علم باشا . نسأل ماذا اعلنت الحكومة يوم ١١ يونيه سنة ١٩٤٥ ؟ وماذا فعلت يوم ٤ يوليه سنة ١٩٤٥ ؟ ثم اجاب ان الحكومة اعلنت بجلسة ١١ يونيه سنة ١٩٤٥ ان الرقابة على الصحف تعتبر منتهية الا فيما يتعلق بما ينشر عن المسائل العسكرية ، كما اعلنتت ان الاجتماعات العامة لا تخضع لاى قيد غير احكام القانون العام . هذا ما اعلنته الحكومة فى ذلك اليوم اما ما فعلته فى يوم ٤ يوليه سنة ١٩٤٥ فهو اصدار امر عسكرى من دولة الحاكم العسكرى جاء فيه .

" أنه بعد الاطلاع على المرسوم الصادر فى اول سبتمبر سنة ١٩٣٩ باعلان الاحكام العرفية ، وعلى المادة ٣ (فقرة اخيره) من قانون الاحكام العرفيه ، وعلى قرار مجلس الوزراء الصادر فى ٥ يونيه سنة ١٩٤٥ ، ونظرا لان هذا القرار لا يمنع من تطبيق القيود العرفية فى كل ما يمس الشئون العسكرية ، سواء اكان بطريق النشر ام بتنظيم اجتماعات عامة ، وبما ان بعض اهالى بورسعيد دعوا الى عقد الاجتماعات العامة بهذه المدينة ، وحددوا لها يوم الاحد الموافق ٨ يوليه سنة ١٩٤٥ ليحضرها ويخطب فيها رفعه مصطفى النحاس باشا ، ونظرا لما قد يترتب على مثل هذه الاجتماعات من احتكاك يخل بالامن والنظام فى مثل هذه المنطقة او بعد موافقة مجلس الوزراء :-

اولا :- تمنع الاجتماعات المحدد لانعقادها يوم الاحد الموافق ٨ يوليه سنة ١٩٤٥ بمدينة بورسعيد أو اى يوم اخر يحدد لهذا الغرض ، وكذلك التنقلات الى هذه المنطقة بقصد تنظيم هذه الاجتماعات او عقدها أو الاشتراك فيها .

ثانيا :- يحظر على الصحف نشر اى خبر او مقال يتعلق بالدعوة الى عقد او تنظيم الاجتماعات المشار اليها فى المادة السابقه " ثم نسال هل حقيقة القى فى هذا المجلس بيان يبيح الاجتماعات من غير قيد غير احكام القانون العام ؟ ثم استطرد : إن كانت الحكومة قد قصدت ما قالت ، فلا يمكن مطلقا ان نتصور صدور امر عسكرى بعد تصريح ١١ يونيه سنة ١٩٤٥ يبيح للحكومة ان تمنع الاجتماعات فى بورسعيد بقوة الاحكام العرفية . كما ان تصريح ١١ يونيه سنة ١٩٤٥ فرق فى الفقره الاولى بين الرقابة على الصحف وبين الاجتماعات العامة فحين تكلم عن الرقابة على الصحف قال تعتبر الرقابة على الصحف والنشرات الدورية وغيرها منتهية الا فيما يتعلق بما ينشر عن المسائل العسكرية هذا فى الفقرة الاولى ولما جاء دور الاجتماعات العامة قال القوار : " الاجتماعات العامة لا تخضع لاى قيد غير احكام القانون العام " ولم يستثن شئونا عسكرية ولا امور عسكرية .... ، لان الذى كان مطلوبا ومتفقا على استثنائه هو عدم نشر انباء خاصة بالشئون العسكرية ، وهذا متصل بالرقابة فقط ، ولاشان له بالاجتماعات العامة . ثم قال :- انه ليس فى حاجة لهذا كله . فهل كانت الحكومة جادة يوم اعلنت فى هذا المجلس ان الاحكام العرفية الغيت بالنسبة الاجتماعات وان الاجتماعات اصبحت لا تخضع الا للقانون العام ، ام كانت غير جادة ؟ ان كانت جادة وجب عليها ان تحترم هذا القرار احتراما لنفسها واحتراما لهذا المجلس ، اما ان كانت غير جادة فكان واجبا عليها ان تواجه المجلس من جديد فتقول له ان أمر قد طرأ يقتضى تغيير السياسة التى اعلنت فى هذا المجلس .

حين طلبت من الحكومة ان تصوغ سياستها التى اعلنتها الصياغة الدستورية الواجبة قال دولة رئيس الوزراء ما نصه . " اعتقد ان الطريقة التى اتبعتها الحكومة تحقق المصلحة العليا للبلاد وفيها كل الضمانات فى الا تعود وزارة الى الرجوع عما اصدره مجلس الوزراء فى يونيه سنة ١٩٤٥ . هذا كلام صريح لا يحتمل لفا ولا دورانا وهذا كلام يستبعد الرجوع الى الفقرة الاخيرة من المادة الثالثة من قانون الاحكام العرفيه ، وهذه المادة التى تضيق وتوسع فى اختصاص الحاكم العسكرى بناء على قرار يصدر من مجلس الوزارة والحكومة . والحاكم العسكرى حينما اصدر امره فى ٤ يوليه ١٩٤٥ اعتمد على تلك الفقرة .ومعنى الاشارة الى تلك الفقرة الاخيرة من المادة الثالثة ان الحكومة لم يكن لها حق اصدار هذا الامر العسكرى .. لان

تصريح ١١ يونيه سنة ١٩٤٥ يمنعه من هذا ، وانما هو قد رجع الى مجلس الوزراء يطلب منه سلطة جديدة ، والالتجاء الى هذا يقتضيا ان نسائل الحكومة . هل هذا يتفق مع ما اعلنه رئيس مجلس الوزراء من ان فى الطريقة التى اتبعتها الحكومة فيها كل الضمانات فى الا تعود وزارة الى الرجوع عما اصدره مجلس الوزراء فى ٩ يونيه سنة ١٩٤٥ يقال فى ثنايا الامر العسكرى " ونظرا لما يترتب على مثل ذلك الاجتماعات من احتكاك يخل بالامن والنظام فى مثل هذه المنطقة.

ما الذى تتميز به منطقة بورسعيد عن سائر مناطق القطر المصرى ، بل سؤال اخر : هل عندما القى هذا التصريح قيل هنا ان القرار الذى اتخذ ليس عاما على القطر المصرى ، وان التصريح الذى اعلنته الحكومه فى هذا المجلس ليس من شأن الشعب المصرى كله ان يستفيد منه ويطالب بتطبيقه ، بل ان هناك مناطق ، وهذه المناطق تحتفظ الحكومة بحق ابرازها عند اللزوم.

وبعبارة اخرى هل صح أهل بورسعيد غير اهل لان يتمتعوا بما يجب ان يتمتع به القطر المصرى كله من اباحة حرية الاجتماعات والنشر ؟ هل اصبحت منطقة بورسعيد منطقة محرما عليها ان تتمتع بحقوق الافراد وحريتهم ؟ ولماذا ؟ الا ان بجوارها قناة السويس ، وهذه القناة تمر بها من وقت لاخر سفن حربية او غير حربية ؟ هل كان هذا الامر متفقا عليه حين الغى هذا التصريح ؟ وهل يمكن ان يقبل هذا المجلس ان يستثنى منطقة من مناطق القطر لان بها سفنا تعبر القناة عند اللزوم ، اولانه يوجد بجوارها جنود الدولة الحليفة ؟ هل كان هذا وحده كافيا لان يستثنى هذه المنطقة من السياسة التى افتخرت بها الحكومة واذاعها رئيس الحكومة فى طول البلاد وعرضها عن طريق المذياع وغيره ، وقال فيها انه - حريا على سياسته الحرة التى انتهجها من تمتع البلاد بالحريات العامة - قد اعلن الغاء الاحكام العرفيه الغاء جزئيا فيما يتصل بكيت وكيت ؟

هل كان هذا الاعلان الذى كان يطالعنا فى ظلمات الليل من اله المذياع يقصد به ان يصل الى بورسعيد ، ام كان المذياع يغلق عندما يصل الى اذان اهالى بورسعيد ، لان الطبيعة قد قضت بان يكون بجوارها القناة او يمر بها من وقت لاخر سفينة من السفن الحربية ؟ وماذا يكون الحال يا سيدى اذا انتقل الامر الى منطقة اخرى واعلم ان هناك مناطق اخرى كانت تعتبر مناطق خاصة حين كانت الحرب الاوربية قائمة ، فلما انتهت اصبحت هذه الاعتبارات فى ذمة التاريخ الحربى والعسكرى ؟ .

إما ان يرجع اليها ليتخذ منها سند للفكاك من التصريحات التى تعنت بها الصحف الحكومية وغير الحكومية ، ان قبلته الحكومة على نفسها فلن يقبله هذا المجلس ، لان له كرامة يحافظ عليها .

يقول الامر العسكرى : " نظرا لما قد يترتب على مثل هذه الاجتماعات من احتكاك يخل بالامن والنظام ... ، فما هو هذا الاحتكاك ؟ قيل ... ان رئيس الحكومة وصلته برقيات من ان فريقا من اهالى بورسعيد لا يريدون ان يزورهم رفعه النحاس باشا وقيل ان هذا يجعل الزيارة غير مستحبة ؟ ومتى كانت الزيارة تقع فى مثل هذه الظروف ، فمن واجب الحكومة ان تحتاط للاحتكاك الذى قد يخل بالامن والنظام .

ويستمر فى حديثه قائلا . ليس للحكومة ان ستعين بالاوامر والاحكام العسكرية لمنع زيارة كهذة ، واجبها الاول هو صيانة الامن العام وحماية الافراد مادموا يعملون فى حدود القانون العام فى اى ظرف كانت تقع الزيارة ؟ تقع الزيارة فى ظروف عادية ، الامن فيها مستتب،وتقع فى ظروف توجب الزيارة ، لان البلاد تريد ان تتشاورد وتتناقش فى مصيرها وفى المسائل الكبرى التى تنتظر الحل . فاذا كان يفرض عليها الصمت بالاوامر العسكرية منطقة منطقة . فقد قبرت حريتها الى الابد . فى الوقت الذى يجب فيه ان يسمع رأى البلاد ، يجب ان يوسع فى حرية الاجتماعات ، وان يساعد على حرية المناقشة لا ان تكم الافواه ، وان تعود الاحكام العرفية من جديد بعد ان تغنى المتغنون بأنها رفعت . على ان الاغراض والنوايا لا يمكن ان تختفى ، فالامر العسكرى يمنع الاجتماع لأنه يخشى من الاحتكاك الذى قد يحصل فى هذه المنطقة ، ولكن ما شأن منع صحف القاهرة من نشر هذه الاخبار ، وهى تصدر فى القاهرة لا فى بورسعيد ؟ وما شان الحكومة حين جاء وفد من بورسعيد لزيارة رفعه النحاس باشا يوم ٨ يوليه فيحيل بينه وبين الزياره اكانت الزياره ستقع فى منطقة بورسعيد ويترتب عليها الاحتكاك الذى يخل بالامن العام والنظام ؟ .

لقد كانت الزيارة زيارة افراد داخل منزل ، ومع ذلك منعت : اذن انكشف الامر والغرض من الامر العكسرى . وظهر ان الغرض منه هو الحيلولة بين رفعه النحاس باشا وانصاره فى البلاد وبورسعيد بالذات . والا فكيف يفسر هذا المنع لافراد قدموا من بلادهم وتركوا بورسعيد الى القاهرة ؟ وكيف تركوها ؟ تركوها تعج بالجنود تمشى فى شوارعها الهجانة والمدافع الرشاشة .

رد الاستاذ / عباس الجمل على الاستجواب على النحو الاتى :-

يقول صبرى باشا فى شرح استجوابه : ما هى المميزات والامتيازات التى تختص بـــها مدينة بورسعيد ؟ وساجيب عن هذا السؤال . منطقة بورسعيد هى القاعدة الاولـــى الان ، وهـــى اكبر اهمية من كل قاعدة اخرى . وصبرى باشا يقول : هل اذا مرت سفينة حربية أو تجارية فى قناة السويس تكون منطقة بورسعيد منطقة عسكرية ؟ مرور سفينة او عشر سفن لا تجعل منطقـــة بورسعيد منطقة عسكرية ممتازة . انما صبرى باشا يرى امتلاء بورسعيد بالدبابات والمدرعـــات لو ذهب الى بورسعيد .

هناك العمال المصريون ، ومن اهالى بورسعيد ، فاختير يوم الاحد ٨ يوليه للذهاب الى بورسعيد ، حيث يحاول جمع هؤلاء العمال فى اجتماع عام فى بورسعيد وفى يوم الاحد ، فاذا ما قوبل هذا الاجتماع باجتماع مثله واختلفت اراء العمال فى هذه الاجتماعات ،وهىلا شك مختلفة ، الا تكون النتيجة ان يشتبك هؤلاء العمال .

رد عليه الاستاذ احمد ابراهيم عطاالله . لن يختلف العمال . استكمل أ / عباس الجمـــل حديثة . وبدلا من ان يتجهوا بعد هذا الاشتباك الى اعمالهم ومصانعهم يتجهون الى النيابة متهمين او الى السجون للتحقيق معهم فى مدى الاشتباك وفى الحوادث التى تقع . اختيار يوم الاحد كـــان هو المصيدة لحضور العمال ، حيث .. قطاعة أ / محمد صبرى - هل الامر العســـكرى امـــام الشيخ المحترم ؟ واذا كان امامه هل يراه اقتصر على يوم الاحد ٨ يوليه ، ام شمل الايام التاليـــه له ؟ رد محمود محمد فهمى النقراشى باشا . الاجتماع كان محددا له يوم ٨ يوليه ، والمنع شـــمل هذا اليوم وما بعده .

قال أ / عباس الجمل - واذا كان الاجتماع يوم ٨ يوليه ، واقتصر المنع على هذا اليـــوم وحده - فانه يمكن بعد ذلك ان يكون الاجتماع فى يوم الاحد ١٥ يوليه او ٢٢ يوليه او ٢٩ يوليـــه وهكذا فيمكن التأجيل الى اى يوم احد أخر ومنطقة بورسعيد منطقة عسكرية وشئونها عســـكرية ، وقد حاول صبرى باشا ان يجعل الامر العسكرى بمنع الاخلال بالنظام فى هذه المنطقـــة مخالفـــا لقرار مجلس الوزراء الصادر فى يوم ٩ يونيه سنة ١٩٤٥ .

ولكن هذا الامر العسكرى منطبق تمام الانطباق على قرار مجلس الوزراء دون زيـــادة أو نقص .

يقول " ان الامر العسكرى بالنسبة للنشر استثنى الشـــئون العســـكرية ، امـــا بالنســـبة للاجتماعات فقال انها لا تخضع الا للقانون العام .

ويظهر ان صبرى باشا يفهم فى معنى القانون العام فهما لم يحدده ولم يصفه ويستطرد فى حديثه قائلا : القانون المدنى قانون عام ، والقانون الجنائى قانون عام ، وقانون الانتخابات قانون عام ، وقانون الاحكام العرفية قانون عام ، فحينما يجئ فى تصريح دولة رئيس مجلس الوزراء عبارة " كل ما يخضع للقانون العام " فهذه العبارة حينئذ تشمل كل قانون عام فتشمل قانون الاجتماعات ، والقانون المدنى وقانون العقوبات وقانون الاحكام العرفيه ، لانها كلها من القوانين العامة .

فما معنى ان صبرى باشا يريد ان يتحكم فى الفاظ التصريح ويقول " ان القانون العام الذى استثنى من تصريح دولة رئيس مجلس الوزراء عن الاجتماعات هو قانون الاحكام العرفيه ؟ .

من الذى قال ان القانون العام هو القانون الفلانى وحده دون سائر القوانين . القانون العام كلمة اصطلاحية .....

رد محمد صبرى ابو علم باشا – هل الحكومة تقبل هذا التفسير الذى يريده الشيخ المحترم . ورد الدكتور / عبد الرازق احمد السنهورى – فيما عدا قانون الاحكام العرفية .

واثناء هذه الجلسة سمح للدكتور / عبد الخالق سليم بالكلام فقال – عندما اطلعت على القرار الذى اصدره دولة رئيس الحكومة بمنع رفعه النحاس باشا من زيارة بورسعيد ، عجبت لذلك . وقد ازداد عجبى عندما سمعت دولته يبين للمجلس الاسباب المبررة للمنع . ورجعت بالذاكرة الى سنين مضت ، ايام كان دولة النقراشى باشا طالبا بلندن ، وايام كان معالى مكرم باشا طالبا فى اوكسفورد وكان ذلك على ما اذكر فى سنة ١٩١٠ ، وفى ذلك الحين اجريت الانتخابات لمجلس العموم البريطانى ، وكان المستر تشرتشل وقتئذ وزير الداخلية ، ورأى حزبة – كما رات الحكومة – استمالة جزء من الجزر البريطانية وهو شمال ايرلنده ، وكان اهالى بلفاست من المحافظين المتطرفين ولقد ذهب فى ذلك الحين المسترتشرتشل ليخطب الايرلنديين ، واستغرق خطابه زمنا طويلا . ومع انهم كانوا شديدى الكراهية له ولحزبه ، لم يحدث برغم ذلك اى اعتداء عليه – ثم حدث بعد ذلك بفترة طويلة فى سنة ١٩٢٠ ان اراد المغفور له الزعيم الخالد سعد زغلول باشا زيارة مدن الاقاليم ومن ضمنها مدينة طنطا ، فمنع من ذلك ، وقد بنيت اسباب المنع على نفس هذه الاسباب التى ادلى بها دولة النقراشى باشا الليلة ، من ان فى ذهابه لزيارة هذه المدينة خطرا على الامن العام ، ولذلك قرر منعه تفاديا من حدوث الاخلال بالنظام العام والامن العام . ثم تكرر هذا المنع بعد رجوع الزعيم الخالد من معتقله لنفس هذه الاسباب واستنادا الى هذه الحجة الغريبة التى لم اكن انتظر من دولة النقراشى باشا ان يتذرع بها . ويستمر الدكتور عبد الخالق سليم فى حديثة – اقول لقد اجريت الانتخابات الانجليزية ودارت فى بلاد وموانى

حربية كدوفر ويلموث وغيرها ، وكان الخطباء من شتى الاحزاب ، ومن بينهم الشيوعيون الذين تذكرون حضراتكم ما كان يقال عنهم ، حتى ان روسيا عندما ارادت ان تشترى بعض اقطاننا لم يتمكن مندوبها من دخول البلاد ، واجبروا وقتئذاك على ان يبقوا فى سفينه باحدى الموانى تفاديا من الاصطدام بشعور الاستياء الذى كان يسود العالم يومئذ وبالرغم من ذلك فقد جرت معركة الانتخابات فى الموانى الحربية ، ولم يمنع واحد من هؤلاء ان يخطب كما يشاء ويريد ، ولم يقل احد ان ذلك يؤثر فى المجهود الحربى ، بل ولم يقل وزير الداخلية إن الاجتماعات والخطابات تهدد الامن العام فيجب منعها .

فرد الاستاذ عباس محمود العقاد لقد اعتقل السيراوزوالدموزلى ، ومنعت اجتماعات حزبة ردد / عبد الخالق سليم - ذلك لانه كان رئيس حزب الفاشست ، وكان من رايه عدم دخول انجلترا الحرب ضد المانيا وكان اعتقاله اثناء الحرب . اما الان وقد انتهت الحرب الاوربية ، فيجب الا تتمسك الحكومة بالاحكام العرفيه ، فتمنع الاجتماعات مادمنا بعيدين عن الحرب بل وما هو المانع من ان يذهب رؤساء الاحزاب الى البلاد التى يريدون زيارتها ويخطبون بما يشاءون ؟ هل تريد الحكومة بهذا المنع ان تقول انها عاجزة عن المحافظة على الامن فى بورسعيد ؟ انى شخصيا لا اقبل ان يعزى ذلك الى الحكومة مهما يكن رأيى فى سياستها . لقد جرت الانتخابات السابقة فى كافة انحاء البلاد ، وخطب الخطباء بما يريدون ، فهل تمسك الحاكم العسكرى بسلطته ومنع المتنافسين من الخطابة ؟ وهل اذا فرض وكان الوفديون قد دخلوا الانتخابات ، فهل كانوا يمنعون فى هذه الحالة من زيارة بورسعيد أو غيرها من البلاد ؟

اظن ان دولة رئيس الحكومة يوافقنى على ان الوفديين لو كانوا دخلوا الانتخابات ، لمانعوا من دخول البلاد التى يريدون زيارتها فرد عليه محمد صبرى ابو علم - من اين لك هذا ؟

فقال الدكتور /عبد الخالق سليم - من كلام رئيس الحكومة ، وعلى كل حال فقد كنت افضل ان يسمح لرفعه النحاس باشا بالذهاب الى بورسعيد ، وبخاصة ان الحرب الاوربيه قد انتهت ما الذى يخيفنا من هذا والانجليز انفسهم لا يخشون من المصادمات بسبب اجراء الانتخابات ؟ لقد كنت اود ان يسمح لرفعه النحاس باشا ان يذهب الى حيث يريد ، ومن واجب الحكومة ان تحافظ عليه اذا كان هناك داع للمحافظة ، ومن اول واجباتها المحافظة على الامن العام .

اما ان نقول ان ذهاب النحاس باشا الى بورسيد يؤدى الى الاخلال بالنظام والامن العام ، فانى اخشى ان يكون هذا القول غير منطبق على الحقيقة والواقع ولذلك فانى اسف جدا لاسف ان الذى يمنع رفعه النحاس باشا انما هو دولة النقراش باشا بالذات .

يتضح لنا ان الحكومة تتغنى بالحرية فقط ولا تسلك ايا من السبل للوصول اليها ، وانما تحاول جاهدة سلب بل واهدار الحرية ، والحكومة عندما تريد اقتناص الحرية فى مهدها تلجأ الى عبارات – مرنه تحمل من الغموض والابهام ما يساعدها فى اقتلاع الحرية من جذورها – فالحكومة تتفنن فى خلق الحجج التى تقضى على حرية الاجتماع وتستغل الفاظا وعبارات وتطوع القوانين فى تنفيذ اغراضها ، تستخدم احيانا شعار وقاية النظام الاجتماعى واحيانا المحافظة على النظام العام ، واحيانا اخرى فى حدود القانون العام وتستغل الظروف وترفع راية الاحكام العرفيه ، والحكومة دائما تحتفظ فى جربها بالكثير من الوسائل والعبارات ما يقضى على الحرية من اساسها تنشد بها عند اللزوم .

وكذلك اثارت عبارة وقاية النظام الاجتماعى خلافا كبيرا بين الفقهاء وكانت مثار لجدل كبير على صفحات الجرائد .

اشار السيد صبرى فى جريدة الاهرام فى ١٩٤٦/٨/٥ ان وجهة نظر رئيس مجلس الشيوع د / محمد حسنين هيكل – ان عبارة وقاية النظام الاجتماعى الواردة بالمادة او غيرها قد اضيفت على سبيل الاستثناء وهى مخالفة بطيعتها للنظام الديمقراطى وعلى ذلك يقتصر مدلولها على الشيوعية .

وقال رئيس الشيوخ – محمد حسنين هيكل فى جريدة الاهرام فى ١٩٤٦/٨/٦ ان النظام الاجتماعى القائم على اساس ديمقراطى لا يهدده الرأى الحرفى اية مسألة اقتصادية او سياسية أو اجتماعية ، وانما يهدده الالتجاء الى القوة لاحلال نظام اخر محله .

وفى جريدة الاهرام فى ١٩٤٦/٧/١٧ قال رئيس لجنة قضايا الحكومة بالنيابة عن الحكومة يرد على زعيم المعارضة وذكر ان وقاية النظام الاجتماعي حق دستورى وانه يقرر بأسم الحكومة انها اذا اساءت استخدام حقها الدستورى فالقضاء مختص بالزامها بالتعويض فرد صبرى باشا بانه الحرية لا تعوض بمال فاجاب رئيس القضايا بان نظام الدولة اغلى من جميع الحريات .

وكذلك تعجب استاذنا الدكتور / محمد عصفور من استعمال عبارة وقايـــة النظام الاجتماعى ذلك فى قوله " لا اعرف ان دستورا من الدساتير استعمل عبـــارة وقاية النظام الاجتماعى على النحو الذى استعملها الدستورى المصرى الصادر فـــى ١٩٢٣ فلقد ضمنت هذه العبارة فى ثلاثة نصوص من نصوص الدستور يعالج اثنان منها حرية الصحافة والاجتماع ويعالج الثالث حق تسليم اللاجئين ولقد وردت هـــذه العبارة فى باب الحريات – كقيد ثقيل على حريتين اساسيتين لا يمكن ان تســـتقيم الحياة السياسية الشعبية بدون اطلاقهما" .

لذلك احسن المشروع الدستورى صنعا عندما استبعد هذا القيد مـــن نـــص المادة ٥٤ من دستور ١٩٧١ الحالى والتى اقرت حرية الاجتماع العـــام ، ولكـــن للاسف اخضع الدستور هذه الحرية لاحكام القانون ، وما اكثر القوانين التى تنتـــهك الحريات فقد سبق ان اوضحنا القيود التى وضعها قانون الاجتماعات العامة علـــى حرية الاجتماع العام ، فقد تناسى هذا القانون انه خلق لتنظيم هذه الحرية لا لتكبيلها بالقيود والقضاء عليها .

النصوص الدستورية التى نظمت الظروف الاستثنائية :-

نظم الدتسور المصرى الصادر فى عام ١٩٧١ حالات الضرورة فى بعض نصوصه المادة ٧٤ ، المادة ١٠٨ ، المادة ١٤٧ ، المادة ١٤٨ وهذه المواد تكفلـــت بوضع الحلول التشريعية لمواجهة الظروف الاستثنائية ، وان كانت هذه المواد لـــم تتعرض لحرية الاجتماعات العامة ، الا ان وضع هذه المواد موضع التطبيق يؤدى الى توسيع سلطات الضبط الادارى مما يؤثر بطريقة غير مباشرة علـــى ممارســـة هذه الحرية بالتضييق عليها لذا سنتناول هذه النصوص بشئ من التوضيـــح لبيـــان مدى اتساع سلطات الضبط الادارى على حساب حرية الاجتماعات العامة .

مادة ٧٤ :-تنص هذه المادة على ان " لرئيس الجمهورية اذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية او سلامة الوطن او يعوق مؤسسات الدولة عن اداء دورها الدســـتورى ان

يتخذ الاجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ، ويوجه بيان الى الشعب ، ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من اجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها " .

فى بادئ الامر نود ان نوجه الى ان هذه المادة مستحدثة فى الدستور الحالى ١٩٧١ حيث انه لا يوجد لها مثيل فى الدساتير المصرية السابقة ، وهى جاءت نقلا عن المادة ١٦ من الدستور الفرنسى الصادر فى اكتوبر ١٩٥٨ فى عهد الجنرال ديجول ، رغم ما بينهما من مفارقات نوضحها فى حينه .

تعالج هذه المادة الظروف الاستثنائية ، وقد خولت لرئيس الجمهورية سلطات واسعة ، اذا انها اعطته السلطه فى اتخاذ الاجراءات السريعة ، دون تحديد لهذه الاجراءات ، ومن ثم يستطيع ان يمارس اختصاصات السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ، فيمكن ان تتخذ هذه الاجراءات صورة تشريعات أو قرارات ضبطية . وعليه يجوز له ان يغير التشريعات واللوائح القائمة او ينظم موضوعات احال الدستور امر تنظيمها للقانون العادى ،وفى رأى البعض قد يوقف العمل ببعض نصوص الدستور ولكن دون وقفه او تعديله ، ومن ثم يجوز لرئيس الجمهورية بناء على ذلك ان يقيد الحريات العامة التى كفلها الدستور ومنها حرية الاجتماعات العامة . [١]

الا ان اتخاذ هذه الاجراءات السريعة خصه المشرع الدستورى بعدة شروط منها موضوعية واخرى شكلية .

<u>الشروط الموضوعية</u> :تتمثل اولا فى قيام خطر ، الا انه يجب ان يكون هذا الخطر جسيما ،وجسامة هذا الخطر تتبين من كون المادة ٧٤ تمثل تشريعا استثنائيا

---

[١] د / محمد شريفاسماعيل سلطات الضبط الادارى فى الظروف الاستثنائيه - المرجع السابق - ص ٤٠٠ .

ينظم ظروف استثنائية ، وسبق ان ذكرنا . [1]ان من اركان توافر حالة الظـــروف الاستثنائية وجود خطر جسيم ومفاجئ ومن ثم يجب ان يكون الخطر جســيما بــل ومفاجئ وعليه يجب ان يكون الخطر حقيقيا لا وهميا ، بالاضافة الى انه يجــب ان يكون خطراً حالاً حيث اشترط الدستور قيام الخطر اذ نص " اذا قام خطــر " ، الا ان تقدير جسامة الخطر وكونه حالا من عدمــه يدخــل فــى اختصــاص رئيــس الجمهورية باعتباره الرئيس الاعلى للدولة المسئولة عن سلامتها وامنها . [2]

ومن الشروط الموضوعية ان يصدر عن الخطر تهديد للوحدة الوطنيــة أو سلامة الوطن أو اعاقة مؤسسات الدولة عن اداء دورها الدستورى ، ويكفى هنا ان يصيب التهديد أى منهما فلا يشترط ان يصيبها التهديد جميعا .

<u>الشروط الشكلية</u> :- تتمثل فى قيام رئيس الجمهورية بتوجيه بيان الى الشــعب ، يوضح فيه الخطر الطارئ والاجراءات التى اتخذها لمواجهته ، وينشر هذا البيــان فى الجريدة الرسمية باعتبارها وثيقة رسميــة .

ومن الشروط الشكلية ايضا اجراء استفتاء شعبى على مــا اتخــذه رئيــس الجمهورية من اجراءات، ويجب ان يتم هذا الاستفتاء خلال ستين يوما من اتخــاذ الاجراءات الا ان المادة ٧٤ لم ترتب اى جزاء لعدم اتباع هذا الشرط ، الا انه مــن مقتضى القواعد العامة عدم نفاذ هذه الاجراءات اذا لم يتم الاستفتاء ، فشرعية هــذه الاجراءات يستمد من الاستفتاء فاذا وافق عليه الشعب طبعت بطابع الشــرعية . [3] ولم تشترط المادة ٧٤ لاتخاذ الاجراءات السريعة غير هذه الشروط وذلــك علــى

---

[1] راجع ص ٥٣٩ من هذا الفصل .

[2] د . محمد شريف اسماعيل - المرجع السابق - ص ٣٨٧ وما بعدها .

[3] د . سليمان الطماوى - النظرية العامة للقرارات الادارية - دراسة مقارنة ، الطبعة الخامسة ، القاهرة . دار الفكر العربى ، سنة ١٩٨٤ - ص ٤٨٥ ، ٤٨٦ .

خلاف المادة ١٦ المقابلة لها فى الدستور الفرنسى حيث شددت فى الشروط الموضوعيةوالشكلية فقيدت سلطات رئيس الجمهوريةاكثر مما فعلت المادة ٧٤ . [١]

وقد ذهب استاذنا الدكتور / عاطف البنا مع القضاء ومع جانب من الفقه الى ان الاجراءات التى يتخذها رئيس الجمهورية بناء على هذه المادة اذا كانت قرارات تنظيمية عامة فانها تعتبر قرارات لها قوة القانون وتخضع لرقابة القضاء الادارى ، والاستفتاء الذى يجرى على هذه الاجراءات ما هوالا تأييد سياسى لا يغير من الصفة الادارية لهذه القرارات . وذلك تاسيسا على ان المادة ٧٤ صريحة فى دلالتها على اشتراط قيام خطر جسيم، فهى لا تعدو ان تكون تطبيقا لنظرية الضرورة او الظروف الاستثنائية المنظمة بقانون . [٢]

وقد ذهب رأى من الفقه الى ان القرارات التى تصدر بناء على المادة ٧٤ سواء قرار اللجوء الى هذه المادة او القرارات و التدابير المتخذه بالتطبيق لاحكامها تعتبر جميعها من اعمال السيادة وتتحصن ضد رقابة القضاء ، لخضوعها للرقابة الشعبية مباشرة نتيجة الاستفتاء الذى يجرى خلال ستين يوما من اتخاذها . [٣]

بينما فرق رأى اخر بين قرار رئيس الجمهورية باللجوء الى تطبيق المادة ٧٤ وبين القرارات والتدابير التى تتخذ بالتطبيق لها فاعتبر الاول من اعمال السيادة

---

[١] من الشروط الموضوعية التى اشتراطتها المادة ١٦ من الدستور الفرنسى ولا يوجد لها نظير فى المادة ٧٤ اشتراط ان ينشا عن الخطر انقطاع سير السلطات العامة الدستورية سيرا منتظما ، هذا بالاضافة الى شروط شكلية اخرى اشترطها المادة ١٦ مثل التشاور مع الوزير الاول ورئيس مجلسى البرلمان والمجلس الدستورى قبل اصدار الاجراءات الاستثنائية .

[٢] استاذنا الدكتور / عاطف البنا - الرقابة القضائية على دستورية اللوائح ــ المرجع السابق ص ٦٦ وما بعدها .

[٣] استاذنا الدكتور / طعيمة الجرف - مبدأ المشروعية - المرجع السابق - ص ١٧٣ ، ود / كامل ليلة . كلمة القاها فى مجلس الشعب - مضبطة المجلس - الجلسة الثالثة للاجتماع غير العادى فى الفصل التشريعى الثالث فى ١٩٨١/٩/١٣ ص ٨ .

دون غيره ويخرج بالتالى من اختصاص القضاء الادارى ، وذلك تأسيسا علـــى ان ذلك يتفق مع خصائص اعمال السيادة التى حددتها المحكمة الادارية العليا فهو قرار يتسم بصفة سياسية بارزة ويصدر عن السلطة التنفيذية بوصفها سلطة حكـــم لـــها سلطة عليا لتحقيق مصلحة الجماعة السياسية كلها والسهر على احـــترام الدســـتور وتأمين سلامة الدولة وامنها فى الداخل والخارج ، وتأسيسا ايضا على أن مجلـــس الدولة الفرنسى قد اضفى وصف اعمال السيادة على قرارات رئيـــس الجمهوريـــة باعلان اللجوء الى المادة ١٦ من الدستور الفرنسى ، وتأسس هذا الرأى كذلك على ان رئيس الجمهورية هو وحده الذى يملك تقدير قيام خطر يهدد الوحدة الوطنيـــة أو سلامة الوطن او يعوق مؤسسات الدولة عن اداء دورها الدستورى . [١] اما الثانيـــه يضفى عليها الصفة الادارية .

ومن جانبا فاننا نؤيد الاتجاه الذى يرى ان جميع التدابير والاجراءات التـــى تصدر من رئيس الجمهورية طبقا للمادة ٧٤ تعتبر قرارات ادارية تخضع لرقابـــة القضاء الادارى وذلك تاسيسا على ان المادة ٧٤ لا تعدو أن تكـــون صـــورة مـــن صور الضرورة أو الظروف الاستثنائية المنظمة بنصوص قانونية ، شـــأنها شـــان النصوص المنظمة للتفويض (م ١٠٨ من الدستور) ولوائح الضرورة التى تصدر فى غيبة البرلمان (م ١٧٤ من الدستور) وحالة الطوارئ (م ١٤٨ من الدستور) ومن ثم يكون لرئيس الجمهورية أن يصدر وفقا للمادة ٧٤ من الدســـتور قـــرارات بقوانين لها قوة القانون ، تتدخل فى التشريع وتعدله . فضلا عمـــا يصـــدرة مـــن قرارات ادارية مما يدخل بطبيعته فى اختصاص السلطة التنفيذية ، وهـــذه وتلـــك قرارات ادارية تخضع لرقابة القضاء الادارى ، والاستفتاء الـــذى يجـــرى علـــى اجراءات المادة ٧٤ هو من قبيل التأييد السياسى الذى لا يغير من الصفة الاداريـــة لتلك القرارات ، ومن ثم فانه يجب الرجوع الى نظرية الضـــرورة أو الظـــروف

---

[١] استاذنا الدكتور / محمد حسنين عبد العال – المرجع السابق – ص ١٥٥ ، ١٥٦ .

الاستثنائية لتفسير سلطات رئيس الجمهورية فى ظل المادة ٧٤[١] ، والى جانب ذلك نضيف ايضا :-

١ – ان المادة ٧٤ لم تشتمل على أى ضمانات اتجاه سلطات رئيس الجمهورية فلم تفرض عليه التشاور مع رئيس الوزراء أو مع رئيس مجلس الشعب ومجلس الشورى ولا مع اى سلطة اعلى ، وذلك كما فعلت المادة ١٦ من الدستور الفرنسى المقابلة لها . وعليه يكون من الاهمية اعتبار القرارات والتدابير المتخذه بالتطبيق لهذه الماده قرارات ادارية ، وذلك حتى تشملها اهم ضمانة للحريات وهى خضوع هذه القرارات للرقابة القضائية .

٢ – خضوع جميع التدابير والاجراءات التى تصدر بناء على المادة ٧٤ لرقابة القضاء الادارى فيه ضمان وحماية للحريات العامة التى من بينها حرية الاجتماع العامة باعتبار ان القضاء الادارى حامى الحريات العامة .

٣ – استقر القضاء الادارى على اضفاء الطبيعة الادارية على الاجراءات والتدابير التي تتخذ تطبيقا لهذه المادة [٢] ولا يغير من هذه الطبيعة الاستفتاء الذى يجرى على هذه الاجراءات حيث ذهبت محكمة القضاء الادارى الى ان الطبيعة الادارية للقرار المطعون فيه لا تتغير بعرضه على الشعب وموافقته عليه لان دور الشعب فى الاستفتاء على مثل هذا القرار وغيره من الاجراءات التى اتخذت لا يعدو ان يكون دورا سياسيا وليس من شأنه التغيير من طبيعتها القانونية ومدى مشروعيتها فاذا كانت لها الطبيعة اللائحية قبل الاستفتاء ظلت لها هذه الطبيعة واذا كانت قد صدرت مشروعة ظلت بعد الاستفتاء كذلك اما اذا كانت قد صدرت غير مشروعة

---

(١) استاذنا الدكتور/عاطف البنا–الرقابه القضائيه على دستورية اللوائح – المرجع السابق – ص٦٧

(٢). حكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ١٦٥٧ لسنة ٣٦ ق الصادر بجلسة ٨٢/٦/٢٩ المؤيد من المحكمة الادارية العليا فى الطعن رقم ١٥٨٥ لسنة ٢٨ ق . ع الصادر بجلسة ١٩٨٥/٩/١٩ . وايدته أيضا المحكمة الدستورية العليا فى الدعوى رقم ٥٦ لسنة ٦ ق الصادر بجلسة ١٩٨٦/٦/٢١ – منشور بالجريدة الرسمية ، عدد ٢٧ فى ١٩٨٦/٧/٣ .

ظلت بعد الاستفتاء مشوبه بذات العيوب فلا يطهرها من هذه العيوب موافقة الشعب عليها ذلك ان الدور السياسى للشعب والذى يمارسه بالاستفتاء لا ينقلب الى دور تشريعى يؤدى الى التغيير من نتيجة هذه الاعمال .

٤ – الرقابة الشعبية الناتجة من هذا الاستفتاء لا تغنى عن الرقابة القضائية حيث ان الواقع العملى المصرى قد اثبت عدم جدوى الرقابة الشعبية ، فهى رقابة غير جادة ولا تجرى فيها اية مناقشات للقرارات المتخذة ، وهى رقابة عاطفية ، وعرضة للتزوير . بالاضافة الى ان دور الشعب ، كما سبق ذكره ، فى الاستفتاء لا يعدو ان يكون دورا سياسيا وليس من شانه التغيير من الطبيعة القانونية لهذه القرارات .

٥ – وان كانت هذه القرارات لها قوة القانون ، باعتبار ان المبادئ القانونية تقضى بان لسلطة الضرورة ان تخالف القوانين القائمة استنادا الى ان الضرورات تبيح المحظورات ، الا ان طبيعتها تظل كما هى قرارات ادارية . [١] تخضع لرقابة القضاء الادارى .

هذا وان كانت المادة ٧٤ لها بعض المزايا القليلة التى تنحصر فى تغطية حالة الظروف الاستثنائية التى تتعرض لها البلاد وقد لا تحتمل الارجاء ، الا ان هذه المادة ينقصها بعض الاحكام التى قد تقلل من خطورتها وذلك بتحديد انواع الاجراءات التى يتخذها رئيس الجمهورية ومداها ، بحيث لا تصل الى تعطيل الحياة النيابية ووقف العمل باحكام الدستور او بعضها . [٢] والى جانب ذلك فنرى ان المادتين ١٠٨ ، ١٤٧ من الدستور فيهما من السلطات

---

[١] استاذنا الدكتور / عاطف البنا – الرقابة القضائية على دستورية اللوائح – المرجع السابق – ص ٦٧ .

[٢] د / محمد محمد بدران – المرجع السابق – ص ٢٠٣ ، ٢٠٤ .

كمنا سنرى التى تمنح للسلطة التنفيذية تكفى للظروف الاستثنائية بجميع احتمالاتـها مما يجعلنا فى غير حاجة للمادة ٧٤ . [١]

مادة ١٠٨ :-

تنص هذه المادة على ان " رئيس الجمهورية عند الضرورة وفى الاحـوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب باغلبية ثلثى اعضائه ان يصـدر قرارات لها قوة القانون ، ويجب ان يكون التفويض لمدة محـددة وان تبيـن فيـه موضوعات هذه القرارات والاسس التى تقوم عليها ، ويجب عرض هذه القـرارات على مجلس الشعب فى اول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض ، فاذا لـم تعـرض او عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال مـا كـان لـها مـن قـوة القـانون ".[٢]

---

[١] وقد لجاء رئيس الجمهورية لهذه المادة فى حالتين عامى ١٩٧٧ ، ١٩٨١، وكان ذلـك بعـد احتواء الاحداث وسيطرة سلطات الامن عليها وبالتالى زوال حالة الخطر ، بالاضافـة الـى ان المؤسسات الدستورية للدولة كانت مستمرة فى اداء دورها الدستورى دون اى توقف ، مما يتضح معه ان رئيس الجمهروية لجاء الى هذه المادة دون توافر شروط اللجوء اليها .
راجع حالة اللجوء الى هذه المادة د / وحيد رأفت ، مقالة مصر وحقوق الانسان - مجلة المحاماه - العددان السابع والثامن سنة ٦٢ سبتمبر واكتوبر سـنة ١٩٨٢ ص ٥٤ ، ٥٥ . ود / محمـد حسنين عبد العال - المرجع السابق - ص ١٤٣ .

[٢] وجدير بالذكر ان هذا النص ليس له مثيل فى دستور ١٩٢٣ ، واول من اقترحه كـان علـى ماهر سنة ١٩٥٣ حيث اقترحه على لجنة اعداد مشروع الدسـتور ، وصـدر دسـتور ١٩٥٦ وصرح بالتفويض التشريعى فى المادة ١٣٦ منه ، وتقرر ذات النص فى دستور ١٩٦٤ المـادة ١٢٠ وفى ظلها صدر القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٦٧ بتفويض رئيس الجمهوريـة فـى اصـدار قرارات لها قوة القانون خلال الظروف الاستثنائية ، وقد تعرض هذا القانون لانتقاد الفقـه لعـدم تحديد موضوعات التوفيض وعدم تحديد مدة التوفيض ، وقد صدر فى ظـل المـادة ١٠٨ مـن دستور ١٩٧١ عدة قوانين لتفويض رئيس الجمهورية فى مجالات متعددة راجع فى كل ذلـك د / زكريا عبد الحميد - حالة الطوارئ - المرجع السابق - ص ٥٥٩ : ٥٦١ ، د / محمد شريف=

نظمت هذه المادة نوعا من لوائح الظروف الاستثنائية التى تؤثر على الحريات العامة التى من بينها حرية الاجتماعات العامة هذا النوع هو اللوائح التفويضية ، ويقصد بها القرارات الادارية التى لها قوة القانون ، الصادرة من السلطة التنفيذية بناء على تفويضها من قبل السلطة التشريعية فى شأن المسائل الداخلة فى اختصاصها ، ويترتب عليها كافة الاثار المترتبة على القوانين العادية ، ويطلق عليها عادة المراسيم بقوانين .

وتشترط المادة ١٠٨ للتفويض عدة شروط نوضحها فيما يلى :-

(١)توافر شروط الضرورة ، حيث تضمن النص " عند الضرورة وفى الاحوال الاستثنائية "وهذه الضرورة متروك تقديرها لمجلس الشعب ،ويرى البعض[١]أن هذا التقدير يخضع لرقابة القضاء ، الذى له أن يحكم بعدم دستورية قانون التفويض ، اذا تبين عدم توافر شروط الضرورة التى تجيز التفويض التشريعى

(٢)أن يكون التفويض من مجلس الشعب باغلبية ثلثى اعضاء المجلس .

(٣)أن يكون التفويض لمدة محددة .

(٤)بيان موضوعات التفويض والاسس التى تقوم عليها . تستلزم المادة ١٠٨ بيان الموضوعات التى يجوز لرئيس الجمهورية تنظيمها بقرارات بقوانين ، وعليه لا يجوز تفويض سلطة التشريع كاملة ، لان ذلك يعد تنازل البرلمان عن اختصاصه ، وهو لا يملك ذلك وعليه ينبغى ان يكون التفويض محدد النطاق بالاضافة الى بيان الاسس الواجب مراعاتها حال اصدار رئيس الجمهورية قرارات بقوانين فى المجالات التى اذن له قانون التفويض بتنظيمها . [٢]

= اسماعيل - سلطات الضبط الادارى فى الظروف الاستثنائية ــ المرجع السابق - ص ٣٨٢:٣٧٨ .

[١] د / محمود حافظ - القرار الادارى - دراسة مقارنة سنة ١٩٨٥ - دار النهضة العربية - ص ٢٧٤ .

[٢] د / فتحى فكرى - اختصاص المحكمة الدستورية - المرجع السابق - ص ٩٩

وفى تحديد الحدود الموضوعية للتفويض اتجه الرأى الغالب فى مصـــر ، إلى أنه لا يجوز أن يرد التفويض على مسائل داخلة فى المجال المحجوز للقانون . وذلك لان الدستور ذاته يتطلب صدور قانون بشانها بحيث يتعيـن علـى السـلطة التشريعية أن تقوم بنفسها بتنظيم تلك المسائل ويكون التفويض فى غير هذا المجـال المحجوز للقانون ، على أن يقيد بموضوعات معينة . [١]

والواقع أن قانون التفويض قد ينص صراحـــة علـى اسـتبعاد المسـائل المحجوزه للتشريع من نطاق هذا التفويض ، وهنا لا تثور مشكلة اذ يملك القضـاء الادارى الغاء اللوائح التفويضية التى تتجـاوز حـدود التفويـض بـالتدخل فـى الموضوعات المخصصة للقانون .

إلا أنه قد ينص قانون التفويض صراحة على المسائل التى ستكون محـل تنظيم من جانب السلطة التنفيذية ، ويدرج فيها بعض الامـور المحجـوز أصـلا للسلطة التشريعية ، وهنا نكون أمام قانون غير دستورى ، والقضاء الادارى فـى مصر يملك فحص دستورية القانون والامتناع عن تطبيقه أو عن تطبيـق اللائحـة المستندة اليه اذا استبان له مخافته للدستور . وفى ذلك تقول المحكمة الادارية العليا أنه " لو صح قيام هذا التفويض غير الدستورى ... ، فان اللائحة التـى صـدرت بناء عليه تكون اذن مجردة من قوة القانون ، وبذلك يكون حقيقيا على القضـاءأن يمتنع عن تطبيق قانون التفويض . ولو صح أنه كذلك ، كما يسمك عن نفاذ حكـم اللائحة التفويضية . [٢]

---

[١] استاذنا الدكتور / عاطف البنا - الرقابة القضائية على دستورية اللوائح - المرجع السابق ـ ص ١٨٤ .

[٢] حكم المحكمة الادارية العليا - مجموعة س ١٢ رقم ١٤٨ فى جلسة ١٩٦٨/٦/٢٩ - ص ١١٢٦ .

من الملاحظ أن القرارات بقوانين الصادرة تطبيقا لقانون التفويض رقم ١٥ لسنة ١٩٦٧ تقدم لنا نموذجا لتجاوز تلك القرارات للنطاق المرسوم لها ، فبرغم أن هذا القانون قد وسع من مجال التفويض ، فقد فوض رئيس الجمهورية فى إصدار قرارات بقوانين فى جميع الموضوعات التى تتصل بأمن الدولة وسلامتها وتعبئة كل امكانياتها البشرية والمادية ودعم المجهود الحربى والاقتصاد الوطنى وبصفة عامة فى كل ما يراه ضروريا لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية ، فرغم هذا التوسع فى مجال التفويض نجد أن السلطة التفنيذية قد تجاوزت هذا المجال فى العديد من الاحيان ، ومن امثلة ذلك القرار بقانون رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩باعادة تشكيل الهيئات القضائية ، والذى تم من خلاله عزل بعض رجال القضاء بالمخالفة للنصوص الدستورية وضمانة عدم العزل لرجال الهيئة القضائية ، وقد أدن القضاء هذا القرار اكثر من مرة ووصفه انه جاء " مجرداً من قوة القانون " . [١]

٥ – الرجوع إلى البرلمان : الزمت المادة ١٠٨ رئيس الجمهورية عندما يصدر اللوائح التفويضية ، العودة الى صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع بعد انتهاء مدة التفويض ، ليراقب مدى اتفاق ما صدر من قرارات فى فترة التفويض مع قانون التفويض ، وقد الزم النص العرض على البرلمان فى اول جلسة له بعد انتهاء التفويض . وقد ذهب البعض – وبحق – بانه لا يكفى مجرد كشف يتضمن تعداد لهذه القرارات ، بل يجب ان يقدم إلى البرلمان كل ما أصدره رئيس الجمهورية من النصوص التشريعية فى نصها الكامل ، وذلك حتى يعمل المجلس رقابته كاملة . [٢]

---

[١] محكمة النقض – مدنى – ١٩٣٣/٤/١٩ – م (٤٢) ص ٥٣٩ .
محكمة النقض مدنى ١٩٧٤/٣/٧ – م (٢٥) ص ٦٠ .
[٢] د / فتحى فكرى – اختصاص المحكمة الدستورية – المرجع السابق – ص ١٠٠ .

واللوائح التفويضية التى يصدرها رئيس الجمهورية طبقـــا للمـــادة ١٠٨ ، يكون لها قوة القانون ، وتحتفظ هذه اللوائح بقوة القانون حال عرضها على مجلـس الشعب فى أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض ، وموافقته عليها ، وبموافقة مجلـس الشعب عليها تصبح لها قوة القانون وطبيعته . إلا أن هذه اللوائح تفقد قوة القـانون وتعود الى طبيعتها كقرارات ادارية تنظيمية فى حالتين :-

الاولى : اذا انتهت مدة التفويض ولم يتم عرضها على مجلس الشعب فى أول جلسة بعد انتهاء المدة .

الثانية : فى حالة عرضها على المجلس الا انه يرفضها ولا يقرها . وتزول قـــوة القانون عن اللوائح التفويضية فى الحالة الاولى من التاريخ الذى كان من الواجـب عرض هذه اللوائح على البرلمان ، وفى الحالة الثانية من تاريخ رفض البرلمان .

إلا أن المشكلة تثور فى حالة عرض اللوائح على البرلمان دون إبداء الرأى فيها ، والراجح أن تلك اللوائح مع احتفاظها بطبيعتها اللائحية ، تظـــل لـــها قـــوة القانون واثاره ، وذلك تاسيسا على أن السلطة التنفيذية قد وفت بالتزامها الدستورى بالعرض على السلطة التشريعية فى الموعد المحدد ، كما وأن نـــص المـــادة ١٠٨ يكشف عن زوال قوة القانون فى فرضين . عدم العرض على البرلمان عقب انتهاء مدة لتفويض ، ورفض البرلمان للقرارات بالقوانين التى اصدرها رئيس الجمهورية استنادا الى قانون التفويض والقول بغير ذلك يضيف الى النص الدستورى فرضـــا ثالثا لم تتجه اليه إرادة السلطة التأسيسية . [١]

وقد استقر القضاء الادارى على أن اللوائح التفويضية هى ــ اخذ بالمعيـار الشكلى – قرارات ادارية تخضع لرقابته ، الذى يملك الغاءها أن هى خالفت قـانون

---

[١] د / مصطفى أبو زيد فهمى - الدستور المصرى - ١٩٩٦ - ص ٤٦٥ ود / فتحى فكرى - اختصاص المحكمة الدستورية - المرجع السابق - ص ١٠٢ .

التفويض أو القواعد الدستورية . أما بعد موافقة البرلمان على هذه اللوائح أو التصديق عليها فأنها تتحول الى قوانين وتخضع لنظامها القانونى . [1]

مادة ١٤٧ :

تنص على انه " اذا حدث فى غيبة مجلس الشعب ما يوجب الاسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير ، جاز لرئيس الجمهورية ان يصدر فى شأنها قرارات لها قوة القانون .

ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها اذا كان المجلس قائما ، وتعرض فى اول اجتماع له فى حالة الحل او وقف جلساته ، فاذا لم تعرض زال باثر رجعى ما كان لها من قوة القانون دون حاجة الى اصدار قرار بذلك ، واذا عرضت ولم يقرها المجلس زال باثر رجعى ما كان لها من قوة القانون الا اذا رأى المجلس اعتماد نفاذها فى الفترة السابقة او تسوية ما ترتب على اثارها بوجه اخر " . [2]

وقد نظم هذا النص لوائح الضرورة التى يصدرها رئيس الجمهورية فى غيبة البرلمان ، وذلك بخلاف لوائح الضرورة التى تصدر منه طبقا للمادة ٧٤ سالفة الذكر حيث يكون البرلمان قائم ، وبخلاف لوائح الضرورة التى تصدر من السلطة التنفيذية خارج نطاق النصوص طبقا للنظرية القضائية فى الظروف الاستثنائية . [3]

---

[1] استاذنا الدكتور / عاطف البنا - الرقابة القضائية على دستورية اللوائح - المرجع السابق - ص ١٩٣ .

[2] من الجدير بالذكر ان الدساتير المصرية قد درجت منذ دستور ١٩٢٣ على مثل هذا النص وذلك بخلاف المادة ١٠٨ الخاصة باللوائح التفويضية .

[3] راجع اركان لوائح الضرورة فى الظروف الاستثنائية خارج نطاق النصوص ص ٣٠ من هذا المبحث . راجع استاذنا الدكتور / عاطف البنا - الرقابة القضائية - المرجع السابق - ص ١٣٥

ويقصد بلوائح الضرورة اللوائح التى تصدرها السلطة التنفيذية لمواجهة ظروف استثنائية طارئة تقتضى الاسراع فى اتخاذ تدابيرغيرمحتملةالتأخير بهدف المحافظة علىسلامةالدولةوكيانها،ويسبغ الدستورعلىهذاالنوع من اللوائح قوةالقانون علىالرغم مما قد تتضمنه من خروج على القانون لمواجهة الظروف الاستثنائية التى دعت الى صدورها . [1]ولوائح الضرورة هذه يحكمها بعض الشروط والقيود المحددة لنطاقها وتنحصر فيما يلى:-

١ – تصدر فى غيبة مجلس الشعب ، فلا مبرر لاصدارها بواسطة السلطة التنفيذية فى انعقاد المجلس وغياب مجلس الشعب قد يرجع الى حلة ، أو حلول العطلة البرلمانية أو صدور قرار بوقف جلساته.والفرض الاخير استحدثه دستور ١٩٧١ .

٢ – يجب توافر الحالة الاستثنائية أو الاستعجال وذلك بالنص " ما يوجب الاسواع فى اتخاذ تدابر لا تحتمل التأخير " فعلاوة على غياب البرلمان يتعين توافر الضرورة لكى يستخدم رئيس الجمهورية المادة ١٤٧ من الدستور . [2]

٣ – تلتزم السلطة التنفيذية ، اذا ما استخدمت المادة ١٤٧ ، أن تعرض ما اصدرته من قرارات بقوانين بمقتضى هذه المادة على البرلمان فى أول اجتماع له عقب بدء الدورة البرلمانية الجديدة أو انتهاء وقف جلسات المجلس أو تشكيل المجلس الجديد نتيجة للحل . واذا لم تلتزم السلطة التنفيذية بواجبها بعرض القرارات بقوانين التى اصدرتها بمقتضى المادة ١٤٧ على المجلس زالت عنها قوة القانون من تاريخ صدورها ، فزوال قوة القانون تتحقق بأثر رجعى ، خلافا للوائح التفويضية التى تفقد قوة القانون فى المستقبل فحسب ، وهذه النتجية تتحقق بقوة القانون ، دون صدور قرار من البرلمان بذلك . [3]

---

[1] د / ممدوح مصطفى – المرجع السابق – ص ٢٢٩ ، ٢٣٠ .

[2] راجع شروط توافر حالة الضرورة ص٥٠٤من هذه الرسالة .

[3] د / فتحى فكرى – المرجع السابق – ص ١١٠ .

اما اذا نفذت السلطة التنفيذية التزامها بعرض هذه القرارات بقوانين على البرلمان ، فاذا وافق البرلمان عليها فهنا لا تثور أى مشكلة فلا تزول عنها قوة القانون ، وكذلك لا تثور أى مشكلة اذا رفضها المجلس فهنا تزول عنهاقوة القانون بأثر رجعى ، وذلك مثل عدم العرض ، الا أن المادة ١٤٧ أناطت للبرلمان الحقفى اعتماد نفاذها ، مراعاة لبعض الاوضاع والحقوق التى اكتسبت استنادا اليها ما يعنى أنه فى هذه الحالة تزول قوة القانون فى المستقبل وحده دون أن تمتد الى الماضى .

الا أن المشكلة تثور اذا ما نفذت السلطة التنفيذية التزامها بالعرض على البرلمان ، الا أن البرلمان لم يفصح عن رأيه فيها ، ويتبين أهمية هذه الحالة نتيجة أن الدستور أغفل التطرق إلى بيان أى قيد زمنى لاعلان البرلمان إقراره أو رفضه لهذه القرارات بقوانين التى صدرت فى غيبته .

فذهب رأى من الفقه الى أنه فى هذه الحالة اذا طالت مدة العرض على المجلس دون أن يبدى رأيه فأنها تعتبر مرفوضه ، ويأخذ على هذا الرأى أنه يفتقر إلى سند دستورى ، فالدستور لم يقرر زوال ما لهذه اللوائح من قوة القانون الا فى حالتين اثنين فقط وهما حالتا عدم العرض أو عدم الموافقة الصريحة من مجلس الشعب ، هذا بالاضافة إلى أن هذا الرأى لم يحدد معيار الاطالة مدة العرض فلم يحدد المدة المعقولة.[١]

ويذهب رأى آخر إلى أن هذه القرارات تظل محتفظة بقوتها القانونية ونفاذها حتى يبدى فيها مجلس الشعب رأيه صراحة مهما طالت مدة صمته طالما أن

---

[١] د / سليمان الطماوى – النظرية العامة للقرارت الادارية – دراسة مقارنة ــدارالفكرالعربى ــ القاهرة ــ الطبعة الخامسة١٩٨٤– ص ٤٦٨ .

المشرع الدستورى لم يحدد سلفا حداً اقصى للمدة التى يجب على المجلس أن يبدى رأيه فيها. [1]

ومن جانبا نرى أنه لما كانت هذه القرارات تصدر لمواجهة حالة الاستعجال التى تطرأ اثناء غياب مجلس الشعب ، فانه عند عرض هذه القرارات على المجلس ولم يبد فيها رأى فأننا نرى استمرار العمل بهذه القرارات بشرط بقاء حالة الاستعجال اما اذا زالت حالة الاستعجال ولم يبد المجلس رأيه فانه يجب زوال اثر هذه القرارات بالنسبة للمستقبل مع بقاء اثارها على الماضى .

مادة ١٤٨ :

تنص على أن " يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين فى القانون . ويجب عرض هذا الاعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوما التالية ليقرر ما يراه بشأنه . واذا كان مجلس الشعب منحلا يعرض الامر على المجلس الجديد فى أول اجتماع له . وفى جميع الاحوال يكون اعلان حالة الطوارئ لمدة محددة ، ولا يجوز مدها الا بموافقة مجلس الشعب " .

وطبقا لهذا النص فان اعلان حالة الطوارئ وأنهاؤها يكون بقرار من رئيس الجمهورية ، ويجب أن يتضمن قرار إعلان حالة الطوارئ ، بيان الحالة التى أعلنت بسببها ، وتحديد المنطقة التى تشملها ، وتحديد تاريخ بدء سريانها ومدتها ، ويجب عرض هذا القرار على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوما التالية ليقرر ما يراه ، فاذا كان المجلس منحلا يعرض القرار على المجلس الجديد

---

[1] د / محمود محمد حافظ – القرار الادارى – دراسة مقارنة ـ دارالنهضة العربية ـ القاهرة سنة١٩٨٥ – ص ٢٧٤ . د / سليمان الطماوى – السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفى الفكر السياسى الاسلامى – سنة ١٩٧٩ – ص ٧٦ حيث اشار سيادته الى أن الدساتير لاتحدد عادة مدد قصوى للبرلمان لتبدى رايها فى مراسيم الضرورة ولهذا فان معظم تلك المراسيم تظل نافذة سنين طويلة دون أن يبدى البرلمان رأيه فيها .

فى اول اجتماع له ، واذا لم يعرض القرار او عرض ولم يقره المجلس اعتـــبرت حالة الطوارئ منتهية .

ولا يجوز مد المدةالتى يحددها قرار اعلان حالـــة الطـــوارئ الا بموافقـــة مجلس الشعب ، وتعتبر حالة الطوائ منتهية من تلقاءنفسها اذا لم تتم هذه الموافقـــة قبل نهاية المدة .

الا أنه يجب أن يكون قرار اعلان حالة الطوارئ وفقا للقانون ، وعليه فان الدستور لم يفوض السلطة التنفيذية اختصاصات من حيث اعلان حالة الطـوارئ او السلطات التى تمنح لهذه السلطة لمواجهة حالات الضرورة أو الظروف الاسـتثنائية الا فى الحدود التى ينظمها المشرع . ولقد منح قانون الطوارئ رقـــم ١٦٢ لســـنة ١٩٥٨ المعدل بقانون ضمان الحريات رقم ٣٧ لســـنة ١٩٧٢ – ســـلطة الطـــوائ اختصاصات استثنائية واسعة تستطيع بها مواجهة الظروف غير العادية التى يعلـــن فيها نظام حالة الطوارئ، فاجاز القانون لسلطة الطوارئ صلاحيات أخرى فقد أناط بها اتخاذ كافة التدابر التى تراها لازمة ، حتى ولو تضمنت مصـــــادرة الحريـــات والحقوق ، وأهدار الضمانات المقررة للأفراد بموجب الدســـتور (المـــادة ٣ مـــن القانون) واكثر من ذلك فقد منح سلطة الطوارئ بعض الصلاحيات الأخرى ، التى تستطيع بموجبها أن تتدخل فى ولاية السلطة القضائية ، فتحيل جرائم القانون العـــلم الى محاكم أمن دولة متخصصة فى نظر الجرائم التى ترتكب بالمخالفـــة لأوامـــر سلطات الطوارئ ، والتى تصدر أحكاماً باتة لا يجوز الطعن فيها أمام أيـــة جهـــة قضائيـــــة .

كل هذه الصلاحيات التى منحها المشرع لسلطة الطوارئ بمقتضىقانون الطوارئ تجعل من هذه السلطة سيفا مسلطا على الحريات تستطيع بهامصادرةالحريات العامة ومنها حرية الاجتماع العام وهو ما سوف نوضحه فى السطورالتالية:-

ثانيا : التشريع العادى"القانون"

نظم المشرع العادى القواعد القانونية التى تحكم حرية الاجتماعات العامة بطريقة مباشرة وذلك فى قانون الاجتماعات العامة ، كما سبق لنا ايضاحه، وأخرى غير مباشرة عن طريق تنظيم قوانين تتعلق بالظروف الاستثنائية هذه القوانين لها تأثيرها غير المباشر على حرية الاجتماعات العامة ، وسنتخير منها اهم هذه القوانين التى لها عظيم الاثر فى تقيد حرية الاجتماع لما بها من قيود تقف عقبة فى سبيل ممارسة هذه الحرية بل قد تقضى عليها من الاساس وهو قانون الطوارئ.

قانون حالة الطوارئ : أول حكم عرفى عرفته مصر كان بمناسبة فرض انجلترا حمياتها على مصر خلال الحرب العالمية الاولى (١٩١٣ – ١٩١٨) ، وكان القصد من ذلك تأمين سلامة الجيوش الانجليزية والمتحالفه وضمان استخدامها للموانى والمطارات المصرية ووسائل النقل اللازمة ، وقصد به ان تقتصر اهداف الحكم فى مصر على القدر اللازم لتسيير الحياة العامة وعدم اتاحة الفرصة للحركة الوطنية لتحقيق اهدافها وهو الاستقلال التام للبلاد ، لذلك كانت الاحكام العرفيه فى ذلك الوقت من قبيل الاعمال العسكرية الاجنبية التى كان يقصد من ورائها فرض سيادة دولة على دولة اخرى . وقد فرضت هذه الاحكام على جميع انحاء البلاد لحماية مصالح بريطانيا فى مصر . ولم ترفع هذه الاحكام الا بعد سنوات من نهاية الحرب العالمية الاولى ، فقد رفعت فى عام ١٩٢٢ بعد اصدار " قانون التضمينات" (قانون الاعفاء من المسئولية) لاخلاء طرف الحكومة البريطانية وسلطاتها فى مصر من اية مسئولية مدنية أو جنائية تترتب على اعلان الاحكام العرفية . [١]

---

[١] د / احمد مدحت على – نظرية الظروف الاستثنائية – المرجع السابق ــ ص ١٢٧ وما بعدها – ود / وحيد رافت – دراسات فى بعض القوانين المنظمة للحريات – المرجع السابق ــ ص ١٨٨ وما بعدها – وأ / محمد عبد السلام – الحكم العرفى فى مصر – مجلة مجلس الدولة – السنة الرابعة ١٩٥٣ – ص ٥٦ ، ٥٧ .

الا انه عقب تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ الذى اعلنت فيه بريطانيا ان مصر دولة مستقلة ذات سيادة ، عنيت بريطانيا بتنظيم الاحكام العرفية فمهدت لذلك بالنص عليه فى الدستور الصادر فى ابريل سنة ١٩٢٣ (مادة ٤٥ ، ١٥٥) وبعد اعلان الدستور مباشرة صدر اول قانون للاحكام العرفية فى ٢٦ يونيو سنة ١٩٢٣ وهو القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ وقد احتوى هذا القانون على احدى عشر مادة باستعراضهم يتضح انه لم يأخذ بنظام الاحكام العرفية السياسية ، ولكنه اخذ بنظام الاحكام العرفية العسكرية التى سبق ان اعلانتها انجلترا فى مصر سنة ١٩١٤ فهى التى مهدت لهذا القانون حتى تستمر فى كفالة مصالحها فى ظل الاستقلال بما لا يختلف عليه الوضع فى ظل الاحتلال . [١]

الا ان ما يدعو الى الدهشة ان يصدر قانون الطوارئ رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ ويولد فى ذات اللحظة التى صدر فيها قانون الاجتماعات العامة رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ وكان قانون الطوارئ ولد مباشرة بعد قانون الاجتماعات العامة لكى يقيد هذه الحرية ، بل ليقضى عليها فقد جعل قانون الطوارئ حرية الاجتماعات تحت تصرف شهوة السلطة العسكرية فقد نصت الفقرة الثامنه من المادة الثالثة على تخويل هذه السلطة حق " منع اى اجتماع عام وحله بالقوة وكذلك منع أى ناد أو جميعة أو اجتماع وحلة بالقوة " فالقانون لم يقيد السلطة العسكرية بأى قيد لمنع الاجتماعات وحلها بالقوة . ولم يشترط لمنع الاجتماع أى سبب بل جعل المنع أوالحل مطلقا ، بل لا يقف عند الاجتماعات العامة بل يتناول الاجتماعات الخاصة ايضا " فللسلطة العسكرية ان تهاجم المنازل واذا رات صاحب الدار مجتمعا مع صديقين له او ثلاثة لتناول الطعام كان لها ان تطرد هؤلاء الاصدقاء من المنزل بحجة ان هناك اجتماعا وان لها حق منع اى اجتماع وحلة بالقوة " . [٢]

---

[١] د / احمد مدحت على – المرجع السابق – ص ١٢٩ .

[٢] أ/ عبد اللطيف محمد – القاضى بالمحاكم الاهلية – التشريع السياسى فى مصر – المرجع السابق ــ ص ٢٦٩ .

بذلك يتضح ان قانون الطوارئ وكأنه ولد ليقضى على حرية الاجتماع بل ان كل من قانون الطوارئ وقانون الاجتماعات العامة جاء ليشل حربة الاجتماعات العامة فالقانون الاول جاء ليقيد هذه الحرية فى ظل الظروف الاستثنائية وجاء الثانى ليقيدها فى ظل الظروف العادية وكأن المشرع يريد ان يقضى على هذه الحرية فى جميع الظروف وكان اول تطبيق للقانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ كان فى اول سبتمبر سنة ١٩٣٩ بسبب الحرب العالمية الثانية حيث اعلنت الاحكام العرفية للمرة الثانيه فى البلاد بمرسوم ملكى مصرى تنفيذا لمعاهدة سنة ١٩٣٦بين مصر وبريطانيا وبعد ان وضعت الحرب اوزارها رفعت الاحكام العرفية ابتداء من ١٧ اكتوبر سنة ١٩٤٥ ، واعلنت الاحكام العرفية للمرة الثالثة فى مايو ١٩٤٨ بمناسبة حرب فلسطين وقد استدع ذلك تعديل قانون الطوارئ " الاحكام العرفية " رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ بالقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٤٨ وذلك من اجل تأمين سلامة الجيش المصرى على ارض فلسطين وحماية طرق مواصلاته ، وفى ٢٨ ابريل ١٩٥٠ تم انهاء الاحكام العرفيه مع الابقاء عليها جزئيا ولمدة سنة قابلة للتجديد فى المناطق الحدودية مع فلسطين "محافظتى سيناء والبحر الاحمر " وبعد حريق القاهرة فى ٢٦ يناير سنة ١٩٥٢ اعلنت الاحكام العرفية للمرة الرابعة فى جميع إنحاء البلاد الى ان اندلعت ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ حيث ركزت السلطات جميعها فى يد " مجلس قيادة الثورة " واستمر حكم البلاد بقرارات واعلانات تصدر من هذا المجلس.[١]

وقد الغى القانون رقم ١٥ لسنه ١٩٢٣ وحل محله القانون رقم ٥٣٢ لسنه ١٩٥٤ بشأن الاحكام العرفية، الا انه لم يكن الا صورة مكررة للقانون الملغى ، ولم تتح الفرصة ولو مرة واحدة لتطبيق هذا القانون ، وذلك نتيجة لالغاء الدستور

---

(١) د / وحيد رافت – المرجع السابق – ص ١٨٩ ، ص ١٣٢ ود / احمد مدحت على – المرجع السابق – ص١٣٠ .

الملكى فى ١٠ ديسمبر ١٩٥٢ واستمرار حكم البلاد بقرارات واعلانات تصدر عن مجلس قيادة الثورة [١]

واستمر حال البلاد على ذلك الى ان اقترحت لجنة نظام الحكم المتفرعة عن لجنة الخمسين المشكلة فى عام ١٩٥٣ لوضع الدستور ايراد نصوص جديدة تجنب ما ظهر من عيوب الاحكام العرفية، بايراد القيود على سلطة الحكومة فى مجال هذة الاحكام ، الا ان لجنة الحقوق والحريات العامة المتفرعة عن لجنة الخمسين ايضا ذهبت الى عكس ذلك واثرت الابقاء على نظام حالة الطوارى مع الاخذ بفكرة التفويض التشريعى ، مع تنظيم هذة الحالة بقانون يوضع سلفا ومقدما ، الى جانب النص فيه على بعض الضمانات الكفيلة بمنع السلطة التنفيذية مع اساءه استعمال ما تخوله لها حالة الطوارى من اجراءات وسلطات خطيرة . [٢]وقد صدر دستور ١٩٥٦ ونظم حالة الطوارى فى المادتين ١٢٤ ، ١٨٨ وقد استخدم المشرع الدستورى اصطلاح " حالة الطوارى " بدلا من اصطلاح " الاحكام العرفية "[٣]وبعد صدور دستور ١٩٥٦ بسنتين وفى ظل دستور ١٩٥٨ المتضمن نص مشابه للمادة ١١٤ وهى المادة ٥٧ تم الغاء القانون رقم ٥٣٢ لسنه ١٩٥٤ بشأن الاحكام العرفية وحل محله فى ١٩٥٨/٣/١٥ القرار بقانون رقم ١٦٢ لسنه ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارى ، وكان اول تطبيق له فى ٥ يونيه ١٩٦٧ ، وقد تم تعديله بالقرار بقانون رقم ٦ لسنه ١٩٦٨ .

---

[١] د / احمد مدحت على – المرجع السابق – ص ١٣١ ، ود / وحيد رأفت – المرجع السابق – ص١٩٠

[٢] مجله المحاماه – العددان التاسع والعاشر ، نوفمبر – ديسمبر ١٩٨٤ – ص ٣٢ ، ٣٣ .و د/ حقى اسماعيل – الرقابة على اعمال السلطة القائمة على حالة الطوارى –المرجع السابق، ص ٧٤

[٣] د / احمد مدحت على – المرجع السابق – ص ١٣٢ .

وفى ظل دستور ١٩٧١ و للتنسيق مع نصوص هـذا الدسـتور ، دخلـت تعديلات على قانون الطوارى . بموجب القانون رقم ٣٧ لسـنه ١٩٧٢ الخـاص بضمان الحريات ، واستمرت حالة الطوارى فى البلاد حتى منتصف ليل ١٥ مـايو ١٩٨٠ وذلك بعد ان تعالت اصوات رجال القضاء والمحاماه وجميـع المشـتغلين بالقانون ولاسيما بعد التوقيع على اتفاقيات كامب ديفيد فى ١٧ ديسمبر ١٩٧٨ ثـم على ما عرف بمعاهدة السلام بين مصر واسرائيل فـى ٢٦ مـارس ١٩٧٩ فقـد افتقدت حالة الطوارى اساس وجدها واستمرارها ، لهذا استجاب رئيس الجمهوريـة الى وقف حالة الطوارى فى منتصف الليله المشار اليها، رغم اعلانه سـابقا بـان حالة الطوارى سوف تستمر حتى تجلو قوات اسرائيل عن كامل شبه جزيرة سـيناء فى ابريل ١٩٨٢ ، لكن هذة الاستجابة شكلية فسرعا ما تقدم رئيـس الجمهوريـة بمشروع قانون الى مجلس الشعب طالبا اقراره على وجه السرعة لاقامـه محـاكم امن الدولة وقد صدر فى ٢٠ مايو ١٩٨٠ القانون رقم ١٠٥ لسنه ١٩٨٠ بانشـاء محاكم امن الدولة، ومن المفهوم ضمنا ان تلك المحاكم لا تمارس صلاحيتها الا فى ظل اعلان حالة الطوارئ، اذ يؤدى هذا النظام الى انتزاع حـق المواطنيـن فـى المحاكمة امام قاضى طبيعى واخضاعهم للمحاكمة امام هيئـات لا تتوافـر فيـها الضمانات القضائية المعتادة فلاتتبع فيها الاجراءات الجنائية العادية وتنظـر فيـها القضايا على وجه السرعة ولا يقبل الطعن فى احكامها بطرق الطعن المألوف ولا تنفذ احكامها الا بعد التصديق عليها من السلطة القائمة على حالة الطوارئ " رئيس الجمهورية " وله فى حالة الحكم بالبراءة من محكمة امن الدولة أن يـامر باعـادة المحاكمة امام دائرة اخرى [١]

وباصدار قانون محاكم امن الدولة يتضح ان استجابة رئيس الجمهورية فـى ١٥ مايو ١٩٨٠ كانت مجرد استجابة شكلية لا اساس لها من الواقع حيث انه بعـد هذة الاستجابة بخمسة ايام أصدر نفس الرئيس قانون محاكم امن الدولة هذة المحاكم

---

[١] د / وحيد رافت – المرجع السابق – ص ١٨٨ .

التى تعتبر امتداداً لحالة الطوارئ . وفى ٦ اكتوبر ١٩٨١ اعلنت حالة الطـــوارئ من جديد فى جميع البلاد وعلى اثر مصرع الرئيس السادات . والجدير بـــالذكر ان قانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنه ١٩٥٨ المعدل بالقـــانون رقـــم ٦٠ لســـنه ١٩٦٨ والقانون رقم ٣٧ لسنة١٩٧٢والقانون رقم ١٦٤ لسنه ١٩٨١ والقـــانون رقـــم ٥٠ لسنه ١٩٨٢ هو سارى النفاذ الى الوقت الحالى .

وعلى ذلك فان حالة الطوارئ فى مصر فى الوقت الحالى تنظم بمقتضـــى المادة ١٤٨ من دستور ١٩٧١وقانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنه ١٩٥٨ وتعديلاته ، وكما سبق بيانه ، فانه طبقا للمادة ١٤٨ من الدستور يكون اعلان حالة الطـــوارئ وإنهاؤها بقـــرار مـــن رئيـــس الجمهوريـــة ، ويجـــب ان يتضمـــن القـــرار :-

١- بيان الحالة التى اعنت بسببها .

٢- تحديد المنطقة التى تشملها .

٣- تاريخ بدء ريسانها ومدة سريانها .

ويجب عرض القرار على مجلس الشعب خلال خمسه عشر يوما ليقرر ما يراه بشأنه ، واذا لم يعرض القرار على المجلس او عرض ولم يقره المجلس اعتـــبرت حالة الطوارئ منتهيه ، ولا يجوز مد المدة التى يحددهـــا قـــرار اعـــلان حالـــه الطوارئ الا بموافقة مجلس الشعب ، وتعتبر حالة الطوارئ منتهيه من تلقاء نفســـها اذ لم تتم هذة الموافقة قبل نهاية المدة . [١]

الا انه يلاحظ على اجراءات اعلان حالة الطوارى هذة عدة ملاحظات :-[٢]

أولا :- اذا اعلنت حاله الطوارئ فى وقت يكون فيه مجلس الشعب منحلا ، فالامر يقتضى طبقا لتلك الاجراءات العرض على المجلس الجديد فى اول اجتماع

---

[١] د/ محمد محمد بدران – المرجع السابق – ص ٢٠٥ ، ٢٠٦ ، ود / مصطفى ممدوح – المرجع السابق ص ٢٣٨ وما بعدها و د / احمد مدحت على – المرجع السابق – ص ١٣٣ .

[٢] د / حقى اسماعيل بريونى – المرجع السابق – ص ٧٧ ، ٧٨ ، ص ٨٣ : ٨٥ .

له . ومن المعلوم ان الفترة بين حل المجلس واعـــاده انتخـــاب المجلـــس الجديد تمتد الى تسعين يوما طبقا لنص (المادة ١٣٦ من الدستور) ومـــن هنا تظهر مدى الخطورة التى تحيط بالحريات والحقوق طوال هذة الفترة ، وكان الاجدر ان ينص المشرع الدستورى على دعوة المجلـــس المنحـــل للانعقاد للنظر فى قرار الاعلان او انعقاده بقوه القانون للنظر فيه .

ثانيا : تم تحديد المدة التى يتم فيها عرض قرار اعلان حاله الطوارئ على مجلـــس الشعب بمدة خمسه عشر يوما ، وكما نعلم ان نظام الطوارئ هـــو نظـــام استثنائى يهدد الحقوق والحريات فيقيدها بل وينتهكـــها ، فكـــان الاجـــدر بالمشرع الدستـــورى والقانونى ان يقصر هذة المدة بيوم أويومين أوعلـــى الاقل الابقاء على نص المادة ٤٥ من دستور ١٩٢٣ حيث أوجب عـــرض قرار الاعلان فورا على البرلمان .

ثالثا :- لم يحدد المشرع الدستورى او القانون العادى مدة بقاء حالة الطوارئ ، وقد اكتفى بان ينص فى قرار اعلانها على المدة وقد تـــرك تحديدهـــا لرئيـــس الجمهورية، وكان من الافضل حفاظا على الحقوق والحريات تحديد مـــــدة معينه لبقاء حالة الطوارئ، وذلك على النهج الذى اتبعه المشرع الانجليزى حيث حدد هذة المدة بشهر واحد حماية للحقوق والحريات .

ولا يغنى عن ذلك القول بان قرار اعلان حالة الطوارئ سيعرض علـــى البرلمان وله حق عدم الموافقة على مد الاعلان ، وذلك لان الواقع العملى فى مصر اثبت غير ذلك فقد اعلنت حالة الطوارئ منذ ٥ يونيـــه ١٩٦٧ ولم ينته العمل بها الا فى ١٥ مايو سنه ١٩٨٠ وكانت نهاية شكليه فقط – كما سبق بيانه – حيث صدر بعد خمسة ايام١٩٨١/٥/٢٠ القـــانون رقـــم ١٠٥ لسنه ١٩٨٠ بانشاء محاكم امن الدوله[١] الذى يعد امتـــداداً لحالـــة

---

[١]الجريدة الرسميه العدد ٢٢ مكرر بتاريخ ١٩٨١/٥/٣١.

الطوارئ،التى أعلنت من جديد اعتباراًمن ٦أكتوبر ١٩٨١بقـــرار رئيـــس الجمهوريه رقم٥٦٠لسنه ١٩٨١،ثم صارت تفرض لمدة سنة وتجدد فـــى نهايتها بطريقه شبه آليه وفى الفترة الاخيرة صارت تفـــرض لســـنتين أو ثلاث سنوات وتجدد بعدها أيضاً.[١]

رابعا :- رتب المشرع جزاء على عدم موافقة مجلس الشعب على قرار الاعـلان ، وهو اعتبار حالة الطوارئ منتهية ، والانتهاء يعنى زوال اثر القرار مـــن تاريخ عدم الموافقة عليه ، فيبقى قائما منتجا لاثاره فى الفتره من اعلانـــه الى وقت عدم اقرار المجلس له ، وهذة الفترة قد تمتد الى ما لا يقل عـــن خمسه عشر يوما وقد تزيد فى حاله ما اذا كان مجلس الشعب منحلا وقـت صدور قرار الاعلان ، وفى كل هذة الفـــترة تتعـــرض فيـــها الحريـــات للانتهاكات والاضرار نتيجه اعلان حالة الطوارئ، والغريب فى الامر ان هذا الجزاء الذى رتبه المشرع قد جاء به قانون ضمان الحريات رقـــم ٣٧ لسنه ١٩٧٢ ،وما هو بضمان للحريات بقدر ما انتـــهاك فكـــان الاجـــدر بالمشرع ان ينص على اعتبار حالة الطوارئ ، فى لها، حالة عدم موافقـــة مجلس الشعب على قرار اعلانها ، غير قائمة من تاريخ اعلانها.

---

[١] فقد صدر قرار رئيس الجمهوريه رقم ٥٦٠لسنه١٩٨١باعلان حالة الطوارئ لمدة سنه اعتباراً من الساعة ١٦٠٠من السادس من اكتوبر عـــام١٩٨١،ثـم صـــدر قـــرار رئيـــس الجمهويـــه رقم٤٨٠لسنه١٩٨٢بمد حالة الطوارئ لمدة سنه أخرى اعتباراً من الساعة ١٦٠٠من السادس من اكتوبر عام ١٩٨٢،وتوالت قرارات رئيس الجمهويه بمد حالة الطوارئ الى ان صـــدر القـــرار رقم٣٨لسنه ١٩٩٧بمدحالة الطوارئ لمدة ثـــلاث ســـنوات،وأخـــيراً صـــدر القـــرار رقـــم١٠٥ لسنه٢٠٠٠بمد حالة الطوارئ لمـــدة ثـــلاث ســـنوات اعتبـــاراً مـــن أول يونيـــه ٢٠٠٠حتـــى ٣١مايوسنه٢٠٠٣.

اثر قانون الطوارئ على حرية الاجتماعات العامة :-

بعد النبذة التاريخية لقانون الطوارئ فى مصر وعرض بعض العيوب التى قد شابت اجراءات اعلان حالة الطوارئ فى ظل التنظيم الحالى للطوارئ ، نحاول القاء الضوء على بعض الاختصاصات التى تمنح لسلطة الطوارئ والتى تؤثر على حرية الاجتماعات العامة بالسلب .

وجدير بالذكر فى هذا المقام ان نوضح ان هذة التدابيرقبل تعديل القانون رقم ١٦٢ لسنه ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارئ كانت على سبيل الحصر ، منصوصاً عليها فى المادة ٣ ولكنها اصبحت على سبيل المثال وذلك بصدور القانون رقم ٣٧ لسنه ١٩٧٢ المسماه بقانون " ضمان الحريات " – والحرية منه براء – حيث عدل المادة الثالثة من القانون رقم ١٦٢ لسنه ١٩٥٨ وجعل لرئيس الجمهورية متى اعلنت حالة الطوارئ اتخاذ التدابير المناسبة للمحافظه على الامن والنظام العام ، وقد حدد له بعض التدابير على سبيل المثال . ويرى البعض [١] – وبحق – ان النص قبل التعديل افضل بكثير لان النص بعد التعديل بقرار لرئيس الجمهورية متى اعلنت حالة الطوراى ان يتخذ التدابير المناسبة للمحافظة على الامن والنظام العام وله على وجه الخصوص: – " وضع قيود على حرية الاشخاص فى الاجتماع والانتقال والاقامة والمرور فى اماكن أو اوقات معينه والقبض على المشتبه فيهم او الخطرين على الأمن والنظام العام واعتقالهم والترخيص فى تفتيش الاشخاص والاماكن دون تقييد بإحكام قانون الاجراءات الجنائية".

---

[١] د/ حقى اسماعيل بريوتى – المرجع السابق – ص ٨٧

حيث يرى ان موقف المشرع الجديد يثير الدهشة حيث انه فى الوقت الذى اراد فيه ايجاد ضمانات اوفى للحريات والحقوق بموجب القانون رقم ٣٧ لسنه ١٩٧٢ الخاص بضمان الحريات يأتى ويعدل نص المادة بهذة الصورة التى تتنافى واهداف القانون .

ثم استعرضت المادة تدابير اخرى توسع بها سلطات رئيس الجمهورية ازاء حريات اخرى، ثم تلى ذلك فقرة اخرى تنص على انه " ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية توسيع دائرة الحقوق المبينه فى الفقرة السابعة على ان يعرض هذا القرار على مجلس الشعب فى المواعيد وطبقا للاحكام المنصوص عليها فى المادة السابقه " . وانتهت المادة الثالثةبالنص علىانه "ويشترط فىالحالات العاجلةالتىتتخذ فيها التدابير المشار اليها فى هذه المادة بمقتضى اوامر شفوية أن تقرر كتابة خلال ثمانية ايام " . وباستعراض هذا النص نجد اننا نقف أمام عدة ملاحظات نجملها فى الاتى :-

أولا : يتضح من مطالعة صدر هذه المادة وكأنها جاءت للقضاء على حرية الاجتماع، فهذا النص كمثيله فى قانون الاحكام العرفيه رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ والذى ولد مع قانون الاجتماعات العامة رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ كان همها القضاء على حرية الاجتماع حيث أن نص المادة الثالثة سالف الذكر قد أعطى لرئيس الجمهورية فى حالة اعلان حالة الطوارئ سلطة وضع قيود على حرية الاشخاص فى الاجتماع ، وقد جاء النص مطلقا دون تحديد لنوع معين من الاجتماع خاص أو عام . (١)

والواقع العملى يؤكد ذلك حيث انتهكت فى ظل حالة الطوارئ منازل واجتماعات خاصة ، كما أن القضاء الادارى سبق أن فسر كلمة (اجتماع) الواردة فى قانون الاحكام العرفية فقد اخذ بالتفسير اللفظى لهذه الكلمة موسعا فى مدلولها إلى أقصى حد ولم يقتصر على التعريف القانونى الذى جرت عليه نصوص القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ بشأن الاجتماعات العامة ، فقد قررت محكمة القضاء الادارى فى أحد أحكامها " أن المقصود من البند الثامن من المادة الثالثة من قانون الأحكام

---

(١) الا أن د / فتح الباب ص ٤٦١ – المرجع السابق – قد ذهب – وبحق – الى أن المقصود هو الاجتماع العام فقط وذلك تأسيسا على أن القيود الواردة فى البند الاول واردة على الحريات العامة فقط حيث عقب المشرع على حرية الاجتماع بحريات الانتقال والاقامة والمرور وهى من قبيل الحريات العامة . وذهب إلى انه ليس من المنطقى أن يكون قصد المشرع قد انصرف الى الاجتماعات الخاصة فى معرض الحديث عن حريات عامة .

العرفية رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣هو تخويل الحاكم العسكرى الهيمنة والاشراف على الاجتماعات كتدبير من التدابير التى تتخذ للمحافظة على الامن والنظام " ثم قالت :" وهو لا يمارس هذه السلطة فى حدود الاجتماعات العامة التى وضعها القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ وبين احكامها فحسب بل يمارسها فى حدود أى اجتماع ولو لم يقع تحت هذا الوصف أو تجرى عليه تلك الاحكام " . [١]

الا اننا نرى أنه طبقا للمبدأ التفسيرى القاضى بعدم جواز الفصل بين النصوص القانونية التى ينتظمها وحده الموضوع ، فانه انطلاقا من هذا المبدأ، وحيث أن نص المادة ٥٤ من الدستور قد أعفى الاجتماعات الخاصة من فرض أية قيود عليها بينما أخضع الاجتماعات العامة للتنظيم القانونى ، وعليه فان قصد المشرع من كلمة اجتماع الوارد فى المادة الثالثة من قانون الطوارئ، سالف الذكر، يكون هو الاجتماع العام وليس الخاص. كان الاجدر بالمشرع تحديد نوع الاجتماع بالاجتماعات العامة ليتفق مع نص الدستور الذى اطلق حرية الاجتماعات الخاصة وقيد حرية الاجتماعات العامة فقط بما يفرضه القانون .

ثانيا :- اعطت هذه المادة لرئيس الجمهورية سلطات واسعة فى وضع قيود على حرية الاجتماع بدون تحديد لنوع هذه القيود ومداها ، " فله ان يضع ما يشاء من القيود بدون معقب عليه" حيث ان المشرع اطلق يده فى ذلك ولك ان تتصور سلطة بدون قيود فلة ان يخطر ويمنع ويفض ... الخ .بل ان المشرع وسع فى ذلك اكثر حيث اعطى لرئيس الجمهورية فى الفقرة الثانيه من المادة الثالثة المشار اليها الحق

---

[١] حكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ١٩٠ لسنة ٣ ق الصادر فى ١٩٥١/٩/١٧ مجموعة احكام محكمة القضاء الادارى السنة السادسة ، بند ٥٨٣ ، ص ٣٢٦ وكذلك حكمها فى الدعوى رقم ٥٦٨ لسنة ٣ق الصادر بجلسة ١٩٥٢/٦/٣٠ ، نفس المجموعة بند ٥٦٨ ، - ص ١٢٦٦ .

فى توسيع دائرة سلطاته . [1] ولا يؤثر فى ذلك ما اشترطه النص من العرض على مجلس الشعب، وذلك لانه كما سبق الاشارة اليه. لم يحدد المشرع القيود التى يضعها رئيس الجمهورية على حرية الاجتماع . فله ان يضع ما يشاء من قيود ويوسع دائرة سلطاته كيفما شاء دون الحاجة الى الفقرة الثانيه ، وحتى لو استخدم هذه الفقره وهذا ما لم يحدث عملا ، فان القيد الوارد بها وهو العرض على مجلس الشعب لا اهمية له ــ فكما سبق بيانه ــ فان المدة التى يتم العرض فيها قد تطول الى اكثر من تسعين يوما تكون قد انتهكت فيها حرية الاجتماع . وما الداعى لاستخدام هذه الفقرة ما دامت التدابير وردت على سبيل المثال وليس الحصر .

ثالثا :- اعطى النص لرئيس الجمهورية أو السلطات القائمة على حالة الطوارئ ان تتخذ التدابير بمقتضى اوامر شفويه ، وهذا على جانب كبير من الخطورة حيث قد يصدر نوع من الاوامر ذات الصفة التشريعية لها قوة القانون فصدورها بهذه الصورة "الشفوية " قد يلحق اضرار بالحقوق والحريات ، فقد تكون غير قائمة على اسباب منطقية أو عن اهواء السلطة غير المنزهه ، كما ان هذه الاوامر الشفوية تعتبر فى نظر البعض من الفقهاء مخالفة للمبادئ العامة التى تقضى بان تكون الاوامر مثبته بالكتابه ، موقعا عليها ممن أصدارها ، وحتى تكون حجة يعامل بها الجميع .

وما جاءت الفقرة الثالثة من اشتراط فى حالة صدور الاوامر الشفوية ان تعزز بالكتابة خلال ثمانية، ايام فان هذا التعزيز بالكتابة لا يقلل من خطورة هذا الامر ، فكم من اوامر شفوية استباحت فيها الحرية بدون معرفة مصدر القرار أو تحديد مسئوليته، وعلى ذلك ذهب بعض الفقهاء الى المنادة بضرورة تقصير هذه

---

[1] د / حقى اسماعيل – المرجع السابق – ص ٨٩ وأوضح سيادته كيف وسعت سلطة الطوارئ من اختصاصاتها ، طبقا لهذا النص ، ومدت يدهالتنظيم مسائل يختص بنتظيمها المشرع اساسا .

المدة وتحديدها بثلاثة ابام فقط [1] وان كنا نرى تقصيرها بما هو اقل من ذلك فما الداعى الى تطويل المدة بالايام فالامر يكفى فيه التعزيز بعدد ساعات قليلة ولتكن بحد اقصى ٢٤ ساعة وذلك حتى لاتضار الحريات والحقوق بمجرد أوأمر شفوية .

من هذه الملاحظات يتضح لنا اثر قانون حالة الطوارئ على حرية الاجتماعات العامة فقد اتضح لنا أنه اعطى للسلطة القائمة على حالة الطوارئ سلطات واسعة فى تقييد حرية الاجتماعات العامة، بل جعل هذه السلطة مطلقة بلا حدود ، واعطى لها حق اصدار أوامر شفوية تقيد من هذه الحرية . والى جانب هذه القيود التى ترد على حرية الاجتماعات العامة فان المشرع اضاف قيود آخرى اليها بمقتضى ذات القانون " الطوارئ " حيث خصص محاكم امن الدولة فى الفصل فى الجرائم التى تقع بالمخالفة لاحكام الاوامر التى يصدرها رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه وذلك طبقا للمادة ٧ منه ، كما اعطى لرئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه سلطة احالة الجرائم التى يعاقب عليها القانون العام الى محاكم امن الدولة وذلك طبقا للمادة ٩ منه وفى ذلك اهدار لحق التقاضى وحق المثول امام القضاء الطبيعى بما فى هذا من اهدار للحريات والتى من بينها حرية الاجتماع العام، فالقضاء الطبيعى هو حامى الحريات.

ومما يزيد من هذا الاهدار ان المشرع جعل احكام محاكم امن الدولة احكاماً قطعية لا يجوز الطعن فيها امام القضاء (المادة ١٢) يضاف الى ذلك ان المادة ١٧ من قانون حالة الطوارئ اناطت برئيس الجمهورية سلطة تفويض من يقوم مقامه فى جميع اختصاصاته المنصوص عليها فى هذا القانون كلها او بعضها ، وهذا التفويض غير جائز ، اولا لانه لا يجوز التفويض بالسلطة لان السلطة تستند فى شرعيتها الى الدستور أو القانون ، والذى يفوض هو الاختصاص وليس السلطة . ثانيا ان التفويض يجب طبقا للقواعد الدستورية والقانونية ان لا يكون مطلقا فى

---

[1] د / احمد مدحت على – المرجع السابق – ص ١٩١ .

جميع الاختصاصات ويجب ان يتحدد المدى الزمنى والمكانى له والجهة التى يجوز التفويض اليها .وبتطبيق ذلك على الحالة التى نحن بصدادها فالبرلمان يفوض رئيس الدوله ببعض الاختصاصات ليمارسها فى ظروف استثنائيه،فلا يجوزلرئيس الجمهوريه بعد ذلك ان يفوض غيره من الموظفين فى هذه الاختصاصات أو بعضها، فالتفويض لايتفرع عنه تفويض [1]

من كل ما تقدم يتضح ان قانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ وما ادخل عليه من تعديلات اطلقت سلطات الضبط الادارى ب حدود فى تقييد حرية الاجتماعات العامة فى ظل حالة الطوارئ ومما هو جدير بالذكر ان حالة الطوارئ قائمة منذ ان تم اعلانها اخر مرة على اثر اغتيال الرئيس محمد انور السادات فى ١٩٨١/١٠/٦ حيث انه يتم تجديد اعلانها تباعا كلما انتهت مدتها وذلك على نحو ما سبق ايضاحه . [2]

وعلى ذلك فانه بمراجعة ما سبق ذكره يتبين ان حالة الطوارئ فى مصر بدات منذ عام ١٩١٤ ومستمرة حتى يومنا هذا مع توقف لا يكاد يذكر فى بعض الاحيان . ويعنى ذلك ان البلاد فى حالة خطر دائم لا يتوقف سواء كانت حالة الطوارئ رفعة اعلامها أواخفضتها .

لذا اناشد المشرع الغاء قانون الطوارئ حسبنا القوانين الاستثنائية التى تنظم الظروف الاستثنائية التى قد تعجز عنها القوانين العادية . فهذا القانون وغيره من القوانين الاستثنائية تعتبر اهدارا للدستور ذاته ، فبالنسبة لحرية الاجتماع قد كفلها الدستور وأقرها ، لكن هذه القوانين جاءت لتمنع الاجتماعات بكل انواعها السياسية والاجتماعية والدينية ، فقد اناطت بهيئات الضبط الادارى السلطة فى تقييد هذه

---

[1] لمزيد من الملاحظات على قانون الطوارئ راجع ص ٨٥ - ٩٤ . د / حقى اسماعيل - المرجع السابق .

[2] راجع ص ٥٦٢من الرسالة .

الاجتماعات بأى نوع من القيود سواء كانت للمحافظة على الامن والنظام العام او لغيره من اسباب فضفاضه، فكما اوضحنا ان قانون الطوارئ اعطى لرئيس الجمهورية فرض القيود التى يراها على حرية الاشخاص فى الاجتماع وهذا يعد اهدار للدستور ذاته، وكذلك اهدرت الضمانات التى تضمنها الدستور والقوانين العادية وخاصة قانون الاجراءات الجنائية واهم هذه الضمانات حق لجوء المواطنين الى قضايهم الطبيعى ، فهذه القوانين الاستثنائية تسلبهم هذا الحق وتقدمهم الى محاكم استثنائية خاصة – بالمخالفة للدستور – لا يجوز الطعن فى احكامها .

ويترتب على القوانين الاستثنائية اهدار مبدأ الفصل بين السلطات ، لطغيان السلطة التنفيذية بتركيز الاختصاصات العامة فى الدولة فى يدها مما يؤدى الى هدم اركان النظام الديمقراطى بتهديد اهم دعائمه وهما سيادة القانون واستقلال القضاء .[1] بل هما اهم ضمانات لحرية الاجتماعات العامة ، ومن ثم فان هذه القوانين الاستثنائية تؤدى الى اهدار ضمانات حرية الاجتماعات العامة .

وعلىذلك فان القوانين الاستثنائية تعتبر قيدا على حرية الاجتماع ومن اهم هذه القوانين والتى تعتبر اكثر قيودا على هذه الحرية هو قانون الطوارئ الذى هاجمه كثير من الفقهاء، ولا نكون مبالغين اذا قلنا قد هاجمه كل الفقهاء، ويمكن تلخيص الهجوم الذى وجه اليه فى انه بمثل الحكم المطلق ، كما انه افرط فى توسيع الاختصاصات الممنوحه لسلطة الطوارئ ، وترك تحديد الاسباب التى تعلق من اجلها حالة الطوارئ لقانون الطوارئ نفسه دون الدستور ، ولم ينص الدستور على استمرار انعقاد البرلمان طوال فرض حالة الطوارئ لضمان استمرار رقابة البرلمان على الحكومة اثناء فترات الطوارئ وحتى لا تنعدم رقابة البرلمان فى هذه الفترات

---

[1] بهى الدين حسن – دفاعا عن حقوق الانسان – المنظمة المصرية لحقوق الانسان فى خمس سنوات ١٩٨٨ – ١٩٩٣ – ص١٩، ٢٠ . ود / بكر القبانى – مقال عن الحريات والحقوق العامة فى ظل حالة الطوارئ – مجلة المحاماه – العددان ٩ ، ١٠ سنة ٦٤ نوفمبر ، ديسمبر ١٩٨٤ – ص ٣٥ ، ٣٦ .

وحرمان السلطة التشريعية من ممارسة اختصاصاتها . [1]وبذلك فان الاجماع منعقد على ان مضار حالة الطوارئ والقوانين الاستثنائية التى تنظمها بصفة عامة اكثر من منافعها وان مساوئها طغت على حسانتها ، بحيث اضحى تعديلها هو العلاج الوحيد الذى يقى البلاد من مضارها ومساوئها ، فمن المنطقى أن ندعو الحكومة فى أن تعيد النظر فى كافة القوانين الاستثنائية المقيدة للحريات وخاصة انهاء حالة الطوارئ التى لا توفر الامن والامان بقدر ما تعوق ازدهار الحريات . [2] فاذا كانت طوارئ الحرب لها ما يبرر طول مدتها فإن طوارئ السلم والاستقرار يجب ان تنتهى سريعا ، فحالة الطوارئ الحالية والتى استمرت منذ ٦ أكتوبر سنة ١٩٨١ حتى الان يجب ان تنتهى لحيل محلها حياة الحريات والضمانات العادية الطبيعية . فان استمرار نظام الطوارئ المعلن على نحو ما يقرب من عشرين عاما لمناسبة حادث (الاعتداء على الرئيس السادات) الذى زال كل اثر له ، اننا نريد النظام الاستثنائى الموقوت بمدة محدودة ان يصبح هو القانون العادى، فالحمد لله اننا لسنا فى حالة حرب ولا ثورة مسلحة ولا كوارث طارئة تهدد البلاد، بل فى حالة استقرار وامن والظروف الحالية ليس ظروف استثنائية فما الداعى الى استمرار حالة الطوارئ . [3]

من كل ما سبق يتضح مدى ما يصيب الحريات وبصفة خاصة حرية الاجتماعات العامة من اعتداءات صارخه فى ظل اعلان حالة الطوارئ وتطبيق القوانين الاستثنائية . لذلك فاننا ندعو الىتطبيق القوانين العادية فقواعدها تكفى لتحقيق الامن والنظام العام فى البلاد،كما انها تكفى لتحقيق ضمانات الحريات العامة اذا توافرت لهاالسبل للتطبيق .

---

[1] د / زكريا عبد الحميد – حالة الطوارئ – المرجع السابق – ص ٥٢٠ : ٥٣٤ .

[2] د / وحيد رأفت – مصر وحقوق الانسان – المرجع السابق – ص ٥٧ ، ٥٨ .

[3] الاستاذ المستشار / عثمان حسين عبد الله – دراسة وجيزة فى شان حالة الطوارئ – مجلة المحاماة – العددان الخامس والسادس مايو ويونيه ١٩٩٠ السنة السبعون ص ١٣٢ .

الفرع الثانى

مدى رقابة القضاء على سلطات الضبط الإداري

المقيدة لحرية الاجتماع العام فى الاحوال الاستثنائية

القواعد القانونية باشكالها المتنوعه التى تعرضنا لبعضها ، والتى تطبق فى ظل الاحوال الاستثنائية ، تعمل على اضفاء الشكل القانونى على سلطات الضبط الادارى المفرطه التى تثيرها متطلبات النظام العام ، فتأسيسا على هذه المتطلبات يوسع المشرع من سلطات الضبط الادارى لتمكينها من مواجهة الازمات ولعدم شيوع الفوضى ، غير ان تجاوزات الادارة لا ينسينا ان القانون مازال قائم على حماية الحريات العامة ، هذه الحريات يجب ان تشكل قيدا على ممارسة سلطات الضبط الادارى حتى فى ظل الاحوال الاستثنائية، فالمحافظة على الحريات العامة هى جزء من المحافظة على النظام العام .

ولانه من الممكن ان يساء استخدام سلطات الادارة فى الاحوال الاستثنائية ، فالمصلحة العامة فى ظل هذه الاحوال تتعرض لمخاطر متنوعه ، واهم هذه المخاطر هو ما تتعرض له الحريات فى هذه الاخوال ، ومن ذلك ما تتعرض له حرية الاجتماع العام من قيود متنوعة تفرض عليها من سلطات الضبط الادارى ، وسبق ان اشرنا الى ان قانون الطوارئ قد اطلق يد الادارة فى فرض ما تراه من قيود على هذه الحرية ، بالاضافة الى ذلك فانه عندما تتوافر الظروف الاستثنائية فيترتب على ذلك عدة نتائج – كما سبق ان اشرنا فى الفرع الاول – اهمها مشروعية بعض اعمال الادارة المخالفة للدستور أو للمبادئ القانونية العامة، وكذلك مشروعية بعض القرارات المشوبة بعيب من العيوب الموجبة للألغاء . ذلك لانه لا يتصور ان يطلب من الادارة ان تتقيد فى الظروف الاستثنائية بما ينص عليه القانون المعد للاحوال العادية ، او ان يطلب منها ان تتطابق تصرفاتها فى الظروف الاستثنائية مع القواعد القانونية السارية ، فيسلم للادارة فى الاحوال الاستثنائية ان

تتحرر مؤقتا من القانون القائم ولكن بالقدر الذى يتيح لها ان تنقذ المصلحة العامة من المخاطر التى تحيط بها . [1]وهذا القدر هو الذى يخضع لرقابة القضاء .

فمن المستقر فى القضاء الادارى المصرى منذ انشاءه عام ١٩٤٦ ان اجراءات الضبط التى تواجه بها الادارة الاحوال الاستثنائية تخضع لرقابته . [2]

فقد استقر القضاء الادارى على أن نظام الاحكام العرفية " حالة الطوارئ " وان كان نظاما استثنائيا ، الا أنه ليس نظاما مطلقا ، بل هو نظام خاضع للقانون وضع الدستور اساسه وبين القانون اصوله وأحكامه ورسم حدوده وضوابطه ، فوجب لذلك أن يكون اجراؤه على مقتضى هذه الاصول والاحكام وفى نطاق هذه الحدود والضوابط والا كان ما يتخذ من التدابير والاجراءات مجاوزاً لهذه الحدود أو منحرفا عنها عملا مخالفا للقانون تبسط عليه رقابة المحكمة . [3]

وعلى ذلك فان دور القضاء فى الاحوال الاستثنائية يبدء بتحديد ما اذا كانت الظروف المحيطة بالادارة تعتبر ظروفا استثنائية من عدمة . ويتضح ذلك من حكم لمحكمة القضاء الادارى حيث ذهبت فيه إلى أنه :-

" من حيث يخلص من وقائع الدعوى ..... أن القرارات المطعون فيها بحسب ظاهر الاوراق لم تقم على السبب الذى استندت اليه فى ديباجتها وهو حالة

---

[1] د / احمد مدحت على - نظرية الظروف الاستثنائية - المرجع السابق - ص ٢٠٧ : ٢١٨ .

[2] د / رمضان محمد بطيخ - الاتجاهات المتطورة فى قضاء مجلس الدولة - المرجع السابق - ص ١٦٩

[3] مجموعة احكام القضاء الادارى - السنة السادسة - ص ١٢٦٦ - حكمها فى الدعوى رقم ٥٦٨ لسنة ٣ق الصادر بجلسة ١٩٥٤/١/٤ ، وكذلك حكمها فى الدعوى رقم ١٤٠٤٥ لسنة ٨ ق الصادر بجلسة ١٩٥٦/٤/٣ - من ذات المجموعة السنة العاشرة - ص ٢٨١ومن ذات المجموعة والسنة - صد رحكمها فى الدعوى رقم ٨٨٠٦ لسنة ٨ ق الصادر بجلسة ١٩٥٦/٣/٢٥ - ص ٢٥٨ ومن ذات المجموعة السنة السادسة - ص ١٣٩٢ حكمها فى الدعوى رقم ٧٩٣ لسنة ٦ ق الصادر بجلسة ١٩٥٣/٣/٢٤ .

الضرورة التى نصت عليها المادة ٧٤ من الدستور ، كما انها لا تجد سندا لها فى احكام الدستور والقوانين المعمول بها وقت صدورها ، ومن ثم فانها تكون مخالفة للقانون وواجبة الالغاء عند الفصل فى موضوع الدعوى " . [١]

وقد انتهت المحكمة الى أن " حالة الضرورة التى استند اليها رئيس الجمهورية فى اصدار القرارات المطعون فيها غير قائمة وقت اصدار هذه القرارات ومن ثم تكون هذه القرارات بحسب ظاهر الاوراق غير قائمة على السبب الذى اسندت اليه " .

وبذلك يتضح ان محكمة القضاء الادارى قد فرضت رقابتها للتحقق من توافر شروط الضرورة التى تبرر الاجراءات التى يتخذها رئيس الجمهورية بناء على المادة ٧٤ من الدستور من عدمه .

الا انه يثور التساؤل حول الطبيعة القانونيةلاجراءات الضبط الادارى التى تتخذ فى ظل الظروف الاستثنائية ، فقد اتيحت للقضاء الادارى الفرصة لابداء رأيه حيث قررت الاحكام انه اذا كان مرسوم اعلان الاحكام العرفية هو دون نزاع من اعمال السيادة ، الا أن التدابير التى يتخذها القائم على اجراء النظام العرفى سواء اكانت تدابير فردية أو تنظيمية ليست الا قرارات ادارية يجب أن تتخذ فى حدود القانون ويتعين أن تخضع لرقابة القضاء بالطريق المباشر (قضاء الالغاء) وغير المباشر (قضاء التعويض).[٢]وقد استقرت محكمة القضاء الادارى على هذا المبدأ فقد أشارت اليه المحكمة قائلة أن " قضاء هذه المحكمة جرى على أن مرسوم إعلان الاحكام العرفية المقابل لقرار اعلان حالة الطوارئ يعتبر من أعمال السيادة

---

[١] حكم محكمة القضاء الادارى – دائرة منازعات الافراد والهيئات – جلسة ١٩٨٢/٢/١١ فى الدعوى رقم ٣١٢٣ لسنة ٣٥ ق .

[٢] حكم محكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ٥٦٨ لسنة ٣ ق الصادر بجلسة ١٩٥٢/٦/٣٠ حكم الدوائر مجتمعة لمحكمة القضاء الادارى فى الدعوى رقم ٦٩٤ لسنة ٦ ق .

التى تخرج عن نطاق الرقابة القضائية ، أما التدابير الفردية التنظيمية التى تتخذها السلطات القائمة على تنفيذ النظام العرفى فهى قرارات ادارية تخضع لرقابة القضاء"[1]فقد انتهت المحكمة الى تكييف سائر قرارات رئيس الجمهورية التى طرحت المنازعات بشأنها امام محكمة القضاء الادارى بأنها لا تعد من أعمال السيادة وأنها مجرد قرارات ذات طبيعة أدارية ، لا تندرج ضمن النشاط السياسى للسلطة التنفيذية ، وانما تدخل فى مهامها الادارية ، ومن ثم تدخل فى عداد القرارات الإدارية التى تخضع لرقابة مجلس الدولة .

ومن احكام المحكمة الادارية العليا الحديثة نسبيا التى تؤكد ذلك حكمها الذى ذهبت فيه إلى أنه " قد جرى قضاء مجلس الدولة منذ انشائه على أن نظام الاحكام العرفية فى مصر وأى نظام طوارئ وأن كان نظاما استثنائيا الا أنه ليس بالنظام المطلق بل هو نظام خاضع للقانون ارس الدستور أساسه وابان القانون اصوله وأحكامه ورسم حدوده وضابطه فوجب أن يكون اجراؤه على مقتضى هذه الأصول والأحكام وفى نطاق تلك الحدود والضوابط والا كان ما يتخذ من التدابير والإجراءات مجاوزا هذه الحدود او منحرفا عنها مخالفاً للقانون تبسط عليه الرقابة القضائية الغاء او تعويضا ، فكل نظام ارس الدستور اساسه ووضع القانون قواعد هو نظام يخضع لطبيعته – مهما يكن نظاما استثنائيا – لمبدأ سيادة القانون ومن ثم لرقابة القضاء وليس ثمة فى ان الاختصاصات المخولة للسلطة القائمة على اجراء الاحكام العرفية سندها هو القانون الذى عين نطاقها فلا سبيل لها الى ان تجاوزه ، واذا كانت اختصاصات تلك السلطة ومن واقع القوانين المقررة لها وعلى غرار ما سبقها من نظام عرفى عسكرى اختصاصات بالغة السعة فان ذلك ادعى الى ان تبسط عليها الرقابة القضائية حتى لا يتحول نظام هو فى حقيقته نظام دستورى يقيده القانون الى نظام مطلق لاعاصم له وليست له من حدود او ضوابط اذا ان رقابة

---

[1] حكم محكمة القضاء الادارى – الدعوى رقم ٤٢٧ لسنة ٣١ ق بجلسة ١٩٧٧/١٢/١٣ ، وحكمها الصادر فى ١٩٨١/١٢/٢٢ فى الدعوى رقم ١٨٦ لسنة ٣٦ ق .

القضاء هى دون غيرها الرقابة الفعالة التى تكفل الناس حقوقهم الطبيعية وتؤمن لهم حرياتهم العامة وتفرض للقانون سيادته ولكل نظام حدوده الدستورية المشروعه ، وفى ذلك فانه لئن ساغ القول بان قرار اعلان الطوارئ من اعمال السيادة التى تصدر من الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة ادارة بحسبانه من الاجراءات العليا التى تتخذ فى سبيل الدفاع عن كيان الدولة أو استتباب الامن او النظام العام بها الا ان التدابير التى يتخذها القائم على اجراء النظام العرفى تنفيذا لذلك النظام سواء كانت التدابير فردية أو تنظيمية يتعين ان تتخذ فى حدود القانون وتلتزم حدوده وضابطه ولا تنأى عن رقابة القضاء او لا تجاوز دائرة القرارات الادارية التى تخضع للاختصاص القضائى لمجلس الدولة". (١)

وعلى ذلك فان التدابير التى تصدر من سلطات الضبط الادارى فى ظل الظروف الاستثنائية تخضع لرقابة القضاء ويمارس القضاء رقابته عليها كما يمارسها فى ظل الظروف العادية ، وذلك على نحو ما اوضحناه فى معرض الحديث عن الرقابة القضائية فى ظل الظروف العادية ، والذى يمكن تلخيصه فى ان محكمة القضاء الادارى منذ انشائها باشرت رقابتها على الوجود المادى للوقائع والتكييف القانونى لهذه الوقائع التى يستند اليها قرار الضبط الادارى بالاضافة الى رقابتها على التناسب فى قرارات الضبط الادارى ، للتحقق من مدى توافر الاجراء المتخذ مع اهمية الوقائع الثابته فى مجال الضبط الادارى ، وذلك حماية لحقوق وحريات الافراد لاكبر مدى ممكن ضد عسف الادارة .

هذه هى رقابة القضاء الادارى بصفة عامة على سلطات الضبط الادارى التى تتعلق بالحريات العامة فى ظل الاحوال الاستثنائية ، اما بالنسبة لرقابته على سلطات الضبط الادارى المتعلقة بحرية الاجتماع العام فى هذه الاحوال فهى ذات

---

(١) مجموعة احكام المحكمة الادارية العليا - السنة ٣٤ ق - الجزء الاول - من ١٩٨٨/١٠/١ حتى اخر فبراير سنة ١٩٨٩ الطعن رقم ١٤٣٩ لسنة ٣١ ق الصادر بجلسة ٢٥ يونيه ١٩٨٩ .

الرقابة التى تخضع لها سلطات الضبط الادارى المتعلقة بالحريات العامة بصفة عامة . الا انه يوجد بعض الاحكام تعرضت للظروف الاستثنائية ولكن للاسف قد أخذت بأسلوب التفسير الواسع لنصوص التشريعات الاستثنائية فكما سبق بيانه [1] ان المجلس اخذ بالتفسير اللفظي لكلمة (اجتماع) الواردة فى قانون الاحكام العرفية موسعا فى مدلولها الى أقصى حد ولم يتقصر على تعريفها القانونى الوارد بنصوص قانون الاجتماعات العامة رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ ، فقد فسرت المحكمة الاجتماع ، بانها ليست الاجتماعات العامة التى وصفها القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ وبين احكامها فحسب بل شملت اى اجتماع ولو لم يقع تحت هذا الوصف القانونى .

وبذلك فان هذا القضاء وسع من سلطات الضبط الادارى فى مواجهة حرية الاجتماع فى ظل الظروف الاستثنائية . وكان الامر يقتضى الاخذ بالتفسير الضيق فى ظل هذه الظروف ، حتى لا تكون الظروف الاستثنائية مبرراً لتقوية سلطات الضبط الاستثنائية ضد حرية الاجتماع ، خاصة وان قانون الطوارئ طال العمل به فى مصر واصحب هو الاصل وليس الاستثناء .

فمحكمة القضاء الادارى كانت قد باشرت رقابتها على الوجود المادى للوقائع التى تستند عليها قرارات الضبط الادارى المتعلقة بحرية الاجتماع العام وصحة التكييف القانونى لهذه الوقائع ، وباشرت ايضا رقابتها على التناسب بالنسبة لقرارات الضبط الادارى هذه ، وذلك للتحقق من مدى توافق الاجراء المتخذ مع اهمية الوقائع الثابته فى مجال الضبط الادارى ، وذلك حماية لحرية الاجتماع العلم من عسف الادارة ، الا ان هذه المحكمة قد وسعت من مدلول الاجتماع فى الظروف الاستثنائية وهذا يؤدى الى توسع سلطات الضبط الادارى التى تقيد حرية الاجتماع .

---

[1] راجع ص ٥٦من هذه الرسالة .

اما المحكمة الادارية العليا فى فترة معينه فقد باشرت رقابتها على الوجـود المادى للوقائع التى يستند عليها القرار الضبطى المتعلق بحرية الاجتماع العام ، الا انها لم تتعرض لرقابة صحة التكييف القانونى للوقائع ولم تتعرض لرقابة الملاءمـة حيث انه لم يعرض عليها اى موضوع خاص بذلك .

واننا نرى حفاظا على حرية الاجتماع وجوب الاخذ بالتفسير الضيق لكلمـة اجتماع الوارده فى قانون الطوارئ حتى لا يتوسع فى الاستثناء وحتى لا يتوسع فى سلطات الضبط الادارى فى الظروف الاستثنائية فى مواجهة حرية الاجتماع ، ومن ناحية آخرى نرى وجوب تغلغل القضاء الادارى فى رقابة الملاءمة على قـرارات الضبط الادارى المقيدة لحرية الاجتماع العام وذلك فى ظل كل من الظروف العادية والاستثنائية خاصة وان حالة الطوارئ مستمرة فى البلاد بصفة عامة دون انقطـاع وذلك بدون اى سبب . فاننا نعيش فى حالة سلام ولا يوجد فى بلادنا اى كـوارث تذكر او حروب ومع ذلك فان الحكومة تستميت فى استمرار حالة الطوارئ بـدون مبرر فتكون الوقاية من هذا الخطر المستمر ان يمارس القضاء كافة انواع الرقابـة وخاصة رقابة التناسب فى مجال الضبط الادارى فى جميع الاحـوال – عاديـة ، استثنائية – لحماية الحريات العامة التى تتضمن حرية غالية تسمح بممارسة جميـع الحريات الا وهى حرية الاجتماع .

مبحث خاص

نحـــــو قانـــــون أفضـــــل

من السمات التى اوضحناها لتنظيم حرية الاجتماع العام فـــى الـــدول محـــل دراستنا تبين ان الفرد الانجليزى يستمد حقه فى ممارسة حرية الاجتماع العام فـــى بلدة من العرف، أو ما يطلق عليه هناك القـــانون العـــام الانجلـــيزى Common lawالذى تأصل من عادات الشعب من قديم الزمن ، فهذه الحرية لم تكن مستمدة فى انجلترا من نصوص صريحة ، وانما كان حق التجمع – كما ذهب الفقيـــه دايســـى Dicyنتيجة لوجهة نظر تبنتها المحاكم الانجليزية باعتباره حرية فردية للشـــخص وحرية فردية للتعبير . وان كان المشرع الانجليزى لم ينظم ممارسة هذه الحرية الا انه تم كفالة ممارستها بعدة ضمانات من إهمـــها الرقابـــة القضائيـــة ، فالقضـــاء الانجليزى هو الذى اقر هذه الممارسة لحرية الاجتماع، وهو الذى نظم حق الادارة فى منع ممارسة هذه الحرية،فلم يجيز للادارة ان تمنع عقد الاجتماع بمحض ارادتها الا بعد الرجوع اليه

وعلى العكس من انجلترا نجد ان الفرد فى الولايات المتحـــدة الامريكيـــة يستمد حقه فى ممارسة حرية الاجتماع العام من الدستور الاتحادى نفســـه ، الـــذى حظر على الكونجرس المساس بهذه الحرية سواء بتقييدها او الانتقاص منها ، وقـــد كفل القضاء الامريكى ضمان ممارسة هذه الحرية فقد وقف بالمرصاد للمشرع فـــى سبيل حماية هذه الحرية وكفاله ممارستها ، وقد اعتبرت المحكمة الاتحادية العليـــا حرية الاجتماع حقا مقدسا لا ينتقص من قدره، ولكن بشرط ان يكون التجمع هادئـــا ولا ينقص عن حقوق الاخرين .

الا انه عن خلاف الوضع فى انجلترا والولايات المتحدة الامريكية وجدنـــا ان حرية الاجتماع العام فى فرنسا قد نظمت بمقتضى تشريع عـــادى، فقـــد اقـــر المشرع العادى حرية الاجتماع العام ونظم ممارستها الا انه قد كبلها بعدد من القيود مما جعلها حرية نسبية، وذلك على ما اوضحناه فى دراستنا .

وقد وجدنا ان الوضع فى مصر مختلف عن هذه الدول فالمشرع الدستورى المصرى منذ دستور ٢٣ حتى دستورنا الحالى قد اقـــر صراحـــة كفالـــة حريـــة

الاجتماع. حيث نص دستور ١٩٧١ الحالى فى الفقرة الثانيه من المادة ٥٤ على اباحة الاجتماعات العامة فى حدود القانون .

الا اننا راينا كما سبق ان ذكرنا ان مجرد النص فى الدستور على حرية ما ليس بالضمانة الكافية لممارستها . وان كان المشرع المصرى قد نظم ممارسة حرية الاجتماع العام بقانون ، الا اننا قد وجدنا ان هذا التنظيم كان وبالأعلى حرية الاجتماع العام ذاتها . هذا ما اتضح لنا عند دراستنا لقانون الاجتماعات العامة.

وفى هذا المبحث الخاص سنحاول تقييم هذا القانون كما سنحاول توضيح مدى دستورية هذا القانون المطبق على الانفاس حتى يومنا هذا ، ثم نعرض نصوص القانون المقترح للاجتماعات العامة حبيس الادراج وفى نهاية الامر نعرض وجهة نظرنا ونتبعها باقتراح ضمانات لحماية حرية الاجتماع .

اولا :- تقييم قانون الاجتماعات العامة :

اوضحنا ان الاستعمار البريطانى لمصر كان يعمل دائما على المحافظة على مصالحه داخل البلاد ومن وسائله فى ذلك تقييد الحريات العامة ، واطلاق سلطة الادارة حيالها ، وعندما صدر فى مصر اول دستور لها سنة ١٩٢٣ ينظم الحياة السياسية بها ويحمى الحريات ، أسرعت الحكومة البريطانية قبل العمل بالدستور وقبل انعقاد البرلمان والعمل بالحياة النيابية ، الى اصدار عدة قوانين استبدادية مسيرة بيد اجنبية وذلك لتقيد الحريات واطلاق سلطات الادارة حيالها ومن هذه القوانين قانون الاجتماعات العمومية رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ الصادر فى ١٩٢٣/٥/٣٠ والقانون التالى له وهو قانون الاحكام العرفيه رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ ، وقد اوضحنا ان هذين القانونين لم يتركا مجالا من مجالات التضييق على حرية الاجتماع الا ولجا اليه .

فقد صدر القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ فى غيبة البرلمان وبسرعة فائقة بعد فترة وجيزة عن صدور دستور ١٩٢٣ ، الا انه بعد اجراء الانتخابات وانعقاد أول برلمان مصرى فى ١٥ مارس سنة ١٩٢٤ على اسس دستورية فى ظل

دستور ١٩٢٣ كان من الواجب طبقا للمادة ١٦٩ من الدستور.(١) عرض قانون الاجتماعات العامة على مجلس النواب وهذا ما حدث بالفعل حيث ارسلت الحكومة القانون الى مجلس النواب . الذى احاله الى لجنته الداخلية لفحصه وتقديم تقرير عنه.(٢) وقد قامت اللجنة ورأت وجوب الغائه باجماع الاراء وفى جلسة ٢ يونيه سنة ١٩٢٤ رات تشكيل لجنة فرعيه لوضع مذكرة تفصيلية باسباب الالغاء ومشروع قانون ، وفى جلسة ٩ يونيه من ذات السنه تم اعداد هذه المذكرة والتى اوضحت فى مقدماتها ان " حرية ابداء الرأى حق طبيعى للناس ، ويدخل تحت حرية ابداء الرأى حرية الاجتماع وحرية الصحافة اذ هما وسيلتان ناجحتان لنشر الرأى وتمحيصه عن طريق الجدل فيه حتى يصل الناس الى أسد الاراء وانفعها " .

كما اوضحت ان الامم قد غضبت من سلب حقوقها ، وثارت فى وجه الحكومات الغاصبه ، ثم استردت حريتها وكان فى الغالب من اول نتائج الثورات تقرير حرية ابداء الرأى وازالة كل ما وضع فى سبيلها من العقبات كقوانين الاجتماعات والصحافة والتجمهر وغيرها " .

وكذلك اوضحت المذكرة ايضا ما مرت به بعض الدول مثل فرنسا وانجلترا والمانيا لتقرير حرية الاجتماع ثم اوضحت هذا الدور فى مصر فقد ذكرت انه قد " مر هذا الدور على مصر ايضا . ولقد كانت حملة حكومتها على حرية ابداء الرأى ،انكر منها فى اى بلد اخر ، وذلك لان الحكومة المصرية لم تكن اسيدادية فقط بل كانت فى الوقت نفسه مسيرة بيد اجنبيه تعمل على هدم حقوق الامه والتضييق على حريتها ، فوضعت قوانين الاجتماعات والمطبوعات والتجمهر

---

(١) تنص المادة ١٦٩ من دستور ١٩٢٣ على ان " القوانين التى يجب عرضها على الجمعية التشريعية بمقتضى المادة الثانيه من الامر العالى الصادر بتاريخ ٢٨ ذى القعدة سنة ١٣٣٢هـ ١٨ اكتوبر ١٩١٤ تعرض على مجلسى البرلمان فى دور الانعقاد الاول فان لم تعرض عليهما فى هذا الدور بطل العمل بها فى المستقبل" .

(٢) د / سعد عصفور - حرية الاجتماع فى انجلترا وفرنسا ومصر - ص ٢٦٩ .

الاتفاقيات الجنائية وغير ذلك متذرعه بالدفاع عن النظام والامن العام ، وهى فـــى الواقع لم توضع الا لتنظيم الاستبداد بالامه والتنكيل بها " .

ثم ذكرت المذكرة القيود التى اوردها القانون على حرية الاجتماع وبناء على كل ذلك اقترحت اللجنة على مجلس النواب الموافقة على مشروع القانون المقدم من اللجنة القاضى بالغاء القانون نمرة ١٤ الصادر بتـــاريخ ٣٠ مـــايو ســـنة ١٩٢٣ الخاص بالاجتماعات والمظاهرات العامة ، وذلك للاسباب المقدمة وخلاصتها :-

(١) الامم المتقدمة فى المدنية والحرية ، كالمانيا وانجلترا وغيرهما ليـــس عندها قوانين خاصة بالاجتماعات والمظاهرات ، وحتى الامم التى بـــها قانون الاجتماعات ، كفرنسا وغيرها ، فان جميع نصوص القانون فـــى الواقع هى امتيازات للمجتمعين ولمصلحة المنظمين وليـــس للبوليـــس او الادارة اى دخل مطلقا الا اذا طلب المجتمعون ذلك .

(٢) القانون العام كفيل بالمحافظة على النظام والامن العام فى الاجتماعات والمظاهرات العامة ." [١]

وبذلك يتضح ان اللجنة الفرعية للجنة الداخلية لمجلس النواب قد انتهت بعد البحث والدراسة الى الغاء قانون الاجتماعات وقد رفعت هذه اللجنة الفرعية مذكرتها بذلك الى رئيس اللجنة الداخلية . وذلك بكتابها المحرر فى يونيه سنة ١٩٢٤. [٢]

---

[١] راجع النص الكامل للمذكرة فى -تعليقات على مواد الدستور -مجلس الشيوخ الدستور تعليقـات على مواده بالاعمال التحضيرية والمناقشات البرلمانية - الجزء من مادة ١٥ الىمادة ٧٢ -طبعـــة سنة ١٩٤٠-ص ٢١٢ الى ص ٢٤٤-راجع فى ذلك ايضـــا - محمدالشـــريف -علـــى هـــامش الدستور-طبعة ١٩٣٨-ص٧حتى١٢.

[٢] نص الكتاب نقلا عن تعليقات على مواد الدستور مجلس الشيوخ :- حضرة صاحب العـــزه رئيـــس اللجنـــة الداخلية . نتشرف بان نقدم لعزتكم مشروع القانون والمذكرة المرافقه له التى كلفتنا عمله اللجنة الداخلية وتفضلوا بقبول فائق الاحترام ،

توقيع اعضاء اللجنة

وقد تضمن قانون الاصدار لمشروع القانون المقترح مادتين الاولى خاصة بالغاء القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ . والثانيه خاصة بتنفيذ القانون المقترح من تاريخ نشهر بالجريدة الرسمية ، وعند عرض هذا المشرع على مجلس النواب قوبل بترحاب شديد وتصفيق حاد متواصل من جميع الاعضاء ، ووافق عليه المجلس بالاجماع وذلك بطريقة واضحة جدا بجلسة اول يوليو سنة ١٩٢٤ [١] الا انه من المؤسف ان طلبت الوزارة فى اليوم التالى على يد سعد زغلول من مجلس النواب اعادة النظر فى قرار الالغاء بحجة انها لم تكن حاضرة فى جلسة الامس ، فتخاذل المجلس عن قراره ، وقرر تأجيل المناقشة . [٢]

وبتاريخ ٩ يونيه سنة ١٩٢٤ وردت مكاتبه من رياسة مجس الشيوخ الى رياسة مجلس النواب [٣]اوضحت ان مجلس الشيوخ وافق فى جلسات ٧،٨،٩ يوليه سنة ١٩٢٤ على مشروع بتعديل القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ وأرفق بهذا الكتاب صورة مصدق عليها من هذا المشروع وصورة من تقرير لجنة الامور الداخليه بمجلس الشيوخ عن مشروع القانون المذكور وبجلسة ١٠ يوليو سنة ١٩٢٤ جاء

---

[١] ذات المرجع السابق - ص ٢١٦ ، ٢١٧ .

[٢] راجع - د / محمد عصفور - فلنحطم الاغلال - ص ٩٦ .

[٣] نصها :- حضرة صاحب المعالى رئيس مجلس النواب .

اتشرف بان احيط معاليكم علما بان مجلس الشيوخ وافق فى جلسات الاثنين والثلاثاء والاربعاء ٤، ٥، ٦ ذى الحجة سنة ١٣٤٢ ، ٧، ٨ و ٩ يوليه سنة ١٩٢٤ - على مشروع قانون بتعديل القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ الخاص الاجتماعات العامة والمظاهرات فى الطرق العمومية .

ومرفق بهذا صورة مصدق عليها من هذا المشروع للتكرم بعرضه على مجلس النواب .

ومرفق بهذا ايضا صورة من تقرير لجنة الامور الداخلية بمجلس الشيوخ عند مشروع القانون المذكور

وتفضلوا معاليكم بقبول فائق الاحترام ،

٩ يوليه سنة ١٩٢٤

رئيس مجلس الشيوخ

احمد زيور

على لسان احد اعضاء مجلس النواب . [1] ان هذا القانون سبق ان عرض على المجلس ، وراى المجلس فيه معلوم "وهو الالغاء ، وقد راى مجلس الشيوخ غير هذا الرأى ، ولما كان هذا القانون قانونا ممقوتا وضع تحت تأثير الظلم وكان يصح ان يرفض شكلا لاعتبارات كثيرة لا حاجة الى ذكرها ، وهو يشتمل على العبث بالحرية فى امة تريد ان تفكر وان تجتمع وان تتشاور ، فى امة لا يصح ان تقاس بغيرها ، فى امة بريئة من كل ما يقال فى غيرها من الامم بشأن الاشتراكية والشيوعية والمبادئ الاباحية " .

واضاف النائب قوله " هل تعدنا الحكومة بان القانون الاصلى الذى شكونا منه جميعا قبل تأليف هذه الوزارة ، وشكت منه هذه الوزارة من قبل ان تكون وزارة ، هل تعدنا بأن هذا القانون الاصلى لا يعمل به الى دور الانعقاد القادم ؟".

وكان رد رئيس الوزراء " سبق ان صرحت قبل ان يطلب منها هذا الطلب بأن فى نية الحكومة الا تطبق هذا القانون الا عند الضرورة القصوى عندما ترى الامن مهددا ، وأنها لابد ان تتدخل او يتدخل غيرها على كرة منها " .

وقد وافق مجلس النواب على احالة مشروع القانون الى اللجنة الداخية وذلك بجلسة ١٠ يوليه سنة ١٩٢٤ وكانت اخر جلسة للمجلس فى هذه الدورة وبذلك تكون الحكومة المصرية قد خذلت البرلمان المصرى واضاعت بريق الامل فى المحافظة على حرية من اغلى الحريات العامة واختفى مشروع قانون الغاء قانون الاجتماعات العامة .

وقد اظهرت الحكومة نيتها فى الابقاء على قانون الاجتماعات العامة حيث تقدمت الى اللجنة الداخلية بمجلس الشيوخ بمشروع قانون يتضح منه الاحتفاظ بالقانون الاصلى مع تعديل ثلاث مواد فيها بعض التخفيف من قيوده ، الا ان اللجنة لم تر الاخذ بالتعديل بل اقترحت مشروع قانون يتماشى مع الحرية وتقيد السلطة الادارية وارسل مجلس الشيوخ هذا المشروع فى سنة ١٩٢٦الى مجلس النواب

---

[1] راجع فى ذلك - تعليقات على مواد الدستور - المرجع السابق - ص ٢١٧ .

الذى احالة الى اللجنة الداخلية حيث بحثته فى عدة جلسات وأقرته ثم ارسلته الى المجلس فى ١٩٢٦/٨/١٢ ، الا ان المجلس قد اعاده الى اللجنة مرة ثانيه نظرا لانتهاء الدورة البرلمانية وذلك تطبيقا لقرار المجلس الصادر فى ١٩٢٦/١١/٢٤ والذى يقضى باحالة مشروعات القوانين التى لم يتمكن المجلس من اتمامها الى اللجان الجديدة لاعادة النظر فيها .

وقد عرض مشروع القانون فى دور الانعقاد التالى على اللجنة الداخلية ، وبجلسات ٢٧ يناير و ٢١ فبراير و ٢٩ مارس و ١٨ مايو سنة ١٩٢٧ تم نظر هذا المشروع بمعرفة اللجنة فى حضور وكيل الداخلية مندوبا ، ورات اللجنة تعديل بعض المواد وحذف بعضها وأضافت مواد أخرى ، وذلك بما يتماشى وحماية حرية الاجتماع وعدم تقيدها أحتراما لحق الافراد فى ذلك ثم جمعت اللجنة القانون وذيلته بمادة تفيد الغاء كل نص يخالفه ، وتم عرض المشروع على المجلس بجلسة ٢٦ يونيو سنة ١٩٢٧ الا ان الحكومة طلبت التأجيل لغياب وزير الداخلية وقد تم التاجيل للدورة التالية حيث انتهت الدورة ايضا دون ان ينظر مشروع القانون . [١]

وفى اول الدورة التالية اعيد المشروع مرة أخرى الى اللجنة الداخلية التى اعادت بحثه مرة اخرى فى حضور وكيل وزارة الداخلية ، وقد تمت مناقشة المشروع مادة مادة وتبودلت وجهات النظر بين اللجنة وممثل الحكومة الى ان تم الاتفاق على مشروع قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات فى الطرق العمومية [٢] وقد اشتمل هذا المشروع على ثلاث فصول الاول فى الاجتماعات العامة ، وذلك فى ست مواد . والثانى فى المظاهرات فى الطريق العام فى مادة واحدة والثالث فى العقوبات والاحكام العامة وذلك فى خمس مواد . [٣]

---

[١] تعليقات على مواد الدستور - المرجع السابق - ص ٢٢١ ، ٢٢٢ .

[٢] راجع ما دار من مناقشات فى ذات المرجع السابق - ص ٢٢٣ ، ٢٢٤

[٣] نصوص مشروع القانون مشار اليها فى مضبطة الجلسة العاشرة لمجلس الشيوخ فى ١٩٢٨/١/١٧ - دور الانعقاد العادى الخامس سنة ١٩٢٨/٢٧ - ص ١٥٩ وما بعدها . وسنقوم بسرد نصوصه بعد الوقوف على مدى دستورية قانون الاجتماعات العامة رقم ١٤ لسنة ٢٣ .

وقد تم عرض هذا المشروع على مجلس النواب حيث تم مناقشته مادة مادة فى عدة جلسات ، وقد تم الموافقة عليه بأغلبية ١٥٤ صوتا ضد صوت واحد وذلك بالجلسة المنعقدة فى ٣يناير سنة ١٩٢٨.[١]ثم تم إحالته إلى مجلس الشيوخ فى يناير سنة ١٩٢٨.[٢]وفى ٩ يناير سنة ١٩٢٨ أحال مجلس الشيوخ المشروع على لجنته الداخلية التى وافقت عليه بجلسة ١٤ يناير ١٩٢٨ بالإجماع ، ثم قام مجلس الشيوخ بمناقشة المشروع بجلستيه المنعقدتين فى ١٧ ، ٢٣ يناير سنة ١٩٢٨ حيث وافق المجلس عليه بجلسة ٢٣ يناير ١٩٢٨ بأغلبية ٧٨ صوتا ضد صوت واحد . [٣] ثم احيل المشرع الى رياسة الوزراء ليعرض فى اجتماع المجلس ثم يوافق عليه الملك بعد ذلك ليصبح قانونا من قوانين الدولة ، غير انه فى ٦ فبراير ١٩٢٨ ولسوء حظ المشروع لوحظ سقوط فقرة بطريق السهو فاستعاد مجلس الشيوخ المشروع للموافقة على الفقرة الناقصة. [٤]

---

[١] راجع فى ذلك ما دار فى الجلسات تعليقات على مواد الدستور - ص ٢٢٦ : ٢٤٤ .

[٢] نص كتاب الاحالة نقلا من دور الانعقاد العادى الخامس سنة ١٩٢٧ ، ١٩٢٨ .

حضرة صاحب الدولة رئيس مجلس الشيوخ .

نظر مجلس النواب بجلساته المنعقدة فى ٢٠ ، ٢١ ، ٢٨ ديسمبر سنة ١٩٢٧ ، ٣،٢ يناير الجارى مشروع القانون الخاص بالاجتماعات العامة والمظاهرات فى الطرق العمومية الذى ورد من مجلس الشيوخ لمجلس النواب بتاريخ ٩ يولية سنة ١٩٢٤ نمره ٣٥٨ /٨٠ .

وقد وافق عليه مجلس النواب معدلا بالصيغة المرفقة بهذا فاتشرف بان ارسله لدولتكم ومعه تقرير اللجنة الداخلية ومضابط الجلسات راجيا عرضه على هيئة مجلس الشيوخ .

وتفضلوا دولتكم بقبول عظيم الاحترام ،،،

٤ يناير ١٩٢٨ رئيس مجلس النواب

مصطفى النحاس

[٣] راجع مضبطة الجلسة العاشرة فى ١٩٢٨/١/١٧ - ص ١٥٨ الى ١٧٤ .

مضبطة الجلسة الثانية عشر لمجلس الشيوخ فى ١٩٢٨/١/٢٣ - ص ٢٠١ الى ٢٠٣ .

[٤] نص كتاب وقوع الخطأ :

حضرة صاحب الدولة رئيس مجلس الشيوخ . =

وفى هذه الفترة تولى مصطفى النحاس رئاسة الحكومة فـــى ١٦ مـــارس ١٩٢٨ بعد أن كان رئيسا لمجلس النـــواب ، وفـــى ذات الوقـــت ادرك الانجلـــيز المشروع ليمنعوا التصديق عليه ، وقدموا مذكرة تعلن فيها الحكومة البريطانية انـــها لا يمكنها السماح بتعرض مسئولياتها الناشئة عن تصريح ٢٨ فبراير للخطر عـــن طريق إقرار هذا القانون الا أن مصطفى النحاس تجاهل تماما تصريح ٢٨ فبراير ، وتمسك باستقلال مصر بدون قيود ، ووصف المذكرة البريطانية بأنـــها " ظـــاهرة الخروج على القواعد المسلم بها فى القانون الدولى بشأن التدخل السياسى ، وانـــها تهيئ السبيل لتدخل مستمر فى ادارة البلاد الداخلية مما يشل سلطة البرلمـــان فـــى التشريع وفى الرقابة على اعمال الادارة ، ويجعل مهمة الحكم مستحيلة على أيـــة حكومة جديرة بهذا الاسم ، وأنه ــ بناء على ذلك ــ لا يسع الحكومة المصريـــة أن تقبل تدخلا لو أنها سلمت بمبدأ لأسلمت ذاتها وانكرت وجودها ، بل انها كحكومـــة دولة مستقلة ذات سيادة لتدرج حق الادراك ما عليها من واجبات وتعتزم النـــهوض باعبائها " [1]وبذلك ظهرت أزمة قانون الاجتماعات . ففى يوم الاحد الموافـــق ٢٩ من ابريل سنة ١٩٢٨ ابلغت دار المندوب الســـامى البريطـــانى رئيـــس الـــوزارة

=الحاقا لخطابنا المؤرخ فى ٤ يناير سنة ١٩٢٨ الذى به ارسلنا لدولتكم نص مشـــروع القـــانون الخاص بالاجتماعات العامة والمظاهرات فى الطرق العمومية .

اتشرف بان اخبر دولتكم أنه قد وقع فى النص المذكور خطأ مـــادى بســـقوط الفقـــرة الاخيرة من المادة الثانية ونصها هو : " وعلى من يقدم الاخطار أن يعطى وصلا لمن قدمه مبينـــا به اليوم والساعة اللذين قدم فيهما " .

لذلك ارسل هذا نصا صحيحا لمشروع القانون الذى وافق عليه مجلس النواب راجيا عرضه على هيئة مجلس الشيوخ .

وتفضلوا بقبول فائق الاحتـــــرام

٦ فبراير ١٩٢٨ رئيس مجلس النـــواب

مصطفى النحاس

[1] مقال د / عبد العظيم رمضان - معارك الوفد الديمقراطية - منشور بجريدة الوفد - بالعددين الصادرين يومى ٢٠ ، ٢٦ يونيه ١٩٩٥ .

المصرية " مصطفى النحاس " انذاراً من الحكومة البريطانية بسحب مشروع قانون الاجتماعات من البرلمان ومنعه من ان يصبح قانونا بحجة أنه يعرض سلامة الاجانب للخطر . وطلب أن يصله الرد بعدم الاستمرار فى نظر المشروع، وان لم يصله قبل الساعة السابعه من مساء الاربعاء ٢ من مايو فان الحكومة البريطانية تعد نفسها حرة فى أن تقوم بأى عمل ترى أن الحالة تستدعيه .[١]وقد كان المخرج الذى رأه مصطفى النحاس للأزمة فى ذلك الحين ، هو أن طلب فى حدود حقه الدستورى إلى مجلس الشيوخ أن يؤجل المناقشات فى مشروع القانون الى دور الانعقاد القادم ، وان موقف مصطفى النحاس هذا ادى الى قول البعض بان الوزارة النحاسية ظنت انها تستطيع البقاء فى الحكم اذا هى استجابت الى تدخل سلطات الاحتلال فى أخص شئون شعب له دستور وله برلمان.[٢]وأرسل رئيس الوزراء الى المندوب السامى البريطانى فى ٢ من مايو سنة ١٩٥٨ خطابا[٣]اشر فيه إلى أن

---

[١] وقد جاء فى هذا الانذار :- " اتشرف باخبار دولتكم بان حكومة حضرة صاحب الجلالة البريطانية فى بريطانيا العظمى قد راقبت بمزيد الاهتمام ما يبدو من رغبة الحكومة المصرية رغبة متزايدة فى المضى فى تشريع يؤثر فىالامن العام" .

" وانى الان مكلف من قبل حكومة حضرة صاحب الجلالة البريطانية . بأن اطلب الى دولتكم كرئيس للحكومة المصرية ، أن تتخذوا فى الحال الاجراءات اللازمة لمنع مشروع القانون المنظم للاجتماعات العامة والمظاهرات من ان يصبح قانون . وإنى أطلب من دولتكم إعطائى تأكيدا كتابيا قاطعا بأن لن يستمر فى نظر المشروع المذكور ، فاذا لم يصلنى هذا التأكيد قبل الساعة السابعة من مساء يوم الاربعاء ٢ من مايو فان حكومة حضرة صاحب الجلالة البريطانية تعد نفسها حرة فى أن تقوم بأى عمل ترى أن الحالة تستدعية " هذا هو نص الانذار نقلا عن د / محمد عصفور - فلنحطم الاغلال - ص ٩٣.

[٢] راجع . د / محمد عصفور - المرجع السابق - ص ٩٤ .

[٣] رد الخطاب نقلا عن الرافعى بك - فى اعقاب الثورة - المرجع السابق ص ٣٧ - ٤١ . جاء فيه :- " قد كان لى الشرف أن أوضح لفخامتكم فى اوقات متعددة بصدد مشروع قانون الاجتماعات والمظاهرات أنه ليس فى مقدور أية حكومة دستورية أن تعبث بالمبدأ الدستورى القاضى بفصل السلطات فتسحب مشروع قانون وافق عليه المجلسان والحكومة معهما فلم يبق=

مشروع هذه القانون لا يعرض الاجانب للخطر، وان كانت الحكومة المصرية برئاسة مصطفى النحاس قد استسلمت لما جاء بالانذار البريطانى ، الا أنها لم تقدم تعهداً كتاباً بان المشروع لن ينظر فى اثناء مدة توليها منصبها . وهذا ما دعى الحكومة البريطانية إلى اتباع طريق اسقاط حكومة مصطفى النحاس ، وذلك عن طريق شق حكومة الائتلاف التى كان يرأسها مما دفع الاحرار الدستورين الى الانسحاب من الحكومة ، فقد أخذ وزراء الاحرار الدستوريين يقدمون استقالاتهم تباعا من الوزارة وعلى رأسهم رئيسهم محمد محمود ،مما دعا الملك فؤاد لاقالة مصطفى النحاس بناء على انهيار الائتلاف الذى قامت على اساسه الوزارة ، وبذلك نجح المستعمر البريطانى فى القضاء على وزارة مصطفى النحاس ، وتغلبت

=منه امام مجلس الشيوخ الا فقرة تتعلق بالشكل سقطت عرضا ثم سمحت لنفسى أن أبين لفخامتكم أن مشروع القانون (بما تضمنه من نصوص وما اقترب به من تصريحات الحكومة بالبرلمان ومناقشات المجلسين المثبتة فى مضابط جلساتها ، لا يعرض أمن الاجانب لخطر ما بل يرمى الى تنظيم الحريات الدستورية مع صيانة الامن العام صيانة تامة .كما انى صرحت مواراً أنه إذا دل العمل على نقص فى القانون بعد اصداره فالحكومة على اتم استعداد لاقتراح تعديله بما يتفق ومقتضيات النظام العام.تلقاء ماتقدم جميعه من المظاهر الجليله لصدق النية وحسن الاستعداد لايسع الحكومة المصرية الأأن تبدى أسفها الشديد على أن الحكومة البريطانية لم تقدر رغبة الحكومة المصرية الاكيدة ومجهودتها الصادقة المتوالية فى توطيد العلاقات الطيبة بين البلدين ولذلك لايسع الحكومة المصرية أن تسلم بماجاء فى الانذار فتعبث بحق مصرالأزلى عبثا خطيراً،بل وماكان لها أن تعتقد أن الحكومة البريطانية بما عرف عنها من ميول حرة (؟!) تبغى إذلال أمة عزلاء من كل سلاح الا قوة حقها وصدق طويتها (!!)ولهذا فإن الحكومة المصرية مدفوعة فى ذلك برغبتها الصادقة فى التفاهم والمسالمة التى كانت على الدوام رائدها ، قد طلبت بالامس فى حدود حقها الدستورى إلى مجلس الشيوخ أن يؤجل المناقشات فى مشروع القانون الى دور الانعقاد ، وقد وافقها المجلس على ذلك ،وهى تأمل أن تقدر الحكومة البريطانية تلك الخطة الودية ،وأن تمهد بذلك السبيل إلى تذليل المصاعب الحالية فى ضوء الثقة المتبادلة التى يجب أن تسود العلائق بين البلدين وأن يعقبها عهد من التفاهم الحقيقى والمودة والعدل."

ارادتهم فى اسناد رياسة الوزارة الى محمد محمود[1]وهكذا لم يكن من المقدر لمحاولات البرلمان أن تفلح فى الغاء القانون رقم ١٤لسنة١٩٢٣أو التخفيف منه فقد كان الانجليز حريصين كل الحرص على بقائه بحجة حماية المصالح الاجنبية.[2]

ولم يكتف الانجليز بذلك بل دفعوا محمد محمود الى ان يكون اول عمل له هو تأجيل البرلمان شهراً توطئه لحله ، حيث اصدرت الحكومة قرارها بتعليق الحياة النيابية ثلاث سنوات قابلة للتجديد ، هذه الاحداث الدستورية أفضت إلى صدور الامر الملكى رقم ٤٦ بتاريخ ١٩ يوليو سنة ١٩٢٨ الذى قضى بحل مجلسى النواب والشيوخ وايقاف تطبيق بعض مواد الدستور وتخويل الحكومة سلطة التشريع لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد ، كل ذلك أدى الى ان مشروع القانون الجديد لم ير النور ، ولم يصدر بعد ، رغم سبق موافقة كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ عليه .

وهكذا عمل المستعمر وسنادته الحكومة المصرية على الابقاء على القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ لكى يكبل حرية الاجتماع بالقيود ويقضى على كل حرية للشعب المصرى ويزيد من سلطات الادارة فى تقييد هذه الحرية ولكن لم يكتف المستعمر والحكومة المصرية بالابقاء على هذا القانون ، فلم يقف الامر عند هذا الحد فقد أصدرت حكومة محمد محمود باشا قانونا جديدا للاجتماعات - وذلك بمالها من سلطة التشريع المخولة لها بمقتضى الامر الملكى رقم ٤٦ الصادر بتاريخ ١٩ يوليو سنة ١٩٢٨ السابق الاشارة اليه - وذلك بمرسوم بقانون رقم ٢٨ بتاريخ ١٩٢٩/٣/٢٠ - وفيه شددت احكام قانون الاجتماعات بما لم يحلم به الانجليز

---

[1] مقال د / عبد العظيم رمضان - سالف الاشارة اليه .

[2] د / سعد عصفور - حرية الاجتماع فى انجلترا وفرنسا ومصر - المرجع السابق - ص ٢٧٠

انفسهم.[1]اذ أضاف احكاماً تكميلية الى أحكام المادتين ٨ ، ١١ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ هذه الاحكام ما كانت الا لزيادة الضغط على حرية الاجتماعات العامة، فالمادة الثامنه قد أضيفت اليها الفقرة الاتية :-

" على ان الاجتماع يعتبر عاما اذا رأى المحافظ أو المدير أو سلطة البوليس فى المركز ان الاجتماع بسبب موضوعه أو عدد الدعوات أو طريقة توزيعها أو بسبب أى ظرف اخر ليس له الصفة الحقيقية الصحيحة لاجتماع خاص " .

والمادة الحادية عشر أضيفت اليها الفقرتان الثانيه والرابعه والتى تنص الفقرة الثانيه على ان " يحكم بهذه العقوبات ايضا اذا كان الداعون او المنظمون لاجتماع أو لموكب أو لمظاهرة سواء اخطروا عنها أو لم يخطروا قد استمروا فى الدعوة لها أو فى تنظيمها بالرغم من منعها " .

وتنص الفقرة الرابعة على انه " وفى الحالة المشار اليها فى الفقرة الثانيه من هذه المادة يحكم بالعقوبات المذكورة فى الفقرة السابقه على الاشخاص الذين يشرعون فى الاشتراك فى تلك الاجتماعات او المواكب او المظاهرات " .

ومن صريح نص هاتين المادتين يتضح ان التعديل الذى ورد على قانون الاجتماعات العامة أريد منه زيادة الوطأة على حرية الاجتماع والضغط عليها حيث ان التعديل الذى ادخل على المادة الثامنه قد أعطى لسلطات الادارة الحق فى اسباغ صفة الاجتماع العام على الاجتماع الخاص ، وجعل هذا الحق لسلطة الادارة مطلقا وذلك على نحو ما سبق أن اوضحناه ، أما التعديل الذى ورد على المادة الحادية عشرة مفادة زيادة وطاة العقاب وادخال افعال لم تكن معاقباعليها من قبل تحت مظلته ، مما يؤكد زيادة القيد على هذه الحرية وقهرها .

---

(١) مقال د / عبد العظيم رمضان - السابق الاشارة اليه - ود / سعد عصفور - المرجع السابق - ص ٢٧٠ .

ثم صدر الامر الملكى رقم ٧٢ لسنة ١٩٢٩ باعادة الحياة النيابية ، وبجلسة ٢٤ مارس سنة ١٩٣٠ قرر مجلس النواب الغاء المرسوم بقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٩ الذى اضاف الاحكام سابق الاشارة اليها الى القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ ، وقرر مجلس الشيوخ أيضا بجلسة ، ٤يونيو سنة ١٩٣٠ الغاء هذا المرسوم ايضا . الا أن محكمة النقض قضت بانه " لا يكفى لالغاء هذا المرسوم مجرد قرار يتخذه مجلس النواب والشيوخ بل يلزم لذلك صدور قانون " . [١]

وبذلك فان القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ وما اضيف اليه من احكام بمرسوم بقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٩ هو المعمول به حاليا فهو قائم ونافذ حتى وقتنا الحالى، وذلك رغم ان هذا القانون قد صدر فى غيبة البرلمان ، ورغم محاولات البرلمان " مجلسى النواب والشيوخ " الفاشلة نحو الغائه او تعديله ، ورغم وضعه بيد المستعمر الذى رحل من البلاد منذ ما يقترب من خمسين سنة ، ولكن اثاره السيئة مازالت باقية تؤثر وتقيد حريات الشعب المصرى ،وكأن القدر قد قدر لهذا الشعب كبت حرياته الى الابد ، ومن الغرابة ان يتسمر العمل بهذا القانون رغم وضعه فى فترة لم يكن الدستور " دستورية ٢٣ " قد بدأ العمل به ، ورغم ان الدساتير المصرية قد تغيرت اكثر من مرة نتيجة الانقلابات الدستورية التى مرت بها البلاد ، ورغم نجاح حركة ٢٣ يوليه سنة ١٩٥٢ والتى نتج عنها اسقاط الدستور [٢]فكان من الاولى ان تسقط جميع القوانين الظالمة والمقيدة للحريات ومن بينها القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ فمن الغرابة ان يستمر العمل بهذا القانون طوال هذه الفترة رغم القيود التى جاء بها لتقيد حرية من اغلى واهم الحريات العامة وهى حرية الاجتماع ، وسبق أن اشرنا الى هذه القيود فى مواضع متعددة الا اننا نحاول

---

(١) حكم محكمة النقض فى الدعوى رقم ٣٧ لسنة ٤٨ ق الصادر فى ٤ ديسمبر سنة ١٩٣٠ .

(٢) راجع اثر سقوط الدستور على القوانين القائمة ــ تمهيد الفصل الاول من الباب الثانى من هذه الرسالة ص ٣٥٦

اجمالها مع ايجازها ، حتى نوضح مدى حاجتنا الى قانون افضل يحمى حرية الاجتماع بدلا من قانون يقيدها بقيود يجعلها حرية محرمه رغم اهميتها فى الوقت الحاضر وتتلخص قيود القانون الطابق على الانفاس فيما يلى :-

اولا :قد ربط هذا القانون صفة المكان المنعقد فيه الاجتماع بصفة الاجتماع . فقد جعل من المكان الخاص مكانا عاما ، وذلك اذا كان الاجتماع المنعقد فيه اجتماع عام فقد جعل هذا القانون طبيعة الاجتماع هى التى تحدد طبيعة المكان ، وبذلك طبق المشرع القواعد الخاصة بالمكان العام على المكان الخاص رغم ما فى ذلك من تعدى على الحريات الخاصة المصانه بنص الدستور .

ثانيا :-اشترط المشرع فى الاخطار ذكر العديد من البيانات ، واشترط تقديمه قبل انعقاد الاجتماع بثلاثة ايام على الاقل على ان تقل هذه المدة الى اربع وعشرين ساعة فىحالة الاجتماع الانتخابى ، ومن البيانات التى اشترطها بيانات مفصلة عن الموقعين على الاخطار ، واشترط فيهم حسن السمعة والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية ، وما فى ذلك من الصعوبة ، كما أنه اشترط توضيح موضوع الاجتماع والغرض منه رغم ان هذين اللفظين يؤديان الى معنى واحد ، كما اشترط ان يكون الموقعون على الاخطار خمسة افراد على الاقل او اثنين فى حالة الاجتماع الانتخابى وهذا العدد كبير .

فكان الاجدر بالمشرع الا يغالى فى فرض البيانات التى يتطلبها فى الاخطار حتى لا يصل الامر الى تطبيق نظام الترخيص وليس الاخطار ، مما يجعل حرية الاجتماع ممنوعه الا بالترخيص بممارستها .

ثالثا :حظر المشرع عقد الاجتماعات فى الطريق العام بصفة عامة وفى اماكن العبادة او فى المدارس او غيرها من المحال الحكوميه الا اذا كانت لغرض مما خصصت له تلك الاماكن والمحال ، فهذا الحظر يعتبر قيدا على الحرية بدون مبرر،كما انه حظر امتداد الاجتماع الى ما بعد الساعة الحادية عشر ليلا وذلك ايضا دون مبرر .

رابعا :عدد المشرع الواجبات التى تقع على عاتق اللجنة المسئولة عن تنظيم الاجتماع حيث الزمها بالمحافظة على النظام ، ومنع الخروج على القوانين ، والمحافظة على صفة الاجتماع المبينة فى الاخطار ، ومنع اى خطاب يخالف النظام العام اوالاداب او يشتمل على تحريض على الجرائم وكان الاجدر ان يكتفى بجعل مسئوليتها المحافظة على النظام العام بمدلولاته المختلفة من امن وسكينه وصحه ، وذلك بالمشاركة مع رجال الضبط الادارى .

خامسا :اعطى المشرع للادارة سلطات واسعة وفضفاضة لمنع الاجتماع العام مما يدل على تعنت المشرع وعدوانه على حرية الاجتماع العام وقد توسع المشرع ايضا فى التضيق على هذه الحرية باعطاء رجال الادارة سلطة حضور الاجتماع العام واعطاهم الحق فى اختيار المكان الذى يستقرون فيه ، فاطلق العنان لهم فى الحضور وفى عدد الحاضرين وفى اختيار مكان الجلوس مما يسبب ازعاجاً للمجتمعين وتقييد لهذه الحرية.

ولم يكتف المشرع بالتضييق على حرية الاجتماع العام بمنع الاجتماع او بحضور رجال الادارة الاجتماع ذاته ، بل توسع فى القيود باعطاء رجال الادارة السلطة فى فض الاجتماع وحله ، وذلك بناء على اسباب فضفاضة على نحو ما سبق ايضاحه .

سادسا : اراد المشرع ان يزيد من القيود التى أوردها على حرية الاجتماع ، فكأنما قد راها غير كافية فاراد ان يضيف قيوداً جديد ، وذلك بمقتضى المرسوم بالقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٩ حيث أضاف الى المادة الثامنه فقرة جديدة من مقتضاها أن أعطى لسلطات الضبط الادارى الحق فى اعتبار الاجتماع الخاص اجتماعاً عاماً ، بل ان المشرع لم يكتف بتعدد اسباب اسباغ صفة العمومية على الاجتماع الخاص ، فبعد ان حددها باسباب معينة اطلق يد الادارة فى تحديد هذه الاسباب ، وذلك باضافة عبارة " أو بسبب أى ظرف

أخر ". ومن ثم فان لجهة الادارة ان تعتبر الاجتماع الخاص اجتماعاً عاماً وتطبق عليه قانون الاجتماعات العامة بقيوده وذلك لاى سبب تراه هى دون قيد عليها فسلطة الادارة هنا غير مقيدة بقيود معينه مما يجعل حرية الاجتماع الخاص والعام مقيدة .

سابعا :اراد المشرع ان يزيد من القيود التى اوردها على حرية الاجتماع العام فقد تشدد اخيراً فى العقاب على مخالفة احكام القانون رقم ١٤لسنة ١٩٢٣ على النحو السابق ذكره ، وقد ساوى المشرع فى العقاب بين من يدعو وينظم لقيام الاجتماع العام بدون اخطار عنه أو رغم الامر الصادر بمنعه ، وبين من يستمر فى الدعوة وتنظيم الاجتماع ، بل اراد المشرع ان يزيد من سياسته فى تقييد حرية الاجتماع العام فقد ساوى فى العقاب بين من يشارك او يشرع فى المشاركة فى الاجتماع العام بدون اخطار او صدر أمر بمنعه وذلك بمقتضى الاضافة التى جاء بها المرسوم بقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٩

ثانيا :- مدى دستورية قانون الاجتماعات العامة :-

من كل ما تقدم يتضح لنا ان المشرع قد كبل حرية الاجتماع العام بقيود شديدة جعلت هذه الحرية مكبلة بمقتضى نصوص القانون ، بل قضى عليها وذلك بالمخالفة لنص المادة ٥٤ من دستور ١٩٧١ التى لم تقييد هذه الحرية بكل هذه القيود التى أوردها المشرع فى القانون رقم ١٤ لسنة ٢٣ وما أضافه من قيود بمقتضى المرسوم بقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٩ مما يجعل هذين القانونين مخالفين لصريح نصوص الدستور .

هذا بالاضافة الى ان بعض الفقه قد اعتبر القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٩ قانوناً غير دستورى تأسيسا على ان بريطانيا قد تدخلت لمنع الغائه ، فاعتدت على السلطة التشريعية واعتدت على الدستور ذاته " دستور ١٩٢٣" الذى تقضى مادته الاولى بان مصر دولة ذات سيادة هذا بالاضافة الى النصوص الرجعيه التى

تضمنها والتى تكاد تكون بحروفها مأخوذة من قانون وضع سنة ١٨٦٨ فى عهد الطاغية لويس نابليون . [١] يضاف الى اسباب عدم دستورية هذا القانون ما تقضى به المادة ١٦٩ من دستور ١٩٢٣ من وجوب عرض القوانين - التى يجب عرضها على الجمعية التشريعية - على مجلسى البرلمان فى دور الانعقاد الاول فان لم تعرض عليهما فى هذا الدور بطل العمل بها فى المستقبل ، ومن ثم كان يجب عرض القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ على مجلسىالبرلمان " النواب والشيوخ " فى دور الانعقاد الاول لهما ، وان كان قد تم عرض هذا القانون على مجلسى البرلمان ، لكن لم يتم الموافقة عليه من أى من المجلسين بل على العكس وافقا على الغائه او حتى على الاقل تعديله ولكن قد فشلت كل المحاولات نحو الالغاء أو التعديل على نحو ما سبق ايضاحه . وبالتالى فلم يوافق عليه أى من المجلسين ومن ثم كان من الواجب ابطاله وعدم العمل به بعد ان اعترض علية المجلسان

يتضح من ذلك عدم دستورية القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ ، الا ان الامر لم يتم عرضه على المحكمة الدستورية العليا لتقضى بذلك .

وبعد ايضاح موقفنا من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ الخاص بالاجتماعات العامة ، وكذا المرسوم بقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٩ والذى اضاف بعض المواد الى هذا القانون ، نحاول الان ان نقيم مشروع قانون الاجتماعات العامة الذى اقترحه مجلسا النواب والشيوخ ووافق كل منهما عليه، وذلك حتى نصل الى قانون افضل يسمح بحرية الاجتماع لا يقيدها او يحرمها . لاننا فى امس الحاجة الى حرية الاجتماع ، وتتضح مدى هذه الحاجة بالنسبة للافراد العاديين وبالنسبة للاحزاب السياسية . فبالنسبة للأفراد العاديون يعتبر المساس بحرية الاجتماع مصادرة كاملة لحرية الرأى حيث يتعذر عليهم التعبير عن الرأى فى وسائل الاعلام .

---

[١] د /محمد عصفور - فلنحطم الاخلال - ص ٩٧ .

وبالنسبة للأحزاب يعتبر تقييد حرية الاجتماع حظرا على نشاط وممارسة الاحزاب لعملها حيث لا يتاح للحزب ان يعبر عن ارائه الا من خلال جريدته والاجتماعات العامة التى يعقدها ،وبالطبع لا يمكن للجريدة وحدها فى الدول النامية- حيث تشيع فيها الاميه- ان تكفى أو ان تكون وسيلة فعالة وكافيه للحزب لابداء الرأى أو التعبير عنه . وما يقال عن الاحزاب ينطبق على التجمعات المدنية المشابهة للاحزاب مثل الجمعيات والنقابات .

ثالثا :- نص مشروع القانون :

مشروع قانون عن

الاجتماعات العامة والمظاهرات فى الطرق العمومية

نحن فؤاد الاول ملك مصر

قرر مجلس الشيوخ ومجلس النواب القانون الاتى نصه وقد صدقنا عليه وأصدرناه

مادة ١ - الاجتماعات العامة حرة على الوجه المقرر فى هذا القانون .

مادة ٢ - يجب على من يريد تنظيم اجتماع عام ان يخطر بذلك المحافظة او المديرية فاذا كان يراد عقد الاجتماع خارج مقر المحافظة او المديرية اخطر سلطة البوليس فى المركز ويكون الاخطار قبل عقد الاجتماع بثمان واربعين ساعة على الاقل .

وتنقص هذه المدة الى اربع وعشرين ساعة اذا كان الاجتماع انتخابيا .

مادة ٣ - يجب ان يكون الاخطار من شخصين على الاقل شاملا لبيان الزمان والمكان المحددين للاجتماع ولبيان موضوعه . ويجب ان يوقع على الاخطار من الاشخاص الذين يريدون تنظيم الاجتماع ويشترط ان يكونوا متمتعين بحقوقهم المدنيه والسياسية ويبين كل من الموقعين فى الاخطار اسمه وصفته وصناعته ومحل توطنه .

مادة ٤ - يجب ان تكون للاجتماع لجنة مؤلفة من رئيس ومن اثنين من الاعضاء على الاقل وعلى هذه اللجنة المحافظة على النظام ومنع كل خروج على القوانين كما ان عليها ان تحفظ للاجتماع صفته المبينه فى الاخطار وان تمنع كل خطاب يخالف النظام العام أو الاداب أو يشتمل على تحريض على الجرائم فاذا لم ينتخب المجتمعون لجنة تكون اللجنة مؤلفه من الاعضاء المبينين فى الاخطار .

مادة ٥ - يجوز دائما لمندوب من رجال الادارة أو أحد ضباط البوليس ان يحضر الاجتماع على ان لا يجلس على منصه الخطابة ولا يجوز له حل الاجتماع الا فى الاحوال الاتيـة :-

اولا :- اذا طلبت ذلك كتابة منه اللجنة المنصوص عليها فى المادة (٤) او الموقعين على الاخطار .

ثانيا :- فى حالة حدوث اضطراب شديد واذا عادت السكينة يستمر الاجتماع أو يعاد ، ولا يجوز على اية حال ان تمتد الاجتماعات العامة الى ما بعد الساعة الثانية عشرة ليلا الا باذن خاص من البوليس .

مادة ٦ - يعتبر من الاجتماعات العامة ، فيما يتعلق بتطبيق هذا القانون كل اجتماع فى مكان أو محل عام يدخله او يستطيع دخوله اشخاص ليس بيدهم دعوة شخصية فردية .

ويعتبر من الاجتماعات الانتخابيه فيما يتعلق بتنفيذ هذا القانون كل اجتماع يكون الغرض منه اختيار مرشح او مرشحين للوظائف الانتخابيه العامة او تأييد ترشيحهم . وذلك فى الفترة الواقعه بين تاريخ دعوة الناخبين واليوم المحدد للانتخاب .

مادة ٧ - ترى احكام المادة (١) والفقرة الاولى من المادة (٢) والمادة (٣) على المظاهرات التى تقام او تسير فى الطرق او الميادين العامة ويكون الغرض منها سياسيا .

وللبوليس ان يفرق المظاهرات السياسية التى حصل الاخطار عنها فى حالة الاخلال بالامن العام ، وله ايضا الحق فى تفريق المظاهرات السياسية التى تسير فى الطرق العامة بغير اخطار بعد أن يأمر المتظاهرين بالتفرق .

مادة ٨ - الاجتماعات العامة والمظاهرات السياسية التى تقام أو تسير بغير اخطار عنها يعاقب الداعون اليها والمنظمون لها وكذلك اعضاء لجان الاجتماعات بالحبس لمدة لا تزيد عن اسبوع وبغرامة لا تتجاوز المائة قرش أو بلحدى هاتين العقوبتين .

ويعاقب بالعقوبات المذكورة فى الفقرة السابقة كل شخص يعصى الامر الصادر اليه من البوليس بالتفرق فى الاحوال المبينه بالمادتين الخامسة والسابعه ويعاقب بغرامة لا تتجاوز مائة قرش اعضاء لجنة الاجتماع اذا خالفوا احكام المادة الرابعه . ولا يحول تطبيق احكام الفقرات الثلاث الاولى من هذه المادة دون توقيع عقوبة اشد عن الاعمال ذاتها مما يكون منصوصا عليه فى قانون العقوبات.

مادة ٩ - يعاقب بالحبس لمدة لا تزيد عن شهر او بالغرامة من مائتى قرش الى ثلاثة الاف قرش .

اولا :- كل موظف منع او فض اجتماعات خاصاً او عاما أو شرح فى ذلك فى غير الحالتين المبينتين فى المادة (٥) اعتمادعلى سلطة وظيفته .

ثانيا:- كل شخص منع او فرق بالقوة أوالتهديد اجتماعاخاصاأ عاما أوشرع فى ذلك،وكل موظف ارتكب عملامن هذةالاعمال فىغيرالحالتين المبينتين فىالمادة (٥)

وكل هذا بدون الاخلال بالعقاب على ما يرتكب من الجرائم الاخرى .

مادة ١٠- لوزير الداخلية ان يصدر بقرار منه الاحكام التى يقتضيها تنفيذ هذا القانون .

مادة ١١ - يلغى كل نص مخالف لنصوص هذا القانون .

مادة ١٢ - على وزيرى الداخية واللحقانيه تنفيذ هذا القانون كل منهما فيما يخصه ، ويجرى العمل به من تاريخ نشره فى الجريدة الرسمية .

نأمر بأن يبصم هذا القانون بخاتم الدولة وان ينشر فى الجريدة الرسمية وينفذ كقانون من قوانين الدولة .

رابعا :- محاولة لتقييم مشروع القانون :

اولا:- مشروع القانون يخفف من القيود التى ترد على حرية الاجتماع العام :-

(١) خفف المشروع من المدة التى يجب ان يقدم الاخطار عن الاجتماع العام خلالها وذلك بجعل الاخطار قبل عقد الاجتماع بثمان واربعين ساعة على الاقل بدلا من ثلاثة ايام ، وابقى على ذات المدة بالنسبة للاجتماعات الانتخابية .

كما انقص المشروع من عدد الاشخاص الموقعين على الاخطار ، حيث اكتفى بان يكون الاخطار من شخصين على الاقل وذلك بدلا من خمس اشخاص . كما انه لم يشترط حسن السمعة ، واكتفى بشرط التمتع بالحقوق المدنية والسياسية ، كما خفف من البيانات التى تذكر فى الاخطار على نحو مخالف للقانون الاصلى حيث لم يشترط المشروع ذكر الغرض من الاجتماع بجانب ذكر موضوع الاجتماع.فلكتفى المشروع بذكر بيان موضوعة كما لم يشترط من ضمن البيانات الخاصة بالاخطار بيان عن اللجنة المسئولة عن الاجتماع .

(٢)لم يحد المشروع من عقد الاجتماعات فى اماكن العبادة او المدارس او غيرها من المحال الحكومية على نحو ما ورد بالقانون الاصلى حيث اشترط فى الاجتماعات التى تعقد فى هذه الاماكن ان يكون الغرض منه مما خصصت له تلك الاماكن .

(٣)حرم المشروع على سلطات الضبط الادارى منع الاجتماعات العامة وحساً فعل ، وذلك على النقيض من القانون الاصلى حيث اعطى لسلطات الضبط الادارى سلطات فضفاضة لمنع الاجتماعات العامة . كما ان المشروع حد من سلطات الضبط الادارى فى حضور الاجتماع العام ، حيث جعل حق الحضور لرجل واحد من رجال الضبط الادارى وحظر عليه الجلوس على منصه الخطابة كما ان المشروع قد حد من سلطات الضبط الادارى فى فض الاجتماع العام او حله بان جعل أسباب الحل او الفض غير فضفاضة وانما محددة على سبيل الحصر فى حالتين الاولى : اذا طلبت كتابة اللجنة المسئولة عن الاجتماع او الموقعين على الاخطار ــ فى حالة عدم تشكيل اللجنة – فض الاجتماع او حله ، الحالة الثانيه : فى حالة حدوث اضطراب شديد ، على انه فى هذه الحالة يستمر الاجتماع او يعود اذا عادت السكينة .

(٤)خفف المشروع من العقوبات التى ترد على مخافته ، وذلك على نحو ما يخالف القانون الاصلى ، وكذا المرسوم بقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٩ .

ثانيا : مشروع القانون يضع ضمانات لحرية الاجتماع العام

وبالرجوع الى القانون الاصلى يتضح انه لم يتضمن أى نص يضع ضمانات لممارسة حرية الاجتماع العام وذلك على نحو مخالف لما ورد بمشروع القانون المقترح على النحو التالى :-

(١)لم يعط المشروع لسلطات الضبط الادارى الحق فى اسباغ صفة الاجتماع العام على الاجتماع الخاص على نحو ما كان يقضى به التعديل الوارد بالمادة الثامنه بمقتضى المرسوم بقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٩ على نحو ما سبق ذكره

(٢)حظر المشروع على أن موظف اعتمادا على سلطة وظيفته ان يمنع او يفض اجتماعا خاصا او عاما أو ان يشرع فى ذلك فى غير الحالتين السابق الاشارة اليهما ، كما حظر اى شخص يمنع او يفرق بالقوة أو بالتهديد اجتماعا خاصا أو عاما أو ان يشرع فى ذلك بأن يعاقب بالحبس او بالغرامة .

ثالثا : قيود يجب ان تستبعد من المشروع :

نرى استبعاد بعض الاحكام من مشروع القانون المقترح وهى :-

(١) يجب الحد من الواجبات المفروضة على اللجنة المؤلفة للمحافظة على الاجتماع العام بان تقتصر واجبات هذه اللجنة على المحافظة على النظام العام بمدلولاته الثابته المتعارف عليها وهى الامن العام والسكينة العامة والصحة العامة . فيجب الا تكون واجبات هذه اللجنة فضفاضة وعامة حيث ان نص المادة الرابعة من مشروع القانون وسع من هذه الواجبات حيث نص على ان من واجباتها " المحافظة على النظام ومنع كل خروج على القوانين ، كما ان عليها ان تحفظ للاجتماع صفته المبينه فى الاخطار وان تمنع كل خطاب يخالف النظام العام او الاداب او يشتمل على تحريض على الجرائم " . فهذه الواجبات هى من اخص واجبات سلطات الضبط الادارى فان تحميل اللجنة بهذه الواجبات هو تحميل لها باختصاصات ليس من سلطاتها مما قد يعرض اعضائها للعقاب ، فكان من الاجدر عدم تحميلها بكل هذه الواجبات .

(٢) لم يسمح مشروع القانون يعقد الاجتماع العام فى الطريق العام حيث حظر ذلك بمقتضى مفهوم المخالفة للمادة السادسة منه حيث اعتبرت من الاجتماعات العامة كل اجتماع فى مكان او محل عام يدخله او يستطيع دخوله اشخاص ليس بيدهم دعوة شخصية فردية ، ومن ثم فحظر المشروع بمفهوم المخالفة عقد الاجتماع العام بالطريق العام وان كنا لا نحبز ذلك فالطريق العام هو المكان الذى تتلاقى فيه الافكار والاراء المختلفة وهذا المكان يسمح بنشر الافكار والاراء الا اننا نرى أنه يجب على الاجتماعات العامة التى تعقد فى الطريق العام الا تعوق الاستخدام الاصلى للطريق العام ، وهو حق المرور بدون اى عائق فيجب على المجتمعين ان يحددوا مكانا لاجتماعهم دون أن يعوقوا المرور فى الطريق العلم ، وان يلتزموا بما تفرضه القوانين من اجراءات ورسوم تخص استعمال الطريق العام

(٣) فرق المشروع فى بعض احكامه بين الاجتماعات الانتخابية والاجتماعات العامة الاخرى وذلك بدون مقتضى ، وان كنا نحبز تعميم الاحكام الخاصة بالاجتماعات الانتخابية على جميع الاجتماعات العامة لما فيها من تسهيل وتخفيف على حرية الاجتماع العام .

خامسا :- رابعا :

بعد ان قمنا بتقييم قانون الاجتماعات العامة فى مصر رقم ١٤ لنسة ١٩٢٣ المعدل بالمرسوم بقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٩ وقد انتهينا من ذلك التقييم الى ان حرية الاجتماع العام مكبلة فى مصر بالعديد من القيود ، وبعد عرضنا لمدى دستورية هذا القانون وانتهينا الى انه مخاف لجميع الدسايتر التى طبقت فى مصر حتى الدستور الحالى وبعد عرضنا لنصوص مشروع القانون المقترح من مجلسى النواب والشيوخ سابقا فى مصر وتقيمنا له . فقد آن الآوان لظهور تنظيم جديد لحرية الاجتماع العام فى مصر يواكب العصر الحديث ويحافظ على حريات المواطن المصرى لكى يؤكد انتمائه لهذا الوطن الحبيب ، ولكى تظهر حرية بدون قيود تطمس معالمها .

وحيث انه من المقرر ان الحقوق التى كفل الدستور حمايتها لا يجوز تقييدها بما ينال منها تقديرا بان لكل حق مجالا حيويا او دائرة يعمل فى اطارها ، فلا يجوز اقتحامها ، والا كان ذلك نقصا لفحواه ، وعدوانا على نصوص الدستور ذاتها [١] ومن ثم يجب محو كل القيود التى ترد على حرية الاجتماع العام ، ونوى ان هذا المجو يكون بالغاء قانون الاجتماعات العامة فى مصر ، والاكتفاء بما يرد فى قانون العقوبات أو اى قانون آخر من تجريم بعض الافعال التى يخشى منها على المصلحة العامة فى المجتمع مثل الاتفاقيات الجنائية المنظمة بمقتضى المادة

---

[١] دستورية عليا فى ١٥ نوفمبر سنة ١٩٩٧ فى القضية رقم ٥٦ لسنة ١٨ قضائية دستورية ، الجريدة الرسمية العدد ٤٨ بتاريخ ٢٧ ديسمبر ١٩٩٧ .

٤٨ من قانون العقوبات [1] ومثل الجنايات والجنح المضرة بأمن الحكومة من جهة الخارج او الداخل والمنظمة بمقتضى الباب الاول والثانى من الكتاب الثانى من قانون العقوبات وغيرها من الجنايات والجنح المضرة بالمصلحة العمومية .

الا انه ان كان لابد من وجود تنظيم تشريعى لحرية الاجتماع العام فاننا نرى عرض مشروع القانون سالف الذكر فى اقرب فرصة على مجلس الشعب لمناقشته والتصديق عليه حتى يخرج الى حيز التنفيذ ويشعر الشعب المصرى بحريته كاملة ويشعر بان الاستعمار قد زال فعلا بدون ترك اى اثار تقيد حرياته ، الا اننا نقترح بعض التعديلات لهذا المشروع حتى نضمن القضاء على كل القيود التى ترد على حرية الاجتماع العام وخاصة القيود التى تنال منها ، وهذه الاقترحات هى :-

١ - التخفيف عن اللجنة المؤلفة للمحافظة على عقد الاجتماع العام وذلك بتحديد مسئوليتها على سبيل الحصر لاعلى سبيل العموم ، وذلك بان يكون نص المادة الرابعة من مشروع القانون المقترح على النحو التالى :-

" يكون للاجتماع لجنة مؤلفة من رئيس ومن اثنين من الاعضاء على الاقل ، وتكون هذه اللجنة مسئولة عن عدم الاخلال بالنظام داخل الاجتماع . فاذا لم ينتخب المجتمعون لجنة تكون اللجنة مؤلفة من الاعضاء المبينين فى الاخطار " .

وذلك حتى لا يشعر اعضاء اللجنة بكثرة المسئوليات التى تقع على عاتقهم ويرفضون الترشيح لعضوية هذه اللجنة ، هذا من ناحية ، ومن ناحية اخرى فان المسئوليات الواردة فى مشروع القانون هى فى حد ذاتها مسئولية رجال الشرطةومن اخص واجباتهم طبقا لقانون هيئة الشرطة .

---

[1] الصادربالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ نشر فى الوقائع المصرية العدد (٧١) فى ١٥غسطس ١٩٣٧ .

٢ – النص فى مشروع القانون على عقد الاجتماع العام فى اى مكان بدون تحديد لمكان معين على نحو ما اوضحته المادة السادسة من مشروع القانون لذلك نقترح تعديل هذا النص ليصبح على النحو التالى :-

" يعتبر من الاجتماعات العامة ، فيما يتعلق بتطبيق هذا القانون ، كل اجتماع يعقد فى مكان عام يستطيع حضوره اشخاص ليس بيدهم دعوة شخصية فردية " .

٣ – عدم التفرقة بين الاجتماعات الانتخابية وغيرها من الاجتماعات العامة ومد المزايا الخاصة بالاجتماعات الانتخابية الى غيرها من الاجتماعات العامة لذلك نقترح حذف الفقرة الثانيه من المادة السادسة مع الابقاء على الفقرة الاولى على النحو الموضح فى البند السابق ، وكذلك حذف الفقرة الثانيه من المادة الثانيه من مشروع القانون . وتعديل نهاية الفقرة الاولى من هذه المادة لتصبح على النحو التالى :-

" ويكون الاخطار قبل عقد الاجتماع بأربع وعشرين ساعة على الاقل "

وبذلك نمد المزايا المقررة للاجتماعات الانتخابية الى جميع الاجتماعات العامة .

سادسا : ضمانات مقترحة لحرية الاجتماع العام .

من المستقر عليه " ان الدستور يتضمن اصلا قيما وحقوقا لها مضامين موضوعية كفل حماتها ، وحرص على ان يرد كل عدوان عليها من خلال حق التقاضى حتى يظل محتواها نقيا كاملا ، فلا تفقد قيمتها أو تتحدر اهميتها ، ولا تنفصل هذه القيم وتلك الحقوق عن الديمقراطية محددا معناها وفق اكثر اشكالها تطوراً ، ولكنها تقارنها ، وتقيم اساسها وتكفل انفاذ مفاهيمها ، بل أنها اكثر اتصالا

بذاتية الفرد ، وبتكامل شخصيته ، وبحفظها لكرامته ، فلا تكـــون الحريـــة معـــها شعاراً، بل توهما فاعلا ومحيطاً". (١)

ومن تلك الحقوق التى يتضمنها الدستور - كما اوضحنـــا ســـلفا - حريـــة الاجتماع العام ، التى كفل الدستور حمياتها وحرص على رد كل عدوان عليها عـن طريق كفالة حق التقاضى ، وعلى ذلك فاننا نرى ان الرقابة القضائية هـــى امـــيز ضمانة لممارسة حرية الاجتماع العام ، الا أن هذه الرقابة لكى تكتمل لحماية هـــذه الحرية لابد من عدة ضمانات اهمها :-

(١)عدم اخضاع حرية الاجتماع العام لاى قيد غير الاخطار السابق ، الذى يتحقق به علم سلطات الضبط الادارى بموعد ومكان عقد الاجتماع حتى تتخذ التدابير المناسبة التى تحافظ بها على النظام العام ، وذلك دون خضوع الاجتماع العـلم لاى قيد .

(٢)ان تتسع رقابة القضاء الادارى على جميع سلطات الضبط الادارى قبل حريـــة الاجتماع ، من رقابة مشروعية الى رقابة ملاءمة بالقدر الـــذى يحـــل معـــه القضاء الادارى محل سلطات الضبط الادارى ، لكى يملـــك الغـــاء وتعديـــل قراراتها التى تقييد حرية الاجتماع .

(٣)على القضاء الادارى سرعة النظر والفصل فى جميع الدعاوى المتعلقة بحرية الاجتماع ، وان يكون الحكم فيها مشمولا بالنفاذ بصورة من مسودة الحكم على ان يكون ذلك وجوبياً بمقتضى القانون وليس جوازياً للقاضى وذلك حتى يتـــم تنفيذ الاحكام الخاصة بحرية الاجتماع فى أسرع وقت ممكـــن ، خاصـــة وان القضاء فى هذه الحال يكون قد اقر حقهم فى عقد الاجتماع ، وحتى لا يضيـــع على الرغبين فى عقد الاجتماع العام الفرصة فى عقد اجتماعهم فـــى الوقـــت المناسب خاصة اذا كان اجتماعهم خاصاً بمناسبة معينة .

---

(١) المحكمة الدستورية العليا - ١٢ فبراير سنة ١٩٩٤ فى القضية رقم ١٠٥ لسنة ١٢ قضائية دستورية - الجريدة الرسمية فى ٣ مارس سنة ١٩٩٤ العدد (٩ تابع) .

(٤)الزام سلطات الضبط الادارى ان تعرض قراراتها التى تقييد حرية الاجتمـــاع سواء كان بمنع الاجتماع او فضه او غيرها من القيود قبل اصدارها على لجنة محايدة لاخذ موافقتها على هذه القرارات ، على أن يكون من بين اعضـــاءهذه اللجنة عضو قضائى أو عضو نيابة عامة ، وانه حفاظا على مقتضيات النظـلم العام نرى أن تكون هذه اللجنة مشكلة بصفة مستمرة ، وان يتوافر لســـلطات الضبط الادارى جميع الامكانيات لاخذ موافقة هذه اللجنة قبل اصدار قراراتـها التى تقييد حرية الاجتماع .

مستخلص الرسالة

مواطنين فى عقد الاجتماع لتبادل الاراء المختلفـــه
حرية الاجتماع احدى قنوات حريـــة التعبـــير ، وان
حق الاجتماع وان تنوع الاراء وتقابلها لايكـــون الا
الاراء ، والتى يتم ممارســـة حريـــة التعبـــيرعن
من عناصر الحرية الشخصية التى لايجوز تقييدهـــا
هاالدستور والقانون .
الاجتماع تتوافر بتوافـــر الضمانـــات الدســـتورية
ى الواقع العملي ، ومن أهم هذه الضمانـــات عـــدم
م حرية الاجتماع ،والالتزام بمبـــدأ الفصـــل بيـــن
قابة القضائية لحماية ممارسة حرية الاجتماع .
الرسالة حرية الاجتمـــاع فـــى الديمقراطيـــات

****

مستخلص الرسالة

حرية الاجتماع هى حق المواطنين فى عقد الاجتماع لتبادل الاراء المختلفه ،وانها تاكيد للديمقراطية وتعد حرية الاجتماع احدى قنوات حريه التعبير ، وان حرية التعبير تفقد قيمتها بجحد حق الاجتماع وان تنوع الاراء وتقابلها لايكون الا بحرية الاجتماع التى تكفل تعدد الاراء ، والتى يتم ممارسه حريه التعبيرعن طريقها ، والحق فى التجمع هو من عناصر الحرية الشخصية التى لايجوز تقييدها الا باتباع الاجراءات التى يتطلبهاالدستور والقانون .

وان حماية ممارسة حرية الاجتماع تتوافر بتوافر الضمانات الدستورية والقانونية التي تكفل ممارستها فى الواقع العملي ، ومن أهم هذه الضمانات عدم مخالفة مبدأ المشروعيه فى تنظيم حرية الاجتماع ،والالتزام بمبدأ الفصل بين السلطات فى تنظيمها،وتوافر الرقابة القضائية لحماية ممارسة حرية الاجتماع .

وفى ضوء ذلك تناولت الرسالة حرية الاجتماع فى الديمقراطيات الغربية وفى مصر.

****

المراجـــــع

أولاً :المراجع العربية

كتب الفقة

الامام ابوحامد محمد بن محمد الغزالى :

احياء علوم الدين ، القاهرة ، مؤسسة الشعب - كتاب الشعب ، ١٩٦٩

د / أبو اليزيد على المتين :

النظم السياسية والحريات العامة ، الطبعة الرابعة ، مؤسسة شباب الجامعة،الاسكندرية ١٩٨٤

د/ أحمد حسن البرعى :

علاقات العمل الجماعية - دار النهضة العربية - القاهرة ١٩٩١ - ١٩٩٢

د/ أحمد شعت :

بين السنة المحمدية والشيعة الخمنية ، عقائد وتاريخ ، الطبعة الاولى سنة ١٩٨٨

أ / أحمد صديق عبدالرحمن :

البيعة فى النظام السياسى الاسلامى ،الطبعة الاولى سنه ١٩٨٨

د/ أحمد فتحى سرور :

الحماية الدستورية للحقوق والحريات - دار الشروق سنه ٢٠٠٠

د/ أسماعيل البدرى :

دعائم الحكم فى الشريعة الاسلامية والنظم الدستورية المعاصرة ، الطبعة الاولى - دار الفكر العربى - ١٩٨٠ - ١٩٨١

الشيخ / السيد سابق :

فقة السنه ، المجلد الاولى ، العبادات ، دار الفتح للاعلام العربى ، القاهرة سنه ١٤١٧ هـ - ١٩٩٧

د/ السيد صبرى :

مبادئ القانون الدستورى ، مكتبة عبدالله وهبة ، طبعة سنه ١٩٤٤

د/ أنور أحمد رسلان :

الحقوق والحريات العامة فى عالم متغيير - طبعة ١٩٩٧-الناشر دار النهضة العربية .

د / ثروت بدوى :

ـــ النظم السياسية - الجزء الاول - النظرية العامة للنظم السياسية ، طبعة سنه ١٩٧٠

ـــ النظم السياسية - دار النهضة العربية - القاهرة طبعة ١٩٩٤

ـــ تدرج القرارات الادارية ومبدأ الشرعية - دار النهضة العربية(لم يذكر الطبع ولاالنشر)

د/ جابر سعيد حسن محمد :

الضمانات الأساسية للحريات العامة - طبعة ١٩٩١

د/ جلال على العدوى :

المركز القانونية مضمونها (فكرة الحق ووجودة وواجباته) مؤسسة الثقافة الجامعية - ٤٠شارع د/ مصطفى مشرفة -سنة١٩٩٨

د/ جميل الشرقاوى :

دروس فى أصول القانون ، الكتاب الثانى - نظرية الحق - دار النهضة العربية - القاهرة سنة ١٩٧٠

د/ حسن على:

حقوق الانسان - الكويت - وكالة المطبوعات - شارع فهد السالم - سنه ٨٢

د/ رمزى طه الشاعر :

النظرية العامة للقانون الدستورى - والنظام الدستورى المصرى - الطبعة الثالثة - دار النهضة العربية - القاهرة - سنه ١٩٨٣

د/ رمضان محمد بطيخ :

الاتجاهات المتطورة فى قضاء مجلس الدولة الفرنسى للحد من سلطة

الادارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصرى منها - طبعة ١٩٩٤

د/ زكريا ابراهيم :

مشكلة الحرية - مكتبة مصر - القاهرة - سنة ١٩٧١

د/ سعاد الشرقاوى :

ـ نسبية الحريات العامة وأنعكاسها على التنظيم القانونى - دار النهضة العربية - القاهرة سنه ١٩٧٩

ـ النظم السياسية فى العالم المعاصر - دار النهضة العربية – القاهرة سنه١٩٧٦

د/ سعد عصفور :

النظام الدستورى المصرى دستور ١٩٧١ – منشاه المعارف الاسكندرية – طبعة١٩٨٠

د/ سليمان محمد الطماوى :

ـ السلطات الثلاثة فى الدساتير العربية المعاصرة وفى الفكر السياسى الاسلامى – دراسة مقارنة – دار الفكر العربى – الطبعة الرابعة – مزيدة ومنقحة – ١٩٧٩

ـ النظرية العامة للقرارات الادارية ، دراسة مقارنة – دار الفكر العربى القاهرة – الطبعة الخامسة ١٩٨٤

ـ الوجيز فى القضاء الادارى – دار الفكر العربى – القاهرة طبعة ١٩٨٥

ـ النظم السياسية والقانون الدستورى – دراسة مقارنة – دار الفكر العربى – القاهرة – سنه ١٩٨٨

د/ سيد احمد على الناصرى :

الاغريق تاريخهم وحضارتهم – دار النهضة العربية القاهرة – سنه ١٩٧٧

د/ شعبان محمد اسماعيل :

العبادات فى الاسلام طبعة ١٩٨٠

د/ طعيمة الجرف :

ـ نظرية الدولة والاسس العامة للتنظيم السياسى – دراسة مقارنة – مكتبة القاهرة الحديثة – القاهرة ١٩٦٤

ـ مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون – مكتبة القاهرة الحديثة– القاهرة سنه ١٩٦٣

د/ عادل بسيونى :

الاصول التاريخية والفلسفية لحقوق الانسان – ١٩٩٦ – ١٩٩٧ – دار النشر (لم تذكر)

د/ عبدالله محمود شحاتة :

أركان الاسلام – الهيئه المصرية العامة للكتاب – سنه ١٩٧٤

أ /عبدالله خليل المحامى :

القوانين المقيدة للحقوق المدنية والسياسية – دار الكتاب – سنه ١٩٩٣

د/ عبدالحميد متولى :

ـ الحريات العامة – نظرات فى تطورها وضماناتها ومستقبلها – منشاه المعارف – الاسكندرية – سنه ١٩٧٥

ـ القانون الدستورى والانظمة السياسية – منشاه المعارف – الاسكندرية طبعة ١٩٦٦

ـ الوسيط فى القانون الدستورى – منشاه المعارف بالاسكندرية– سنه٥٦

د/ عبدالحكم فوده :

الخصومة الادارية – الجزء الثانى – الكتاب الثانى – سنه ١٩٩٧

أ / عبدالرحمن الرافعى بك :

ـ فى أعقاب الثورة المصرية، تاريخ مصر فى الفترة من ١٩٢١ – ١٩٢٧–الطبعة الاولى،الجزء الاول-مكتبة النهضة المصرية طبعة٥٩

ـ ثورة ٢٣ يوليو سنه ١٩٥٢ – طبعة ١٩٥٩

المستشار / عبدالحليم الجندى :

السيرة النبوية – دار المعارف ـ القاهرة

د/ عبدالعزيز محمد سرحان :

الاتفاقية الاوربيةلحماية حقوق الانسان والحريات الاساسية – دار النهضة العربية – القاهرة – سنه ١٩٦٦

د/ عبدالعظيم الراعى :

تاريخ بلاد الاغريق وحضارتهم – دار النهضة العربية – القاهرة ١٩٧٩ –١٩٨٠

أ / عبداللطيف محمد – القاضى بالمحاكم الاهلية :

التشريع السياسى فى مصر – الجزء الاول سنه ١٣٤٢ هـ – ١٩٢٤

د/ عبدالمنعم محفوظ :

ـ علاقة الفرد بالسلطة – الحريات العامة وضمانات ممارستها – دراسة مقارنه– المجلد الاول والثانى – الطبعة الاولى (غير مدون السنه) الناشر دار الهنا للطباعه

ـ القضاء الدستورى فى مصر – دراسة تأصلية مقارنة للرقابة على دستورية القوانين فى الدولة المعاصرة مع تحليل حكم المحكمة الدستورية العليا الاخير فى مصر – الطبعة الاولى سنه ١٩٩٤

د/ عثمان خليل عثمان :

ـ النظام الدستورى المصرى – طبعة ١٩٤٢

ـ الاتجاهات الدستورية الحديثة – القاهرة – سنه ١٩٥٦

د/ على الباز:

الحقوق والحريات والوجبات العامة فى الدستور الكويتى ودساتير دول مجلس التعاون الخليجى مع المقارنة بالدستور المصرى – رؤية جديدة الطبعة الاولى – دار الجامعات المصرية – الاسكندرية – سنه ١٩٨٨ .

أ / على مرسى مرسى :

قبسات من هدى الصلاة – الطبعة الاولى – سنه ١٩٧٩ – دار النشر

د/ فاروق عبدالبر :

دور مجلس الدولة المصرى فى حماية الحقوق والحريات العامة – مطابع سجل العرب – القاهرة – الجزء الاول سنه ١٩٨٨ .

د/ فتحى عبد النبى الوحيدى :

الفقة السياسى والدستورى فى الاسلام – دراسة مقارنة فى مصادرالنظام الدستورى ونظرية السيادة وتنظيم الدولة وبيان حقوق وحريات الانسان وضمانات تطبيقاها فى الوثائق الدولية والنظام الاسلامى – طبعة ١٩٨٨

د/ فتحى فكرى :

ـ القانون الدستورى – المبادئ الدستورية العامة ودستور ١٩٧١ – الكتاب الاول – دار النهضة العربية – القاهرة – طبعة ١٩٩٧

ـ أختصاص المحكمة الدستورية العليا بالطلب الاصلى بالتفسير – دار النهضة العربية – طبعة ١٩٩٨

د/ فؤاد العطار :

النظم السياسية والقانون الدستورى – دار النهضة العربية القاهرة ١٩٧٤

أ / كامل محمد حسن :

رسالة فى الصلاة – دراسات فى الاسلام – يصدرها المجلس الاعلى للشؤن الإسلامية – طبعة ١٩٧٠

د/ لطفى عبدالوهاب يحيى:

اليونان – مقدمة فى التاريخ الحضارى – دار المعارف الجامعية – طبعة ١٩٨٧

د/ لطفى محمود عبدالحليم:

حقوق الانسان بين اعلان الامم المتحدة والقران – دار المصباح للنشر

والترجمة – سنة ١٩٩٢

د/ ماجد راغب الحلو :

القضاء الإداري– الإسكندرية–دار المطبوعات الجامعية – سنه ١٩٨٥

الشيخ / محمد الغزالى :

حقوق الإنسان بين تعاليم الإسلام واعلان الأمم المتحدة – دار الدعوة للطبع والنشر والتوزيع – الطبعة الأولى – ١٩٩٢– ١٩٩٣

د/ محمد أنس قاسم جعفر :

الوسيط فى القانون العام – القضاء الادارى – الطبعة الثانية – دار النهضة العربية – القاهرة سنه ١٩٩٠

د/ محمد حسنين عبدالعال :

الرقابة القضائية على قرارات الضبط الادارى دار النهضة العربية – مطبعة جامعة القاهرة – الكتاب الجامعى – الطبعة الثانية ١٩٩١

د/ محمد عبدالحميد أبو زيد :

سلطة الحاكم فى تغيير التشريع شرعاً وقانوناً – دراسة مقارنة – القاهرة – دار النهضة العربية – ١٩٨٤

أ / محمد شريف :

على هامش الدستور – طبعة ١٩٣٨ – دار النشر (لم تذكر)

د / محمد عصفور :

ـ فلنعظم الاغلال – الطبعة الاولى – سنه ١٩٥١

ـ الحرية فى الفكرين الديمقرطى والاشتراكى – الطبعة الاولى – بدون ذكر مكان وأسم الناشر – سنه ١٩٦١

د/ محمد كا مل ليله :

ـ القانون الدستورى – القاهرة – دار الفكر العربى – سنه ١٩٧١

ـ النظم السياسية – القاهرة – دار الفكر العربى – طبعة ١٩٨٠

د/ محمد ماهر أبوالعينين :

ـ اجراءات المرافعات امام القضاء الادارى – اجراءات الدعوى امام محاكم مجلس الدولة بين قضاء النقض وقضاء المحكمة الادارية العليا – دار الكتب القانونية شتات مصر – المنشورات الحقوقية صادر – بيروت – لبنان –سنة ١٩٩٨

ـ وجيز احكام المحكمة الدستورية العليا منذ أنشائها حتى مايو ١٩٩٩ – طبعة ١٩٩٩

د/ محمد محمد بدران :

مضمون فكرة النظام العام ودورها فى مجال الضبط الادارى – دراسة مقارنه فى القانونين المصرى والفرنسى – دار النهضة العربية – القاهرة – سنه ١٩٩٢

د/ محمود عاطف البنا :

ـ الوسيط فى القانون الادارى – القاهرة – دار الفكر العربى ـ١٩٨٤

ـ القضاء الادارى – قضاء الالغاء وقضاء التعويض – دار الثقافة العربية - طبعة ١٩٨٩

ـ الوسيط فى النظم السياسية – القاهرة – دار الفكر العربى – سنه٩٤

ـ النظم السياسية – الدولة ، السلطة – شركة مطابع الطوبجى – ٢٠٠١-٢٠٠٢

د/ محمود محمد حافظ :

القرار الادارى – دراسة مقارنة – القاهرة – دارالنهضة العربية – سنه ١٩٨٥

د/ مصطفى أبوزيد فهمى :

فى الحرية والاشتركية والوحدة – القاهرة – دار المعارف – سنه ١٩٦٦

د/ مصطفى الصادق :

مبادئ القانون الدستورى المصرى والمقارن – مطبعة الرحمانية

بمصر – سنه ١٩٢٣

د/ مصطفى كامل :

شرح القانون الدستورى – طبعة ١٩٥٢ – مطبعة دار الكتاب العربى – القاهرة

د/ مصطفى محمود عفيفى :

الحقوق المعنوية للانسان بين النظرية والتطبيق – دراسة مقارنة فى النظم الوضعية والشريعة الاسلامية – دار الفكر العربى – الطبعة الاولى

د/ لواء / مصطفى ممدوح :

الضبط الادارى – الوظيفة الادارية للشرطة – مطبعة كلية الشرطة – سنه ١٩٩٤ – ١٩٩٥

الاساتذة / محمد شريف بسيونى ، محمد السعيد الرقان ، عبدالعظيم وزير :

دراسات تطبيقية عن العالم العربى – دار العلم للملايين – طبعة ١٩٨٩

د/ نعيم عطيه :

الروابط بين القانون والدولة والفرد _ دراسة فى الفلسفة القانونية – دارالكتب العربى للطباعة والنشر سنه ١٩٦٨

د/وحيد رأفت :

دراسات فى بعض القوانيين المنظمة للحريات – الناشر منشاه المعارف بالاسكندرية (سنه لم تذكر)

د/ يحيى الجمل :

ـ النظام الدستورى فى جمهورية مصر العربية مع مقدمة فى دراسة المبادئ الدستورية العامة – دار النهضة العربية – ١٩٧٤

ـ القضاء الدستورى فى مصر– دار النهضة العربية – سنة ١٩٩٢

د/ يوسف القرضاوى :

العبادات فى الاسلام – الطبعة الخامسة عشر– سنه ١٩٨٥ .

٢-الرسائل

رسائل الدكتوراة

د/ أحمد جلال محمود حسن :

حرية الرأى فى الميدان السياسى فى ظل مبدأ المشروعية - بحث مقارن فىالديمقراطيةالغربية والاسلام - رسالة دكتوراة – كلية حقوق جامعة الاسكندرية (سنه لم تذكر)

د/ أحمد كمال ابوالمجد :

الرقابة على دستورية القوانين فى الولايات المتحدة الامريكية والاقليم المصرى - كلية الحقوق جامعة القاهرة – سنة ١٩٥٨

د/ أحمد مدحت على :

نظرية الظروف الاستثنائية – دراسة مقارنة – كلية الحقوق – جامعة القاهرة - سنه ١٩٧٨

د/ السيد حامد التهامى كرات:

نظرية سلطات الحرب والظروف الاستثنائية فى الدولتين الحديثة والاسلامية – دراسة مقارنه - كلية الحقوق - جامعة عين شمس - سنه ١٩٨٥

د/ حسن أحمد على :

ضمانات الحريات العامة وتطورها فى النظم السياسية المعاصرة – كلية الحقوق – جامعة القاهرة – سنة١٩٧٨

د / حقى اسماعيل بربوتى :-

الرقابة على اعمال السلطة القائمة على الطوارئ – دراسة مقارنة فى النظام العراقى و المصرى و الانجلوامريكى – كلية الحقوق جامعة القاهرة – دار النهضة العربية – سنة ١٩٨١

د/ حلمى عبد الجواد الدقدوقى :-

رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لاعمال الضبط الادارى – دراسة مقارنة فى فرنسا و مصر ومبادئ الشريعة الاسلامية – كلية الحقوق – جامعة القاهرة – سنة ١٩٨٩.

د/ زكريا عبد الحميد :-

حالة الطوارئ فى القانون المقارن وفى تشريع الجمهورية العربية المتحدة – كلية الحقوق – جامعة الاسكندرية –سنة ١٩٦٦.

د/ عبد الحكيم حسن محمد عبد الله :-

الحريات العامة فى الفكر و النظام السياسى فى الاسلام – دراسة مقارنة – كلية الحقوق جامعة عين شمس – سنة ١٩٧٤

د/ عدنان حمودى الجليل :-

نظرية الحقوق و الحريات العامة فى تطبيقاتها المعاصرة– سنة١٩٨٤– جامعة القاهرة

د/ عبد الفتاح ساير داير :-

نظرية اعمال السيادة – دراسة مقارنة فى القانونيين المصرى و الفرنسى – كلية الحقوق – جامعة القاهرة – سنة ١٩٥٥

د/ عصام عبد الوهاب البرزنجى :-

السلطة التقديرية للادارة و الرقابة القضائية – كلية الحقوق – جامعة القاهرة – سنة ١٩٧٠ .

د/ كريم يوسف احمد كشاكشى:-

الحريات العامة فى الانظمة السياسية المعاصرة – كلية الحقوق جامعة القاهرة سنة – ١٩٨٧.

د/ محمد احمد فتح الباب:-

سلطات الضبط الادارى فى مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة – دراسة مقارنة – كلية حقوق – جامعة عين شمس – سنة١٩٩٣.

د/ محمد الطيب عبد اللطيف :-

نظام الاخطار و الترخيص فى القانون المصرى – دراسة مقارنة – كليـــة الحقوق – جامعة فؤاد الأول – سنة ١٩٥٦

د/ محمد سليم محمد غزوى :-

الحريات العامة فى الاسلام – كلية الحقوق – جامعة الاسكندرية – سنة ١٩٧٧

د/ محمد شريف اسماعيل عبد المجيد :-

سلطات الضبط الادارى فى الظروف الاستثنائية دراسة مقارنـــة – كليـــة الحقوق – جامعة عين شمس سنة ١٩٧٩.

د/ محمد عباس عصفور:-

وقاية النظام الاجتماعى باعتبارها قيد على الحريات العامة – كلية الحقوق جامعة القاهرة – سنة ١٩٦١

د/ محمد فريد سيد سليمان :-

الرقابة القضائية على التناسب فى القرار الادارى – كلية الحقوق – جامعة المنصورة – سنة ١٩٨٩.

د/ منيب محمد ربيع :-

ضمانات الحرية فى مواجهة سلطات الضبط الادارى – كلية الحقوق – جامعة عين شمس – سنة ١٩٨١

د/ محى شوقى احمد

الجوانب الدستورية لحقوق الانسان – كلية الحقوق – جامعة عين شمس سنة ١٩٨٦.

د/ نعيم عطية :-

مساهمة فى دراسة النظرية العامة للحريات الفرديـــة – كليـــة الحقـــوق – جامعة القاهرة – سنة ١٩٦٣ – ١٩٦٤

د / هانى على ابراهيم الطهراوى :-

نظرية الضرورة فى القانون الادارى و الدستورى وتطبيقاتها فى التشـــريع الاردنى – دراسة مقارنة – كلية الحقوق – جامعة القاهرة – سنة ١٩٩٢.

رسائل الماجستير

الأستاذ / محمد حافظ عبد الحفيظ سليمان :-

حرية الرأى و التعبير – كلية الحقوق – جامعة القاهرة – سنة

٣-الابحاث و المقالات :

د/ احمد جمعه شحاته :-

حق النقد ومكانه فى التشريع الجنائى المصرى – مجلة المحاماة – العددان التاسع والعاشر–السنة الحادية والسبعون – نوفمبروديسمبر– سنة ١٩٩١.

د/ أحمد كمال ابو المجد :-

محكمة وارن والحريات العامة – مجلة القانون والاقتصاد– كلية الحقـــوق جامعة القاهرة ، العددان الاول و الثانى الســـنة ٤١ – مـــارس – يونيـــو ١٩٧١ – مطبعة جامعة القاهرة – ١٩٧١.

الاستاذ/ العبدى مصطفى :-

ديمقراطية الاثنين – مجلة عالم الفكر – المجلد ٢٢ العدد ٢ ، سنة ١٩٩٣.

المستشار / السيد حسن الفولى :-

بحث مقارن بين الدستور المصرى العربـــى و الدســـتورين الســـوفيتى و الايطالى – مجلة قضايا الحكومة – السنة الثامنة عشر – سنة ١٩٧٤.

د/ السيد على السيد :-

رقابة القضاء لدستورية القوانين – اساس هذا الحق ومـــداه كمـــا حددتـــه محكمة القضاء الادارى – مجلة مجلس الدولة فى ثلاثين عاما.

الاستاذ / امام عبد الفتاح :-

سيرة الديمقراطية – مجلة عالم الفكر ، المجلد ٢٢ – العدد ٢ سنة١٩٩٣.

أ/ بهى الدين حسن :-

دفاعاً عن حقوق الانسان – مقال – مجلة المنظمة المصرية لحقوق الانسان فى خمس سنوات ١٩٨٨ – ١٩٩٣ .

د/ سعد عصفور :-

ـ حرية الاجتماع فى انجلترا وفرنسا ومصر – بحث مقارن – مجلة مجلس الدولة – السنة الثالثة – يناير ١٩٥٢.

ـ حرية تكوين الجمعيات فى انجلترا وفرنسا ومصر – بحث مقارن – مجلة الحقوق – جامعة الاسكندرية – مطابع رمسيس بالاسكندرية.

ـ رقابة القضاء وضرورة حماية الفرد فى الدولة الحديثة – مقال – مجلة المحاماة – السنة ٥١ – العددان ٨، ٩ – اكتوبر ونوفمبر سنة ١٩٧١.

ـ مشكلة الضمانات و الحريات العامة فى مصر – مقال مجلة المحاماة – السنة ٥٦ – العددان الثالث والرابع – مارس وابريل سنة ١٩٧٦.

د/ شكرى محمد سيد دسوقى :-

حرية المواطن المصرى – مجلة المحاماة – العددان السابع والثامن – السنة السبعون – سبتمبرواكتوبر سنة ١٩٩١ .

أ/ صلاح عبد المجيد :-

استقلال القضاء – مجلة المحاماة – العددان ١٠،٩ – السنة ٦٤ – نوفمبر وديسمبر ١٩٨٤- عدد خاص وثائقى عن الحريات العامة وحقوق الانسان

د/ طعيمة الجرف :-

مبدأ المشروعية ورقابة القضاء لاعمال الادارة العامة مجلة القانون و الاقتصاد – العدد الاول – السنة الثلاثون – سنة ١٩٦٠

أ/ عادل عيد :-

نحو محاولة لسد المنافذ امام ظاهرة التعذيب – مجلة المحاماة – العددان ٩ ، ١٠ السنة ٦٤ – نوفمبر وديسمبر ١٩٨٤ – عدد خاص وثـــائقى عـــن الحريات العامة وحقوق الانسان .

د/ عبد الرازق السنهورى :-

مخالفة التشريع للدستور و الانحراف فى استعمال الســـلطة التشـــريعية – مجلة مجلس الدولة – السنة الثالثة – سنة ١٩٥٢.

د/ عبد السلام ذهنى :-

مجلس الدولة ودستورية القوانين – مجلة مجلس الدولة فى ثلاثين عاما.

المستشار / عثمان حسين عبد الله :-

دراسة وجيزة فى شأن حالة الطوارئ – مجلة المحاماة العددان الخـــامس و السادس – السنة السبعون – مايوويونية سنة ١٩٩٠.

أ/ كامل محمد حسن :-

رسالة فى الصلاة – دراسات فى الاسلام – يصدرهـــا المجلـــس الاعلـــى للشئون الاسلامية – القاهرة طبعة ١٩٧٠ – مطابع الاهرام التجارية .

د/ محمد بكر القبانى :-

الحريات والحقوق العامة فى ظل حالة الطوارئ مقال – مجلة المحامـــاه – العددان التاسع والعاشر– السنة الرابعة والستون– نوفمبر وديســـمبر ســـنة ١٩٨٤ .

د/ محمد عبد الله العربى :-

كفالة حقوق الافراد والحريات العامة – مجلة مجلس الدولة – السنة الثانيـــة سنة١٩٥١.

د/ محمد عصفور :-

استقلال السلطة القضائية – مجلة القضاه – العدد الثالث .

الاستاذ/ محمد عبد السلام :-

- اعمال السيادة فى التشريع المصرى – مجلة مجلس الدولة فى ثلاثين عاما.
- الحكم العرفى فى مصر ، مجلة مجلس الدولة- السنة الرابعة – يناير ١٩٥٣.

د/ محمود سعد الدين الشريف:-

- النظرية العامة للبوليس الادارى فى مصر – مجلة مجلس الدولة – السنة الثانية – يناير ١٩٥١.
- الجهة التى تتولى اصدار لوائح البوليس – مجلة مجلس الدولة – السنة الثالثة – سنة ١٩٥٢.
- النظرية العامة للضبط الادارى – مجلة مجلس الدولة – السنة الحادية عشر – سنة ١٩٦٢ – مطابع مؤسسة اخبار اليوم .

أ .د/ محمود عاطف البنا :-

- الرقابة القضائية على دستورية اللوائح – مجلة القانون والاقتصاد – كلية الحقوق – جامعة القاهرة – العددان الاول والثانى – مارس ، يونيو ١٩٧٨ –مطبعة جامعة القاهرة ١٩٧٩.
- حدود سلطة الضبط الادارى – مجلة القانون والاقتصاد كلية الحقوق جامعةالقاهرة – العددان الثالث والرابع – سنة٤٨،سبتمبر– ديسمبر ١٩٧٨ – مطبعة جامعة القاهرة ١٩٨٠.

د/ نعيم عطية :-

- اعلانات حقوق الانسان و المواطن فى التجربة الدستورية الفرنسية – مجلة قضايا الدولة – العدد الثالث والرابع- السنة السادسة عشر – سنة ١٩٧٢.

ـ اعلانات حقوق الانسان و المواطن فى التجربة الدستورية الانجلوسكونية – مجلة قضايا الدولة – العدد الثانى السنة السابعة عشر – سنة ١٩٧٣.

د/وحيد رأفت :-

مصر وحقوق الانسان – مجلة المحاماة – العددان السابع والثامن – السنة ٦٢ – سبتمبر واكتوبر سنة ١٩٨٢.

وجدى ثابت غبريال :-

حماية الحرية فى مواجهة التشريع – دراسة فى دستورية التشريعات المقيدة للحريات – مجلة المحاماه – العدد ٣ ، ٤ – السنة السابعون – مارس و ابريل سنة ١٩٩٠.

٤- كتب مترجمة :-

ابرون الكسندر :-

الدستور البريطانى ونظام الحكم فى مجموعة الامم البريطانية – ترجمة ومراجعة الاستاذ / محمد الهمشرى ، د/ محمد ابو طائر، الاستاذ / محمد بدران، والاستاذ/ يوسف الربرى – بدون ذكرالناشر

ر. هـ بارود :-

الرومان – ترجمة الاستاذ / عبد الرازق يسرى مراجعة د/ سهير القلماوى.

جاسير دى – برنتون :-

تعليق مترجم على بعض احكام محكمة القضاء الادارى بشأن حرية الصحافة – مجلة مجلس الدولة – السنة الثامنة – سنة ١٩٥١.

جوزيف تاسمان :-

المحكمة العليا و التفرقة العنصرية فى الولايات المتحدة – ترجمة د/ فتحى والى – مكتبة القاهرة الحديثة.

د/ فراسوفيرية :-

تعليق على بعض احكام محكمة القضاء الادارى بشأن حريـــة الاجتمـــاع و الصحافة مجلة مجلس الدولة – السنة الثالثة – سنة ١٩٥٢.

مارسولون ابروسيير – ماجى بيان :-

احكام المبادئ فى القضائ الفرنسى – ترجمة د/ احمد يسرى .

م. ب تشارلز وورث :-

الامبراطورية الرومانية – ترجمة رمزى عبده جرجس مراجعة د/ محمـــد صقر خفاجة.

٥- الوثائق

١-مضابط مجلس الشيوخ المصرى .

٢-مضابط مجلس النواب المصرى .

٣-مضابط مجلس الشعب المصرى.

٤-الدستور – تعليقات على مواده بالاعمال التحضيرية و المناقشات البرلمانية – وضع مجلس الشيوخ – القاهرة – مطبعة مصر الجزء الاول ١٩٤٠.

٥-المذكرة المرفقة لمشروع القانون الخاص بالغاء القانون رقم ١٤ لســنة ١٩٢٣ الخاص بالاجتماعات العامة و المظاهرات فى الطرق العمومية.

٦-الدساتير المصرية (١٨٠٥ – ١٩٧١) نصوص وتحليل – مجموعــة الوثائق الدستورية الصادرة عن مركز التنظيم و الميكروفيلـــم بمؤسســة الاهرام – الجزء الاول – القاهرة – سنة ١٩٧٧ .

٧-الموسوعة العربية للدساتير العالمية – مجلــس الامـــة – الادارة العامة للتشريع و الفتوى سنة ١٩٦٦.

٦- المجموعات

١- مجموعة احكام المحكمة الدستورية العليا.

٢- مجموعة الاحكام و المبادئ التى يصدرها مجلس

الدولة المصرى متمثلة فى كل من :-

- مجموعة محكمة القضاء الادارى .
- مجموعة المحكمة الادارية العليا .
- مجموعة الفتاوى .

٣- مجموعة احكام محكمة النقض.

٤- مجموعة ابو شادى

٥- مجموعة عاصم.

٧- المجلات و الدوريات

١- الوقائع المصرية .

٢- الجريدة الرسمية .

٣- مجلة ادارة قضايا الحكومة – تصدرها هيئة قضايا الدولة .

٤- مجلة المحاماة – تصدرها نقابة المحامين.

٥- مجلة مجلس الدولة – يصدرها المكتب الفنى بمجلس الدولة .

٦- مجلة القانون و الاقتصاد للبحوث القانونية و الاقتصادية – تصدرها كلية الحقوق – جامعة القاهرة.

٧- مجلة عالم الفكر .

٨- مجلة الحقوق – تصدرها كلية الحقوق جامعة الاسكندرية .

٨- المعاجم و التفاسير

١- تفسير صحيح مسلم

٢- لسان العرب لابن منظور – جمال الدين محمد بن مكرم الانصارى (٦٣٠هـ -٧١١هـ) – الجزء التاسع – طبعة مصورة عن مطبعة بولاق – المؤسسة المصرية للتأليف و الانباء و النشر – الدار المصرية للتأليف و الترجمة .

٣- المعجم الوجيز – مجمع اللغة العربية – طبعة خاصة بوزارة التربية و التعليم سنة ١٩٩٠

ثانيا ــ مراجع باللغة الفرنسية

(1)ouvrages

Barthelemy Joeph	Prices de droit public paris, 1937.
Berthelemy H .,	Traité Elementaire de droit administrative, 6 eme édit ., 1910
Brayer	Dictionaire général de Police administrative et judiciaire 4 volumes 3 edit Paris 1910
Colliard claude-Albert	- Libertés publiques 5ed , Paris, Ballaz,1975,ed,1989. - Precis de droit public, les libertés publiques, Paris, 1950
Duguit (Leon)	" Traité de droit contitutionnel Paris –1923 – 1927 . réedité Premiers volimes, 1972.
Durdeau Georges	- les libertés publiques , Paris , L.G.D.J., 1972. - Manuel de Droit public Paris 1948. - Traité de science politique, 5 . Tomes 1953
Golliard, Claude-Albert	" Libertés publiques." Paris 1959,
George Berlia	Le projet de constitution Français du 19 aurit 1946,Revue du droit public 1946.
Hauriou Maurice	- Droit administrative et droit public 3 ed,paris 1897.

- La Jurisprudence administrative 1929 – Paris
- Precis de droit constitutionnel ,2 edit Paris, Sirey, 1929
- Precis de droit administratif et droit public, Paris 1933

Martin Piérre – Marie — La declaration Préalable a l' exercise de libertés publiques A.J.D.A, 1975

M.Labeloulle et cabanes — Chonique generale de jurisprudence administrative, A.J.D.A 1970

Piérre Bayart — Pour une philosophic de la constituion, Editions. Sociales du Nord , 1946.

Rene Brunet
- Paul Mousset , les meeting. La liberte de reunion en angleterre. Nancy , 1931
- Les libertes Individuells , cours de doctrot Alexendrie 1950.
- La garantie internationale des droits d'l'hmme Geneve 1947

Rivero , Jean
- Droit Administratif , 12 em , Paris , Dalloz 1987.
- Les libertés publiques, 1 : Les droit de l' Homme, Paris , P.U.F ,1973 et edition 1987.
- Les libertés publiques, thémis Droit presses universitaires de France, Paris, 1980

Robert Jacques — Libertés pubilques , Paris , edition Montchrestien , 1972 . Mis a jour 1/9/1975.

Roland Drago L'état d' urgence et les libertés publiques , R.D.P ,1955

Vedel, Jorge Droit adminidteatif , 5ed , Paris , P.U.F. , 1973 et 6 ed , 1976

(2) Théses

Baffrey Michel Le droit de réunion en Angleterre et en France , Thése, université de Paris , Faculté de droit , 1937

Batailber (Francine) " Le conseil d Etat, Juge. Constitutionel," thése, Paris 1966.

Berthon Renaud Le régime des corteges et des manifestations en France, Thése, Université de Paris,Faculté de droit, 1938.

Degrenne Marcel – Louis Les réunions et les pouvoirs de police, thése, université de caen , faculté de droit , 1938.

Franck Pierre Le régime des attroupements , thése , universite de Paris , faculté de droit, 1947.

Gervais louis Du drois de réunion en France et en Angleterre , thése , Université de Montpellier, Faculté de droit , 1913.

Joubrel Albert Du droit de réunion , thése , Faculté de droit de rennes , 1904 .

Le clere Marcel Les réunions , manifistations , et attroupements en

droit Francaise et compare, these universite de Paris , Faculite de droit , 1945 .

Lefebvre E Le droit de réunion , thése , universite de paris , Faculté de droit , 1903 .

Nuce De Lamothe La liberte de réunion en France , thése , Toulouse , 1911 .

3 –Articles et Rapports

Bienayme M.H Police des réunions , manifistations et attrouppements , J.C.A.,Fascicule 218

Chevaliers P.A Du caractére distinctif des réunions publiques et privées , Rev . critique , 1929 .

Martin pierre – Marie La declaration préalable a l' exercise des libertés publiques , A .J .D . A . ,1975

Trcinet Marcel – Rene La liberté de manifistations en france , R . D . P . , 1979 .

Waline Marcel
- Qu ' est – ce qu'une réunion publique ? D ., 1937 , chronique .
- ou en sont nos libertés publique ? Rev . A.dm ., 1964 .

(4) Recueils , Revues et Perioudiques .

1- Actualite juridique (Droit administratif) .

2- Recueil Dalloz .

3- Recueil Dalloz sirey .

4-Juris classeur Administratif.

5- Juris classeur pénal

6- Revue de droit public et de la science politique .

7- Recueil lebon .

8- Revue administrative .

9- Revue critique le législation et de jurisprudence .

10- Recueil sirey .

11- Les Grands arrêts de jurisprudence admistrative , paris,Sirey , 1984 .

12- Recueil des arrets du conseil d'état 1953

ثالثاـ مراجع باللغة الإنجليزية

Allen [Carlaton K] :	Law and orders , stevens & son london 1965
Bennet .M . Rich:	The president and civil disordor , New York , 1941.
Carl L. Becker's:	Freedom and Responsibity in the American way of life , Vintage Books , New York . 1955.
Castberk [Frede] :	Freedom of speech in the West , oceara publication , New York , 1960.
Chafee Jr.(zechariah):	Free speech in the united states , Harvard university press , 1941.
Chalmers and Hood phillips:	Constitutional laws of great britain and the British Empire and commonwealth 6 th edit – hood phillips ,
Corwin [Edwards]	- The president office and power , 4th end , New york university press ,1957. - The constitution and what .it means

today ,13 th edn princeton university press ,1975

De Smith (S . A) Constitutional and administrative law 3 rd edn . penguin books London 1978.

Dicey A .V The law of the constitution, 3th edit London 1948 10 th edn , 1959

Fairman [Charbes] : The law of the martial rule New york , 1931

Garner (J . F) : Administrative law ,4th edn Butterworth , London1974 .

George Mckem: American politics,negraw Hillinc – New york ,1976

H .S Gommager : The Majority rule and Minorty rights London ,1943

Joseph.E . Kallenbach The American chief executive, the presidency and the governorship .New york ,1966.

Keir (sir . D .)and Lawson (F .H) : Cases in constitutional , law ,5 th edn Oxford clarendon press, 1972

Kenneth Davis: Cases and Problems ,1960.

Kenny C .S:
- outlines of criminal law 15th edit revis cambridge 1947.
- Cases on English criminal law 4th edit , London, 1919 .

Koenig Louisw: The presidency and the crisis, power of the office from the invasion of poland to pearl Harlor, Kings crown press ,New york,1944.

Marthin Diamond , Winston Mills Fisk & Herbet Garfinkel: The Democratic Republic, 2 nd ed , and Menally & company chicago, 1971

Peter woll & Robert H . Binstock: Amenrica' S political system 2 nd Random House, New york, 1975

Phillips H . & c:
- Constitutional laws of Great Britain, 6 th edit, London ,1946
- Leading cases in constitutional law 8 th edit 1947

Pritchett: Civil Liberties & the Vinson court

Randall James G: Constitutional problem under Lincolin urbana , university of illinois press 1951.

Rossiter , Clinton: Constitutional Dictatorship crisis in modern Democracies , princeton univesity press ,1948

Saad Assfor : Departmental legislations and the problem of safeguarde in England and egypt ,1949

Sir A . Denning: Freedom under the law 1949

Wade [E .G . S] and phillips [G . Godfrey] : -Constitutional law 2 nd edit London 1937.

-Constitutional and Administrative law,9th edn [Bradley edn]Richard clay [the chancer press] London, 1977.

Wade [H . W . R]: Administrative law ,3 nd ,edn clarendon press ,oxferd, 1971

Wade and phillips: Leading cases in constitutional law, 1883

William Ebenstein ; C . Herman pritchett , Henry A . Turner , Dean Mann : American Democracy in World perspective , Harper & Row New york 1967.

Wilson Geoffery: Cases and materials on constitutional and Administrative law ,2 nd edn combridge university press , 1976

مقـــالات:-

Eugen M.vanlon: The Jury , the court martial and the constitution cornel law review , vol 57.1971-1972

Parris (Judith.H) : - Congress in the American presidental system , cussent history , vol , 66 No ,394. June 1974.

Russel W . O : Atreatise on crimes and misdemeanors vol 18th edit, London 1923

Sturm Alebert: Emergyency and the presidency Journal of politics, vol 19,No,2,1970

- To secure these rights : the report of the president committee in civil rights, 1947.

- The right of puflic meeting –Fabian society pullications part 1-Introductory.

الفهـــرس

الموضوع **الصفحـــة**

مقدمة وخطة البحث. - ١

فصل تمهيـــدى :مفهوم حرية الاجتماع . - - - - - - - - ٥

المبحث الاول :تعريف ونشوء حرية الاجتماع.- - - - - - - - - - - - - ٧

المطلب الاول :الحريات العامة وموقع حرية الاجتماع منها.- - - - - - - - - ٨

الفرع الاول :الحرية بوجة عام. - - - - - - - - - - - - - - - - - ٩

البند الاول :تعريف الحرية .- - - - - - - - - - - - - - - - - - ٩

الحرية والحق. - ١٢

البند الثانى : تصنيف الحرية عامة ام خاصة. - - - - - - - - - - - - ١٧

البند الثالث :خصائص الحريات العامة وحدودها.- - - - - - - - - - - ٢٦

اولا :خصائص الحريات العامة. - - - - - - - - - - - - - - - ٢٦

ثانيا :حدود الحريات العامة. - - - - - - - - - - - - - - - ٣٠

الفرع الثانى : تعريف حرية الاجتماع وأنواعها. - - - - - - - - - - - ٣٣

اولا : تعرف حرية الاجتماع. - - - - - - - - - - - - - - - ٣٣

ـ المعنى اللغوى (٣٣)المعنى الاصطلاحى(٣٤)

ثانيا : أنواع الاجتماعات - - - - - - - - - - - - - - - - - ٣٥

ـ الاجتماعات العامة - - - - - - - - - - - - - - - - - ٣٥

الاجتماعات الانتخابية(٣٨)الاجتماعات السياسية(٣٩)

ـ الاجتماعات الخاصة - - - - - - - - - - - - - - - - - ٣٩

المطلب الثانى :نشوء حرية الاجتماع. - - - - - - - - - - - - - - ٤٢

الفرع الاول :حرية الاجتماع فى النظم القديمة.- - - - - - - - - - - - ٤٣

حرية الاجتماع عند اليونان.- - - - - - - - - - - - - - ٤٣

حرية الاجتماع عند الرومان. - - - - - - - - - - - - - ٤٦
الفرع الثانى :حرية الاجتماع فى الشريعة الاسلامية. - - - - - - - - - ٤٩
ـ الاسلام دين ودولة - - - - - - - - - - - - - - - - - ٥٠
اولا :اقرارحرية الاجتماع - - - - - - - - - - - - - - - ٥١
ثانيا :صور من الاجماعات - - - - - - - - - - - - - - - ٥٣
ـ بيعة العقبة(٥٣) ـ بيعة الرضوان (٥٥)
ـ اجتماع سقيفة بنى ساعدة(٥٦)
ثالثا :تطبيق لحرية الاجتماع من العبادات - - - - - - - - - - ٥٧
ـ صلاةالجماعة (٥٧) ـ صلاة الجمعة (٥٨)
ـ صلاة العيدين (٥٨) ـ فريضةالحج (٥٩)
رابعا :حرية الاجتماع بين الاباحة والقيود فى الشريعة الاسلامية.- - ٦٠
المبحث الثانى :مدى علاقةحرية الاجتماع بالحريات الاخرى. - - - - - - - ٦٤
المطلب الاول :حرية الاجتماع وحرية الرأى.- - - - - - - - - - - - - ٦٥
المطلب الثانى :حرية الاجتماع وتكوين الجمعيات والنقابات. - - - - - - - ٧١
اولا :حرية الاجتماع وتكوين الجمعيات.- - - - - - - - - - - - ٧١
ثانيا :حرية الاجتماع وتكوين النقابات. - - - - - - - - - - - - ٧٥
المطلب الثالث :حرية الاجتماع وحرية تكوين الاحزاب. - - - - - - - - ٧٩
المطلب الرابع :حرية الاجتماع والمظاهرات والتجمهر. - - - - - - - - - ٨٤
اولا :حرية الاجتماع وحرية التظاهر. - - - - - - - - - - - - ٨٤
ثانيا :حرية الاجتماع والتجمهر.- - - - - - - - - - - - - - ٩٢
المطلب الخامس:حرية الاجتماع وحرية العقيدة وممارسة الشعائر الدينية. - - ٩٦
الباب الاول :حرية الاجتماع فى الديمقراطيات الغربية .- ١٠٥
فصل تمهيدى :الديمقراطية وعلاقاتها بحرية الاجتماع على المستوى الدولى.١٠٧
مقدمة : - ١٠٨
المبحث الاول :الديمقراطية وحرية الاجتماع. - - - - - - - - - - - - ١١٢

ـ معنى الديمقراطية ومقوماتها .- - - - - - - - - - - - - -١١٢
ـ الديمقراطة والحرية. - - - - - - - - - - - - - - - -١١٥
المبحث الثانى : حرية الاجتماعات العامة على المستوى الدولى.- - - - -١٢١
اولا : أعلانات الحقوق و حرية الاجتماعات العامة. - - - - - - -١٢٢
ـ فى انجلترا(١٢٢)ـ فى أمريكا(١٢٤)ـ فى فرنسا(١٢٥)
ثانيا :الاتفاقيات والمواثيق الدولية وحرية الاجتماعات. - - - - -١٢٨
الفصل الاول : حرية الاجتماع فى الديمقراطيات الغربية. - - - - - - -١٣٣
مقـــدمة : - ١٣٤
المبحث الاول :حرية الاجتماع فى انجلترا. - - - - - - - - - - - -١٣٦
المطلب الاول :التنظيم التشريعى لحرية الاجتماع فى انجلترا. - - - - - -١٤٠
ـ الاجتماعات غير المشروعة فى انجلترا.- - - - - - - - -١٤٦
ـ القيود التى ترد على حرية الاجتماع العام فى انجلترا. - - -١٥٠
المطلب الثانى : موقف الفقة والقضاء فى انجلترا من حرية الاجتماع العام.- ١٥٦
اولا : موقف الفقة الانجليزى.- - - - - - - - - - - - - - - - - -١٥٦
ثانيا : موقف القضاء الانجليزى.- - - - - - - - - - - - - - - - -١٦٠
ـ موقف القضاء من منع الاجتماع العام.- - - - - - - - ١٦١
ـ موقف القضاء من حضور البوليس الاجتماعات . - - ١٦٣
ـ موقف القضاء من فض الاجتماع العام. - - - - - - ١٦٤
ـ جريمة الاجتماع العام وموقف القضاء منها.- - - - - - - ١٦٦
المبحث الثانى :حرية الاجتماع فى الولايات المتحدة الامريكية. - - - - -١٦٩
مقدمـــة : -١٦٩
المطلب الاول :التنظيم التشريعى لحرية الاجتماع فى الولايات المتحـــدة
الامريكية . -١٧٢
ـ التنظيم الدستورى لحرية الاجتماع فى أمريكا .- - - - - -١٧٢
ـ حدود القيود التى ترد علىحرية الاجتماع فى أمريكا . - ١٧٤

ـ مدىاخضاع حرية الاجتماع لنظام الترخيص فى أمريكا.- ١٧٨
ـ مدى سلطة الادارة الامريكية فى منع الاجتماع قبل عقده.-١٧٩
ـ ضمانات حرية الاجتماع فى أمريكا . - - - - - - - - -١٨٠
المطلب الثانى : موقف الفقة والقضاء فى الولايات المتحدة الامريكية من
حرية الاجتماع . - - - - - - - - - - - - - - - - - ١٨٤
اولا : موقف الفقة الامريكى . - - - - - - - - - - - - - - ١٨٤
ثانيا : موقف القضاء الامريكى .- - - - - - - - - - - - - - ١٨٥
ـ كفالة حق الرقابة على دستورية القوانين المتعلقه بالحريات.١٨٥
ـ موقف القضاء الامريكى من تقيد حرية الاجتماع . - - - ١٨٧
ـ موقف المحكمة العليا من الترخيص بعقد الاجتماع . - - ١٩٠
ـ موقف المحكمة العليا من منع الاجتماعات . - - - - - ١٩٣
ـ موقف المحكمة العليا من فض الاجتماعـات . - - - - -١٩٥
المبحث الثالث:حرية الاجتماع فى فرنسا . - - - - - - - - - - - - - -١٩٧
مقدمـــة : -١٩٧
المطلب الاول :التنظيم التشريعى لحرية الاجتماع فى فرنسا . - - - - - - - ٢٠٠
الفرع الاول : شروط ممارسة حرية الاجتماع فى فرنسا . - - - - - - - ٢٠١
اولا :اخطار الادارة . - - - - - - - - - - - - - - - - -٢٠١
ثانيا :مكان وزمان انعقاد الاجتماع العام.- - - - - - - - - - -٢٠٣
ثالثا :اللجنة المسئولةعن تنظيم الاجتماع.- - - - - - - - - - - ٢٠٤
الفرع الثانى :قيود حرية الاجتماع فى فرنسا . - - - - - - - - - - - ٢٠٦
اولا :منع الاجتماع العام . - - - - - - - - - - - - - - - -٢٠٦
ثانيا : حضور هيئات الضبط الادارى أوالقضائى الاجتماع العام. - ٢٠٩
ثالثا : فض الاجتماع العام . - - - - - - - - - - - - - - - - ٢١٠
الفرع الثالث :العقوبات المقررة على مخالفة قانون الاجتماعات العامة
فى فرنسا . -٢١٢

المطلب الثانى :موقف الفقة والقضاء فى فرنسا من حرية الاجتماع العام . -٢١٤
الفصل الثانى :المبادئ المستخلصة من التنظيم القانونى لحرية الاجتماع
فى الديموقراطيات الغربية . - - - - - - - - - - - - - -٢٣٠
تمهيد : -٢٣١
المبحث الاول :ضوابط حرية الاجتماع فى الاحوال العادية . - - - - - -٢٣٥
المطلب الاول : ضوابط حرية الاجتماع فى الاحوال العادية فى انجلترا.- - ٢٣٧
ـ سلطة البرلمان فى انجلترا(٢٣٨) ـ مدى الرقابة
القضائيـــةعلىاجراءات الادارة ازاء حريـــة الاجتمـــــاع (٢٤٠)
المطلب الثانى : ضوابط حرية الاجتماع فى الاحوال العادية فى أمريكا . - -٢٥٠
ـ مدى اطلاق حرية الاجتماع فى أمريكا(٢٥٠) ـ مدى الرقابة
القضائيـــةعلىاجراءات الادارة ازاء حريـــــة الاجتمـــــاع(٢٥١)
المطلب الثالث : ضوابط حرية الاجتماع فى الاحوال العادية فى فرنسا . - -٢٦٠
ـ مدى تقيد المشرع لحرية الاجتماع فى فرنسا(٢٦٠) ـ مدى
الرقابة القضائية علىاجراءات الادارة ازاء حرية الاجتماع(٢٦٢)
المبحث الثانى : ضوابط حرية الاجتماع فى الاحوال الاستثنائية . - - - - ٢٧٥
المطلب الاول : ضوابط حرية الاجتماع فى الاحوال الاستثنائية فى انجلترا. -٢٧٧
ـ نظام الاحكام العسكريه.- - - - - - - - - - - - - - - -٢٧٧
ـ نظام حالة الطوارئ . - - - - - - - - - - - - - - - - -٢٨٠
ـ مدى الرقابة القضائية فى ظل الاحوال الاستثنائية
على تدابير سلطة الطوارئ فى انجلترا. - - - - - - ٢٨٧
المطلب الثانى : ضوابط حرية الاجتماع فى الاحوال الاستثنائية فى
الولايات المتحدة الامريكية . - - - - - - - - - - - - -٢٩٥
ـ النصوص الدستورية . - - - - - - - - - - - - - - - - ٢٩٥
ـ النصوص التشريعية . - - - - - - - - - - - - - - - - ٢٩٧
ـ مدى الرقابة القضائية فى ظل الاحوال الاستثنائية

على تدابير سلطة الطوارئ فى أمريكا . - - - - - - - -٣٠٥
المطلب الثالث : ضوابط حرية الاجتماع فى الاحوال الاستثنائية فى فرنسا.-٣١١
ـ النصوص الدستورية . - - - - - - - - - - - - - - - ٣١٣
مادة ١٦نظام تدابير الضرورة(٣١٤) ـ مادة ٣٨ (٣١٨)
ـ النصوص التشريعية . - - - - - - - - - - - - - - -٣١٩
قانون الاحكام العرفية(٣٢٠)الامر الصادر فى ١٧ سبتمبر سنة ١٩٤٣(٣٢٢) قانون حالة الاستعجال (٣٢٣)
ـ ضمان حرية الاجتماع فى الاحوال الاستثنائية فى فرنسا.-٣٢٨
ـ مدى الرقابة القضائية فى ظل الاحوال الاستثنائية
على تدابير سلطة الطوارئ فى فرنسا. - - - - - - -٣٣١
الباب الثانى :التنظيم القانونى لحرية الاجتماع فى مصر.--٣٣٩
تمهيد وتقسيم : - ٣٤١
الفصل الاول :حرية الاجتماع فى مصر . - - - - - - - - - - - - - ٣٤٣
تمهيد :الخلفية التاريخية لحرية الاجتماع فى مصر . - - - - - - ٣٤٦
المبحث الاول :حرية الاجتماع فى ظل القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣
وموقف الفقه من هذه الحريـة . - - - - - - - - - - - - -٣٦٤
المطلب الاول : حرية الاجتماع فى ظل القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣.- - -٣٦٥
الفرع الاول :تنظيم ممارسة حرية الاجتماع العام . - - - - - - - - - ٣٦٦
ـ مقدمة عن نظام الترخيص والاخطار . - - - - - - - - ٣٦٩
ـ الترخيص أو الاذن السابق . - - - - - - - - - - - - ٣٦٩
اولا:الترخيص . - - - - - - - - - - - - - - - - - - -٣٦٩
أنواع الترخيص(٣٦٩) سلطة الإدارة إزاء الترخيص(٣٧٠)
الطبيعة القانونية لنظام الترخيص(٣٧١)
ثانيا:الاخطار . - - - - - - - - - - - - - - - - - - -٣٧٣

أنواع الاخطار(٣٧٣) سلطة الإدارة إزاء الاخطار(٣٧٣)
الطبيعة القانونية لنظام الاخطار(٣٧٤)
ـ شروط انعقاد الاجتماع العام . - - - - - - - - - -٣٧٧
اولا :اخطار الادارة . - - - - - - - - - - - - - - - -٣٧٧
ثانيا :مكان وزمان انعقاد الاجتماع العام . - - - - - - - -٣٨٠
ثالثا :اللجنة المسئولة عن تنظيم الاجتماع . - - - - - - ٣٨١
الفرع الثانى :قيود حرية الاجتماع العام . - - - - - - - - - - - -٣٨٣
اولا : منع الاجتماع العام . - - - - - - - - - - - - - - -٣٨٣
ثانيا : حضور هيئات الضبط الادارى للاجتماع العام . - - - - ٣٨٧
ثالثا : فض الاجتماع العام . - - - - - - - - - - - - - - - -٣٨٨
الفرع الثالث : العقوبات المقررة على مخالفة قانون الاجتماعات العامة
فى مصر . -٣٩١
المطلب الثانى :موقف الفقه من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ . - - - - - - -٣٩٤
اولا :مدى اعتبار قانون الاجتماعات العامة قيدا
على حرية الاجتماع . - - - - - - - - - - - - - - - - ٣٩٥
ثانيا :مدى دستورية قانون الاجتماعات العامة . - - - - - - - ٤٠٧
ثالثا :المعيار المقترح من بعض الفقهاء لتحديد الفيصل بين ممارسة
الافراد لحرية الاجتماع وبين حق السلطة الادارية فى تقييدها.ـ ٤٠٩
المبحث الثانى :موقف القضاء الادارى من حرية الاجتماع . - - - - - - ٤١١
ـ من المبادئ القضائية فى ممارسة حرية الاجتماع . - - - ٤١١
١-اقرار حرية الاجتماع - ممارسة حرية الاجتماع
حق دستورى . - - - - - - - - - - - - - - - - - - - ٤١١
٢- حدود ممارسة حرية الاجتماع . - - - - - - - - - -٤١٢
٣-تمكين الافراد من ممارسة حرية الاجتماع . - - - - -٤١٣

٤- عدم تقيد حرية الاجتماع . - - - - - - - - - - - - -٤١٤
٥ - سلطات جهة الإدارة قبل الاجتماعات العامة . - - -٤١٥
صفة الاجتماع (٤١٦)- غرض الاجتماع (٤١٩)
الإخطار (٤٢٠) – مكان انعقاد الاجتماع (٤٢١)
اللجنة المسئولة عن الاجتماع (٤٢٣)
منع وحل الاجتماع العام (٤٢٣)
المبحث الثالث :موقف القضاء الدستورى من حرية الاجتماع . - - - - - -٤٣١
ـ موقف المحكمة الدستورية العليا من حق الاجتماع .-- - ٤٣٩
ـ موقف المحكمة الدستورية العليا من تقييد حرية الاجتماع.—٤٤٥
الفصل الثانى :ضمانات حرية الاجتماع وضوابطها . - - - - - - - - ٤٤٩
المبحث الاول : ضمانات حرية الاجتماع . - - - - - - - - - - - - ٤٥٠
المطلب الاول :عدم مخالفة مبدأ المشروعية فى تنظيم حرية الاجتماع . - -٤٥٤
ـ جزاء مخالفة القواعد المنظمة لحرية الاجتماع
لمبدأ المشروعية . - - - - - - - - - - - - - - - ٤٥٩
المطلب الثانى :الإلتزام بمبدأ الفصل بين السلطات فى تنظيم حرية الاجتماع —٤٦١
المطلب الثالث :توافر الرقابة القضائية وحق التقاضي
لحماية حرية الاجتماع . - - - - - - - - - - - - - - ٤٦٥
المبحث الثانى : المبادئ المستخلصة من التنظيم القانونى لحرية الاجتماع
فى مصر . - - - - - - - - - - - - -٤٧٣
ـ تنظيم الحرية وتقييدها . - - - - - - - - - - - - - ٤٧٤
ـ سلطات الضبط الإدارى .- - - - - - - - - - - - - - ٤٨٣
ـ توسيع سلطات الضبط الإدارى . - - - - - - - - - - ٤٩٠
المطلب الاول :المبادئ المستخلصة من التنظيم القانونى لحرية الاجتماع
فى مصرفى الاحوال العادية . - - - - - - - - - - - -٤٩٣

الفرع الاول :الرقابة القضائية على الوجود المادى للوقائع
والتكييف القانوني لها بالنسبة لقرارات الضبط
المتعلقة بحرية الاجتماع العام . - - - - - - - - - - - - - ٤٩٦
ـ رقابة الوجود المادي للوقائع . - - - - - - - - - - - - ٤٩٧
١-رقابة محكمة القضاء الإداري . - - - - - - - - - - - ٤٩٨
٢-رقابة المحكمة الإدارية العليا . - - - - - - - - - - - ٥٠٣
ـ رقابة التكييف القانوني للوقـائع . - - - - - - - - - - - ٥٠٦
الفرع الثانى :الرقابة القضائية لمدى ملاءمة قرارات الضبط الإدارى
المتعلقة بحرية الاجتماع العام . - - - - - - - - - - - - - ٥١٤
المطلب الثانى :المبادئ المستخلصة من التنظيم القانونى لحرية الاجتماع
فى مصرفى الاحوال اللاستثنائية. - - - - - - - - - - - ٥٢٤
الفرع الاول :القواعد القانونية المقيدة لحرية الاجتماع العام فى ظل
الاحوال الاستثنائية فى مصر . - - - - - - - - - - - - - ٥٢٩
اولا :النصوص الدستورية . - - - - - - - - - - - - - - - ٥٢٩
ـ النصوص الدستورية التى نظمت حرية الاجتماع العام . -٥٣٠
ـ النصوص الدستورية التى نظمت الظروف الاستثنائية . -٥٣٩
مادة ٧٤(٥٣٩) -مادة ١٠٨(٥٤٦)
مادة ١٤٧(٥٥١) – مادة ١٤٨(٥٥٤)
ثانيا :التشريع العادى"القانون". - - - - - - - - - - - - - - ٥٥٦
ـ قانون حالة الطوارئ .- - - - - - - - - - - - - - - - ٥٥٦
ـ اثر قانون الطوارئ على حرية الاجتماعات العامة . - - - ٥٦٤
الفرع الثانى :مدى رقابة القضاء على سلطات الضبط الادارى المقيدة
لحرية الاجتماع العام فى الاحوال الاستثنائية . - - - - - - ٥٧٢
مبحث خاص : نحو قانون أفضل . - - - - - - - - ٥٧٩
اولا :تقييم قانون الاجتماعات العامة . - - - - - - - - - - ٥٨١

ثانيا: مدى دستورية قانون الاجتماعات العامة . - - - - - - - - - ٥٩٦
ثالثا: نص مشروع قانون الاجتماعات العامة . - - - - - - - - -٥٩٨
رابعا: محاولة لتقييم مشروع القانون . - - - - - - - - - - - - -٦٠١
خامسا : رأينا - ٦٠٤
سادسا: ضمانات مقترحة لحرية الاجتماع العام .- - - - - - - - - ٦٠٦
المراجع - ٦١٠

جامعة البحرين
كلية القانون
المكتبة القانونية
COLLEGE OF LAW
LAW LIBRARY
UNIVERSITY OF BAHRAIN

ـ مراجع باللغه العربيه .
ـ مراجع باللغه الفرنسيه.
ـ مراجع باللغه الإنجليزيه.

تمت بحمدالله