پژوهش های فقهی حقوق بشر
Jurisprudential Research on Human Rights

The Right to Peaceful Demonstration in the Legal Systems of Iraq and Egypt: A Comparative Study

Ruhollah Akrami [1*], Suhaila Abbas Al-Khaikani [2]

1. Professor of Criminal Law, Faculty of Law, University of Qom, Qom, Iran.
2. PhD student in Criminal Law, University of Qom, Qom, Iran.

ARTICLE INFORMATION

Article Type: Original Research

Pages: 81-110

Article history:

Received: 09 Aug 2025

Edition: 25 Aug 2025

Accepted: 23 Sep 2025

Published online: 23 Oct 2025

Keywords:

Right to Peaceful Demonstration, Freedom of Peaceful Assembly, Right to Public Meetings; Iraqi Law, Egyptian Law.

Corresponding Author:
Ruhollah Akrami

Address:
Iran, Qom, University of Qom, Faculty of Law.

Email:
R.akrami@qom.ac.ir

ABSTRACT

Legislative approaches to regulating the right to peaceful demonstration vary across states in terms of the legal conditions and restrictions governing its exercise, particularly in light of political and security considerations relating to public order and societal stability. Accordingly, this study aims to examine the legal regulation of the right to peaceful demonstration under the Iraqi and Egyptian legal systems, identify the conditions and requirements governing its exercise, and analyse the legal restrictions imposed upon it. The study adopts the descriptive-analytical approach, employing the comparative structural-functional method. The findings reveal that both the Iraqi and Egyptian legal systems recognise the right to peaceful demonstration as a constitutional right and subject its exercise to legal safeguards intended to protect public order and prevent demonstrations from departing from their peaceful purposes. Both systems also prohibit carrying weapons and engaging in acts of violence or conduct threatening the safety of persons and property. However, they differ in the degree of legislative development and the legal safeguards afforded to the exercise of this right. The Iraqi framework is characterised by legislative instability and the absence of a comprehensive legislative framework, while the proposed Iraqi legislation tends to adopt a prior authorisation system and impose temporal and spatial restrictions that may undermine the right and expand the discretionary powers of the administrative authorities. By contrast, the Egyptian legislature has adopted a prior notification system and vested the judiciary with the authority to prohibit or postpone demonstrations, in addition to providing a more detailed specification of prohibited conduct that may cause a demonstration to lose its peaceful character. The two systems also differ in the scope of restrictions imposed on the exercise of this right.

Cite this article as: *Akrami, R & Al-Khaikani, S. "The Right to Peaceful Demonstration in the Legal Systems of Iraq and Egypt: A Comparative Study". 2025.*

پژوهش های فقهی حقوق بشر
Jurisprudential Research on Human Rights

دوره دوم، شماره پنجم، پاییز ۱۴۰۴

الحق في التظاهر السلمي في النظام القانوني في العراق ومصر

دراسة مقارنة

روح الله أكرمي [۱*]، سهيلة عباس الخيكاني [۲]

۱. أستاذ القانون الجنائي، كلية الحقوق، جامعة قم، قم، ايران.

۲. طالبة دكتوراه في القانون الجنائي، جامعة قم، قم، ايران.

اطلاعات مقاله

نوع مقاله: پژوهشی

صفحات: ۱۱۰-۸۱

سابقهٔ مقاله:

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۵/۱۸

تاریخ اصلاح: ۱۴۰۴/۰۶/۰۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۷/۰۱

تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۰۸/۰۱

واژگان کلیدی:

الحق في التظاهر السلمي، حرية التجمع السلمي، الحق في الاجتماعات العامة، القانون العراقي، القانون المصري.

نویسندهٔ مسئول:

مصطفی فاطمی‌نیا

آدرس پستی:

ایران، قم، دانشگاه قم، دانشکده حقوق.

پست الکترونیک:

R.akrami@qom.ac.ir

چکیده

تتباين المواقف التشريعية للدول تجاه تنظيم الحق في التظاهر السلمي، من حيث الضوابط والقيود القانونية التي تحكم ممارسته، لاسيما في ضوء الاعتبارات السياسية والأمنية التي تمس النظام العام واستقرار المجتمع؛ وبناءً على ذلك، يهدف هذا البحث الى التعرف على التنظيم القانوني للحق في التظاهر السلمي في النظام القانوني العراقي والمصري، وبيان شروط وضوابط ممارسته، والقيود القانونية الواردة عليه، وذلك باتباع أحد أساليب المنهج الوصفي التحليلي وهو: (الأسلوب البنيوي الوظيفي المقارن). بينت نتائج البحث: اتفاق النظامين العراقي والمصري في إقرار الحق في التظاهر السلمي كحق دستوري، وفي إخضاع ممارسته لجملة من الضوابط القانونية التي تستهدف حماية النظام العام ومنع انحراف التظاهرات عن غاياتها السلمية، كما يتفقان في حظر حمل الأسلحة وممارسة الأفعال التي تنطوي على العنف أو تهدد سلامة الأشخاص والممتلكات؛ في حين اختلف النظامين في مستوى التطور التشريعي والضمانات القانونية المقررة لممارسة هذا الحق؛ إذ اتسم التنظيم العراقي بعدم الاستقرار التشريعي، وغياب إطار تشريعي متكامل، فضلاً عن اتجاه مشروع القانون العراقي إلى تبني نظام الإذن المسبق، وفرض قيود زمانية ومكانية، قد تؤدي إلى الانتقاص من هذا الحق، وتوسيع السلطة التقديرية للإدارة. أما المشرع المصري، فقد اعتمد نظام الإخطار المسبق، مع إسناد سلطة منع التظاهرة أو إرجائها إلى القضاء، فضلاً عن تحديد المحظورات والأفعال التي تخرج بالتظاهرة عن نطاق السلمية بصورة أكثر تفصيلاً. كما اختلف النظامين أيضاً في تحديد نطاق القيود المفروضة على ممارسة الحق، لاسيما فيما يتعلق بالحد الأدنى لعدد المتظاهرين، والقيود الزمانية، وأماكن التظاهر. وقد كشفت المقارنة عن اقتراب التنظيم المصري من تحقيق التوازن بين حرية التظاهر ومتطلبات النظام العام، مقابل غلبة الاعتبارات الأمنية والإدارية في مشروع التنظيم العراقي، بما يؤكد ضرورة تطوير الإطار التشريعي العراقي وتعزيز الضمانات القضائية والإجرائية الكفيلة بحماية هذا الحق.

© تمامی حقوق انتشار این اثر، متعلق به انجمن علمی حقوق بشر اسلامی ایران می‌باشد.

مقدمة

تعد حرية التظاهر السلمي من أهم الحريات العامة المؤثرة على مختلف الأصعدة الفردية والاجتماعية، بعدما كانت من الحريات المصادرة والمقموعة لقرون طويلة، وخاصة في البلدان العربية، إذ تتيح هذه الحرية مجالاً واسعاً للأفراد للتعبير عن مواقفهم وآرائهم بشكل علني، على نحو ما يسهم في تعزيز دور الشعوب في صنع القرارات العامة، وتوجيهها وتوسيع نطاق المشاركة في الحياة السياسية، خاصة وأن التظاهر السلمي يعد من أقوى وسائل الضغط والتأثير على مراكز صنع القرار في مختلف الأنظمة الحاكمة.

يشكل الحق في التظاهر السلمي واحداً من أهم الضمانات الفاعلة لحق المواطنين في المشاركة في صنع القرارات السياسية، في الوقت نفسه الذي يقع فيه هذا الحق على محك التوازن الضروري بين ضمان الحقوق والحريات العامة من جهة، والحفاظ على أمن واستقرار المجتمع من جهة أخرى، إلا إن الممارسات الفعلية لهذا الحق كانت ومازالت تثير الحاجة إلى قوانين مكملة تنظم بشكل واضح حدود هذا الحق، وتضمن تحقيق التوازن بينه وبين المصالح الوطنية المعتبرة التي يمكن أن تتأثر سلباً جراء عدم وجود التنظيم القانوني لممارسة هذا الحق، فكثيراً ما انحرفت التظاهرات السلمية عن مسارها الأصلي وتحولت الى وقائع وحوادث صدامية بين الجمهور وأجهزة السلطة، وانتهت الى حالات وأوضاع كارثية تهدد الأمن والسلم الوطني.

كما أن المواقف التشريعية إزاء الحق في التظاهر السلمي لازالت متعددة، وتختلف فيما بينها من نواحي عدة، لاسيما فيما يتعلق بالضوابط والقيود المنصوص عليها قانونياً لممارسة هذا الحق، على أساس أن بعض الممارسات قد تحتمل مخاطر سياسية وأمنية من شأنها أن تهدد أمن المجتمع واستقراره، ذلك أن النص الدستوري على هذا الحق لا يعني أن يمارس على اطلاقه دون ضوابط أو قيود، بل لابد من أن يكون له إطار قانوني ينظم ممارسته ويحمي الأفراد من تعسف السلطة، وينظم الرقابة القضائية التي تكفل تحقيق التوازن بين ضمان هذا الحق من جهة، ومقتضيات الحفاظ على النظام العام.

تنبع إشكالية البحث من واقع التنظيم القانوني للحق في التظاهر السلمي في كل من النظام القانوني العراقي والنظام القانوني المصري، والحاجة الى استكشاف مدى تحقيقه للتوازن بين حماية الحريات العامة من جهة، ومتطلبات النظام العام والأمن العام من جهة ثانية، بحيث يمكن صياغة هذه المشكلة بالسؤال التالي:

ما التنظيم القانوني للحق في التظاهر السلمي في النظام القانوني العراقي والمصري؟

ينبثق عن هذا السؤال مجموعة من الأسئلة الفرعية:

١. ما الشروط القانونية لممارسة الحق في التظاهر السلمي في النظامين العراقي والمصري؟

٢. ما القيود الإجرائية التي ترد على الحق في التظاهر السلمي في النظامين العراقي والمصري؟
٣. ما القيود الموضوعية التي ترد على الحق في التظاهر السلمي في النظامين العراقي والمصري؟

تنبع أهمية البحث من عدة نواحي علمية وعملية، يمكن إبرازها على النحو الآتي:
١. اتجاه بعض الأنظمة الى اتخاذ تدابير وأوضاع قانونية تحد من ممارسة الحق في التظاهر السلمي، وتقييده وتعطيل النصوص الدستورية والقانونية التي تنظمه.
٢. التعقيد والحساسية الشديدة التي تتسم بها الإشكاليات القانونية المتعلقة بتنظيم الحق في التظاهر السلمي بين الحقوق الدستورية المكفولة، والمخاطر والتبعات التي تهدد المصلحة العامة، نتيجة قصور الأطر القانونية المنظمة له، فضلاً عن الإشكاليات الناجمة عن محاولات تقييده.
٣. قلة البحوث والدراسات التي اهتمت بالتنظيم القانوني للحق في التظاهر السلمي في النظام القانوني العراقي والمصري من وجهة نظر مقارنة؛ إذ يتوقع أن يسفر البحث عن العديد من النتائج والتوصيات التي تفيد الجهات التشريعية والقانونية والتنفيذية، بالإضافة الى الفائدة التي يمكن أن يحققها للباحثين والدارسين في هذا المجال.

يهدف البحث بصورة عامة الى التعرف على التنظيم القانوني للحق في التظاهر السلمي في النظام القانوني العراقي والمصري، من خلال بيان الشروط والضوابط القانونية للحق في التظاهر السلمي، وبيان القيود الإجرائية والموضوعية التي ترد على ممارسة هذا الحق في النظامين العراقي والمصري.

لتحقيق أهداف البحث، اتبعت الباحثة المنهج الوصفي التحليلي، وذلك من خلال تطبيق أحد أهم أساليبه وهو الأسلوب البنيوي الوظيفي المقارن، في دراسة وتحليل النصوص التشريعية والقانونية على المستويين الدولي والوطني، واستعراض ومناقشة الآراء والمواقف والاتجاهات الفقهية والأحكام والاجتهادات القضائية ذات الصلة، واستكشاف أوجه الاتفاق والاختلاف بين النظام القانوني في العراق ومصر.

بالإضافة الى المقدمة السابقة، تألف البحث من مبحثين: عنى المبحث الأول بشروط ممارسة الحق في التظاهر السلمي، فيما اختص المبحث الثاني بالقيود التي ترد على حق التظاهر السلمي في النظامين العراقي والمصري. كما ذيل البحث، بخاتمة تشتمل على أهم النتائج والتوصيات.

المبحث الأول

شروط ممارسة حق التظاهر السلمي

الحق في التظاهر السلمي مكفول دستورياً في كل من العراق ومصر، ولكنه يخضع لضوابط وشروط إدارية وتنظيمية قد تختلف بين النظامين، ولكنها تتفق على ضمان عدم الاخلال بالنظام العام، وهذا ما يمكن بيانه على النحو الآتي:

المطلب الأول: السلطة المختصة في تنظيم حق التظاهر السلمي

يقضي الواقع العملي في العراق بالاستناد المباشر إلى أحكام أمر سلطة الائتلاف المؤقتة والمنحلة رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٣ بشأن التجمعات والمظاهرات، وهو تشريع استثنائي صدر في ظروف أمنية وسياسية خاصة قبيل إقرار الدستور النافذ[١]؛ وقد أناط هذا الأمر سلطة الإشراف والقبول والترخيص المتعلق بالتظاهرات بجهة إدارية وأمنية هجينة تترأسها وزارة الداخلية العراقية، إلى جانب القيادات العسكرية والسلطات الأمنية الميدانية التابعة لقوات الائتلاف أو قوى الأمن الداخلي؛ حيث أوجب القسم (٤) من الأمر المذكور تقديم طلب مسبق يُرفع إلى الجهات المختصة في وزارة الداخلية أو المحافظين أو القادة العسكريين المحليين قبل موعد المظاهرة بمدة لا تقل عن (٢٤) ساعة.[٢]

يتجلى التشدد الإداري والأمني في تحديد السلطة المختصة، وفق أمر سلطة الائتلاف في منح جهة الترخيص الإدارية والأمنية صلاحيات واسعة لفرض القيود دون إيجاد ضمانات قضائية سريعة؛ إذ يلزم الأمر المذكور سلطة الترخيص بتبليغ المجموعة المنظمة خلال (١٢) ساعة بالحد الأعلى لعدد المشاركين المسموح لهم بالتظاهر، ولها كامل الصلاحية التقديرية في موافقة الطلب أو رفضه بناءً على اعتبارات فرض الأمن ومنع عرقلة سير المواصلات في أوقات الذروة المحددة بأربع ساعات.[٣] يرى الفقه العراقي، أن إسناد هذا الاختصاص لسلطة تنفيذية وأمنية بحتة، دون إخضاع قرارها لرقابة قضائية إلزامية ومباشرة، قد حول نظام الإشعار المسبق إلى نظام ترخيص إداري مطلق يمنح الإدارة سلطة التحكم في إجازة المظاهرة أو منعها.[٤]

سعى المشرع العراقي في مشاريع القوانين المتعاقبة المعروضة على مجلس النواب إلى إعادة تنظيم الاختصاص الإداري بما ينسجم مع اللامركزية الإدارية وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم[٥]؛ فقد نصت المادة (٧/أولاً) من مشروع القانون على أن: "للمواطنين حرية الاجتماعات العامة، بعد الحصول على إذن مسبق من رئيس الوحدة الادارية قبل (٥) خمسة أيام في الأقل..."[٦]

---

[١] علي هادي الشكراوي وأركان عباس حمزة الخفاجي، دور القضاء في حماية الحق في حرية التظاهر السلمي: دراسة مقارنة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل- العراق، المجلد (٧)، العدد (١)، ٢٠١٥، ص ص٨- ٤٩، ص٢٦.

[٢] القسم (٤)، أمر سلطة الائتلاف رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٣.

[٣] القسم (٣)، أمر سلطة الائتلاف رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٣.

[٤] سعد عبد الله خلف حبيب، الحماية الدستورية والقانونية لحق التظاهر السلمي في العراق- دراسة مقارنة، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، المجلد (١)، العدد (٢)، ٢٠٢٠، ص ص٩٧-١٣٥، ص١٠٨.

[٥] قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

[٦] المادة (٧/أولاً)، مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي في العراق.

بناءً على هذا النص، فإن المشرع العراقي في مشروع القانون أخرج سلطة استلام الطلبات والبت فيها من القادة العسكريين والأمنيين المباشرين وأودعها لصالح رئيس الوحدة الإدارية المختص مكانياً، والمقصود به–طبقاً لأحكام التشريع الإداري العراقي– المحافظ في مركز المحافظة، أو القائمقام في القضاء، أو مدير الناحية في الناحية.[١]

تتلخص صلاحيات رئيس الوحدة الإدارية طبقاً للمشروع في استلام طلب الإذن، ودراسة دوافعه ومساره الزمني والمكاني، ثم إصدار القرار بالقبول أو الرفض أو تعديل خط السير بالحد الذي يحفظ السكينة العامة ولا يعطل المرافق والخدمات الأساسية. وفي حالة رفض رئيس الوحدة الإدارية منح الإذن، يوجب المشروع أن يكون قرار الرفض تحريرياً ومسبباً وتبليغ المنظمين به قبل الموعد بـ (٢٤) ساعة على الأقل، مع إعطاء المنظمين الحق في الطعن بقرار الرفض الإداري أمام محكمة البداءة المختصة التي تتولى الفصل فيه على وجه الاستعجال.[٢]

في المقابل، اتجه المشرع المصري نحو صياغة هيكل تنظيمي وتفصيلي محدد للسلطة المختصة بتنظيم الحق في التظاهر السلمي، مستنداً في ذلك إلى الدعامة الدستورية المقررة في المادة (٧٣) من الدستور المصري لسنة ٢٠١٤، والتي أنشأت التزاماً دستورياً أوجب الأخذ بنظام الإخطار، وحظر نظام الترخيص الإداري المسبق؛ إذ نصت على أن: "للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة، والمواكب والتظاهرات، وجميع أشكال الاحتجاجات السلمية، غير حاملين سلاحاً من أي نوع، بإخطار على النحو الذي ينظمه القانون..." [٣]

حددت المادة (٨) من القانون رقم (١٠٧) لسنة ٢٠١٣ السلطة المختصة استباقياً باستلام الإخطار الكتابي المسبق الموجه من المنظمين، حيث نصت صراحة على أن: "يجب على من يريد تنظيم اجتماع عام أو تسيير موكب أو تظاهرة أن يخطر كتابة بذلك قسم أو مركز الشرطة الذي يقع بدائرته مكان الاجتماع العام أو مكان بدء سير الموكب أو التظاهرة، ويتم الإخطار قبل بدء الاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة بثلاثة أيام عمل على الأقل وبحد أقصى خمسة عشر يوماً..."[٤]؛ فالسلطة المختصة بتلقي الاخطارات أصلياً هي سلطة الضبط الإداري والأمني المحلي الممثلة بـ "رئيس قسم أو مركز الشرطة" المختص مكانياً،[٥] وتقتصر مهمة هذه الجهة إجرائياً على استلام الاخطار المدون، والتأكد من اشتماله على البيانات الشاملة المقررة قانوناً (مكان المظاهرة، موعد البداية والنهاية، الغرض والمطالب،

[١] المادة (١)، قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

[٢] المادة (٧/ثالثاً)، مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي في العراق.

[٣] المادة (٧٣)، الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ النافذ.

[٤] المادة (٨)، القانون رقم (١٠٧) لسنة ٢٠١٣ بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية.

[٥] حسني الجندي: جرائم الاجتماعات العامة والمظاهرات والتجمهر في القانون المصري: دراسة مقارنة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة– مصر، ٢٠٠٣، ص٥٥.

أسماء منظميها وصفاتهم ومحال إقامتهم)، وتسليم الإدارة إيصالاً رسمياً يثبت التوقيع أو تسليمه بموجب إنذار على يد محضر.[١]

وتنص المادة (٩) من القانون نفسه، على إنشاء جهة تنظيمية دائمة على مستوى المحافظات؛ إذ أوجبت إصدار قرار من وزير الداخلية بتشكيل "لجنة دائمة في كل محافظة برئاسة مدير الأمن، تكون مهمتها وضع الإجراءات والتدابير الكفيلة بتأمين الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات المخطر عنها، وطرق التعامل معها في حالة خروجها عن إطار السلمية، وفقاً لأحكام هذا القانون"؛[٢] فالقيادة الميدانية والتأكيدية تقع على عاتق مدير الأمن المختص بالتنسيق مع القادة الميدانيين لرجال الشرطة بالزي الرسمي.[٣]

إضافة الى ذلك، منح التشريع المصري سلطة تنظيمية جغرافية استثنائية للمحافظين بموجب المادة (١٥) من القانون رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣، والتي أجازت للمحافظ المختص إصدار قرار بتحديد منطقة كافية داخل المحافظة تُباح فيها التظاهرات والاجتماعات السلمية للتعبير عن الرأي دون التقيد بشرط الإخطار المسبق؛[٤] ومثال ذلك القرار الصادر عن محافظة القاهرة عام ٢٠١٣ بتحديد مساحة عشرة أفدنة بالجانب الجنوبي من حديقة الفسطاط، كموقع مخصص للتظاهر الحر دون إخطار.[٥]

كما منح المشرع المصري في المادة (١٠) من القانون رقم (١٠٧) لسنة ٢٠١٣ لوزير الداخلية أو مدير الأمن المختص سلطة مباشرة لإصدار قرار إداري بمنع المظاهرة المخطر عنها أو إرجائها أو نقلها إذا تبين وجود معلومات أو دلائل جديّة تفيد بتعريض الأمن والسلم للخطر، وفي نفس المادة أجاز التظلم أمام قاضي الأمور الوقتية بالمحكمة الابتدائية.[٦] غير أن هذا التوزيع الاستثنائي للسلطة واجه قضائياً حكماً تاريخياً صادراً عن المحكمة الدستورية العليا في مصر بتاريخ ٣ ديسمبر ٢٠١٦ في الدعوى رقم (١٦٠) لسنة ٣٣ قضائية "دستورية"، حيث قضت المحكمة بعدم دستورية الفقرة الأولى من المادة (١٠) المذكورة، وقسّمت تعليل حكمها بعبارة جامعة نصت على أن: "...منح وزير الداخلية أو مدير الأمن المختص حق إصدار قرار بمنع الاجتماع أو التظاهرة المخطر عنها أو إرجائها أو نقلها، يفرغ

---

[١] فاطمة حسن محمد، الحماية الجنائية للحق في التعبير من خلال التظاهر السلمي: دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، المجلد (٦٧)، العدد (١)، ٢٠٢٥، ص ص٢٢٧٦-٢٤٨٦، ص٢٣٨٩.

[٢] المادة (٩)، القانون رقم (١٠٧) لسنة ٢٠١٣ بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية.

[٣] فاطمة حسن محمد، الحماية الجنائية للحق في التعبير من خلال التظاهر السلمي، مصدر سابق، ص٢٤٤٦.

[٤] نصت المادة (١٥) على أن: "يصدر المحافظ المختص قراراً بتحديد منطقة كافية داخل المحافظة تباح فيها الاجتماعات العامة أو المواكب أو التظاهرات السلمية للتعبير السلمي فيها عن الرأي دون التقيد بالإخطار". القانون رقم (١٠٧) لسنة ٢٠١٣ بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية.

[٥] قرار محافظ القاهرة رقم (١٣٨٦٧) لسنة ٢٠١٣.

[٦] جاء في نص المادة (١٠): "ومع عدم الإخلال باختصاص محكمة القضاء الإداري، يجوز لمقدمي الإخطار التظلم من قرار المنع أو الإرجاء إلى قاضي الأمور الوقتية بالمحكمة الابتدائية المختصة على أن يصدر قراره على وجه السرعة". القانون رقم (١٠٧) لسنة ٢٠١٣ بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية.

الإخطار من مضمونه ويمسخه إذنًا ترخيصياً، وهو ما يوقع النص في حمأة المخالفة الصريحة للمواد (١) و(٧٣) من الدستور..."[١]

استجابةً لهذا الحكم القضائي الدستوري الملزم، أقر المشرع المصري التعديل التشريعي الصادر بالقانون رقم (١٤) لسنة ٢٠١٧، واستبدل نص المادة (١٠) بالنص التالي: "لوزير الداخلية أو مدير الأمن المختص في حالة حصول جهات الأمن، وقبل الميعاد المحدد لبدء الاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة، بناءً على معلومات جدية أو دلائل، عن وجود ما يهدد الأمن والسلم، التقدم بطلب إلى قاضي الأمور الوقتية بالمحكمة الابتدائية المختصة لإلغاء أو إرجاء الاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة أو نقلها إلى مكان آخر أو تغيير مسارها، ويصدر القاضي قراراً مسبباً فور تقديم الطلب إليه..."،[٢] وبذلك، أخرج التشريع المصري سلطة القرار النهائي والمانع من يد السلطة التنفيذية الأمنية وأودعها حظيرة "السلطة القضائية" المتمثلة بقاضي الأمور الوقتية، لضمان صيانة مبدأ المشروعية والرقابة القضائية السابقة.[٣]

يمكن الخلوص مما تقدم، إلى أن مسألة تحديد السلطة المختصة بتنظيم حق التظاهر السلمي تشكل الاختبار الحقيقي لمدى التزام الدولة بالمعايير الدستورية والدولية لحقوق الإنسان، وترى الباحثة أن المشرع العراقي مطالبٌ وبصورة عاجلة بالإسراع في إقرار قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي، مع ضرورة إجراء تعديلات جوهرية على مسودة المشروع المعروضة أمام مجلس النواب؛ وذلك عبر الاستفادة من التجربة القضائية والدستورية المصرية الحافلة في هذا المجال.

كما توصي الباحثة، بضرورة استبدال نظام الإذن المسبق أو الترخيص المنصوص عليه في المادة (٧) من مشروع القانون العراقي بـ نظام الإخطار، مع إلغاء الصلاحية المباشرة الممنوحة لرؤساء الوحدات الإدارية في رفض المظاهرة تلقائياً، وإيجاد نص يستلزم لجوء الإدارة الإدارية أو الأمنية عند وجود أسباب جديّة تمس الأمن العام إلى القضاء الولائي العراقي (قاضي الأمور الوقتية أو محكمة البداءة المختصة) لإصدار قرار مسبب بالمنع أو التعديل، حماية للحق الدستوري من مصادرته بقرارات إدارية فردية أو تعسفية.

المطلب الثاني: الحدود المفروضة أثناء مباشرة المظاهرات

تتنوع الحدود الميدانية الواردة على مباشرة المظاهرات بين ضوابط عددية ترتبط بـ النصاب العددي المشترط لقيام التظاهرة وتوصيفها القانوني، وضوابط مسلكية وموضوعية تتعلق بـ السلمية المطلقة، وحظر التسلح بكافة صوره، فضلاً

[١] حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في القضية رقم (١٦٠) لسنة ٣٦ قضائية دستورية، جلسة بتاريخ ٣ ديسمبر ٢٠١٦، بعدم دستورية الفقرة الأولى بمادة (١٠) من القرار بقانون المنظم لحق الاجتماعات العامة والتظاهرات السلمية

[٢] المادة (١)، القانون رقم ١٤ لسنة ٢٠١٧ بتعديل بعض أحكام القانون رقم (١٠٧) لسنة ٢٠١٣ بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية.

[٣] فاطمة حسن محمد، الحماية الجنائية للحق في التعبير من خلال التظاهر السلمي، مصدر سابق، ص٢٣٨٩.

عن الحدود الحاكمة لتجنب الإخلال بالسكينة والأمن العام أو تعطيل حركة المرور والمواصلات والمؤسسات العامة،[۱] ويمكن بحث الحدود المفروضة أثناء مباشرة المظاهرات في ثلاثة أبعاد رئيسة على النحو الآتي:

الفرع الأول: الحدود المتعلقة بالنصاب العددي (الشرط الكمي للمتظاهرين)

الأصل في التظاهر السلمي أنه عبارة عن تجمع عدد من الأفراد للمطالبة بحقوقهم المكفولة دستورياً وقانونياً، أو للتعبير عن آرائهم إزاء مختلف القضايا العامة، والصفة الرئيسية للتظاهرة لا تتحقق إلا على هذا الأساس، أي أن تتكون من تجمع عدد من الأفراد، غير أن القوانين والتشريعات تختلف في تحديد الحد الأدنى أو الحد الأعلى لعدد الأفراد المشاركين في التجمع لكي يوصف بأنه تظاهرة سلمية؛ إذ يمثل عدد الأفراد المتظاهرين شرطاً أساسياً في القانون لاعتبارها تظاهرة.[۲]

في هذا الشأن، لم تتطرق التشريعات العراقية المعنية بحق التظاهر السلمي للحد الأدنى أو الحد الأعلى لعدد المشاركين في التظاهرة، إذ نص مشروع قانون حرية التعبير والتظاهر السلمي في العراق على أن: "التظاهرة السلمي تجمع عدد غير محدود من المواطنين للتعبير عن آرائهم أو المطالبة بحقوقهم التي كفلها القانون التي تنظم وتسير في الطرق والساحات العامة".[۳] يلاحظ في النص السابق، أن المشرع قد استخدم عبارة (تجمع عدد غير محدود)، دون أن يشير الى حد أدنى أو أعلى لعدد الأفراد، ويبدو أن المشرع العراقي قد أخذ بالاتجاه الذي سلكه المشرع الفرنسي عندما لم ينص على الحد الأدنى لعدد المشاركين في التظاهرة السلمية، في حين ذهب بعض الفقه الفرنسي الى أن العدد اللازم لتوافر شرط تجمع الأفراد هو خمسة أشخاص فأكثر، وقد أخذ بذلك قياساً بالعدد اللازم توفره في حالة التجمهر التي يجرمها القانون الفرنسي.[٤]

أما في النظام القانوني المصري، فإن القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٢٣ لم ينص على الحد الأدنى لعدد المتظاهرين، كما هو الحال بالنسبة للاجتماع العام، إذ أن عدد المتظاهرين لا يشكل ركناً مكوناً في تجريم التظاهر غير المشروع، وذلك على عكس ما هو مقرر بالنسبة الى جريمة التجمهر التي قرر المشرع المصري عدداً معيناً لقيامها، ويعود ذلك في الأساس الى أن تجريم التظاهر لا يستند الى عدد الأفراد المشاركين فيه، بل بما يتسبب به ذلك من تهديد للنظام العام

---

[۱] حسني الجندي: جرائم الاجتماعات العامة والمظاهرات والتجمهر في القانون المصري، مصدر سابق، ص٧٤.

[۲] أحمد عماد حسين حسن عبد الله: حق التظاهر السلمي بين الحريات الأساسية والضوابط القانونية، مجلة بحوث الشرق الأوسط والدراسات المستقبلية، السنة (٥١)، العدد (١٠٧)، يناير ٢٠٢٥، ص ص١١٧-١٥٦، ص١٤٢.

[۳] المادة (١/خامساً)، مشروع قانون حرية التعبير والتظاهر السلمي في العراق.

[٤] حمزة وهاب: حرية التظاهر السلمي بين التنظيم الدولي والتشريعات الداخلية، مجلة القانون والعلوم السياسية، المجلد (٨)، العدد (١)، ٢٠٢٢، ص ص٤٥-٥٥، ص٤٧.

أو الأمن العام، أو ما قد ينجم عنه من اضطراب واقلاق للسكينة العامة.[١] غير أن المشرع المصري عدل عن هذا الاتجاه مؤخراً، وأخذ بالاتجاه الذي يقضي بالنص على الحد الأدنى لعدد المشاركين في التظاهر السلمي، وذلك عندما نص في القانون رقم (١٠٧) لسنة ٢٠١٣ بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية على أن: "التظاهرة هي كل تجمع لأشخاص يقام في مكان عام أو يسير في الطرق والميادين العامة يزيد عددهم على عشرة، للتعبير سلميا عن آرائهم أو مطالبهم أو احتجاجاتهم السياسية".[٢]

يتبين من ذلك، أن المشرع المصري قد اشترط ألا يقل عدد الأفراد المشاركين في التظاهر عن عشرة أشخاص، ومن ثم، فإن عدم توفر هذا الشرط في التجمع الأساسي للتظاهر لا يجعل منه تجمعاً لتظاهرة سلمية. كما يلاحظ في هذه المادة السابقة من القانون المصري، أنها حددت جميع أركان التظاهر السلمي، والمتمثلة بكل من: تجمع الأشخاص، الطريق أو المكان العام، الممارسة السلمية، والهدف الجماعي من التظاهر.[٣] الأمر نفسه بالنسبة للحد الأدنى لعدد الأفراد المشاركين في الاجتماعات العامة، إذ نص المشرع المصري على أن: "الاجتماع العام هو كل تجمع يقام في مكان أو محل عام يدخله أو يستطيع دخوله أشخاص دون دعوة شخصية مسبقة لا يقل عددهم عن عشرة لمناقشة أو تبادل الآراء حول موضوع ذي طابع عام".[٤] ومعيار التفرقة بين الاجتماع العام والتظاهر السلمي، كما عبرت عن ذلك المادة السابقة هو الدعوة الشخصية المسبقة، وأن يكون الاجتماع في محل أو مكان عام، وأن يكون الهدف منه مناقشة أو تبادل الآراء حول موضوع ذي طابع عام، فإذا انعقد في مكان خاص، فإنه يعد اجتماعاً خاصاً، لا يتطلب تصريحاً من الجهات المختصة، في حين أن الهدف من التظاهر هو التعبير سلميا عن آراء الأفراد أو مطالبهم أو احتجاجاتهم السياسية، والاجتماع العام متى كان ثابتاً في مكانه كان تجمعاً، أما إذا كان متحركاً فهو موكب، كما يجب أن تتوفر في الاجتماع العام صفة العلانية.[٥]

ترى الباحثة أن الاتجاه الذي أخذ به المشرع العراقي عندما لم ينص على الحد الأدنى لعدد المشاركين في التظاهر السلمي هو الأصوب والأنسب، في مقابل تعدد وتنوع الحالات التي تنعقد بها الاجتماعات والتظاهرات، والتي تؤثر بطبيعة الحال على عدد الأفراد المشاركين سواءً في حده الأدنى أو في حده الأعلى، ومن ثم، فإن تحديد العدد لتوصيف

---

[١] أحمد عماد حسين حسن عبد الله، حق التظاهر السلمي بين الحريات الأساسية والضوابط القانونية، مجلة بحوث الشرق الأوسط والدراسات المستقبلية، السنة (٥١)، العدد (١٠٧)، يناير ٢٠٢٥، ص ص١١٧-١٥٦، ص١٤٣.

[٢] المادة (٤)، القانون رقم (١٠٧) لسنة ٢٠١٣ بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية.

[٣] أسامة حسين محي الدين عبد العال: التظاهر في القانون الجنائي بين التجريم وحقوق الإنسان- دراسة تحليلية مقارنة، مجلة العلوم الاقتصادية والقانونية، العدد (٢)، السنة (٦٣)، يوليو ٢٠٢١، ص ص٨٢١-٩٤٦، ص٨٥٩-٨٦٠، ص٨٦٣.

[٤] المادة (٢)، القانون رقم (١٠٧) لسنة ٢٠١٣ بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية.

[٥] أحمد فتحي سرور: القانون الجنائي الدستوري، ط٢، دار الشرق للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة- مصر، ٢٠٠٢، ص٢١١.

حدث ما من هذا النوع ينبغي أن يكون ضمن السلطة التقديرية لقاضي الموضوع، من حيث يتطلب تفسير النصوص مراعاة ظروف كل حالة، والأخذ بالاعتبار كل ملابساتها، نظراً لتعدد واختلاف الأغراض والمطالب التي يطالب بها الأفراد، فالتظاهرات السياسية قد يكون عدد الأفراد فيها كبيراً، بخلاف التظاهرات التي تتم لأغراض اجتماعية أو اقتصادية، مع إمكانية أن يكون العكس صحيح أيضاً.

الفرع الثاني: الحدود المتعلقة بالسلمية المطلقة وحظر مظاهر التسلح

يعد شرط السلمية من الشروط الموضوعية الجوهرية ليكون التظاهر مشروعاً، فإذا كان التظاهر سلمياً فإنه يعتبر مشروعاً، وإذا خرج عن السلمية فإنه يعد اخلالاً بالنظام العام وتهديداً لأمن المجتمع وسكينته، ويراد بالسلمية هنا أن يتم التظاهر بدون عنف أو إخلال بالأمن أو النظام العام، وبدون تعطيل لعملية الإنتاج أو الدعوة إليه أو تعطيل المصالح العامة والخاصة، أو إيذاء المواطنين أو تعريضهم للخطر أو منعهم من ممارسة حقوقهم وحرياتهم، أو التأثير على سير العدالة أو تعطيل المرافق العامة، أو قطع الطرق العامة ومنع وسائل المواصلات من الحركة، أو الاعتداء على الأرواح والممتلكات العامة أو الخاصة أو تعريضها للخطر.[۱]

جاء النص على شرط السلمية صريحاً في مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي في العراق، حين نص على أن: "للمواطنين التظاهر سلمياً للتعبير عن آرائهم أو المطالبة بحقوقهم التي كفلها لهم القانون..."[۲] كما قرر ذلك القانون المصري حين نص على أن: "للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية والانضمام إليها، وذلك وفقاً للأحكام والضوابط المنصوص عليها في هذا القانون".[۳]

تأسيساً على ذلك، حظر المشرع العراقي أن تتضمن التظاهرات: "حمل السلاح الناري بجميع أنواعه والأدوات الجارحة أو الحادة أو أية مواد أخرى تلحق الأذى بالأنفس أو الممتلكات عند الاجتماع".[٤] كما حظر المشرع العراقي أن تتضمن التظاهرات السلمية: "أولاً: الدعاية للحرب أو الأعمال الارهابية أو الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية أو الطائفية؛ ثانياً: الطعن في الأديان والمذاهب والطوائف والمعتقدات والانتقاص من شأنها أو من شأن معتنقيها".[٥]

أما المشرع المصري، فقد توسع في هذا الجانب، ونص على أن: "يحظر على المشاركين في الاجتماعات العامة أو المواكب أو التظاهرات حمل أية أسلحة أو ذخائر أو مفرقعات أو ألعاب نارية أو مواد حارقة أو غير ذلك من الأدوات

---

[۱] أسامة حسين محي الدين عبد العال: التظاهر في القانون الجنائي بين التجريم وحقوق الإنسان، مصدر سابق، ص٨٦٧.

[۲] المادة (١٠/أولاً)، مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي في العراق.

[۳] المادة (١)، القانون رقم (١٠٧) لسنة ٢٠١٣ بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية.

[٤] المادة (٩/ثانياً)، مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي في العراق.

[٥] المادة (٥)، مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي في العراق.

أو المواد التي تعرض الأفراد أو المنشآت أو الممتلكات للضرر أو الخطر. كما يحظر عليهم ارتداء الأقنعة أو الأغطية لإخفاء ملامح الوجه بقصد ارتكاب أي من تلك الأفعال".[١]

ترى الباحثة أن المشرع المصري كان موفقاً حين بين ماهية العنف وصوره المحظورة بشكل صريح، وذلك لكي لا يظل النص القانوني عرضة للتفسيرات المختلفة، ولعل من الأولى أن يأخذ المشرع العراقي بهذا المنحى أسوة بالمشرع المصري، لاسيما وأن التظاهرات السلمية صارت تستغل لأجل القيام بأعمال خارجة عن القانون، أو ارتكاب جرائم أو من أجل أغراض تهدف الى زعزعة الأمن العام، وتهديد النظام العام، فضلاً عن استخدامها كغطاء لأغراض أكثر خطورة كما في الأعمال والجرائم الإرهابية، وجرائم التحريض الطائفي والعرقي والتي من شأنها أن تؤدي الى عواقب وخيمة على المجتمع بكافة فئاته وشرائحه وطوائفه، فضلاً عن آثارها التدميرية على المصالح العامة والخاصة، وما تنطوي عليه من تهديد للأفراد في أرواحهم وسلامتهم البدنية والنفسية.

الفرع الثالث: الحدود المتعلقة بالنظام العام ومنع تعطيل المرور والمرافق العامة

تفرض القواعد التنظيمية العراقية على المتظاهرين أثناء سير المظاهرة حدوداً زجرية تهدف إلى منع المساس بحرية الآخرين في التنقل أو تعطيل الشرايين الحيوية للمدينة. فقد اشترط التشريع العراقي الاستمرار السلس لحركة المرور وعدم قطع الطرق العامة أو إعاقة وسائط النقل المختلفة، وهو ما أكده القسم (٣) من أمر سلطة الائتلاف رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٣ بحظر التظاهر في أوقات ذروة حركة السير المحددة بأربع ساعات يومياً في المناطق المزدحمة.[٢]

في الاتجاه ذاته، نصت المادتان (٨، ٩) من مشروع قانون حرية التعبير على منع التظاهرات التي تؤدي إلى إعاقة المرور في الطرق العامة، أو إعاقة أداء مؤسسات الدولة ودوائرها ومرافقها الخدمية أو المستشفيات والمطارات والمحاكم، وتجريم أي سلوك ميداني يجنح نحو إشاعة الضوضاء المفرطة خارج نطاق التعبير أو التراشق بالعبارات الجارحة التي تؤثر في راحة المواطنين والسكينة العامة.[٣]

أما في النظام القانوني المصري، فقد فرضت المادة (٧) من القانون رقم (١٠٧) لسنة ٢٠١٣ شبكة محظورات ميدانية واسعة النطاق يلتزم بها المتظاهرون المباشرون للحق، ونصت بعبارات زجرية جازمة على أنه: "يحظر على المشاركين في الاجتماعات العامة أو المواكب أو التظاهرات الإخلال بالأمن أو النظام العام أو تعطيل الإنتاج أو الدعوة إليه أو تعطيل مصالح المواطنين أو إيذائهم أو تعريضهم للخطر أو الحيلولة دون ممارستهم لحقوقهم وأعمالهم أو التأثير على

[١] المادة (٦)، القانون رقم (١٠٧) لسنة ٢٠١٣ بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية.

[٢] القسم (٣)، أمر سلطة الائتلاف رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٣.

[٣] المادتان (٨، ٩) مشروع قانون حرية التعبير والتظاهر السلمي في العراق.

سير العدالة أو المرافق العامة أو قطع الطرق أو المواصلات أو النقل البرى أو المائي أو الجوي أو تعطيل حركة المرور أو الاعتداء على الأرواح أو الممتلكات العامة أو الخاصة أو تعريضها للخطر".[۱] تعكس هذه الصياغة التشريعية الشاملة، الحرص العقابي والضبطي لدى المشرع المصري على منع استغلال التظاهر السلمي كغطاء لقطع شرايين النقل والمواصلات أو شلل حركة السكك الحديدية والملاحة الجوية والبحرية، أو إعاقة العمل في دواوين الوزارات والمحاكم والمنشآت الاقتصادية؛ حيث يُخرج ارتكاب أي من هذه الأفعال المظاهرة فوراً عن صفة السلمية ويضع المشاركين تحت طائلة العقوبات الجنائية المقررة في المادتين (١٧ و١٩) من القانون المذكور وأحكام قانون العقوبات المصري رقم (٥٨) لسنة ١٩٣٧ المعدل.[۲]

في ضوء ما تقدم، يمكن القول بأن تحقيق التوازن الدستوري يتطلب صياغة حدود موضوعية واضحة لا تمس جوهر الحرية ولا تعطل قدرة الأفراد على التعبير الجماعي؛ وترى الباحثة أن مسلك المشرع العراقي بالامتناع عن وضع نصاب عددي أدنى للمتظاهرين في مشروع قانون حرية التعبير هو المسلك الأكاديمي والعملي والأكثر عدلاً واتساقاً مع المقاصد الدستورية؛ كون الحرية الاحتجاجية تثبت للمواطنين سواء أكانوا ثلاثة أفراد أم آلافاً، وأن تقييدها بـ عشرة أشخاص كما فعل المشرع المصري، قد يحرم الفئات القليلة أو التجمعات النوعية الناشئة من الغطاء القانوني للتظاهر السلمي دون مبرر موضوعي.

في الوقت ذاته، توصي الباحثة المشرع العراقي بضرورة الاقتداء بصرامة المشرع المصري في تحديد المواد الخطر المحظور إدخالها الميدان؛ وذلك بالنص الصريح في التشريع الاتحادي المرتقب على تجريم حيازة الألعاب النارية الشديدة والمواد الحارقة، وإدراج نص يجرم ارتداء الأقنعة أو إخفاء ملامح الوجه بقصد ارتكاب أفعال غير مشروعة أثناء التظاهرة؛ لكون هذا السلوك يلغي الفاصل بين التظاهر السلمي المكفول دستورياً وبين أفعال الشغب والتجمهر المنهي عنها قانوناً.

المبحث الثاني

القيود التي ترد على الحق في التظاهر السلمي

يمكن تسليط الضوء على القيود الإجرائية والموضوعية التي ترد على الحق في التظاهر السلمي في النظام القانوني في كل من العراق ومصر في مطلبين على النحو الآتي:

---

[۱] المادة (٧)، القانون رقم (١٠٧) لسنة ٢٠١٣ بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية.

[۲] فاطمة حسن محمد، الحماية الجنائية للحق في التعبير من خلال التظاهر السلمي، مصدر سابق، ص٢٣٧٥.

المطلب الأول: القيود الإجرائية الواردة على الحق في التظاهر السلمي

تعدُّ الشروط والقيود الإجرائية المدخل القانوني والتنظيمي الأساسي الذي تستعين به السلطات العامة لضبط ممارسة الحق في التظاهر السلمي وكفالة التوفيق بين ممارسة هذا الحق الدستوري الأصيل من جهة، وصيانة النظام العام بعناصره المختلفة وحماية حقوق وحريات الآخرين من جهة أخرى.[١] ويبرز في صدارة هذه القيود الإجرائية، نظام الإخطار (أو الإشعار المسبق) بوصفه الأسلوب الإداري والأكثر اتساقاً مع فلسفة الأنظمة الديمقراطية والمبادئ المستقرة في المواثيق الدولية لحقوق الإنسان؛ كونه يقوم على فكرة إحاطة السلطات الإدارية والأمنية المختصة علماً بنية الأفراد في عقد تجمع أو تسيير مظاهرة سلمية في زمان ومكان محددين، دون أن يتوقف أصل الاستعمال والوجود القانوني للمظاهرة على صدور موافقة أو إذن أو ترخيص مسبق من جانب السلطة التنفيذية.[٢]

بيد أن الإشكاليات القانونية تثور غالباً عندما تعمد التشريعات الوطنية إلى إثقال نظام الإخطار بشروط وحيثيات معقدة، أو منح الإدارة سلطات تقديرية واسعة للاعتراض والمنع، مما يخرج الإخطار عن جوهر طبيعته الكاشفة ويحوله في واقع التطبيق إلى "ترخيص مستتر" يفرغ النص الدستوري من مضمونه، خاصة وأن القوانين المنظمة للحق في التظاهر السلمي في تنظيمها لشرط إخطار السلطة الإدارية المختصة بالتظاهرة بين دولة وأخرى، إذ تكتفي بعض القوانين بمجرد اخطار السلطة الإدارية المختصة، دون انتظار الحصول على إذن منها بالبدء في التظاهر السلمي، في حين تشترط قوانين أخرى ضرورة حصول الإفراد على الإذن والترخيص أو الإجازة المسبقة من السلطة الإدارية المختصة قبل البدء في التظاهر.[٣]

الفرع الأول: التنظيم الإجرائي للإخطار والترخيص في القانون العراقي

يواجه النظام القانوني العراقي ارتباكاً مفهوماً وهيكلياً في معالجة نظام الإخطار المسبق لتنظيم المظاهرات السلمية؛ ناجماً في المقام الأول عن حالة التردد والفراغ التشريعي الذي يعيشه العراق إثر عدم إقرار قانون خاص لتنظيم حرية التعبير والتظاهر السلمي تنفيذاً للإلزام الدستوري الصريح الوارد في المادة (٣٨/ثالثاً) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥.

في ظل استمرار غياب التشريع الاعتيادي، تعتمد السلطات التنفيذية والأمنية في العراق تطبيق أحكام أمر سلطة الائتلاف؛ وهو النص الذي اعتمد صياغة إجرائية مزدوجة ومزجت بوضوح بين مفهومي الإخطار والترخيص؛[٤] فقد

---

[١] محمد الطيب عبد اللطيف، نظام الترخيص والإخطار في القانون المصري- دراسة مقارنة دار التأليف للطباعة والنشر، الاسكندرية- مصر، ١٩٥٧، ص٢٤٧.

[٢] محمود عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الإداري، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة- مصر، ١٩٨٨، ص٤٥٥.

[٣] محمد الطيب عبد اللطيف، نظام الترخيص والإخطار في القانون المصري، مصدر سابق، ص٢٤٧، ٢٣٩.

[٤] سعد عبد الله خلف حبيب، الحماية الدستورية والقانونية لحق التظاهر السلمي في العراق، مصدر سابق، ص١٢٥.

اشترط أمر سلطة الائتلاف المؤقتة اخطار الجهة الإدارية المختصة لممارسة الحق في التظاهر السلمي، إذ نص على أنه: "يحظر قانوناً على أية مجموعة أو منظمة أن تسير أو تشارك في أية مسيرة أو أن تعقد أو تشارك في عقد أي تجمع أو اجتماع أو تجمهر على الطرق أو الشوارع العامة أو في الأماكن العامة إلا إذا كانت قد أخطرت سلطة الترخيص بذلك قبل (٢٤) ساعة على الأقل من بدء المسيرة أو التجمع. ويتضمن هذا الإشعار بيانات عن مكان هذه المسيرة أو الاجتماع أو التجمع والحد الأعلى لعدد الأشخاص المشاركين في أي منها وأسماء وعناوين المنظمين لأية مسيرة أو تجمع أو اجتماع أو تجمهر، والطريق الذي ستسلكه هذه المسيرة أو الاجتماع أو التجمع ووقت بدء ومدة كل منها".[١]

بيد أن المسلك التشريعي للنص السابق، قد سلب الإخطار طبيعته الكاشفة حينما ألزم السلطة المختصة بإعادة إبلاغ المنظمين بالموافقة أو بالحد الأعلى المسموح به من المتظاهرين، ومنح الإدارة صلاحية رفض الطلب أو تعديل شروطه لدواعي حماية الأمن العام ومنع إعاقة السير؛ الأمر الذي انحرف بالإخطار في العراق ليجعله أقرب إلى نظام "الترخيص المشروط بالإخطار" أو نظام الإذن المسبق المقيد بمهلة زمنية ضيقة جداً (٢٤ ساعة) لا تتيح للمنظمين اتخاذ الإجراءات القضائية الكفيلة بالطعن في قرار المنع الإداري.[٢]

سعت التشريعات المقترحة في العراق إلى وضع ضوابط إجرائية جديدة؛ حيث نصت المادة (٧/أولاً) مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي صراحة على أن: "للمواطنين حق التظاهر السلمي للتعبير عن آرائهم أو المطالبة بحقوقهم التي كفلها القانون، على أن يتم الحصول على إذن مسبق من رئيس الوحدة الإدارية قبل خمسة أيام على الأقل من تاريخ إجراء المظاهرة...".[٣]

يتبين من استقراء هذا النص أن المشرع العراقي في مشروع القانون قد هجر المفهوم الديمقراطي المستقر لـ الإخطار الممرّر، وانحاز صراحة إلى نظام الإذن المسبق والترخيص؛ إذ جعل التقديم الإداري شرط صحة ومشروعية لقيام التظاهرة، وأوجب أن يشتمل الطلب المرفوع لرئيس الوحدة الإدارية على موضوع المظاهرة والغرض منها، وزمان ومكان انعقادها، وأسماء أعضاء اللجنة المنظمة ومحال إقامتهم؛ وعلى الرغم من أن المشروع أوجب على رئيس الوحدة الإدارية في حالة الرفض إبلاغ المنظمين تحريرياً بقرار مسبق قبل (٢٤) ساعة على الأقل مع منحهم حق الطعن أمام محكمة

---

[١] القسم (٤)، أمر سلطة الائتلاف المؤقتة والمنحلة رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٣.

[٢] سعد عبد الله خلف حبيب، الحماية الدستورية والقانونية لحق التظاهر السلمي في العراق، مصدر سابق، ص١٢٧.

[٣] المادة (٧/أولاً)، مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي في العراق.

البداءة المختصة، إلا أن اشتراط الإذن المسبق قبل خمسة أيام يعكس اتجاهاً ضابطاً يمنح الإدارة سلطة التحكم في إجازة ممارسة الحرية أو حجبها.[١]

يتبين مما تقدم، أن المشرع العراقي اشترط لممارسة الحق في التظاهر السلمي طلب الإذن، والحصول على الإذن من الجهة الإدارية المختصة، أي أن طلب الإذن وحده لا يكفي لممارسة هذا الحق، بل يجب أيضاً أن يحصل الأفراد الذين تقدموا بالطلب على الموافقة والترخيص لهم من الجهة الإدارية المختصة بممارسة حقهم في التظاهر السلمي، وفي هذه الحالة، يتعين على رئيس الوحدة الإدارية المختصة أن يمنح الإذن للأفراد لممارسة حقهم في التظاهر.

الفرع الثاني: التنظيم الإجرائي للإخطار والترخيص في القانون المصري

كان القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٢٣ ينص على أنّه: "يجب على من يريد تنظيم اجتماع عام أو مظاهرة عامّة، أن يخطر بذلك المحافظة أو المديرية، فإذا كان من يريد عقد الاجتماع أو المظاهرة خارج مقرّ المحافظة أو المديرية عليه إخطار البوليس في المركز. ويكون الإخطار قبل تنظيم المظاهرة أو الاجتماع بثلاثة أيام على الأقل".[٢] يتبين من هذا النص، أن المشرع المصري قد اشترط الإخطار والترخيص المسبق لممارسة الحق في التظاهر السلمي، وقد أتاح هذا النص استخدام شرط الحصول على الترخيص أو الإذن كقيد على ممارسة هذا الحق، فبدون هذا الترخيص لا يمكن ممارسة حق التظاهر السلمي، أضف الى ذلك أن الإدارة المختصة بمنح الترخيص تملك أيضاً سلطة رفض القيام بالتظاهر، إذا رأت أن ذلك قد يؤثر بشكل سلبي على النظام العام، وهذا في حقيقة الأمر ما يتنافى مع الغاية الجوهرية من شرط الإخطار، الأمر نفسه ينطبق على ما قرره المشرع العراقي، سواء فيما نص عليه أمر سلطة الائتلاف المؤقتة أو فيما نص عليه مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي.

عدل المشرع المصري عن شرط الحصول على الترخيص في القانون رقم (١٠٧) لسنة ٢٠١٣ بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية (النافذ)، والذي نص على أنه: "يجب على من يريد تنظيم اجتماع عام أو تسيير موكب أو تظاهرة أن يخطر كتابة بذلك قسم أو مركز الشرطة الذي يقع بدائرته مكان الاجتماع العام أو مكان بدء سير الموكب أو التظاهرة، ويتم الإخطار قبل بدء الاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة بثلاثة أيام عمل على الأقل وبحد أقصى خمسة عشر يوماً وتقصر هذه المدة إلى أربع وعشرين ساعة إذا كان الاجتماع انتخابيا، على أن يتم تسليم الإخطار باليد أو بموجب إنذار على يد محضر، ويجب أن يتضمن الإخطار البيانات والمعلومات الآتية: مكان الاجتماع العام أو مكان وخط سير الموكب أو التظاهرة؛ ميعاد بدء وانتهاء الاجتماع العام أو الموكب أو

[١] سعد عبد الله خلف حبيب، الحماية الدستورية والقانونية لحق التظاهر السلمي في العراق، مصدر سابق، ص١٢٧-١٢٨.

[٢] المادة (١/٢)، القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٢٣ بتقرير الأحكام الخاصة بالاجتماعات العامة وبالمظاهرات في الطرق العمومية.

التظاهرة؛ موضوع الاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة، والغرض منها، والمطالب والشعارات التي يرفعها المشاركون في أي منها؛ وأسماء الأفراد أو الجهة المنظمة للاجتماع العام أو المواكب أو التظاهرة وصفاتهم ومحل إقامتهم ووسائل الاتصال بهم".[۱]

يبين نص المادة السابقة أن المشرع المصري قد اشترط اخطار الجهة الإدارية المختصة، ولكنه لم يشترط الحصول منها على الإذن أو الترخيص بممارسة الحق في التظاهر السلمي، إذ اكتفى بشرط الإخطار، والذي يعد أقل تقييداً من شرط الترخيص لممارسة الحق في التظاهر السلمي، حيث يقوم شرط الإخطار على أساس أنه لا يحق للإدارة المختصة منع الأفراد من ممارسة حقهم في التظاهر السلمي بعد اخطارها من قبلهم عن نيتهم القيام بذلك، وبمجرد إخطار الجهة الإدارية المختصة يحق لهم ممارسة هذا الحق، دون الحاجة الى موافقة أو ترخيص من قبل الإدارة، مع التأكيد على أن الأمر في هذه الحالة يتوقف على أسلوب الإخطار الذي اعتمده المشرع.[۲]

تجدر الإشارة هنا الى أن هناك نوعان للإخطار، النوع الأول: هو الإخطار الذي لا يقترن بحق الإدارة المختصة في الاعتراض على تنظيم التظاهرات السلمية، وهذا النوع هو الذي لا يتطلب معه الحصول على ترخيص من الإدارة لممارسة هذا الحق، أما النوع الثاني: فهو الإخطار الذي يحق للإدارة معه الاعتراض على ممارسة الحق في التظاهر السلمي، وغالباً ما يكون هذا الحق مشروطاً باستيفاء الإخطار لكل الشروط القانونية، وبالتالي، فإن هذا النوع هو الأقرب الى نظام الترخيص.[۳]

أخذ أمر سلطة الائتلاف بنظام الإخطار المشروط بالترخيص، كما خول لسلطة الترخيص صلاحية الموافقة على منح الترخيص أو رفض الطلب[٤]، ويبدو أن المشرع العراقي قد أخذ بنفس الاتجاه عندما نص في مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي على أنه: "إذا رفض رئيس الوحدة الادارية طلب عقد الاجتماع العام، فلرئيس اللجنة المنظمة للاجتماع أن يطعن بقرار الرفض أمام محكمة البداءة المختصة وعليها الفصل فيها على وجه الاستعجال، على أن يبلغ قرار الرفض الى منظمي الاجتماع العام أو الى أحد مقدمي الطلب قبل موعد الاجتماع بـ (٢٤) ساعة في الأقل ويجري التبليغ بالطرق المحددة قانوناً".[٥]

---

[۱] المادة (٨)، القانون رقم (١٠٧) لسنة ٢٠١٣ بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية.

[۲] عمرو أحمد حسبو، حرية الاجتماع- دراسة مقارنة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة- مصر، ١٩٩٨، ص٨٠.

[۳] عيسى تركي خلف، أساليب الضبط الإداري وعلاقتها بالحريات العامة، أطروحة دكتوراه، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة- مصر، ٢٠١١، ص١٨٧.

[٤] المادة (٤)، أمر سلطة الائتلاف المؤقتة والمنحلة رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٣.

[٥] المادة (٧/ثالثاً، رابعاً)، مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي في العراق.

كما أخذ المشرع المصري بنظام الإخطار مع حق الإدارة المختصة في الاعتراض، من حيث خول للإدارة المختصة سلطة اتخاذ قرار مسبب بمنع التظاهر السلمي أو تأجيلها عند توفر الأسباب التي تقتضي ذلك المنع، إذ نص على أنه: "يجوز لوزير الداخلية أو مدير الأمن المختص في حالة حصول جهات الأمن وقبل الميعاد المحدد لبدء الاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة – على معلومات جدية أو دلائل عن وجود ما يهدد الأمن والسلم، أن يصدر قرار مسببا بمنع الاجتماع العام أو الموكب أو التظاهرة أو إرجائها أو نقلها إلى مكان آخر أو تغيير مسارها، على أن يبلغ مقدمي الإخطار بذلك القرار قبل الميعاد المحدد بأربع وعشرين ساعة على الأقل. ومع عدم الإخلال باختصاص محكمة القضاء الإداري، يجوز لمقدمي الإخطار التظلم من قرار المنع أو الإرجاء إلى قاضي الأمور الوقتية بالمحكمة الابتدائية المختصة على أن يصدر قراره على وجه السرعة".[١]

إن الهدف من شرط الإخطار– دون شرط الحصول على الترخيص– هو إقامة التوازن بين الحق في التظاهر السلمي كحق مكفول دستوراً وقانوناً، والمقتضيات الموضوعية والواقعية التي تستدعي الحفاظ على النظام العام، بحيث يباشر الأفراد حقهم في التظاهر السلمي دون الحاجة الى ترخيص من الإدارة المختصة، وفي نفس الوقت يكون لدى هذه الأخيرة الوقت الكافي للقيام بكل التدابير والإجراءات الأمنية والوقائية اللازمة للحفاظ على النظام والأمن العام، وبالتالي، فإن الإخطار هو أدنى مستوى من التقييد القانوني الممكن لممارسة الحق في التظاهر السلمي، والعمل به هو الأولى بدلاً من ترك الأفراد يمارسون هذا الحق بدون ضابط قانوني يضمن حفظ الأمن والنظام العام؛[٢] أما نظام الإخطار والترخيص، فيهدف الى إعطاء الإدارة المختصة الفرصة كاملة للتدخل بشكل مسبق في حق الأفراد بالتظاهر السلمي، سواء أكان ذلك بالمنع أو التأجيل.[٣]

يلاحظ أن المشرعان العراقي والمصري وقد نصا على شرطيّ الإخطار والترخيص، وفرا في الوقت نفسه الضمانات الدستورية والقضائية لحماية الحق في التظاهر السلمي من تقييده بهذين الشرطين من قبل الإدارة المختصة، وذلك من خلال تحديد جهة الاختصاص القضائي التي تقدم إليها الطعون بقرارات الرفض الصادرة من الإدارة المختصة، ففي العراق يعد القضاء العادي هو جهة الاختصاص، وبما أن القرارات من هذا النوع هي قرارات إدارية، فإن الطعن بها يكون أمام المحكمة الإدارية العليا،[٤] تماماً كما ذهب الى ذلك المشرع المصري حينما جعل القضاء الإداري جهة مختصة للنظر في الطعون المتعلقة بتلك القرارات.

---

[١] المادة (١٠)، القانون رقم (١٠٧) لسنة ٢٠١٣ بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية.

[٢] أمل محمد حمزة، حق الإضراب والتظاهر في النظم السياسية المعاصرة– دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة– مصر، ٢٠١٢، ص٢٣٥.

[٣] عيسى تركي خلف: أساليب الضبط الإداري وعلاقتها بالحريات العامة، مصدر سابق، ص١٨١.

[٤] أسست المحكمة الإدارية العليا في العراق بموجب قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣.

يتبين مما تقدم، أن نظام الإخطار الكتابي المسبق هو الأسلوب الأكثر ملاءمة للتوفيق بين صيانة الحريات الاحتجاجية وحفظ النظام العام دون التعدي على جوهر الحق. وترى الباحثة أن المشرع العراقي مطالب عند استكمال تشريع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي بالعدول الصريح عن نظام الإذن المسبق المنصوص عليه في المادة (٧) من مسودة المشروع، والاستعاضة عنه بـ "نظام الإخطار الكتابي المسبق" الموجه للجهة الإدارية المختصة قبل الموعد بـ (٤٨) ساعة على الأقل.

كما توصي الباحثة المشرع العراقي بالاستفادة المباشرة من الضمانة الدستورية والقضائية التي أقرها المشرع المصري بموجب القانون رقم (١٤) لسنة ٢٠١٧؛ وذلك بالنص صراحة على حظر إصدار قرار منع أو إرجاء إداري مباشر للتظاهرة المخطَر عنها من قبل السلطات التنفيذية أو أجهزة وزارة الداخلية، وإيجاد التزام ينص على وجوب لجوء الإدارة الإدارية أو الأمنية عند وجود أسباب ومخاطر أمنية جديّة إلى "قاضي الأمور الوقتية" لإصدار قرار مسبق ومسبب بالمنع أو نقل المسار، مع تيسير آليات الطعن السريع أمام القضاء الإداري؛ حماية للحرية الدستورية من المصادرة بقرارات تنظيمية أو إدارية فردية.

المطلب الثاني: القيود الموضوعية الواردة على ممارسة الحق في التظاهر السلمي

تخضع ممارسة الحق في التظاهر السلمي لمجموعة من القيود الموضوعية التي تهدف إلى تحقيق التوازن بين حرية التعبير وحماية المصالح العامة، وتنقسم هذه القيود أساساً إلى نوعين رئيسيين: القيود على المحتوى، والقيود المكانية والزمانية، وهذا ما يمكن بيانه في فرعين، على النحو الآتي:

الفرع الأول: القيود على أساس المحتوى

تأتي في صدارة القيود الموضوعية القائمة على أساس المحتوى والسلوك: عدم حمل الأسلحة أثناء التظاهر)، وحظر خطاب الكراهية، وقد سبقت الإشارة الى هذين الشرطين، ومع ذلك، لابد من التطرق إليهما باعتبارها من أهم القيود الإجرائية الواردة على حق التظاهر السلمي.

أولاً: عدم حمل الأسلحة أثناء التظاهر

أقر المشرع الدستوري العراقي الشرط المفصلي للسلمية في المادة (٣٨/ثالثاً)؛ حيث كفل: "حرية الاجتماع والتظاهر السلمي، وتنظم بقانون..."،[١] ويرى الفقه الدستوري والجنائي العراقي أن اشتراط صفة السلمية في النص الدستوري يحمل في طياته التزاماً مفاهيمياً وقانونياً يقضي بوجوب تجرد المشاركين تجرداً كاملاً من كافة أنواع الأسلحة؛ إذ إن اقتران التظاهر بحمل السلاح ينفي عن التجمع صفة "السلمية" أصالةً، ويسقط عنه الحماية الدستورية المقررة، ليحوله

[١] المادة (٣٨/ثالثاً)، دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

إلى تجمع غير مشروع يخضع لأحكام الضبط الجنائي والفض القسري.[١] وفي ظل الفراغ التشريعي الناجم عن تأخر إصدار قانون حرية التعبير والتظاهر السلمي حتى الآن، تعتمد أجهزة الضبط الإداري والأمني في العراق القواعد الميدانية الصادرة بموجب أمر سلطة الائتلاف؛ حيث فرض القسم (٥) والقسم (٦) من الأمر المذكور حظراً مطلقاً على حمل الأسلحة النارية في المظاهرات، وتوسع في تحديد المواد المحظور إدخالها لحرم المظاهرة ليشمل حظر حمل الأسلحة البيضاء، والمواد الحادة والرضية، والعصي، والهراوات، والحجارة، والمقذوفات التي يمكن استخدامها لإلحاق الأذى بأفراد الأمن أو المواطنين أو الممتلكات.[٢]

في هذا الاتجاه، تناولت المادة (٩/ثانياً) من مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي القيد الموضوعي الخاص بالأسلحة بنصها التكليفي الصريح على أن: "لا تتضمن التظاهرات: حمل السلاح الناري بجميع أشكاله بالإضافة للأدوات الجارحة أو الحادة أو أية مواد أخرى تلحق الأذى بالأنفس أو الممتلكات عند الاجتماع..."[٣] يتضح من هذا النص أن المشرع العراقي في المشروع قد وسّع دائرة القيد الموضوعي؛ فلم يكتفِ بحظر الأسلحة النارية التقليدية (كالمسدسات والبنادق)، بل أضاف حظراً شاملاً للأدوات الجارحة والحادة (كالسكاكين والمدى) والمواد المؤذية ذات الطبيعة الصلبة أو الكيميائية التي يمكن استخدامها للاعتداء المادي.

أما في مصر، فقد كرس التشريع والفقه الجنائي حظراً موضوعياً صارماً ومفصلاً على حمل الأسلحة بكافة صورها وأشكالها أثناء التظاهرات والمسيرات والمواكب العامة، فقد استقرت الدساتير المصرية المتعاقبة على النص الصريح الملزم بحظر حمل الأسلحة؛ وتوج ذلك بالنص الصريح المقرر في المادة (٧٣) من دستور جمهورية مصر العربية النافذ لسنة ٢٠١٤، والتي كفلت الحرية بعبارة صريحة، نصت على أن: "للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة، والمواكب والتظاهرات، وجميع أشكال الاحتجاجات السلمية، غير حاملين سلاحاً من أي نوع، بإخطار على النحو الذي ينظمه القانون".[٤] يرى الفقه الدستوري المصري في عبارة (غير حاملين سلاحاً من أي نوع)، أن المشرع الدستوري وضع قيد التجرد من السلاح كشرط وجود وصحة مسبق لمشروعية التظاهر؛ فالحظر الدستوري جاء مطلقاً وعاماً ليشمل الأسلحة بطبيعتها (كالأسلحة النارية والبيضاء) والأسلحة بالاستعمال (كالخطاطيف والأدوات الصلبة

---

[١] سعد عبد الله خلف حبيب، الحماية الدستورية والقانونية لحق التظاهر السلمي في العراق، مصدر سابق، ص١٢١.

[٢] (القسمان (٥، ٦)، أمر سلطة الائتلاف رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٣.

[٣] المادة (٩/ثانياً)، مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي.

[٤] المادة (٧٣)، الدستور المصري لعام ٢٠١٤ المعدل.

والرضية)، مما يعني أن حمل أي قطعة سلاح يرفع الصفة السلمية عن التظاهرة فوراً ويضع الحامل والمشاركين تحت طائلة الحظر الدستوري والضبط الجنائي المباشر.[۱]

في هذا المسار، جاء قانون رقم (١٠٧) لسنة ٢٠١٣ بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية بنص موضوعي حازم وموسع يستوعب كافة صور الأسلحة والمواد الخطر؛ حيث نصت المادة (٦) منه صراحة على أنه: "...يحظر على المشاركين في الاجتماعات العامة أو المواكب أو التظاهرات حمل أية أسلحة أو ذخائر أو مفرقعات أو ألعاب نارية أو مواد حارقة أو غير ذلك من الأدوات أو المواد التي تعرض الأفراد أو المنشآت أو الممتلكات للضرر أو الخطر..."[۲]

تخلص الباحثة مما تقدم، إلى أن قيد عدم حمل الأسلحة أثناء التظاهر يشكل الدعامة الصلبة التي يقوم عليها مفهوم السلمية، إذ لا يمكن القبول بإنشاء حالة تفاوضية أو احتجاجية في الشارع العام تفرض تحت تهديد السلاح الناري أو الأبيض أو المواد الحارقة.

إزاء ذلك، ترى الباحثة، أن مسلك المشرع العراقي في مشروع قانون حرية التعبير يتطلب مراجعة دقيقة وعاجلة؛ وذلك بالأخذ بالنموذج التشريعي المتكامل الوارد في المادة (٦) من قانون التظاهر المصري رقم (١٠٧) لسنة ٢٠١٣، والمادة (٧) من قانون إقليم كردستان رقم (١١) لسنة ٢٠١٠؛ وتوصي الباحثة أيضاً بضرورة تدخل المشرع عند إقرار قانون حرية التعبير والتظاهر السلمي المرتقب عبر إدراج نص صريح يجرم حيازة وحمل الأسلحة النارية والبيضاء، والألعاب النارية الشديدة والمواد الحارقة والمفرقعات أثناء التظاهر، مع النص الصريح قاطعاً على أن حظر حمل الأسلحة ينطبق بحكم القانون على كافة المشاركين في المظاهرة حتى وإن كانوا يحملون إجازات رسمية بترخيص أسلحتهم الشخصية"؛ حمايةً لأرواح المتظاهرين السلميين أنفسهم من نشوب اشتباكات دموية، وتجريداً للعناصر المندسة من فرصة إحداث الفوضى، وضماناً لصيانة الأمن العام وسيادة القانون.

ثانياً: حظر خطاب الكراهية

يُقصد بـ خطاب الكراهية في الميدان الاحتجاجي كل هتاف أو خطبة أو لافتة أو منشور أو رمز يُرفع أو يُردد أثناء المظاهرة، ويكون من شأنه التحريض على العنف أو التمييز أو العداء ضد أفراد أو جماعات بسبب الدين أو المذهب أو العرق أو الجنس أو الأصل الجغرافي.[۳]

---

[۱] شيماء عطا الله، التظاهر بين الإباحة والتجريم: دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة– مصر، ٢٠٢٠، ص١٢٠.

[۲] المادة (٦)، القانون رقم (١٠٧) لسنة ٢٠١٣ بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية.

[۳] حسني الجندي: جرائم الاجتماعات العامة والمظاهرات، مصدر سابق، ص٩٠.

في العراق، يستند حظر خطاب الكراهية والتمييز إلى مرتكزات دستورية صريحة وقواعد تشريعية جنائية وخاصة، استهدفت حماية التنوع الاجتماعي والمذهبي ومنع العودة إلى مربع الفتن الطائفية التي شهدها العراق، فقد نص الدستور العراقي على حظر قاطع ومباشر لخطابات الكراهية والتعصب؛ إذ نصت المادة (٧/أولاً) ضمن المبادئ الأساسية على أنه: "يحظر كل كيانٍ أو نهجٍ يتبنى العنصرية أو الإرهاب أو التكفير أو التطهير الطائفي أو يحرض أو يمهد أو يمجّد أو يروّج له..."[١] وبلا شك، فإن هذا النص يشكل إطاراً حظرياً عاماً يستوعب كافة صور السلوك الاحتجاجي والميداني؛ إذ ينعكس هذا الحظر الدستوري الآمر على ممارسة حق التظاهر السلمي الكفول في المادة (٣٨/ثالثاً)، فيمنع القائمين على المظاهرة أو المشاركين فيها من إشاعة الشعارات التكفيرية أو العنصرية أو الترويج للنهج الطائفي، ويعتبر خرق هذا القيد الدستوري مساساً بأركان "السلمية" يُخرج التظاهرة فوراً عن المشروعية القانونية.[٢]

كما كرس المشرع العراقي في مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي حظراً موضوعياً تفصيلياً؛ إذ نصت المادة (٥/أولاً وثانياً) صراحة على أن: "يحظر ما يأتي: أولاً: الدعاية للحرب أو الأعمال الإرهابية أو الكراهية القومية أو الدينية أو الطائفية أو العنصرية؛ ثانياً: الطعن في الأديان والمذاهب والمعتقدات والانتقاص من شأنها أو من شأن معتنقيها..."[٣] يتضح من استقراء هذا النص أن المشرع العراقي استوعب كافة صور ومحركات خطاب الكراهية، وتوسع في تجريم الانتقاص من المذاهب والأديان أو السخرية من المعتقدات الطائفية أثناء المظاهرات.

في المقابل، أرسى المشرع الدستوري المصري قاعدة دستورية صريحة ومستحدثة تجرم خطاب الكراهية والتحريض؛ حيث نصت المادة (٥٣) من الدستور المصري صراحة على أن: "المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والحريات والواجبات العامة، لا تمييز بينهم بسبب الدين، أو العقيدة، أو الجنس، أو الأصل، أو العرق، أو اللون، أو اللغة، أو الإعاقة، أو المستوى الاجتماعي، أو الانتماء السياسي أو الجغرافي، أو لأي سبب آخر. التحريض على الكراهية جريمة يعاقب عليها القانون. تلتزم الدولة باتخاذ التدابير اللازمة للقضاء على كافة أشكال التمييز..."[٤] يتبين من هذا النص الدستوري، أن التحريض على الكراهية أضحى جريمة دستورية قائمة بذاتها، وتلتزم السلطات التنفيذية

---

[١] المادة (٧/أولاً)، دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

[٢] نوزاد أحمد ياسين الشواني، مسؤولية المتظاهرين الجنائية عن المظاهرات غير المشروعة: دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، المجلد (٤)، العدد (١٤)، ٢٠١٥، ص ص١-٧١، ص٣٤.

[٣] المادة (٥/أولاً وثانياً)، مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي.

[٤] المادة (٥٣) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ المعدل.

والأمنية بمنع أي ممارسة احتجاجية ميدانية تنطوي على إثارة الكراهية أو التمييز بين المواطنين؛ كونه يمثل إخلالاً بمبدأ المساواة والسكينة العامة المكفول في المادة (٧٣) من الدستور ذاته.[١]

كما فرض القانون رقم (١٠٧) لسنة ٢٠١٣ قيوداً حازمة على المحتوى والكراهية الميدانية عبر مسارين:

١. حظر الإخلال بالنظام العام وإيذاء المواطنين؛ نصت المادة (٧) منه صراحة على أنه: "...يحظر على المشاركين في الاجتماعات العامة أو المواكب أو التظاهرات الإخلال بالأمن العام أو النظام العام... أو الدعوة إلى أي منها، أو تعطيل مصالح المواطنين أو إيذاؤهم أو تعريضهم للخطر..."،[٢] وعبارة "إيذاء المواطنين والدعوة إلى الإخلال بالنظام العام"، تستوعب حتماً حظر الهتافات والمشاركات التي تحض على العنف أو تستهدف فئة معينة من المجتمع بالترهيب أو التكفير.

٢. استبعاد دور العبادة وحظر استغلال الشعائر الدينية؛ حظر المشرع المصري في المادة (٥) والمادة (١٤) من القانون رقم (١٠٧) لسنة ٢٠١٣، والقانون رقم (١١٣) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الحفاظ على حرمة أماكن العبادة، إقامة التظاهرات داخل المساجد أو الكنائس أو ساحاتها وملحقاتها، أو تسيير المواكب منها وإليها لأغراض سياسية؛ وذلك لمنع استغلال المنبر الديني في الميادين لإطلاق شعارات مذهبية أو طائفية تثير الضغائن بين أبناء الوطن.[٣]

تخلص الباحثة مما سبق، إلى أن حظر خطاب الكراهية لا يُعد تقييداً تعسفياً لحرية التعبير أو حجر للرأي التظاهري، بل هو ضمانة وجودية لصيانة حقيقة السلمية؛ إذ إن سموم الكراهية والتحريض الطائفي أو العرقي تحول المظاهرة فوراً من أداة للمطالبة الديمقراطية إلى شرارة للنزاع والاقتراب من العنف المسلح، وترى أن مسلك المشرع العراقي بالنص الصريح في المادة (٥) من مشروع قانون حرية التعبير على حظر الدعاية للكراهية والطعن في الأديان والمذاهب هو مسلك محمود ومتسق مع طبيعة المجتمع العراقي المتعدد المكونات.

ومع ذلك، توصي الباحثة المشرع العراقي والمصري بضرورة إقرار تعريف إجرائي دقيق لخطاب الكراهية المحظور في قوانين التظاهر الخاصة؛ تفادياً للغموض الذي قد تستغله أجهزة الضبط الإداري والأمني لتوصيف المطالب السياسية المشروعة أو النقد الحاد للسياسات الحكومية بوصفه خطاب كراهية لحظر المظاهرة وقمع المشاركين فيها. كما توصي أيضاً بالتأكيد التشريعي على تحييد دور العبادة والمؤسسات الدينية عن الصراعات الحزبية والميدانية، وتطبيق عقوبات جنائية متوازنة تفرق بين الهتافات الاحتجاجية السياسية الحادة المكفولة قانوناً، وبين التحريض المباشر الصريح على

---

[١] فاطمة حسن محمد، الحماية الجنائية للحق في التعبير من خلال التظاهر السلمي، مصدر سابق، ص٢٤٠٣.

[٢] المادة (٧)، القانون رقم (١٠٧) لسنة ٢٠١٣ بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية.

[٣] المادة (٧)، القانون رقم (١٠٧) لسنة ٢٠١٣ بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية؛ المادة (١)، القانون رقم (١١٣) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الحفاظ على حرمة أماكن العبادة.

العنف أو التمييز ضد فئة من المجتمع؛ تحقيقاً للتوازن المنشود بين كفالة الحريات وصيانة الأمن الاجتماعي وسادة القانون.

الفرع الثاني: قيود مكانية وزمانية

تشترط القوانين والتشريعات لممارسة الحق في التظاهر السلمي أن يكون في مكان عام أو طريق عام، وبعضها تستخدم تعبير (المحل العام)، وغالباً ما يراد بالمكان العام في الفقه: المكان المفتوح والمخصص للجمهور والذي يسمح للأفراد التواجد فيه بدون قيد أو شرط، وعادة ما يكون طريقاً عامة، أو ميداناً عاماً يربط بين عدة طرق وشوارع عامة.[١]

في هذا الاتجاه، حظر المشرع العراقي ممارسة الحق في التظاهر في بعض الأماكن العامة، فقد نص مشروع قانون حرية التعبير والتظاهر السلمي في العراق على حظر: "عقد الاجتماعات العامة في أماكن العبادة أو المدارس أو الجامعات أو دوائر الدولة، إلا إذا كانت المحاضرة أو المناقشة التي يعقد الاجتماع من أجلها تتعلق بغرض مما خصصت له تلك الأماكن"،[٢] وهذا الحظر ينطبق على التظاهر السلمي.

كما نص المشرع المصري على أنه: "يحظر الاجتماع العام لأغراض سياسية في أماكن العبادة أو في ساحاتها أو في ملحقاتها، كما يحظر تسيير المواكب منها أو إليها أو التظاهر فيها"،[٣] كما نص المشرع المصري في القانون رقم (١١٣) لسنة ٢٠٠٨ بالحفاظ على حرمة أماكن العبادة الحفاظ على أن: "تحظر المظاهرات وتنظيمها لأي سبب داخل أماكن العبادة أو في ساحاتها أو في ملحقاتها"،[٤] ويلاحظ أن المشرع المصري قد حظر تسيير التظاهرات والمواكب من دور العبادة وإليها، وذلك للحفاظ على قدسية هذه الأماكن.

يعد التظاهر السلمي في الجامعات أمراً مباحاً في معظم التشريعات، طالما كان في اطار القانون ولم يتسبب بأي خرق للنظام العام أو الآداب العامة،[٥] ومع ذلك، فقد نص المشرع العراقي على حظر التظاهرات السلمية في المدارس أو الجامعات، في حين اقتصر المشرع المصري على حظرها في دور العبادة فحسب، ولم ينص على حظرها في الجامعات،

---

[١] عبد الرزاق عبد السميع: حرية الاجتماع- دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، دار النهضة العربية، القاهرة- مصر، ٢٠٠٢، ص٧٩.

[٢] المادة (٩/أولاً)، مشروع قانون حرية التعبير والتظاهر السلمي في العراق.

[٣] المادة (٥)، القانون رقم (١٠٧) لسنة ٢٠١٣ بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية.

[٤] المادة (١)، قانون رقم (١١٣) لسنة ٢٠٠٨ بالحفاظ على حرمة أماكن العبادة- مصر.

[٥] عبد الله لحود وجوزيف مغيزل: حقوق الإنسان الشخصية والسياسية، ط٢، دار عويدات، بيروت- لبنان، ١٩٨٥، ص٩٣.

وقد قرر القضاء المصري أن قيام طلاب الجامعات بالتعبير عن آرائهم في تظاهرات سلمية داخل أسوار الجامعة، بدون أي خرق للنظام العام أو خروج على الآداب العامة يعد أمراً مشروعاً ويكفله الدستور.[۱]

ترى الباحثة ضرورة تعديل النص الذي يقضي بحظر التظاهر السلمي في الجامعات، عملاً بما ذهب إليه المشرع المصري، لاسيما وأنه معمول به لدى معظم المشرعين، وعلى نحو ما بينت أحكام القضاء المصري، بأن التظاهر السلمي في الجامعات إذا كان وفقاً لأحكام القانون، ولا يتضمن خروجاً على النظام العام أو الآداب العامة، فإنه يظل من الممارسات المشروعة في اطار المشروعية الدستورية والقانونية للحق في التظاهر السلمي، لاسيما وأن الجامعات تشكل مراكزاً جوهرية لصنع التغيير في أي مجتمع.

كما اشترط القانون العراقي مراعاة الاعتبارات الزمانية لممارسة الحق في التظاهر السلمي، فقد نص أمر سلطة الائتلاف على حظر: "أية مجموعة أو منظمة أو فرد تسيير أية مسيرة أو المشاركة في تسييرها، أو عقد أي تجمع أو اجتماع أو تجمهر على الطرق أو في الشوارع العامة أو المشاركة في أي من ذلك أثناء الفترات التي تصل فيها حركة السير ذروتها، ما لم تكن قد حصلت على تصريح بذلك من سلطة الترخيص المختصة بالمنطقة التي ستجري فيها المسيرة أو التي سيتم فيها التجمع تعتبر، لأغراض هذا الأمر، الفترة من الساعة ۷:۳۰ إلى الساعة ۹:۰۰ صباحاً، والفترة من الساعة ٤:۳۰ إلى الساعة ٦:۰۰ بعد الظهر، من يوم السبت حتى يوم الخميس، باستثناء أيام العطل الرسمية، فترات تبلغ فيها حركة السير ذروتها، إذا لم تحدد السلطات البلدية أو سلطة الائتلاف المؤقتة فترات غير ذلك".[۲] أما مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي، فقد نص على أنه: "لا يجوز تنظيم التظاهرات قبل الساعة السابعة صباحاً او بعد الساعة العاشرة ليلاً"،[۳] بالإضافة الى الاعتبارات المكانية والزمانية المحددة في طلب الإذن.

في المقابل، لم ينص القانون المصري النافذ على أية قيود زمانية، مع اشتراط الالتزام بممارسة الحق في التظاهر السلمي في المكان المحدد، والالتزام بخط سير التظاهرة وعدم الخروج عنه، والنطاق الزماني المحدد في الإخطار المقدم الى جهة الاختصاص الإداري، وذلك على خلاف ما كان قد قرره القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٢٣، حينما نص على أنه: "لا يجوز على أية حال أن تعقد هذه الاجتماعات الى ما بعد الساعة الحادية عشرة ليلاً إلا بإذن خاص من البوليس".[٤]

---

[۱] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الدعوى رقم (۱/۸۷٦) بتاريخ ۲۸ ديسمبر ۱۹۹۹.

[۲] المادة (٥)، أمر سلطة الائتلاف المؤقتة والمنحلة رقم (۱۹) لسنة ۲۰۰۳.

[۳] المادة (۱۰/ثانياً)، مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي في العراق.

[٤] المادة (٥/۲)، القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٢٣ بتقرير الأحكام الخاصة بالاجتماعات العامة وبالمظاهرات في الطرق العمومية.

تخلص الباحثة في ضوء ما تقدم، الى أن المشرع العراقي قد اتفق مع المشرع المصري على الشروط الإجرائية والتنظيمية لممارسة الحق في التظاهر السلمي، متمثلة بشكل رئيسي في اخطار الإدارة المختصة، في اختلف المشرعان في اشتراط الحصول على الترخيص، إذ نص القانون العراقي على هذا الشرط، بخلاف المشرع المصري الذي لم ينص عليه، كما اتفق المشرعان على اشتراط تشكيل لجنة لتنظيم التظاهرة، وإن اختلفا في تحديد خصائصها، كما نص المشرع العراقي على ضوابط زمنية، لم ينص عليها المشرع المصري.

الخاتمة

خلص البحث الى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات التي يمكن اجمالها على النحو الآتي:

أولاً: النتائج

١. عدم استقرار التنظيم التشريعي للحق في التظاهر السلمي في العراق، والاعتماد على نصوص استثنائية (أمر سلطة الائتلاف رقم ١٩) ومشروعات قوانين، مما أضعف فعالية الحماية القضائية وأحال الحق إلى اجتهادات إدارية وأمنية.

٢. نجح المشرع المصري (عبر التعديل بالقانون رقم ١٤ لسنة ٢٠١٧ استجابةً لحكم المحكمة الدستورية العليا) في انتزاع سلطة منع أو إرجاء التظاهرات من يد السلطة التنفيذية (وزير الداخلية)، وإسنادها إلى السلطة القضائية (قاضي الأمور الوقتية)، مما يضمن المشروعية ويمنع التحويل التعسفي للإخطار إلى ترخيص.

٣. أن مشروع القانون العراقي انحاز إلى نظام الإذن المسبق (الترخيص)، مما يمنح الإدارة سلطة تقديرية مطلقة في المنع، وهو ما يتناقض مع الطبيعة الكاشفة لنظام الإخطار ويصادر الحق الدستوري.

٤. أن نظام الإخطار المسبق هو الآلية الأكثر توازناً وملاءمة للمعايير الديمقراطية، إذ يضمن للإدارة اتخاذ التدابير الوقائية لحماية النظام العام دون تعطيل أصل ممارسة الحق، بعكس نظام الإذن المسبق المطبق في العراق.

٥. أن اشتراط قيود زمانية صارمة (كما في مشروع القانون العراقي الذي حظر التظاهر قبل ٧ صباحاً وبعد ١٠ مساءً) يُعد تقييداً غير مبرر، في حين أن الاتجاه المصري الأحدث تجنب تحديد قيود زمانية جامدة، واكتفى بالالتزام بالمواعيد المحددة في الإخطار.

٦. تميز المشرع المصري بوضع شبكة محظورات ميدانية شاملة ومفصلة (تشمل تعطيل المواصلات، الإنتاج، والمرافق)، مما يقلل من مساحة التفسير الخاطئ ويحدد بدقة الأفعال التي تُسقط صفة السلمية عن التظاهرة.

۷. رجّحت الدراسة عدم تحديد حد أدنى لعدد المتظاهرين (كما في المشروع العراقي)، معتبرة أن تقييد الحق بوجود عشرة متظاهرين كحد أدنى (كما في القانون المصري) يُعد إجراءً تعسفياً يحرم التجمعات الصغيرة أو النوعية من الحماية الدستورية.

۸. رغم اتفاق المشرعين على حظر السلاح، إلا أن التشريع المصري كان أكثر دقة وشمولية بتجريم حيازة الألعاب النارية، المواد الحارقة، والأقنعة المخفية للملامح، وهو ما يفتقده المشروع العراقي ويشكل ثغرة أمنية وقانونية.

۹. أن النصوص المتعلقة بحظر خطاب الكراهية في كلا البلدين تفتقر إلى تعريف إجرائي دقيق، مما يفتح الباب أمام أجهزة الضبط الإداري لتوصيف النقد السياسي المشروع أو المطالب المشروعة بوصفه تحريضاً لتبرير فض التظاهرات.

۱۰. أن حظر التظاهر في الجامعات (كما في المشروع العراقي) يتناقض مع الدور الطبيعي للجامعات كمراكز لصنع التغيير، ويتعارض مع ما استقر عليه القضاء المصري والفقه المقارن من إباحة التظاهر داخل أسوار الجامعات، بينما يوافق البحث على حظر التظاهر في دور العبادة حفاظاً على قدسيتها وحيادها.

۱۱. أن المشرع المصري يقترب أكثر من تحقيق التوازن الدستوري بين كفالة حرية التعبير وصيانة الأمن العام، في حين يميل المشرع العراقي (في مشروعه الحالي) إلى تغليب الجانب الأمني والإداري على حساب جوهر الحرية.

۱۲. أن وجود نصوص دستورية تكفل الحق في التظاهر السلمي في كلا البلدين (المادة ۳۸ من الدستور العراقي، والمادة ۷۳ من الدستور المصري) لا يكفي وحده لضمان الممارسة الفعلية للحق، بل يستلزم بالضرورة تشريعات تنظيمية تتبنى نظام "الإخطار" وتخضع قرارات المنع فيها لرقابة قضائية سابقة ولاحقة.

ثانياً: التوصيات

بناءً على ما سبق، يوصي البحث بما يلي:

۱. ضرورة الإسراع في العراق بإصدار قانون اتحادي متكامل ومستقر لحرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي، لسد الفراغ التشريعي الحالي، بما يضمن مواءمة التشريع العادي مع النص الدستوري.

۲. العدول الصريح عن نظام الإذن أو الترخيص المسبق المنصوص عليه في مسودة المشروع العراقي، والنص على نظام الإخطار الكتابي المسبق، وذلك لأن الإخطار يحافظ على الطبيعة الكاشفة للحق ويمنح الإدارة الوقت الكافي لاتخاذ التدابير الوقائية، دون أن يمنحها سلطة تقديرية مطلقة لتحويل الإخطار إلى وسيلة للمنع أو المصادرة.

۳. ضرورة حصر حالات منع التظاهر السلمي أو إرجائه في القانون حصراً دقيقاً وواضحاً، وتجنب استخدام العبارات العامة أو الفضفاضة، التي تمنح الإدارة التنفيذية سلطة تقديرية واسعة ومطلقة قد تُستغل لتقييد الحق.

٤. الاستفادة من التجربة الدستورية المصرية عبر النص صراحة على حظر إصدار قرارات منع إدارية مباشرة، وفي حال وجود مخاطر أمنية جدية، يجب إلزام الإدارة الأمنية باللجوء إلى قاضي الأمور الوقتية أو محكمة البداءة المختصة للحصول على قرار قضائي مسبب وسريع بالمنع أو تعديل المسار، لضمان خضوع القرار لرقابة قضائية حقيقية.

٥. تضمين التشريع العراقي ضمانات إجرائية واضحة تتيح للمنظمين حق الطعن السريع والفعال أمام الجهات القضائية المختصة كـ (المحكمة الإدارية العليا في العراق) في أي قرار إداري يصدر بمنع التظاهر أو تقييده، مع تحديد آجال زمنية ملزمة للفصل في هذه الطعون.

٦. التأكيد على صحة المسلك الذي تبناه المشروع العراقي بعدم تحديد حد أدنى لعدد المتظاهرين، ورفض الأخذ بالنموذج المصري الذي اشترط وجود عشرة أشخاص كحد أدنى، لأن تقييد الحق بعدد محدد قد يحرم التجمعات الصغيرة أو النوعية أو الناشئة من الغطاء القانوني والحماية الدستورية دون مبرر موضوعي.

٧. أن يأخذ المشرع العراقي بالصرامة التشريعية المصرية في تحديد المحظورات الميدانية، عبر النص الصريح على تجريم حيازة الألعاب النارية، والمواد الحارقة، والمفرقعات.

٨. ضرورة إدراج نص يجرم صراحة ارتداء الأقنعة أو إخفاء ملامح الوجه بقصد ارتكاب أفعال غير مشروعة، لسد الثغرة بين التظاهر السلمي وأفعال الشغب.

٩. ضرورة النص على تعريف واضح ودقيق لـ خطاب الكراهية المحظور، لتفادي الغموض الذي قد تستغله أجهزة الضبط الإداري لتوصيف النقد السياسي المشروع أو المطالب الحقوقية بأنه تحريض أو كراهية.

١٠. التأكيد على تحييد دور العبادة عن الصراعات الحزبية والميدانية، وتطبيق عقوبات متوازنة تفرق بين الهتافات الاحتجاجية الحادة والتحريض المباشر على العنف.

١١. تعديل النص في المشروع العراقي الذي يحظر التظاهر في المدارس والجامعات، والسير على نهج المشرع والقضاء المصري، الذي أباح التظاهر السلمي داخل أسوار الجامعات طالما أنه لا يخرق النظام العام أو الآداب العامة، باعتبار الجامعات مراكز جوهرية لصنع التغيير الفكري والسياسي في أي مجتمع.

١٢. تضمين التشريعات المنظمة للتظاهر السلمي ضمانات إجرائية واضحة تتيح للمنظمين والمتظاهرين الطعن السريع في القرارات الإدارية التي تمنع التظاهر أو تقيده.

المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

١. أحمد عماد حسين حسن عبد الله: حق التظاهر السلمي بين الحريات الأساسية والضوابط القانونية، مجلة بحوث الشرق الأوسط والدراسات المستقبلية، السنة (٥١)، العدد (١٠٧)، يناير ٢٠٢٥، ص ص١١٧-١٥٦.

٢. أحمد فتحي سرور: القانون الجنائي الدستوري، ط٢، دار الشرق للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة- مصر، ٢٠٠٢.

٣. أسامة حسين محي الدين عبد العال: التظاهر في القانون الجنائي بين التجريم وحقوق الإنسان- دراسة تحليلية مقارنة، مجلة العلوم الاقتصادية والقانونية، العدد (٢)، السنة (٦٣)، يوليو ٢٠٢١، ص ص٨٢١-٩٤٦، ص٨٥٩-٨٦٠.

٤. أمل محمد حمزة، حق الإضراب والتظاهر في النظم السياسية المعاصرة- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة- مصر، ٢٠١٢.

٥. حسني الجندي: جرائم الاجتماعات العامة والمظاهرات والتجمهر في القانون المصري: دراسة مقارنة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة- مصر، ٢٠٠٣.

٦. حمزة وهاب: حرية التظاهر السلمي بين التنظيم الدولي والتشريعات الداخلية، مجلة القانون والعلوم السياسية، المجلد (٨)، العدد (١)، ٢٠٢٢، ص ص٤٥-٥٥.

٧. سعد عبد الله خلف حبيب، الحماية الدستورية والقانونية لحق التظاهر السلمي في العراق- دراسة مقارنة، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، المجلد (١)، العدد (٢)، ٢٠٢٠، ص ص٩٧-١٣٥.

٨. شيماء عطا الله، التظاهر بين الإباحة والتجريم: دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة- مصر، ٢٠٢٠.

٩. عبد الرزاق عبد السميع: حرية الاجتماع- دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، دار النهضة العربية، القاهرة- مصر، ٢٠٠٢.

١٠. عبد الله لحود وجوزيف مغيزل: حقوق الإنسان الشخصية والسياسية، ط٢، دار عويدات، بيروت- لبنان، ١٩٨٥.

١١. علي هادي الشكراوي وأركان عباس حمزة الخفاجي، دور القضاء في حماية الحق في حرية التظاهر السلمي: دراسة مقارنة، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بابل- العراق، المجلد (٧)، العدد (١)، ٢٠١٥، ص ص٨- ٤٩.

١٢. عمرو أحمد حسبو، حرية الاجتماع- دراسة مقارنة، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة- مصر، ١٩٩٨.

١٣. عيسى تركي خلف، أساليب الضبط الإداري وعلاقتها بالحريات العامة، أطروحة دكتوراه، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة- مصر، ٢٠١١.

١٤. فاطمة حسن محمد، الحماية الجنائية للحق في التعبير من خلال التظاهر السلمي: دراسة مقارنة، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، المجلد (٦٧)، العدد (١)، ٢٠٢٥، ص ص٢٢٧٦-٢٤٨٦.

١٥. محمد الطيب عبد اللطيف، نظام الترخيص والإخطار في القانون المصري- دراسة مقارنة دار التأليف للطباعة والنشر، الاسكندرية- مصر، ١٩٥٧.

١٦. محمود عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الإداري، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة- مصر، ١٩٨٨.

١٧. مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي في العراق.

١٨. نوزاد أحمد ياسين الشواني، مسؤولية المتظاهرين الجنائية عن المظاهرات غير المشروعة: دراسة مقارنة، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، المجلد (٤)، العدد (١٤)، ٢٠١٥، ص ص١-٧١.

ثانياً: القوانين والأنظمة

١. أمر سلطة الائتلاف رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٣.

٢. دستور العراق لعام ٢٠٠٥.

٣. الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ النافذ.

٤. قانون التعديل الخامس رقم (١٧) لسنة ٢٠١٣، بشأن المحكمة الإدارية العليا في العراق.

٥. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٦. القانون رقم (١٠٧) لسنة ٢٠١٣ بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية.

٧. القانون رقم (١١٣) لسنة ٢٠٠٨ بشأن الحفاظ على حرمة أماكن العبادة.

٨. القانون رقم (١٤) لسنة ١٩٢٣ بتقرير الأحكام الخاصة بالاجتماعات العامة وبالمظاهرات في الطرق العمومية.

٩. القانون رقم ١٤ لسنة ٢٠١٧ بتعديل بعض أحكام القانون رقم (١٠٧) لسنة ٢٠١٣ بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية.

١٠. قرار محافظ القاهرة رقم (١٣٨٦٧) لسنة ٢٠١٣.

ثالثاً: الأحكام والقرارات القضائية

١. حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في القضية رقم (١٦٠) لسنة ٣٦ قضائية دستورية، جلسة بتاريخ ٣ ديسمبر ٢٠١٦، بعدم دستورية الفقرة الأولى بمادة (١٠) من القرار بقانون المنظم لحق الاجتماعات العامة والتظاهرات السلمية

٢. حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الدعوى رقم (١/٨٧٦) بتاريخ ٢٨ ديسمبر ١٩٩٩.