

**الحماية الدستورية والقانونية لحقّ التظاهر السلمي في العراق
(دراسة مقارنة)**

**Constitutional and legal consecration of the right to
peaceful protest in Iraq
"Comparative study"**

د. سعد عبد الله خلف حبيب

Dr. saad abdullah khalaf habbib

الجامعة العراقية _ كلية القانون والعلوم السياسية

saad_alhabbib@yahoo.com

الملخص

يُعدُّ التظاهر السلمي أحد وسائل حرية التعبير عن الرأي التي كفلتها الدساتير والقوانين المحلية والدولية، وكذلك المواثيق الدولية التي جاءت لتقرّر صراحة حقّ التظاهر السلمي؛ تحقيقاً لمطالب الأفراد المشروعة بشرط الحفاظ على النظام العام والآداب داخل البلد، وهذا ما نصّ عليه دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ؛ إذ نصّت المادة (٣٨) منه على أن «تكفل الدولة بما لا يُخلُّ بالنظام العام والآداب: ...ثالثاً: حرية الاجتماع والتظاهر السلمي، وتنظم بقانون». وهذا يعني اعتراف المشرّع بصورة صريحة وواضحة بحرية التظاهر السلمي، بخلاف ما جاءت به الدساتير العراقية السابقة، إلا أنّ الخلل في ذلك النصّ يتجلى في النقص التشريعي الذي يعتريه، والذي يتمثّل بعدم تشريع ذلك القانون المنظم لممارسة حرية التظاهر إلى الآن.

بناءً على ما تقدّم، سيتناول البحث موقف الدساتير العراقية، سواء أكانت النافذة أم الملغاة، وسيبيّن مواطن الضعف والقوة في كلّ دستور من الدساتير العراقية المتعلقة بممارسة تلك الحرية. هذا، وقد شهد العراق منذ نهاية العام ٢٠١٣ العديد من التظاهرات والاعتصامات، وكان آخرها تظاهرات تشرين الأول من العام ٢٠١٩، والتي تطالب - بمجملها - بالإصلاح ومكافحة الفساد، وتوفير فرص العمل، وتحسين جودة الخدمات. وقد نجم عن تلك التظاهرات سقوط العديد من القتلى والجرحى في صفوف المتظاهرين، وهذا ما دفع بالمتظاهرين إلى رفع سقف مطالبهم لتصل إلى استقالة الحكومة.

الكلمات المفتاحية: الحماية الدستورية، الحماية القانونية، التظاهر السلمي.

Abstract

Peaceful protest is a means of expressing freedom of opinion guaranteed by constitutions and domestic and international laws, as well as international conventions that have explicitly declared the right to peaceful protest; in fulfillment of the legitimate demands of individuals on the condition of preserving public order and morals inside the country, and this is stipulated in the effective constitution of the Republic of Iraq of 2005; Article (38) which stipulates that

“the state shall guarantee in a manner that does not violate public order and morals: ... Third: freedom of assembly and peaceful demonstration, and it shall be organized by law.” This means that the legislator explicitly and clearly confesses of the freedom of peaceful protest, contrary to what was mentioned in previous Iraqi constitutions. However, the defect in that text is reflected in the legislative deficiency which is represented by the failure to legislate that law which organizes the practice of the freedom of protest until now

Based on what mentioned above, the research deals with the attitude of the Iraqi constitutions, whether they are enforceable or canceled, and discusses the weaknesses and strengths in each of the Iraqi constitutions related to the practice of that freedom. This is due to the fact that since the end of the year 2013, Iraq has witnessed many demonstrations and sit-in, the most recent of which was the October 2019 demonstrations, which demand – in their entirety – reform, combating corruption, providing job opportunities, and improving the quality of services. As a result of those demonstrations, many protesters were killed and injured, and that prompted the demonstrators’ demands to the resignation of the government.

Key words: constitutional protection, legal protection, peaceful protest.

مقدمة

إنَّ حريّة التظاهر السلمي من أهمّ الحريّات الأساسية للإنسان، وإحدى وسائل التعبير عن الرأي، وقد تطوّرت مظاهره بالتوافق مع ارتقاء المجتمع في التعبير عن مطالبه، ولا سيّما في ظلّ بروز الديمقراطية بوصفها وسيلةً لتنظيم الجوانب السياسية داخل الدول، لكون شعوب المنطقة حديثة العهد بالديمقراطية وممارسة الحريّات العامة، ومنها الحقّ الدستوري والقانوني في ممارسة حريّة التظاهر السلمي. كما أنّ حقّ

التظاهر السلمي يشكّل وسيلة فعّالة في تقويم المسار الذي يشوبه الاختلال في جميع المجالات، وآليّة قانونية للضغط على الحكومات لتسوية الأزمات والمطالب المتنوّعة المشروعة التي كفلتها الدساتير والقوانين ذات الصّلة والمواثيق الدولية للأفراد في المجتمع.

أهمية البحث:

تتأثّر أهمية موضوع البحث من اتّساع نطاق التظاهرات في الآونة الأخيرة، ولا سيّما في البلدان العربية، بل إنّها أصبحت هي المنبر الذي يعبر فيه المواطنون عن آرائهم وأفكارهم حول الأوضاع العامة في الدولة، وعن رضاهم أو سخطهم على القرارات التي تصدر من قبل السلطتين التشريعيّة والتنفيذية.

ولمّا كان الحقّ في التظاهر السلمي من أهمّ وسائل الضغط على الحكومات، مع إبعاده في الغالب من آليات الرقابة الوطنية التي تشكّل الإطار العام للالتزامات الدستورية التي تقع على الدول والحكومات في تطوير وترقية الحقوق الأساسية للأفراد، كان لزاماً تضمين المواثيق الدولية لحقّ التظاهر السلمي على غرار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة ١٩٤٨، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنيّة والسياسية لسنة ١٩٦٦، فضلاً عن الاتفاقيات الدولية في مجال حماية حقوق الإنسان والتي من بينها حقّ حرية التظاهر السلمي.

إشكالية البحث:

تبرز إشكالية البحث من خلال القصور التشريعي في بيان مجمل الأحكام التنظيمية لممارسة حقّ التظاهر السلمي، وذلك لعدم وجود قانون ينظّم ممارسة وسائل حرية التعبير عن الرأي، ومنها (التظاهر السلمي)، ويحدّد طريقة وشروط ممارسة ذلك الحق، فضلاً عن أنّ التشريع المنظّم لممارسة حقّ التظاهر السلمي في العراق حالياً هو أمر سلطة الائتلاف المؤقت المنحلة رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٣، المشكّل بأمر قوات الاحتلال الأمريكي عام ٢٠٠٣، والذي يتضمّن قصوراً تشريعياً واضحاً من حيث الصياغة القانونية السليمة، إضافة إلى عدم إحاطته بصورة مفصّلة وشاملة بالتنظيم القانوني لذلك الحق، وتعليقه للمواد (٢٢٠-٢٢٢) من نصوص قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدّل، الخاصة بالتجمهر الذي كان يُعدّ جريمة بموجب القانون المذكور، ومن ثمّ يفرض الجزاء على من يخالف تلك النصوص بحجّة أنّها تقيد ممارسة حرية الاجتماع، وبما أنّ التظاهر السلمي أقرب إلى التجمهر، فإنّ ممارسته تعدّ جريمة بموجب نصوص المواد السالفة الذكر من قانون العقوبات العراقي أعلاه.

منهجية البحث:

من أجل الإحاطة بموضوع البحث من جوانبه كافة، اعتمدنا المنهج التحليلي المقارن في عرض الموضوع، وذلك من خلال تحليل النصوص الدستورية والقانونية الخاصة بتنظيم الحق في التظاهر السلمي، وآراء الفقهاء بهذا الصدد، مع التركيز على نقاط الضعف والقوة الواردة في النصوص الدستورية والقانونية العراقية والمقارنة فيما بينها.

هيكلية البحث:

وقد اقتضت طبيعة البحث تقسيمه إلى ثلاثة مباحث، تناولنا في الأول منها دراسة ماهية التظاهر السلمي وذلك من خلال مطلبين، تكلم أولهما على مفهوم التظاهر السلمي من حيث تعريفه وتبيان شروطه، في حين خُصص ثانيهما للحديث عن أنواع التظاهر السلمي. أما المبحث الثاني، فقد خُصص للحديث عن تمييز التظاهر السلمي عن بعض المفاهيم المقاربة له من وسائل التعبير عن الرأي والأساس الدستوري والقانوني له، وقد قُسم إلى مطلبين، خُصص الأول للحديث عن تمييز التظاهر السلمي عن بعض المفاهيم المقاربة له، في حين جاء الثاني لتبيان الأساس الدستوري والقانوني للتظاهر السلمي في التشريعات العراقية سواء أكانت ملغاة أم نافذة. وأما المبحث الثالث فتناول السبل الدستورية والقانونية الكفيلة بتوفير الحماية اللازمة لممارسة الحق في التظاهر، ودُيِّل البحث بخاتمة لأهم النتائج والمقترحات التي تم التوصل إليها.

المبحث الأول**ماهية التظاهر السلمي**

منذ بدء الحياة الاجتماعية في المجتمعات شعر الناس بالحاجة إلى التعبير عن رأيهم والتصريح بمطالبهم، فكان الخروج إلى الطريق العام على شكل تجمعات من أهم طرق التعبير عن الرأي، وقد يكون ذلك مصحوباً بالهتاف ورفع اللافتات والشعارات، بوصفها وسيلة للضغط من أجل تحقيق المطالب التي خرجت من أجلها الجماهير. ومن هنا، أخذ موضوع التظاهر مكانة متميزة ومرموقة في الدساتير والقوانين والمواثيق الدولية.

تأسيساً على ذلك، سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في الأول منهما مفهوم التظاهر السلمي، في حين سيُخصّص المطلب الثاني للحديث عن أنواع التظاهر السلمي، وفيما يأتي تبيان ذلك:

المطلب الأول

مفهوم التظاهر السلمي

تعدُّ حرية التعبير عن الرأي حقاً أساسياً لكل إنسان، ولا يجوز حرمان أي شخص من ممارسة حقه في هذه الحرية. والإنسان حرٌّ في التعبير عن رأيه، وهو مسؤول بذاته عما يُعبّر عنه من آراء وأفكار وتوجّهات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية أو غيرها. والتظاهر السلمي شكلٌ من أشكال التعبير عن الرأي، يعبّر به المتظاهرون عن رفضهم لبعض القرارات الصادرة عن السلطة الحاكمة أو تأييدهم لها.

وسنتناول تبيان مفهوم التظاهر السلمي من ناحية تعريفه وشروطه في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول

تعريف التظاهر السلمي

جاء النصُّ على التظاهر ضمن حرية الاجتماع والتجمع السلمي بوصفه أحد الحقوق والحريات في الإعلانات والعهود والمواثيق الدولية لمنحها سموّاً حتى على الدساتير، ولإلزام المشرّع الدستوري بضرورة النصّ عليه في الوثيقة الدستورية ومواءمة النصوص الدستورية مع النصوص الدولية. وعليه، سنبحث تعريف التظاهر السلمي في القانون الدولي وفي القوانين الداخلية (الدساتير) في الفقرتين الآتيتين:

أولاً) تعريف التظاهر السلمي في القانون الدولي:

من مظاهر تطوّر القانون الدولي ظهورُ عدّة فروعٍ له: كالقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، ويتضمّن هذا الأخير جميع نصوص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهدين الدوليين الخاصين بالحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبروتوكولات الملحقّة بهما^(١٨٦). وقد بيّنت قواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان أنواع حقوق الإنسان وتصنيفاتها، ولم تبين المقصود بها، ولم تُورد تعريفات لها لكي تتّضح خصائصها؛ لذلك انبرى الفقه بوصفه مصدراً مساعداً من مصادر القانون الدولي محاولاً وضع تعريف لتلك الحقوق التي جرى النصّ عليها في القانون الدولي لحقوق الإنسان^(١٨٧).

وإزاء كثرة التقسيمات التي قيلت لتلك الحقوق والمعايير التي استند إليها واضعوها، تعدّدت التعريفات للتظاهر، فانقسم الفقه في تعريفه للتظاهر إلى اتجاهين:

^(١٨٦) سهيل حسين الفتلاوي، حقوق الإنسان، دار الثقافة، عمان، الأردن، ٢٠١٢، ص ٣٦.

^(١٨٧) عبدالكريم علوان، حقوق الإنسان، ط ٢، ج ٣، دار الثقافة، عمان، الأردن، ٢٠١١، ص ١٣.

الأول يرى أن التظاهر السلمي يندرج تحت حرية الرأي والتعبير عنه، وحبّتهم في ذلك أن المادة (١٩) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، جاءت عامة ومطلقة لتشمل الحقوق السياسية كافة، ومن ضمنها التظاهر، وذلك لورود عبارة (آية وسيلة يختارها)^(١٨٨).

ويُعرّف أصحاب هذا الاتجاه التظاهر بأنه: «صورة من صور التعبير عن الآراء والأفكار عن طريق الكلام بدون رقابة أو قيود حكومية، بشرط ألا تمثل طريقة الكلام ومضمونه ما يمكن عدّه خرقاً لقوانين وأعراف الدولة التي سمحت به»^(١٨٩).

وهذا يعني أن التظاهر لا يجوز تقييده بأيّ قيود، ما عدا القيود الواردة في ذات المادة (١٩) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦م، وعلى شرط أن الفرد يحيا في مجتمع ديمقراطي، وذلك كلّه راجع إلى تعاليم المذهب الفردي التي تجعل من الفرد آية النظام السياسي وحقوقه طبيعية ثابتة، لا مجرد وسيلة^(١٩٠).

وقد أبرز التعريف المذكور خصيصةً مهمّة من خصائص التظاهر، وهي: سلميّة، ويتبنّى واضعو هذا التعريف معياراً مادياً لبيان الخرق في سلمية التظاهر، وهو الضرر الذي سيلحق بالمجتمع، وهذا هو جوهر قول أنصار المذهب الفردي الذين يركّزون على أن أي تعارض بين مصلحة الفرد ومصلحة الجماعة، يستوجب تغليب مصلحة الجماعة، وعلى الدولة التدخل لجبر الضرر الذي أحدثه الفرد من جرّاء ممارسته حقاً أو حرية من حقوقه وحيّاته^(١٩١).

في حين يرى الاتجاه الثاني أن التظاهر يندرج تحت حرية الاجتماع والتجمّع السلمي، وحبّتهم في ذلك أن التظاهر لا يتمّ إلا عن طريق تجمّع الأفراد، لذلك فهو صورة من صور الاجتماع والتجمّع السلمي. لذلك عرفوه بأنه: «اجتماعٌ لعدد معقول من الأشخاص في مكان معيّن، لمناقشة قضايا مدنيّة وسياسيّة، أو

^(١٨٨) عصام الدبس، النظم السياسية، ج٦، الحقوق والحريات العامة، ط٢، دار الثقافة، عمان، الأردن، ٢٠١١، ص١٣.

^(١٨٩) وليم دوغلاس، حقوق الشعب، ترجمة مكرم عطية، المكتبة الأهلية، بيروت، دون سنة نشر، ص٢١.

^(١٩٠) كريم يوسف كشاكش، الحريات العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧، ص٢٨.

^(١٩١) ساجر ناصر حمد، حقوق الإنسان وحيّاته السياسية في الإسلام والنظم العالمية، ط١، دار الكتب العلمية، بيروت،

لكسب الموافقة على مسار معيّن لعمل مدنيّ أو سياسيّ، ولا يجوز تقييده أو حظره إلّا في حدود الأمن القومي، والنظام العام والآداب والأخلاق العامّة»^(١٩٢).

ف نجد أنّ هذا الاتجاه يكاد يركّز على فردية التظاهر السلمي؛ أي: إنّ من الحقوق الفردية، والتي يندرج تحتها قسم من الحقوق السياسية، ومنها الاجتماع العام والتجمّع السلمي، وأبرز صور الأخير التظاهر السلمي. والأكثر من ذلك أنّ الاتجاه المذكور أبرز غائية التظاهر وركّز عليها، فجعلها لمناقشة أمور مدنيّة كالمطالبة بزيادة فرص العمل، أو لمناقشة أمور سياسية كالمطالبة بإجراء انتخابات مبكرة أو حلّ البرلمان^(١٩٣). أو لمعارضة الحكومة أو موافقتها في مسار معيّن، لكون التظاهر من الحقوق التي تتيح للأفراد معارضة الحكومة، هذا من جانب.

ومن جانب آخر، فإنّ هذا الاتجاه قد أبرز خصيصتين مهمتين من خصائص التظاهر السلمي، هما: عموميّة المكان، وتوقيت الممارسة. فالأولى مفادها أنّه يجب أن يحصل التظاهر في مكان عام، أو طريق عام. في حين تتمحور الثانية حول وجوب توقيته؛ أي: يجب أن تتحدّد ممارسته بوقت معيّن محدّد. هذا، ولا يُعدّ التوقيت سلباً لحق التظاهر، أو حظراً له أو قيداً عليه^(١٩٤)، ولكن عدم توقيت ممارسة حقّ التظاهر هو ضمانّة أكبر للتعبير عن الرأي.

أمّا من ناحية توقيت التظاهر، فمن خلال التمعّن في نصوص أمر سلطة الائتلاف المؤقت رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٣، فيلاحظ أنّها جعلت توقيت التظاهرة محدّداً بأربع ساعات، ومنع عقد الاجتماعات والتظاهرات في أوقات الذروة؛ أي: من الساعة (٧:٣٠-٩:٠٠) صباحاً، ومن الساعة (٤:٣٠-٦:٠٠) مساءً، وفي جميع الأيام عدا أيام العطل الرسمية. وهذا لا يتماشى مع قدسيّة حقوق الإنسان والمعايير التي تنتهجها دول الاحتلال الأمريكي.

بخلاف ذلك، فإنّ قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات رقم (١١٥) لسنة ١٩٥٨، قضى بعدم جواز تنظيم مظاهرة قبل شروق الشمس، وعدم جواز امتدادها إلى ما بعد الساعة الثانية عشرة ليلاً إلّا في حالات خاصة، وبإذن صادر عن السلطة الإدارية المختصة.

^(١٩٢) جون. أس جيسون، معجم قانون حقوق الإنسان العالمي، ترجمة سمير عزت نصار، دار النسر، عمان، الأردن، ١٩٩٩، ص ٥٠.

^(١٩٣) عروبة جبار الخزرجي، القانون الدولي لحقوق الإنسان، ط ٢، دار الثقافة، عمان، الأردن، ٢٠١٢، ص ١٢١.

^(١٩٤) رياض عزيز هادي، حقوق الإنسان (تطورها، مضامينها، حمايتها)، العاتك للكتاب، القاهرة، ٢٠١١، ص ٨٧.

وجدير بالذكر هنا، أنَّ كلا الاتجاهين يركّزان على عدم جواز تقييد التظاهر أو حظره إلاّ بشروط محدّدة تتمثل بمساسه بالأمن القومي، أو النظام العام أو الآداب والأخلاق العامة، وذلك لاثّناء الصراع الأزلي بين السلطة وبين حقوق الأفراد وحرّياتهم، والتي تحاول السلطة جاهدة الانتقاص منها أو تقييدها، أو حظر ممارستها^(١٩٥).

يُستنتج ممّا سبق، أنَّ التظاهر السلمي حقٌّ جديرٌ بالحماية التي تحظى بها الحقوق عموماً، وتتخذ هذه الحماية صوراً عديدة، منها:

الحماية الدستورية؛ عندما يُنصُّ على التظاهر في صلب الوثيقة الدستورية، فينصّ على الضمانات اللازمة لمنع الاعتداء عليها؛ لعدم جواز تنظيمها إلاّ بقانون، فتخضع بذلك لرقابة القضاء الدستوري الذي يُعدّ ضماناً من ضمانات منع اعتداءات السلطة.

ومن صور الحماية أيضاً الحماية الجنائية، وهي الأكثر ضماناً والأبرز تنظيمياً، ذلك أنّها تتّسع في تقييدها للحقوق والحريات، وتتخذ إحدى طريقتين: إمّا تجريم الاعتداء على التظاهر ومعاينة المعتدي، سواء أكان فرداً عادياً أم من رجال السلطة العامة؛ وإمّا في تقرير الضمانات التي تكفل حرية الفرد المتظاهر ضد أيّ إجراء تتّخذه السلطة، وهذا هو قوام الدولة القانونية.

ثانياً) تعريف التظاهر السلمي في القانون الداخلي:

لتحديد مدلول التظاهر في القانون الداخلي لا بدّ من أنْ نوردَ بعض التعريفات التي وردت في التشريعات أو في بعض جوانب الفقه.

فعلى الصعيد التشريعي، نجد أنَّ المشرّع الفرنسي لم يورد في أيّ من التشريعات التي صدرت لتنظيم حق التظاهر السلمي تعريفاً لهذا الحق، وإنّما اكتفى بالنصّ على الأحكام المنظّمة له^(١٩٦).

وانتهج المشرّع المصري نهجَ المشرّع الفرنسي؛ إذ إنّهُ لم يورد أيّ تعريف للتظاهر السلمي في قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات رقم (١٤) لسنة ١٩٢٣ الملغى، ولا في قانون التجمهر رقم (١٠) لسنة

^(١٩٥) السيد عبد الحميد فودة، حقوق الإنسان، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٦، ص ١٧.

^(١٩٦) تجدر الإشارة إلى أنّه صدرت في فرنسا عدّة تشريعات ومراسيم بقانون لتنظيم حرية الاجتماع وحق التظاهر السلمي، أهمها وأبرزها: قانون الاجتماعات العامة الصادر في العام ١٨٨١. وقانون الاجتماعات العامة والمظاهرات لسنة ١٩٢٧. والمرسوم بقانون لسنة ١٩٣٥ والخاص بحفظ النظام في الاجتماعات العامة والمظاهرات.

١٩١٤؛ إلّا أنّه وبعد تظاهرات (٢٥ يناير/ كانون الثاني/ ٢٠١١)، صدر قانون جديد هو قانون تنظيم الحقّ في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلميّة رقم (١٠٧) لسنة ٢٠١٣، إذ عرّفت المادة الرابعة من هذا القانون التظاهر السلميّ بأنّه: «كلّ تجمّع لأشخاص يقام في مكان عام أو يسير في الطرق والميادين العامة، يزيد عددهم على عشرة، للتعبير سلمياً عن آرائهم أو مطالبهم أو احتجاجاتهم السياسية».

يتّضح من هذا النص أنّ المشرّع المصري ركّز على علانية الممارسة للتظاهر السلميّ، وقد أبرز أنّ التظاهرة يمكن أن تكون ثابتة أو متحرّكة، علماً بأنّ هناك فرقاً ما بين الاثنين؛ فالأولى توحى بكلّ تجمّع مستقرّ في مكان معيّن، في حين أنّ الثانية تتعلّق بكلّ تجمّع متحرّك (مسيرة)، إضافة إلى ذلك بيّن الغاية من التظاهر، وذلك بجعله للتعبير سلمياً عن الآراء أو المطالب أو الاحتجاجات.

غير أنّ ما يؤخذ على تعريف المشرّع المصري للتظاهر السلميّ هو تحديده للعدد اللازم لتنظيم المظاهرة وتسييرها، وذلك من خلال حصره بما لا يقلّ عن عشرة أشخاص، وهو ما لم ينصّ عليه أيّ من التشريعات الأخرى، وهذا يوحي بأنّ تحديد الأعداد اللازمة للمظاهرة فيه تقييد لحرية الرأي والتعبير عنه، فضلاً عن حصره غاية التظاهر بالمطالب السياسية مع أنّ التظاهر يكون لمطالب سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية.

أمّا في العراق، فقد عرّف قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات رقم (١١٥) لسنة ١٩٥٨ الملغى، التظاهر السلميّ بأنّه: «حشدٌ منظّم يسير في الميادين والشوارع العامة». أمّا أمر سلطة الائتلاف المؤقتة "المنحلة"، فلم يورد تعريفاً لحقّ التظاهر، واكتفى بالنصّ على أحكامه وطريقة تنظيمه، بخلاف مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلميّ الذي جاء في المادة الأولى/ خامساً منه أنّ التظاهر هو «تجمّع عدد غير محدّد من المواطنين للتعبير عن آرائهم أو المطالبة بحقوقهم التي كفلها القانون التي تنظم وتسير في الطرق والساحات العامة». في حين أنّ قانون تنظيم المظاهرات في إقليم كردستان العراق رقم (١١) لسنة ٢٠١٠ في المادة الأولى/ خامساً عرّف حقّ التظاهر بأنّه: «جمعٌ منظّم أو شبه منظّم من الناس يسير بشكل سلمي في الميادين والشوارع والأماكن العامة لوقت معيّن يهدف إلى خلق رأي عام موحد، لتحقيق غرض معيّن، وتشمل (التجمع العام لغرض التظاهر، الإضراب، الاعتصام)».

من التعريفات آفة الذكر، يمكن أنّ نعرّف التظاهر بأنّه: «تجمّع منظّم ثابت أو متحرّك لعدد من الأشخاص في مكان عام أو طريق عام ولفترة محدّدة، للمطالبة بحقوق مشروعة أو للتعبير بالقول والكتابة عن مساندة أو رفض موقف معيّن، ويخضع لأحكام القانون».

يستنتج ممّا سبق، أنّ التظاهر عبارة عن تجمّع منظّم، وصفة التنظيم فيه من الأمور التي تميّزه عن غيره من وسائل حرية التعبير عن الرأي التي تحدث في الطريق العام كالتجمهر الذي عادة ما يحدث بشكل عشوائي، فضلاً عن كونه يأخذ إحدى صورتين: ثابتة أو متحركة، وأنّه لا يقتضي نقاشاً ولا تبادلًا للأفكار، وإنّما يهدف إلى التعبير عن رفض لرأي أو موقف، أو عن رضّى أو قبولٍ لذلك الرأي والموقف، والغرض منه عامٌّ؛ أي: إنّ تجمّع الأشخاص يمكن أن يكون من أجل التعبير عن رأي في شأنٍ سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي أو ديني أو ثقافي... الخ.

الفرع الثاني

شروط التظاهر السلمي

لا يقوم التظاهر السلمي إلا بتحقيق جملة شروط، منها:

الشرط الأول: (تجمّع الأشخاص): ومفاده أنّ المظاهرة لا بدّ أن تتكون من تجمّع عدد من الأشخاص، والتشريعات على خلاف في بيان العدد.

فالمشرّع المصري حدّد الحدّ الأدنى لعدد الأشخاص اللازم لقيام المظاهرة بعشرة أشخاص^(١٩٧)، في حين لم يحدّد المشرّع الفرنسي الحدّ الأدنى لعدد الأشخاص؛ الأمر الذي حداً بالفقه إلى الاجتهاد لتحديد ذلك، فذهب الفقه في فرنسا إلى أنّ العدد اللازم هو خمسة أشخاص فأكثر قياساً على العدد المطلوب لقيام جريمة التجمهر^(١٩٨).

أمّا المشرّع العراقي، وبموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقت رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٣، فإنّه لم يحدّد الحدّ الأدنى لعدد الأشخاص الواجب تجمّعهم لقيام المظاهرة، ولكنّه اشترط على الجهة المنظمة تحديد الحدّ الأعلى لعدد الأشخاص المشاركين فيها، والاتّجاه ذاته بالنسبة للجانب الفقهي، إذ لم يورد أيّ من الفقهاء تحديداً للحدّ الأدنى اللازم توافره لقيام المظاهرة^(١٩٩). والسبب في عدم تحديد المشرّع العراقي لذلك الحدّ، يمكن أن يرجع إلى حداثة تجربة ممارسة حقّ التظاهر السلمي في العراق.

أمّا الشرط الثاني فيتمثّل بعمومية المكان، ويعني أنّ التظاهر قد يحدث في طريق عام، أو مكان عام، أو محلّ عام، كما أنّ هناك أماكن خاصة تكتسب صفة العمومية. فالطريق العام يُعرف في فرنسا بأنّه المكان

^(١٩٧) المادة الرابعة من قانون تنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣.

^(١٩٨) سعد عصفور، حرية الاجتماع في إنجلترا وفرنسا ومصر، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة، السنة الثالثة، ١٩٥٢، ص ٢٤٠.

^(١٩٩) القسم الرابع من أمر سلطة الائتلاف المؤقت رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٣.

المخصّص للمواصلات، ومرور الجمهور فيه، سواء أكان داخل المدن أم في القرى^(٢٠٠). أمّا في مصر، فإنّ الطريق العام يعرف بأنّه: «الطرق المعدّة فعلاً للمرور العام غير المملوكة للأفراد، والهيئات وكلّ طريق ينشأ وفقاً لأحكام القانون»^(٢٠١). في حين أنّ المشرّع العراقي عرّف الطريق العام بأنّه: «كلّ حيّز معبّد أو غير معبّد مصمّم أو غير مستخدم بشكل طبيعي لمرور المركبات أو المشاة»^(٢٠٢).

والشرط الثالث من شروط التظاهر هو: الترخيص أو الإخطار، إذ تشترط القوانين المنظمة للتظاهر السلمي أن يتمّ الحصول على ترخيص من الجهة الإدارية المختصة أو إخطارها لتنظيم التظاهرة أو تسييرها. فالمشرّع الفرنسي يشترط الإخطار، والمشرّع المصري يأخذ بنظام الإخطار في القانون الملغى وفي القانون الجديد، إذ إنّّه يشترط إخطار الجهة الإدارية المختصة، والأمر ذاته بالنسبة للتشريع العراقي؛ إذ نجد أنّ أمر سلطة الائتلاف المؤقتة يقتضي إخطار السلطات المختصة لتنظيم المظاهرة أو تسييرها. فقد كفل دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ، للأفراد ممارسة الحقوق والحريات المنصوص عليها فيه، وذلك عن طريق إحالة تنظيمها إلى المشرّع بسنّ قانون ينظّمها^(٢٠٣).

أمّا الترخيص، فهو صورة من صور التنظيم اللائحي الضبطي يستلزم موافقة الإدارة لممارسة حرية أو حق^(٢٠٤)، وهذا يعني وجوب الإذن المسبق للقيام بتنظيم المظاهرة أو تسييرها.

في حين يتمثّل الإخطار بكونه وسيلة من وسائل ممارسة الحريات العامة بقصد الوقاية ممّا قد ينتج عنها من ضرر، وذلك بواسطة تمكين جهة الإدارة عند إبلاغها بالعزم على ممارسة نشاط معيّن من معارضته إذا كان غير مستوفٍ للشروط التي يتطلّبها القانون^(٢٠٥).

^(٢٠٠) حسين محمد سكر، حرية الاجتماع، (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٦، ص ٧٨.
^(٢٠١) أفكار عبد الرزاق عبد السميع، حرية الاجتماع (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٢، ص ١٦٤.

^(٢٠٢) الفقرة الأولى من القسم الأول من قانون المرور العراقي الصادر بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقت رقم ٨٦ لسنة ٢٠٠٤، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٣٩٨٤ في حزيران ٢٠٠٤.

^(٢٠٣) إذ نصّت المادة (٣٨) من الدستور المذكور على أن «تكفل الدولة بما لا يخلّ بالنظام العام والآداب: أولاً. حرية التعبير عن الرأي، ثانياً. حرية الصحافة والطباعة والإعلان والإعلام والنشر، ثالثاً حرية الاجتماع والتظاهر السلمي، وتنظم بقانون».

^(٢٠٤) محمد بكر قباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، دون سنة نشر، ص ٣٣٠.

^(٢٠٥) محمد الطيب عبداللطيف، نظام الترخيص والإخطار في القانون المصري، مطبعة دار التأليف، القاهرة، ١٩٧٥، ص ٥٠٢.

والإخطار نوعان: الأول هو الإخطار غير المقترن بحق الإدارة في الاعتراض على تنظيم المظاهرة أو تسييرها، وفيه يكون للأفراد حق تنظيم أو تسيير المظاهرة دون انتظار موافقة الإدارة. أما الثاني فهو الإخطار المقترن بحق الإدارة في الاعتراض على ممارسة الحق أو الحرية، إلا أن حق الإدارة في الاعتراض مشروط باستيفاء الإخطار للبيانات التي يتطلبها القانون، لذلك فهو يقترب كثيراً من نظام الترخيص^(٢٠٦).

المطلب الثاني

أنواع التظاهر السلمي

لم يتفق الفقه على أنواع التظاهر الذي يمارس في الطرق العامة، فمن حيث طبيعة المظاهرة فقد صنفها الفقه إلى مظاهرة سياسية وأخرى مطلبية، أما من حيث شرعيتها فقد تم تصنيفها إلى تظاهرات مشروعة وأخرى غير مشروعة، وأما من حيث تنظيمها فقد تم تصنيفها إلى عفوية وأخرى منظمة، وعلى أساس ذلك سيتم التطرق إلى كل نوع من هذه الأنواع وفق الآتي:

الفرع الأول

أنواع المظاهرات من حيث طبيعتها

تقسم المظاهرات من حيث طبيعتها إلى صنفين أساسيين، هما: المظاهرات السياسية، والمظاهرات المطلبية. والصنف الأول هو تلك التظاهرات التي تتم بدعوة من القوى السياسية على اختلاف أنواعها: أحزاب وشخصيات سياسية^(٢٠٧)، والتي تهدف في العادة إلى الدفاع عن السلطة السياسية القائمة أو معارضة تلك السلطة^(٢٠٨)؛ لغرض التعبير عن تأييدها لجهة سياسية معينة أو لشخصية سياسية ممن عهد إليه زمام السلطة، أو لغير المعهود إليه لتثبيتته أو دعمه، أو الاعتراض على السياسة التي تنتهجها السلطة القائمة^(٢٠٩)، فهي نمط مغاير كلياً عن باقي المظاهرات، إذ إنها يمكن أن تغامر بالاختيار علناً خلف

^(٢٠٦) عيسى تركي خلف، أساليب الضبط الإداري وعلاقتها بالحرية العامة، أطروحة دكتوراه، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ٢٠١١، ص ١٨٧.

^(٢٠٧) خضر خضر، المدخل إلى الحريات والحقوق، ط ٢، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، ٢٠٠٥، ص ٣٩٢.

^(٢٠٨) جاك روبير، التظاهر في الشارع، بحث منشور في مجلة القانون العام وعلم السياسة، العدد الرابع، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ٢٠٠٦، ص ٨٤٣.

^(٢٠٩) نوزاد أحمد ياسين الشواني، مسؤولية المتظاهرين الجنائية عن المظاهرات غير المشروعة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، ٢٠١٤، ص ٢٥.

مطالب ظرفية أو أسباب دقيقة، فالبعض يتظاهر دائماً بحدث ما يبرّر تنظيم المظاهرة، لكنّ الهدف العميق أوسع بكثير، ذلك أنّ الأمر يتعلّق بحسب الحالة، إمّا بالدفاع عن السلطة السياسية القائمة وإمّا بمعارضتها وزعزعتها، ففي الفرضية الأولى تمرّ المظاهرة - على الأغلب - بصورة انسيابية، أمّا في الثانية فالغالب أن تثار إشكاليات فيها لحساسيتها السياسية الموجهة نحو السلطة^(٢١٠).

أمّا الصنف الثاني (المظاهرات المطالبة)، فهو تلك المظاهرات التي تتمّ بدعوة من التنظيمات النقابية أو المهنية^(٢١١)، والتي تهدف عادة إلى إظهار فئة أو طبقة اجتماعية إلى الشارع للتذكير بأنّ هذه الفئة موجودة في المجتمع إلّا أنّها مظلومة، وغالباً ما تكون مطالبهم تحسين الظروف الاقتصادية كزيادة الأجور أو التعيين، أو تحسين الظروف الخدمية المقدّمة من قبل الحكومة^(٢١٢).

وجدير بالذكر، أنّ هذا النوع من المظاهرات؛ أي: المطالبة، ليس بالضرورة أن تكون بدعوة من المنظّمات أو النقابات أو أن تُحدّد بفئة محدّدة من الشعب، بل يمكن أن تكون مظاهرة شعبية جماهيرية مطلّبة تهمّ جميع فئات المجتمع، للمطالبة بحقوق أساسية لم يتمتّعوا بها نتيجة تقصير من السلطة الحاكمة. وتعدّ من أهمّ المظاهرات، إذ يجب على السلطة الحاكمة أن تصبّ جلّ اهتمامها على تلبية المطالب المتعلقة بالحقوق الأساسية، تجنّباً لتحوّل هذا النوع من المظاهرات إلى أعمال شغب وعنف نتيجة الاستهانة بها.

الفرع الثاني

أنواع المظاهرات من حيث شرعيّتها

تقسم المظاهرات من حيث شرعيّتها إلى صنفين رئيسيين، هما: المظاهرات المشروعة، والمظاهرات غير المشروعة. فالأولى تتمثّل بتلك المظاهرات التي تتمّ وفقاً للإجراءات التي رسمتها القوانين المنظّمة لحرية التظاهر السلمي، وذلك بتقديم إخطار أو طلب ترخيص (بحسب تنظيم المظاهرات في كلّ دولة)،

^(٢١٠) محمد ثامر، حقوق الإنسان السياسية، ط ١، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٣، ص ٨٢.

^(٢١١) خضر خضر، المرجع السابق، ص ٣٩٢.

^(٢١٢) جاك روبير، مرجع سابق، ص ٨٤١.

ويتمُّ تشكيل لجنة، إضافة إلى أنَّها مظاهرات تبدأ وتنتهي من دون تسجيل أيّ خروقات تحوّل تلك المظاهرة إلى جريمة يعاقب عليها القانون^(٢١٣).

أمّا المظاهرات غير المشروعة، فهي التي لم تسر وفق السياقات القانونية المرسومة^(٢١٤). ويمكن تعريف هذه المظاهرات بأنّها: تلك المظاهرات التي تجوب الشوارع دون الالتزام بالقوانين والتعليمات اللازمة لتسييرها، مع القيام بأفعال يجرّمها القانون. ويجرّم القضاء الاشتراك في مظاهرة غير مشروعة؛ لأنّه لم يتمّ باتّباع الإجراءات الأصولية لتسييرها، ومن ثمّ هي مظاهرة لا يحميها القانون^(٢١٥).

الفرع الثالث

أنواع المظاهرات من حيث تنظيمها

تقسم المظاهرات من حيث آلية تنظيمها إلى صنفين رئيسيين، هما: المظاهرات العفوية، والمظاهرات المنظمة. والصنف الأول هو تلك التي تحدث من غير تنظيم أو إعداد مسبقين، وتعبّر عن انفعال الجماهير تجاه حدث آني^(٢١٦)، قد يكون مأساوياً أو مفرحاً غير منتظر وقع فجأة. إنّ هذه التظاهرات لا تحتاج لإجراءات تنظيمية، ولا تكون خاضعة للقانون؛ لكونها عفوية وانفعالية ودون تنظيم أو دعوة من جهة مختصة، ومن الأمثلة البارزة على ذلك ما حدث في لبنان حينما خرجت الجماهير إلى ساحات التظاهر عند صدور قرار بزيادة نسبة الضرائب، والحالة ذاتها بالنسبة للعراق حينما خرجت الجماهير العراقية في الشوارع العامة عند فوز المنتخب الوطني العراقي في بطولة كأس أمم آسيا لكرة القدم في العام ٢٠٠٧.

وبخلاف ذلك تكون المظاهرات المنظمة، إذ عادة ما تحدث بشكل منظم وإعداد مسبق ولغرض معيّن، كالمطالبة ببعض الحقوق، أو تحسين الخدمات، أو التنديد بقرار حكومي أدّى إلى المساس ببعض حقوق المتظاهرين، حيث يقوم المعنيون أو المنظمون لتلك المظاهرات (أحزاب، أو قوى سياسية، أو اجتماعية، أو منظمات المجتمع المدني) بالإعداد لتنظيمها مسبقاً وأخذ الموافقات القانونية لتنظيمها. وتعدّ هذه المظاهرات

^(٢١٣) أمير فرج يوسف، جرائم قتل الثوار المتظاهرين وتعذيبهم، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٧، ص١٠٢.

^(٢١٤) حسني الجندي، جرائم الاجتماعات العامة والمظاهرات والتجمهر، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢، ص٧٤.

^(٢١٥) رفعت عيد سيد، حرية التظاهر وانعكاس طبيعتها على التنظيم القانوني في جمهورية مصر العربية، دراسة تحليلية نقدية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨، ص٢٧.

^(٢١٦) نوزاد أحمد ياسين الشواني، مرجع سابق، ص١٤.

هي الأصل، في حين تعدّ المظاهرات العفوية هي الاستثناء، لكونها تنتهي بمجرد زوال الأسباب التي دعت إلى انطلاقها^(٢١٧).

إضافة إلى ما سبق من أنواع المظاهرات، يمكن تصنيف المظاهرات من حيث الغرض أو الغاية أو الهدف منها؛ لكونها تعبيراً عن الآراء والمشاعر المشتركة للمتظاهرين، فإنّ تحديد الغرض من المظاهرات يوجب الأخذ بمعيار دقيق، وعكسه يؤدّي إلى اتصاف التطبيق العملي بالغموض، فإذا كانت الآراء تتعلق بقضايا انتخابية سمّيت بالمظاهرة الانتخابية، وخير مثال على ذلك ما يحدث من مظاهرات في فترات الانتخابات، وإذا كان التعبير عن إرادتهم ومشاعرهم في مواضيع دينية سمّيت بالمظاهرات الدينية، ومثالها ما يحدث من مظاهرة مليونية سنوية في العراق/ كربلاء في العشرين من شهر صفر من كلّ عام هجري في ذكرى أربعينّة الإمام الحسين (عليه السلام)، وكذلك ما يحدث من تظاهرة دينية أثناء تنصيب البابا في دولة الفاتيكان.

المبحث الثاني

تمييز التظاهر السلمي عن بعض المفاهيم المقاربة له من وسائل التعبير عن حرية الرأي والأساس الدستوري والقانوني له

قد يشبه التظاهر السلمي بعض الحقوق الأخرى، فكون المظاهرة تجمعاً لعدد من الأشخاص يجعلها تتشابه كثيراً مع حرية التجمع والإضراب والاعتصام ومقاومة الطغيان، إلّا أن للتظاهر ذاتية خاصة تجعله يمتاز عمّا قد يشبه به من صور، فهو سلمي في ممارسته، وغايته تحقيق مطالب مشروعة، وهو حقّ لكلّ فئات المجتمع وأفراده، فضلاً عن أنّ حقّ التظاهر يعدّ وسيلة للتعبير عن الرأي، وهو بذلك يختلف عن غيره من الحقوق والحريات المذكورة أعلاه. إضافة إلى أنّ حقّ التظاهر السلمي شأنه شأن بقية الحقوق الأخرى، يجد أساساً له في القانون الدولي والقانون الداخلي.

تأسيساً على ما تقدّم سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في الأول تمييز التظاهر السلمي عن بعض وسائل حرية التعبير عن الرأي، وفي الثاني الأساس الدستوري والقانوني له.

المطلب الأول

تمييز التظاهر السلمي عن غيره من وسائل التعبير عن الرأي

^(٢١٧) أمير فرج يوسف، مرجع سابق، ص ٢١٨.

لإعطاء صورة واضحة عن حقّ التظاهر، بوصفه حقّاً فرديّاً يمارس بصورة جماعية، لا بدّ لنا من استعراض أوجه الشبه والاختلاف بينه وبين بعض الحقوق والحريات كالتجمهر والإضراب والاعتصام ومقاومة الطغيان.

الفرع الأول

تمييز التظاهر عن التجمهر

عرّف التجمهر بتعريفات متعددة، منها أنّه: «تجمّع صاحبٌ للأفراد في طريق أو مكان عام عمداً وبطريقة عَرَضِيَّة، للمطالبة بهدف غير مشروع، وقابل لأنّ يؤدّي إلى اضطراب النظام العام»^(٢١٨).

وعرّف بأنّه: «تجمّع لخمسة أفراد على الأقل من شأنه أن يجعل السلم العام في خطر»^(٢١٩).

وعرّف أيضاً بأنّه: «تجمّع لخمسة أشخاص على الأقل في محلّ عام من شأنه تكدير الأمن العام»^(٢٢٠).

أمّا التظاهر السلمي، فقد عرّف - كما أسلفنا - بأنّه: اجتماع عدّة أشخاص في الطريق العام أو الميادين العامة للتعبير عن إرادة جماعية أو مشاعر مشتركة.

هذا يعني أنّ كلّاً من التظاهر السلمي والتجمهر يُمارس بصورة جماعية، وأنّه يقع في مكان عام أو في طريق عام.

إلاّ أنّهما يختلفان من زاوية الإباحة والمنع، فالتظاهر بموجب النصوص الدستورية والقانونية يُعدّ عملاً مباحاً، بل إنّهُ يحظى بضمانات دستورية وقانونية. في حين أنّ التجمهر يُعدّ عملاً محظوراً، ومن ثمّ يجوز لرجال السلطة العامة منعه واستخدام القوة بغية فضّه، في حالة لم ينصرف المتجمهرون^(٢٢١).

وتجدر الإشارة إلى أنّ التجمهر في التشريع العراقي لا يُعدّ عملاً محظوراً، وذلك بدلالة القسمين الأول والثاني من أمر سلطة الائتلاف المؤقت رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٣.

^(٢١٨) سعد عصفور، مرجع سابق، ص ٢٥٩.

^(٢١٩) محمد ماهر أبو العينين، تطور قضاء الإلغاء ودور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٧٩٨.

^(٢٢٠) المادة (٢٢٠) من قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المعدّل والمعطّل بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقت رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٣.

^(٢٢١) محمد الطيب عبداللطيف، نظام الترخيص والإخطار في القانون المصري، دار التأليف للنشر والتوزيع، القاهرة، ١٩٥٧، ص ٢٤٧.

كما أنّهما يختلفان من زاوية التنظيم القانوني، إذ يخضع التظاهر لتنظيم قانوني خاص، وذلك عن طريق قيام السلطة التشريعية بإصدار قانون للتظاهر، فضلاً عن توفير هذا القانون طريقاً للطعن بقرار منع التظاهر أو فضّه^(٢٢٢). بينما يخضع التجمهر في تنظيمه لنصوص القانون الجنائي، وبشكل خاص لنصوص قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدّل، وذلك بالاستناد إلى نصّ المادة (٢٢٠) من القانون المذكور.

وكذلك يختلفان من زاوية مشروعية كلّ منهما؛ إذ إنّ الأول (أي: التظاهر السلمي) يعدّ مشروعاً؛ لكونه يتوخّى بالأساس المطالبة بمطالب موافقة لأحكام القانون. في حين أنّ الغاية من ممارسة التجمهر ليست مشروعاً؛ لكونه يهدّد الأمن العام، ويزعزع النظام داخل إقليم الدولة الذي يُمارس فيه^(٢٢٣).

وأخيراً، فإنّهما يختلفان أيضاً من ناحية سلمية التعبير عن الرأي، إذ إنّ التظاهر يعدّ وسيلة سلمية من وسائل التعبير عن الرأي، لكونه يتمّ عن طريق اتّباع أساليب متعددة، كالهتافات أو حمل اللافتات للتعبير عن حرية آراء ممارسيه. في حين أنّ التجمهر غالباً ما يتّسم بالعنف واتّباع أسلوب القوّة، وغالباً ما يحمل المتجمعون السلاح، سواء أكان ذلك السلاح نارياً أو جراحاً^(٢٢٤).

الفرع الثاني

تمييز التظاهر عن الإضراب

تدور تعريفات الإضراب كلّها حول أنّه: «توقّف كلّ أو بعض الموظّفين أو العمال عن العمل؛ بقصد تحسين ظروف العمل والحصول على مزايا أفضل، أو بقصد مساندة نشاط سياسي أو اجتماعي معيّن»^(٢٢٥).

^(٢٢٢) محمد أحمد فتح الباب، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ١٧٤.

^(٢٢٣) أمل محمد حمزة، حق الإضراب والتظاهر في النظم السياسية المعاصرة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢، ص ٤٢.

^(٢٢٤) عبدالحفيظ الشيمي، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١، ص ٣٥٠.

^(٢٢٥) محمد أنس قاسم جعفر، الموظّف العام وممارسة العمل النقابي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦، ص ١٨٣.

ومن الجدير بالذكر أنَّ التشريعات تباينت في موقفها بشأن الإضراب ومدى تحريمه، فهناك دول أجازته بحدود وضمن نطاق محدّد^(٢٢٦) مثل فرنسا والجزائر والبحرين، وهناك دول أخرى تحرمه وتعاقب عليه؛ ضماناً لدوام استمرارية المرافق العامة مثل لبنان والأردن.

ويُعَدُّ الإضراب عنصراً من عناصر الحريات العامة الأساسية، لذا نجد أنَّ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أورد حقَّ الإضراب، إذ نصّت الفقرة الأولى من المادة الثامنة منه على أنَّ «تتعهّد الدول الأطراف في هذا العهد بكفالة حقَّ الإضراب، شريطة ممارسته وفق القانون». وفي العراق لم يُشر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ إلى هذا الحق، إلّا أنَّ بعض القوانين أوردته ضمن مصطلح (التوقّف عن العمل)، إذ أشارت المادة (١٣٦/ثانياً) من قانون العمل النافذ رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥ إلى هذا الحق وفق شروط محدّدة بالنسبة للعمال في القطاع الخاص^(٢٢٧)، في حين حرّم قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدّل الإضراب، إذا جعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم في خطر، أو كان من شأن ذلك أن يحدث اضطراباً أو فتنة بين الناس أو إذا عطّل مرفقاً عاماً^(٢٢٨). وعلى الرغم من ورود ذلك النصّ في قانون العقوبات، فإنّنا نرى أنَّ تلك المادة ليست دليلاً لتجريم الإضراب بصفة مطلقة، وبخاصة الإضراب المشروع الذي يمارس في إطار القانون، ولا يلحق الضرر بالمصلحة العامة أو انقطاع عمل المرفق العام، إنّما هي دليل على تجريم الإضراب غير المشروع الذي يحدث من ورائه القصد المذكور، فهناك فرق كبير بين تجريم الإضراب وبين تجريم حالاته غير المشروعة التي تُلحق الضرر بالمصلحة العامة، خصوصاً بعد انضمام العراق إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

^(٢٢٦) من الدول التي تقرّ حقَّ الإضراب للموظفين فرنسا وكندا والمكسيك، ومن الدول التي تحرّم الإضراب بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا وبلجيكا. للمزيد من التفاصيل يراجع: صالح علوان ناصر النائلي، حقّ التظاهر السلمي، ط١، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٦، ص ٦٦.

^(٢٢٧) نصّت المادة المذكورة على أنه «على العمال أن يبلغوا وزير العمل والشؤون الاجتماعية ورئيس الاتحاد العام لنقابات العمال معاً بإجراء التوقف عن العمل الذي يتخذونه فور مباشرتهم له، وأن يبينوا الأسباب التي حملتهم على ذلك والاحتياجات التي اتخذوها للمحافظة على الأمن والنظام وحماية وسائل الإنتاج ومقر العمل».

^(٢٢٨) نصّت المادة (٣٦٤) من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدّل على أن «١) يعاقب بالحبس مدّة لا تزيد على سنتين وبغرامة لا تزيد على مائتي دينار أو إحدى هاتين العقوبتين، كل موظف أو مكلف بخدمة عامة ترك عمله ولو بصورة الاستقالة، أو امتنع عمداً عن واجب من واجبات وظيفته أو عمله، متى كان من شأن الترك أو الامتناع أن يجعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم في خطر، أو من شأن ذلك أن يحدث اضطراباً أو فتنة بين الناس، أو إذا عطّل مرفقاً عاماً. ٢) ويعتبر ظرفاً مشدداً إذا وقع الفعل من ثلاثة أشخاص أو أكثر، وكانوا متفقين على ذلك أو مبتغين منه تحقيق غرض مشترك».

عام ١٩٧١، والتي أصبحت جزءاً من القانون الداخلي دون أن تكون لها أيّ علوية على القانون الداخلي، وإنّما تعامل معاملة التشريعات الداخلية بموجب قانون المعاهدات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٧٩.

لذلك فإنّ التظاهر والإضراب يتشابهان في أنّ كليهما يعدّان من الحقوق الفردية^(٢٢٩). ولهما غاية، فغاية الإضراب المطالبة بتحسين ظروف العمل، أو مساندة نشاط سياسي، وهذا بعض من غايات التظاهر، فغاية التظاهر أوسع من غاية الإضراب^(٢٣٠)، فضلاً عن أنّ كليهما يمثلان وسيلة ضغط على السلطة^(٢٣١)، ويمارسان بصورة جماعية^(٢٣٢).

وعلى الرغم من هذا الشبه، فإنّهما يختلفان من حيث موقع كلّ منهما ضمن تقسيمات الحقوق، فالتظاهر يعدّ من قبيل الحقوق المدنية والسياسية الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦. أمّا الإضراب فيدرج ضمن فئة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المذكورة لسنة ١٩٦٦^(٢٣٣).

كما أنّهما يختلفان من زاوية ممارسة الحق، فالتظاهر يمارس من قبل كلّ الأفراد، سواء أكانوا موظّفين أم عمالاً أم غيرهم، أمّا الإضراب فهو عمل تُحظرُ على الموظف ممارسته، وذلك بالاستناد إلى نصوص قانون انضباط موظّفي الدولة والقطاع العام العراقي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل^(٢٣٤). وكذلك فإنّ كلّاً منهما يختلف عن الآخر من زاوية الآثار الناجمة عنه؛ فبالنسبة للتظاهر السلمي، فإنّه ينجم عن ممارسته أثر مهمّ يتمثل في التأثير في النظام العام، وقد يؤثر في معظم الأحيان في انتظام سير المرافق العامة، وذلك من خلال تأثيره في حركة المرور^(٢٣٥)، إلّا أننا نرى أنّ التظاهر السلمي ينجم عن ممارسته أثر مهمّ يتمحور في أنّه يؤدّي إلى تقويم النظام وإرساء دعائمه بصورة صحيحة بما يتوافق مع تطلّعات الشعب الذي هو مصدر السلطات في الأنظمة الديمقراطية، بالاستناد إلى نظرية السيادة الشعبية. والأكثر من ذلك، أنّ

^(٢٢٩) محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، دون دار نشر، ١٩٩٩، ص ٢٥٤.

^(٢٣٠) ثروت بدوي، القانون الإداري، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٤٥٦.

^(٢٣١) أحمد حافظ نجم، حقوق الإنسان بين القرآن والإعلان، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٨٣، ص ١٢.

^(٢٣٢) ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ٣٩١.

^(٢٣٣) فريدة حموم، الأمن الإنساني وحقوق الإنسان، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة الجزائر، ٢٠٠٣، ص ٩٥.

^(٢٣٤) نصّت المادة الخامسة/ تاسعاً من قانون انضباط موظّفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل على أنّه «يحظر على الموظّف ما يأتي: أولاً/ التعمد في إنقاص الإنتاج أو الإضرار به..... عاشراً/ التأخّر في إنجاز العمل الذي يتسبب عنه تعطيل عمل الآخرين».

^(٢٣٥) جابر جاد نصار؛ نبيلة عبد الحليم، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ١٧٥.

التظاهر يترتب عليه أثر غاية في الأهمية، يتمثل باستبدال السلطة التنفيذية وتعديل الدستور النافذ للدولة، وكلا الأمرين يتمان بالطرق الدستورية، فضلاً عن إمكانية تشكيل حكومة مؤقتة.

أمّا الإضراب، فإنّ الأثر المهم الناجم عن ممارسته يتمثل في توقف المرفق العام، ممّا قد يؤدي في معظم الأحيان إلى تعطيل العمل، ومن ثمّ الإضرار بالنشاط الاقتصادي للدولة، وفي أحيان أخرى يؤدي إلى التسبب بانحيار النظام الاقتصادي للدولة بالكامل، متى ما كان صادراً عن جميع موظفي وعمال الدولة، وهذه الحالة الأخيرة كثيرة الحدوث في الدول التي تبيح الإضراب للموظفين والعمال فيها^(٢٣٦).

وتجدر الإشارة إلى أنّ ممارسة الإضراب في بعض الأحيان من قبل موظف واحد قد تؤدي إلى تعطيل سير المرفق العام، متى ما ترتب على ذلك الإضراب الذي قام به الموظف آثار خطيرة أدت بدورها إلى انهيار النظام الاقتصادي للدولة^(٢٣٧).

إضافة إلى أنّ كلاهما يختلف عن الآخر من زاوية العدد المطلوب للقيام به، فقد رأينا سابقاً أنّ المشرع القانوني والدستوري لم يتفق على رأي واحد بشأن العدد المطلوب تواجده لقيام التظاهر. أمّا في الإضراب فإنّ القضاء في فرنسا ذهب إلى أنّ توقف أجيرين عن العمل يُعدّ إضراباً^(٢٣٨).

الفرع الثالث

تمييز التظاهر عن الاعتصام

تعدّ حرية الاعتصام مظهراً من مظاهر حرية الرأي والتعبير، وتتمثل باجتماع عدد من الناس في محلّ عام أو خاص للتعبير عن وجهة نظر معينة يؤمنون بها ويدافعون عنها، وهي تعدّ مرحلة متقدمة في ممارسة حرية الرأي أكثر من المظاهرات. والأكثر من ذلك، أنّ الاعتصام يتسبب في حدوث إزعاج وضغط كبيرين على الأنظمة السياسية القائمة.

ويُعرّف الاعتصام بأنّه: «مقاومة مدنية شعبية تنسم بالطابع السلمي ضد ما يجده أفراد المجتمع انحرفاً عن إرادتهم، والذي يتجلّى بسياسات أو قرارات حكومية تخرج عن المصلحة العامة»^(٢٣٩). كما عُرِفَ بأنّه:

^(٢٣٦) أمل محمد حمزة، مرجع سابق، ص ٥٦.

^(٢٣٧) نادر شافي، الإضراب في قانون العمل اللبناني، مقال منشور في مجلة الجيش، العدد (٢٥٢)، يونيو، ٢٠٠٦، ص ١٠.

^(٢٣٨) حكم محكمة التمييز الفرنسية لسنة ١٩٥١، مشار إليه لدى أمل محمد حمزة، المرجع السابق، ص ٥١.

^(٢٣٩) علاء إبراهيم محمود الحسيني، حرية الاعتصام في العراق، بحث منشور في شبكة النبا المعلوماتية على الموقع الإلكتروني

<http://www.marocdroit.com>

«التجاء فرد أو مجموعة أفراد تربط بينهم رابطة معينة إلى مكان ما والتحصن به وعدم مغادرته إلا بعد تحقيق مطالبهم»^(٢٤٠).

وهناك جانب من الفقه يقرب الاعتصام من التظاهر السلمي، ويعرفه بأنه: «مظهر احتجاجي ضد سياسة ما عن طريق الوجود والتجمع السلمي أمام مكان أو مقرّ يرمز إلى الجهة التي تمارس السياسة موضع الاحتجاج»، ويرمز هذا التعريف غالباً إلى الاعتصامات الفئوية التي تختزل مطالبها في نقاط محددة، وغالباً ما تمسّ احتياجات فئة بعينها من فئات المجتمع، بمعنى أنها تعبّر عن مطالب ضيقة مرتبطة بجماعات معينة^(٢٤١).

وجانب آخر يذهب إلى أنّ معيار التفرقة بينهما يكمن في إقامة خيم صغيرة أمام مؤسسة أو وزارة أو غير ذلك، والاعتكاف فيها عدّة أيام حتى تحقيق المطالب، فهو يُعدّ وسيلة ضغط أكثر من كونه تعبيراً عن رأي، وغالباً يرفض المعتصمون إنهاءه قبل تحقيق مطالبهم، بينما المظاهرة تتمّ بصورة مفتوحة، يشارك فيها نطاق أوسع من الناس للتعبير عن الرأي المشترك، وليس فيها نفس تصعيدي ضاغط. ويُشترط في كليهما السلمية التامة وعدم الإخلال بالنظام العام^(٢٤٢).

يُستنتج ممّا سبق، أنّ هناك تقارباً كبيراً بين المفهومين من حيث المضمون، إلا أنّ الفرق البسيط بينهما يتمثّل في إمكانية تحرّك المظاهرة في الأماكن العامة وعمومية المشاركة فيها، بينما الاعتصام يكون ثابتاً في مكان محدّد، وموضوعه محدّد بفئة دون الآخرين.

الفرع الرابع

تمييز التظاهر عن الحق في مقاومة الطغيان

عرّف الفقه الحقّ في مقاومة الطغيان^(٢٤٣) بأنه: «الجزء الذي يترتب على الإخلال الجسيم المستمر بالحريات الفردية إخلالاً لا تجد معه الحرية منفذاً لتنفّس عن نفسها، ممّا يولّد الانفجار يوماً ما، أو هو رد

^(٢٤٠) أمل محمد حمزة، مرجع سابق، ص ٦٠.

^(٢٤١) سامر حميد سفر؛ قتادة صالح فنجان، الضمانات القانونية لحق التظاهر (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة جامعة ذي قار، المجلد ١١٠، العدد (٤٠)، ٢٠١٦، ص ٦٤.

^(٢٤٢) فعلى سبيل المثال، لم يُجز المشرّع الأمريكي والفرنسي المبيت في مكان الاعتصام أو المظاهرة لأيّ سبب كان، بل يجب فض الاعتصام أو المظاهرة في الوقت المحدّد لها قبل المساء والعودة صباحاً إن تطلّب الأمر ذلك، والأكثر من ذلك، ينبغي ألاّ تفرق من قبل أفراد الأمن. للمزيد من التفاصيل يراجع: نوزاد أحمد ياسين الشواني، مرجع سابق، ص ٢٣.

^(٢٤٣) نعيم عطية، النظرية العامة للحريات الفردية، ط ١، المكتبة العربية، القاهرة، ١٩٦٥، ص ٢٤٩.

الفعل الاجتماعي للإخلال بالقاعدة القانونية المقررة للحريات الأساسية إخلالاً على درجة ليست باليسيرة»^(٢٤٤).

يتضح من التعريف أنّ الحقّ في مقاومة الطغيان يتّصل اتصالاً وثيقاً بالحقّ في التظاهر السلمي، بوصفه وسيلة من وسائل حرية التعبير عن الرأي، إذ إنّ الحقّ في مقاومة الطغيان يأتي غالباً بعد أن يستنزف الأفراد كلّ الوسائل الكفيلة باسترجاع حقوقهم من الحاكم الطاغوي، فإذا لم يستقد الأفراد من كلّ الوسائل، ومنها وسيلة التظاهر السلمي، جاز لهم أخذ حقوقهم بالقوة عن طريق الحقّ في مقاومة الطغيان، وغالباً ما تبدأ الثورات بتظاهرات سلمية وتنتهي بثورة، سواء أكانت مسلحة أم غير مسلحة، إلا أنّ الحقّ في التظاهر يختلف عن الحقّ في مقاومة الطغيان، فالتظاهر غالباً ما يكون منصوفاً عليه في الوثائق الدستورية، بينما لا يجد حقّ المقاومة سنداً دستورياً^(٢٤٥).

وكذلك فإنّ حقّ التظاهر السلمي يتميّز عن الحقّ في مقاومة الطغيان من حيث الهدف، إذ إنّ الهدف من القيام بالتظاهرات قد لا يكون من أجل تغيير النظام، بل قد يكون من أجل شيء محدّد، بينما يهدف الحقّ في مقاومة الطغيان دائماً إلى تغيير النظام القائم، وغالباً ما تمارس المظاهرات السلمية في النظم الديمقراطية، بينما يمارس الحقّ في مقاومة الطغيان في النظم الدكتاتورية^(٢٤٦).

المطلب الثاني

الأساس الدستوري والقانوني للتظاهر السلمي

يعدّ التظاهر السلمي حقّاً أساسياً من حقوق الإنسان، وهو من وسائل حرية التعبير عن الرأي، والتي يمكن أن يتمتع بها الأفراد والجماعات والكيانات القانونية والهيئات الاعتبارية. وقد تمّ الاعتراف به كأحد أسس الديمقراطية الفعّالة التي تلامس صوت الشارع، ويساعد تسهيل المشاركة في المظاهرات السلمية على ضمان حصول جميع الناس على فرصة التعبير عن آرائهم المشتركة مع الآخرين بصورة مباشرة، وبشكل جماعي، بهدف لفت انتباه المجتمع والسلطة الحاكمة إلى قضايا معيّنة ذات اهتمام عام.

ومن جانب آخر، فإنّ للحريات السياسية مكانة مهمّة في الدول، وتعطى أو تخصص لها مواد في دساتيرها، وتعدّها حقّاً من الحقوق الدستورية للمواطنين، وكذلك تعدّ واجباً على الدولة؛ لذلك فإنّ تبيان

^(٢٤٤) محي أحمد شوقي، الجوانب الدستورية لحقوق الإنسان، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٦، ص ٤٥٧.

^(٢٤٥) محي أحمد شوقي، مرجع سابق، ص ٤٥٨.

^(٢٤٦) أركان عباس الخفاجي، الحقّ في حرية التظاهر السلمي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل،

الأساس الدستوري والقانوني للتظاهر السلمي يستدعي دراسة ذلك الأساس في التشريعات العراقية النافذة والملغاة قبل عام ٢٠٠٣، وفق الفرعين الآتيين:

الفرع الأول

التظاهر السلمي في التشريعات العراقية الملغاة

تعاقت التشريعات العراقية وتواترت نصوصها على الاعتراف بحق الأفراد في حرية التعبير عن الرأي بشكل عام، إلا أن الأمر كان مختلفاً بالنسبة للمظاهرات بشكل خاص، لذلك سنستعرض ورود حق التظاهر السلمي في الدساتير والقوانين قبل عام ٢٠٠٣، وفق الآتي:

أولاً: التظاهر السلمي في القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥:

يُعد القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥، الدستور الملكي الوحيد في العراق، وكذلك أطول الدساتير العراقية عمراً؛ لكونه امتد من عام ١٩٢٥ إلى ١٩٥٨، وقد وُضع بعد اندلاع ثورة العشرين في ٣٠/ حزيران/ ١٩٢٠، إذ شهدت تلك الحقبة وما بعدها الكثير من التطورات السياسية، منها وضع القانون الأساسي، إذ نصّ في المادة (١٢) منه على أن «للعراقيين حرية إبداء الرأي والنشر والاجتماع، وتأليف الجمعيات والانضمام إليها، ضمن حدود القانون». هذا يعني أنه لم ينص صراحة على حرية التظاهر السلمي، بل نصّ عليها ضمناً، وذلك عندما قرّر حق الأفراد في إبداء الرأي والاجتماع.

وخلال هذه المدة صدر مرسوم الاجتماعات العامة والمظاهرات رقم (٢٥) لعام ١٩٥٤، استناداً إلى المادة (٢٦) المعدلة من القانون الأساسي، وقد أورد المظاهرات في المادة (١٦) منه، التي نصّت على أن «المظاهرات هي الاجتماعات العامة أو التجمهرات التي تتعدّد أو تنظم وتسير في الطرق والميادين العامة التي تحدد أماكنها وأوقاتها من قبل السلطات الإدارية على ألاّ يُخلّ ذلك بالنظام العام، ولا يؤثر على حرية المرور أو يعرقل سير الوسائط النقلية المختلفة، ولا يجوز تنظيم المظاهرات قبل شروق الشمس أو بعد غروبها، كما ويمنع المتظاهرون من شغل أكثر من نصف الطريق العام».

ثانياً: التظاهر السلمي في دستور جمهورية العراق لعام ١٩٥٨:

يُعد هذا الدستور أول دستور جمهوري للعراق، وقد جاء بعد أن أنهت ثورة ١٤ تموز لعام ١٩٥٨ النظام الملكي في العراق القائم منذ عام ١٩٢١، ليعلّن قيام النظام الجمهوري، وجاء بهذا التغيير نخبه

عسكرية في العراق، نتيجة لتردي الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية في العراق الملكي^(٢٤٧)، ويُعدّ كذلك مختصراً ومقتضباً إلى حدٍّ ما. وفي مجال تناوله الحقوق والحريات، وبشكل خاص حقّ التظاهر السلمي، جاءت مادة واحدة منه تنظّم الحقوق والحريات السياسية، ومنها حرية الاعتقاد والتعبير، فقد نصّت المادة (١٠) منه على أنّ «حرية الاعتقاد والتعبير مضمونة وتنظم بقانون»، وهذا النصّ يعني أنّ حرية الأفراد من خلال المظاهرات السلمية قد وردت أيضاً بشكل ضمني، وذلك عند نصّه على حرية التعبير، لكونها إحدى أهم وسائل حرية التعبير.

وعلى هذا الأساس صدر قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات رقم (١١٥) بتاريخ ١٩٥٩/٧/٢، وجاء في هذا القانون أنّه «بالنظر لقيام العهد الجمهوري الزاهر، وإطلاق الحريات الديمقراطية، وتأسيس النقابات والمنظمات وصدور التشريعات، لذلك بات من الضروري وضع تشريع جديد للاجتماعات والمظاهرات، يتلاءم مع الأسس والأهداف التي جاءت بها تلك التشريعات الديمقراطية، لهذا وُضعت اللائحة المرفقة التي كانت نتيجة دراسة مستفيضة لما يماثلها من تشريعات في البلاد الأخرى مع الأخذ بنظر الاعتبار تلك الأهداف والحريات والأسس التي قامت عليها الثورة المباركة»، وبعد أن ألغى هذا القانون المرسوم رقم (٢٥) لسنة ١٩٥٤، عرّف المظاهرة في المادّة الأولى منه بأنّها: «حشد منظّم في الميادين أو الشوارع العامة لغرض عام»، في حين نصّت المادة الثانية منه على أنّ «الاجتماعات العامة والمظاهرات حرة في حدود هذا القانون». كما أورد هذا القانون نصوصاً لتحديد شكل المظاهرة وإجراءات تنظيمها، إلّا أنه أعطى السلطة الإدارية الصلاحية في تفريقها وفرض عقوبات على من يخالفها^(٢٤٨).

ثالثاً: التظاهر السلمي في دستور جمهورية العراق لعام ١٩٦٤:

^(٢٤٧) رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق، ط١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤، ص ٧٦.

^(٢٤٨) المادة (٧) من قانون الاجتماعات رقم (١١٥) لسنة ١٩٥٩. كما أنّه لا يجوز للأفراد عقد اجتماع عام أو القيام بمظاهرة دون الحصول على إجازة مسبقاً من قبل السلطات الإدارية المختصة، ويجب أن يذكر في الطلب زمان ومكان الاجتماع أو المظاهرة والغرض منها وينبغي تقديم الطلب قبل موعد انطلاق المظاهرة ب (٤٨) ساعة على الأقل وفق القانون، وذلك بدلالة نص المادة الرابعة من القانون المذكور.

منح هذا الدستور للعراقيين الحق في الاجتماع والتظاهر سلمياً غير حاملين السلاح، وأعطاهم الحق بممارسة هذه الحرية من غير الحاجة إلى إخبار سابق، لكنه حدد ممارسة الاجتماعات العامة والمواكب في حدود القانون^(٢٤٩).

رابعاً: التظاهر السلمي في دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٦٨:

كرّر هذا الدستور نصّ المادة التي اعترفت بحق الأفراد في التظاهر السلمي التي وردت في دستور ١٩٦٤، وذلك عندما نصّ في المادة (٣٢) على أنّ «للعراقيين حق الاجتماع في هدوء غير حاملين سلاحاً ودون حاجة إلى إخبار سابق، والاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة في حدود القانون».

خامساً: التظاهر السلمي في دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٧٠:

لعلّ الإشارة الواضحة والصريحة لحرية التظاهر السلمي، قد وردت لأول مرة في هذا الدستور، إذ نصّت المادة (٢٦) منه على أنّ «يكفل الدستور حرية الرأي والنشر والاجتماع والتظاهر وتأسيس الأحزاب السياسية والنقابات والجمعيات، وفق أغراض الدستور وفي حدود القانون، وتعمل الدولة على توفير الأسباب اللازمة لممارسة هذه الحريات التي تتسجم مع خط الثورة القومي التقدمي».

نجد أنّ المادة أعلاه قد قيّدت حرية التظاهر السلمي بقيد عدم معارضتها مع خط الثورة القومي التقدمي، وهذا يعني أنّ المشرّع قد كفل تلك الحرية من جهة، ثمّ عاد في عجز النص ليشترط لممارستها أن تتسجم مع خط الثورة، فهي لا تكون مشروعة إلا إذا كانت لتأييد سياسة السلطة القائمة، وهذا لا ينطبق مع وصف الحرية أساساً.

الفرع الثاني

التظاهر السلمي في التشريعات العراقية بعد عام ٢٠٠٣

شهد العراق بعد سقوط نظام الحزب الواحد في ٩/ نيسان/ ٢٠٠٣ جرّاء الاحتلال الأمريكي للبلاد، إطلاق عملية دستورية جديدة تتسجم مع المتغيرات التي حدثت، أسفرت في النهاية عن إصدار وثيقتين دستوريتين للبلاد، والتي جاءت في أوضاع سياسية متخلخلة ووقوع البلاد تحت الاحتلال، وكان لها أثر كبير على كلّ عمليات التغيير في العراق وعلى إصدار الوثيقتين وما تضمنته من حقوق وحريات

^(٢٤٩) نصّت المادة (٣٢) من الدستور المذكور على أنّ «للعراقيين حق الاجتماع في هدوء غير حاملين سلاحاً ودون حاجة إلى إخبار سابق، والاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة في حدود القانون».

للعراقيين^(٢٥٠). وعند التطرق للنصوص الدستورية والقانونية للتظاهر السلمي في التشريعات العراقية بعد عام ٢٠٠٣، نجد أنها وردت في (أمر سلطة الائتلاف رقم ١٩ لعام ٢٠٠٣) وفي (قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤) وفي (دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥)، وهي كالاتي:

أولاً: التظاهر السلمي بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقت رقم (١٩) لعام ٢٠٠٣:

كان موضوع الحق في حرية التعبير عن طريق التظاهر والتجمع من أول الموضوعات التي حاولت سلطة الائتلاف معالجتها بعد عام ٢٠٠٣، وذلك عندما أصدر المدير الإداري لسلطة الائتلاف المؤقت (بول برايمر) الذي عينته حكومة الاحتلال الأمريكي حاكماً مدنياً على العراق، الأمر رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٣، إذ جرى بموجب المادة الثانية منه تعليق أحكام المواد ٢٢٠، ٢٢١، ٢٢٢ من قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل، والتي قيدت تجمهر الأشخاص وجعلته جريمة يعاقب عليها القانون، كما ألزم الأمر بإخطار سلطة الترخيص قبل ٢٤ ساعة على الأقل من بدء المظاهرة، وحدد المظاهرات غير المشروعة بموجب المادة الثالثة منه، والتي نصت على أنه «يحظر قانوناً على أي شخص أو مجموعة أو منظمة تسيير مسيرة أو تنظيم تجمع أو اجتماع أو تجمهر، أو المشاركة في أي من ذلك على الطرق أو الشوارع العامة في أكثر من منطقة واحدة محددة، أو في مكان واحد محدد في أية مدينة أي يوم إلا إذا كان هذا النشاط يتم بموجب تصريح من قائد قوات الائتلاف أو من قائد فرقة أو لواء يشار لهم فيما بعد باسم سلطات الترخيص»، والأكثر من ذلك أن الأمر المذكور قد فرض عقوبات على من يخالفه؛ إذ نصت المادة السابعة منه على أن «كل من يخالف هذا الأمر يعرض نفسه للاحتجاز وإلقاء القبض عليه ومحاكمته والحكم عليه بالسجن لمدة تصل إلى سنة واحدة».

تجدر الإشارة إلى أن أمر سلطة الائتلاف ما زال سارياً، ولم يتم إلغاؤه على الرغم من صدوره من سلطة مؤقتة، جاءت به لسد الفراغ التشريعي آنذاك بصدد حرية التظاهر التي كانت مقيدة بمواد قانون العقوبات المعدل، ونجد الأمر المذكور نافذاً مع نفاذ دستور للبلاد صادر عن سلطة منتخبة من قبل الشعب، مما يطرح الكثير من علامات الاستفهام في عدم معالجة ذلك من قبل المشرع العراقي.

ثانياً: التظاهر السلمي بموجب قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤:

^(٢٥٠) شمخي جبر، الضمانات الدستورية لحرية الرأي والتعبير في الدساتير العراقية، بحث منشور في مجلة الحوار المتمدن، العدد (١٨٤٧)، ٢٠٠٧، ص ٥.

أصبح العراق يعيش فراغاً دستورياً لمدة ١١ شهراً بسبب إلغاء دستور عام ١٩٧٠، وانحلال معظم المؤسسات الدستورية التي شُكِّلت بموجبه، إلى أن أصدر مجلس الحكم الانتقالي وبمشاركة من سلطة الائتلاف المؤقت قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية في ٨/ آذار/ ٢٠٠٤، لسدّ الفراغ الدستوري الحاصل، وقد أقرّ الحريات العامة والخاصة، ومنها حقّ التظاهر والإضراب سلمياً، إذ نصّ في المادة (١٣) منه على أنّ «هـ- للعراقي الحقّ في التظاهر والإضراب سلمياً وفقاً للقانون».

إلا أنّ هذا القانون - وعلى الرغم من إقراره بشكل واضح وصريح لحقّ التظاهر السلمي - كان أشبه بجدول زمني محدّد لمواصلة العملية الدستورية في العراق، والذي ألغي وأصبح غير سارٍ بصدور دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥.

ثالثاً: التظاهر السلمي بموجب دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ:

يُعَدُّ هذا الدستور أوّل وثيقة دستورية في تاريخ التطوّر الدستوري في العراق صادق عليها الشعب عن طريق استفتاء عام، وهذا يُعتبر انعطافاً مهماً في تاريخ الحكم في العراق بانتقاله من الحكم التسلسلي شديد المركزية إلى تأسيس حكم دستوري تمثيلي برلماني^(٢٥١).

وقد اعترف المشرّع العراقي بموجب الدستور المذكور بحقّ التظاهر السلمي، وذلك عند حديثه عن الحريات التي يتمتع بها الشعب العراقي في الفصل الثاني من الباب الأوّل، إذ نصّت المادة (٣٨) منه على أن «تكفل الدولة بما لا يخلّ بالنظام العام والأداب: ...ثالثاً: حرية الاجتماع والتظاهر السلمي، وتنظم بقانون». وهذا يعني اعتراف المشرّع بصورة صريحة وواضحة بحرية التظاهر السلمي، بخلاف ما جاءت به الدساتير السابقة التي أشارت - كما رأينا - ضمناً لموضوع التظاهر السلمي. إلاّ أنّه نصّ على مسألة التقييد الذي تقوم به السلطة التنفيذية على الحقّ في التظاهر السلمي بقرار من رئيس الوزراء، وذلك من خلال قيامه بمنع إقامة التظاهر إلاّ بإذن مسبق على الرغم من أنّه لا يملك ذلك، علاوة على ذلك، فإنّ المشرّع العراقي قد أحال تنظيم هذا الحقّ للقانون، لأنّ القانون يسير في إطار الغاية والهدف من النصوص الدستورية، ولعلّ هذا الدستور يعطي مؤشراً واضحاً لتطوّر النصوص الخاصة بحقوق الإنسان عموماً، وحقّ التظاهر بشكل خاص، من بين الدساتير التي مرّت على الدولة العراقية ولو بشكل نسبي، ويؤخذ على المشرّع العراقي عدم سن قانون ينظّم حقّ التظاهر لغاية الآن، وإنّما طرح مشروع قانون حرية التعبير عن

^(٢٥١) علي يوسف الشكري وآخرون، دراسات حول الدستور العراقي، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، بغداد،

الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي، والذي لم يرَ النور بسبب القيود الواردة فيه لممارسة ذلك الحق، وما زال تحت قبّة البرلمان العراقي، ممّا يفقد العملية الديمقراطية العراقية أساساً مهماً، ولا سيّما أنّ تنظيم المظاهرات السلميّة ما زال يجري وفق أمر سلطة الائتلاف رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٣.

المبحث الثالث

السبل الدستوريّة والقانونية لحماية حقّ التظاهر السلميّ

لكي يمارس أفراد الشعب حقّ التظاهر السلميّ لا بدّ من أن تكون هناك حماية دستورية وقانونية تكفل حق ممارسته، وهذا يعني أنّه لا يكون لحقّ التظاهر السلميّ أيّ قيمة ما لم تتوافر ضمانات فعلية تؤكّده بشكل واضح، بحيث يستطيع الأفراد التمتعّ بذلك الحقّ المكفول لهم بموجب الدساتير والقوانين ذات الصلة، هذا من جانب، ومن جانب آخر تفرض تلك الحماية على الدولة الالتزام بالعمل على احترامه والمحافظة عليه وعدم المساس به، وذلك نتيجة لانتشار الأفكار الديمقراطية وما ينتج عنها من تغييرات وتقدّم في الفكر الاجتماعي والسياسي عند مختلف الأمم؛ لذا بات من الضروري توفير جملة من الضمانات تكون كفيلة بحماية حقّ التظاهر السلميّ. وتتمثّل تلك الضمانات بنوعين: ضمانات دستورية، و ضمانات قضائية، لكفالة حماية ممارسة ذلك الحقّ ضمن الأطر المشروعة. وعليه، سنتناول تلك الضمانات في المطلبين الآتيين:

المطلب الأوّل

الضمانات الدستورية لحماية حقّ التظاهر السلميّ

يشكّل الدستور أهمّ التشريعات الوطنية المعنيّة بحماية حقوق الإنسان والحريّات العامة للأفراد، باعتبار أنّه أسمى القوانين، ويضمّ المبادئ العامة التي تكفل الحقوق والحريات للأفراد، ويعدّ أداة موجهة للتشريعات الوطنية التي تضمن ممارسة هذا الحقّ أو جوهره. هذا يعني أنّ تلك الضمانات يراد بها مجموعة الوسائل التي تمكّن الإنسان من التمتعّ بالحقوق والحريّات المنصوص عليها في صلب الوثيقة الدستورية، وكذلك الوسائل التي تحمي هذه الحقوق من الانتهاك عن طريق إيجاد الضوابط القانونية التي تكون كفيلة بتوفير الحماية اللازمة لممارسة حقّ التظاهر السلميّ. وتتمثّل تلك الضمانات الدستورية بالدرجة الأولى في النصّ عليها في صلب الوثيقة الدستورية، إضافة إلى الضمانات الدستورية التي ينبغي توافرها في كلّ دولة لها دستور، والمتمثلة بمبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ سيادة القانون.

الفرع الأوّل

النصّ على حقّ التظاهر السلميّ في صلب الوثيقة الدستورية

تتمثل أهم ضمانات لحماية ممارسة حقّ التظاهر السلمي بالنصّ عليه في صلب الوثيقة الدستورية، والقصد من تضمين الدساتير لحقوق الأفراد وحرّياتهم هو إثبات وجود هذه الحقوق أصلاً، وتحديد مضامينها، لما يتمتع به الدستور من سموّ على مختلف القواعد القانونية، ومن أجل إضفاء مزيدٍ من الاحترام عليها^(٢٥٢)، إضافة إلى أنّ النصّ على حقّ التظاهر السلمي في القوانين العادية دون ذكره في الدستور، يجعل ممارسة ذلك الحق في حالة من عدم الثبات نتيجة للتغييرات التي يمكن أن تطرأ على القوانين العادية بخلاف ما تتطلبه الدساتير من شروط خاصة لتعديلها، إذ إنّ هناك اتفاقاً على أنّ غياب النصّ عليها بصورة صريحة في الدستور قد يتّخذ الحكام ذريعة لحرمان المواطن من التمتع بممارسة ذلك الحق بحجة عدم النصّ عليها^(٢٥٣).

لذلك نجد أنّ دساتير مختلف دول العالم، قد درجت على النصّ على حقّ التظاهر السلمي، بل إنّها أصبحت تتوسّع بالنصّ على كلّ الحقوق والحرّيات، حيث لا يوجد دستور إلّا وأورد فصلاً أو باباً لحقوق الإنسان وحرّياته، وهذا ما نصّ عليه المشرّع العراقي في المادة (٣٨) صراحة من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥. إضافة إلى ذلك، فإنّ النصّ على حقّ التظاهر السلمي في الوثيقة الدستورية لا يقصد منه المشرّع أن تكون ممارسة ذلك الحقّ بشكل مطلق دون تقييد، بل العكس إذ يتعيّن تنظيمها تشريعياً بغية المحافظة على النظام العام.

الفرع الثاني

مبدأ سيادة القانون (مبدأ المشروعية)

إنّ الغاية الأساسية من مبدأ المشروعية هي ضمان حقوق الأفراد وحرّياتهم، ومنها الحق في التظاهر السلمي؛ لأنّ الاحتكام إلى القواعد العامة يعمل على صون الحرّية وحفظ الحقوق، كما أنّه يوضّح للشعب تجاوزات السلطة^(٢٥٤)، لأنّ قيام السلطة التنفيذية بإصدار قواعد تقيد من ممارسة حقّ التظاهر السلمي، يؤدّي إلى تدخلها في أعمال السلطة التشريعية، وفي إزاء ذلك تفرض سيادة القانون نوعين من الالتزام على عاتق الدولة ولصالح المتظاهرين، الأول يتمثّل في قيام الدولة باتخاذ ما يلزم لضمان حقّ الأفراد في

^(٢٥٢) ميسون طه حسين، انحراف البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل،

٢٠٠٩، ص ٦٢.

^(٢٥٣) عبدالله صالح علي، الحقوق والحرّيات وضماناتها في ظل دستور جمهورية اليمن لسنة ١٩٩٠، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٥، ص ١٢٤.

^(٢٥٤) زهير شكر، النظرية العامة للقضاء الدستوري، ج ١، دار بلال، بيروت، ٢٠١٤، ص ١٩٨.

التظاهر السلمي، وتقديم ما يلزم للمواطنين لممارسة هذا الحق بسهولة تامة. والثاني يتمثل في عدم قيام الدولة بأي تصرف قانوني أو مادي من شأنه أن يباعد بين الأفراد وحقوقهم في التظاهر السلمي أو ينقص من هذا الحق^(٢٥٥).

ولما كان حق التظاهر السلمي مقرراً بنص دستوري في أغلب دساتير دول العالم، ومنها العراق في دستوره النافذ لسنة ٢٠٠٥، فإن أي خروج على هذا النص، وهو قائم سواء من قبل السلطة التشريعية أو التنفيذية، يُعدّ خرقاً لمبدأ المشروعية، ويمكن الطعن فيه بالطرق القضائية، وبالتالي إلغاء أي قانون أو قرار يتعارض مع ممارسة هذا الحق، وهذا بدوره يشكل ضماناً أساسية ومهمة لممارسته. ولأهمية مبدأ سيادة القانون ودوره الناجح في ضمان حق التظاهر السلمي بالإضافة إلى باقي الحقوق والحريات، فقد أشارت العديد من الدساتير إليه، ومنها دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥، وذلك بموجب المادة الخامسة منه التي نصّت على أنّ «السيادة للقانون...».

الفرع الثالث

مبدأ الفصل بين السلطات

تدور فكرة هذا المبدأ في جوهرها حول تنظيم العلاقة بين السلطات العامة المختلفة داخل الدولة من أجل منع استبداد السلطة، ورائد هذا المبدأ الفقيه (مونتسكيو) في كتابه الشهير (روح القوانين) الذي قسّم وظائف الدولة الأساسية إلى ثلاث وظائف: تشريعية، وتنفيذية، وقضائية. وذلك من أجل حماية الحرية وضمانها، وبحسب رأي الفقيه، إنّ السلطة توقف السلطة وتمنعها من أن تعتدي أو تتجاوز^(٢٥٦). وهذا يعني أنّ مبدأ الفصل بين السلطات يعدّ أحد ضمانات وسائل حرية التعبير عن الرأي، لأنّ كون جميع السلطات في جهة واحدة، فيه تقييد للحرية، فاجتماع وظيفة التشريع والتنفيذ والقضاء في يد شخص واحد أو هيئة واحدة يؤدي إلى إساءة استعمال السلطة، ومن ثمّ انتفاء حرية الأفراد، ولذا نجد أنّ غالبية دساتير الدول تنصّ على هذا المبدأ، إمّا صراحة كما هو الحال في دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥ النافذ، وذلك بموجب نصّ المادة (٤٧) منه، أو ضمناً عن طريق توزيع عمل السلطات في الدولة، ولا يكاد يوجد دستور يجمع هذه السلطات في يد هيئة واحدة، اللهم إلا إذا كان النظام المتّبع في الدولة دكتاتورياً أو استبدادياً.

المطلب الثاني

^(٢٥٥) رفعت عيد سيد، مرجع سابق، ص ٥٤.

^(٢٥٦) حميد حنون، الأنظمة السياسية، ط ٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١٢، ص ٦٥.

الضمانات القضائية لحماية حقّ التظاهر السلميّ

ينصرف معنى الضمانات القضائية في هذا المجال إلى فرض القضاء رقابته على السلطة التشريعية، وهي تمارس عملها التشريعي الذي يسمّى بالرقابة القضائية على دستورية القوانين، وكذلك فرض القضاء رقابته على السلطة التنفيذية فيما تصدره من قرارات وأوامر وتعليمات، والذي يسمّى رقابة القضاء الإداري على أعمال السلطة التنفيذية^(٢٥٧)، فلا يمكن الادّعاء بوجود حقّ التظاهر ما لم يكن ردّ الاعتداء عليه وضمان احترامه بيد سلطة قويّة ومؤثّرة متمنّعة بالحيدة والاستقلال، تكون متمثلة بالقضاء^(٢٥٨). هذا يعني أن للقضاء في مجال توفير الحماية اللازمة لحقّ التظاهر السلميّ أثراً مهماً وبالغاً، إذ يمنع التجاوزات التي قد تصدر من السلطتين التشريعية والتنفيذية، لأنّ السلطة التشريعية قد تخالف نصوص الدستور، وذلك بإصدارها قانوناً يقيد أو يهدر حق الأفراد في ممارسة حقّ التظاهر رغم النصّ عليه في صلب الوثيقة الدستورية، وفي هذه الحالة ينهض الدور البارز للقضاء، وذلك عن طريق الرقابة على دستورية القوانين. والحالة ذاتها في نطاق السلطة التنفيذية، وذلك في حال إصدارها قرارات غير مشروعة للحدّ من ممارسة حقّ التظاهر السلميّ من قبل الأفراد، وبذلك يمنح القانون للأفراد وغيرهم حقّ رفع دعوى قضائية للمطالبة بإلغاء مثل تلك القرارات المخالفة للقانون عن طريق القضاء الإداري^(٢٥٩).

وعليه، سنتناول في الفرعين الآتيين رقابة القضاء الدستوري والإداري بوصفهما الضمانات القضائية الكفيلة بحماية حقّ التظاهر السلميّ.

الفرع الأوّل

رقابة القضاء الدستوري في مجال توفير الحماية اللازمة لممارسة حقّ التظاهر السلميّ

يرادّ بالرقابة على دستورية القوانين التحقّق من مطابقة القوانين للدستور، ذلك لأنّ مبدأ سمو المادي للدستور يصبح شعاراً فارغاً من المضمون إذا كان ثمة انتهاك للمبادئ الدستورية، فالضمانة هنا سمو المادي للدستور الذي يفترض وجود هيئة قضائية يعود لها الحقّ بإبطال أو تعليق العمل بالقانون المخالف للدستور^(٢٦٠)، وبذلك يمنع القضاء الدستوري أيّ تجاوز على ممارسة حقّ التظاهر السلميّ، وذلك عن

^(٢٥٧) ثروت عبدالعال، الحماية القانونية للحريات العامة بين النص والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ١٨٩.

^(٢٥٨) المرجع نفسه، ص ١١٥.

^(٢٥٩) عمرو أحمد حسبو، حرية الاجتماع (دراسة مقارنة)، ط ١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩، ص ١٥٧.

^(٢٦٠) زهير شكر، مرجع سابق، ص ٤٣.

طريق حكمه بعدم دستورية أي قانون ينتهك الحق في ممارسة الحق في التظاهر السلمي، لكونه منصوصاً عليه في الدستور.

هذا يعني أنّ القضاء الدستوري يؤدي في الواقع دورين مهمين في حماية الحقوق والحريات، والتي يُعدّ التظاهر السلمي أبرز وسائلها، الأول وقائي، والثاني علاجي. فأما الدور الوقائي فيتمثل في عدّ وجود الرقابة القضائية خطاباً موجّهاً إلى السلطة التشريعية، مؤداه أنّ السلطة القضائية تراقب التشريعات التي تصدرها السلطة التشريعية المنظمة لممارسة حق التظاهر السلمي، لذا ينبغي عليها أن تحترم الدستور فيما تصدره من قوانين بهذا الخصوص، لأنّ القوانين يمكن أن تُعرض يوماً ما على المحاكم لتقرير مدى تطابقها أو تعارضها مع الدستور. وأما الدور العلاجي فإنّه يتمثل بأنّ الرقابة القضائية على دستورية القوانين تعدّ الوسيلة الناجحة في دفع تجاوز السلطة التشريعية على الدستور، وبفضل هذه الرقابة أصبح بإمكان المحاكم أن تستبعد من التطبيق أي قانون يتعارض مع النصّ الدستوري الذي يقرّر التظاهر السلمي، وذلك عن طريق إلغائه أو الامتناع عن تطبيقه^(٢٦١). وهذا ما أكدته المحكمة الاتحادية في أحد قراراتها، إذ جاء فيه «إنّ ممارسة الحريات المنصوص عليها في المادة (٣٨) من الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥ مقيّدة بشرط عدم الإخلال بالنظام العام والآداب...»^(٢٦٢).

يستنتج ممّا تقدّم أنّ الرقابة على دستورية القوانين كأحد الضمانات الكفيلة لحماية حقّ التظاهر السلمي تعتمد بشكل أساسي على مبدأ سموّ الدستور مقارنة بالتشريعات الأخرى، وأكثر من ذلك أنّ مسألة تلك الرقابة قد أوكلت بموجب الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥ إلى المحكمة العليا^(٢٦٣)، هذا يعني أنّ الرقابة على دستورية القوانين في العراق هي رقابة قضائية تكون كفيلة بحماية حق ممارسة التظاهر السلمي بوصفه حقاً من الحقوق التي يتمتع بها الأفراد بموجب الدستور النافذ.

الفرع الثاني

رقابة القضاء الإداري في مجال توفير الحماية اللازمة لممارسة حقّ التظاهر السلمي

^(٢٦١) زهير شكر، مرجع سابق، ٤٥.

^(٢٦٢) قرار المحكمة الاتحادية العليا ذي الرقم (٤٦/اتحادية/٢٠١١) في ٢٢/٨/٢٠١١.

^(٢٦٣) نصّت المادة (٩٣/أولاً) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥ على أن «تختص المحكمة الاتحادية العليا بما يأتي: أولاً الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة».

لا تقتصر الرقابة القضائية على ما تصدره السلطة التشريعية من قوانين تتعلق بحق التظاهر، وما يجب أن تكون عليه تلك القوانين من وجوب احترام النص الدستوري الذي يقرّر ذلك الحق وعدم انتهاكه أو الخروج عليه، وإنّما تمتدّ الرقابة القضائية إلى ما تصدره السلطة التنفيذية من قرارات أو تعليمات أو أوامر وما تتّخذه من إجراءات، إذ تعدّ هذه السلطة أشدّ سلطات الدولة تقييداً للمظاهرات، وذلك بحكم وظيفتها، وبما لديها من إمكانية كبيرة يمكن أن تمسّ الأفراد في مختلف جوانب حقوقهم، ومنها المظاهرات^(٢٦٤)، هذا، وإنّ جانباً من الفقه يرى أنّ سلطات الضبط الإداري في مجال الحقوق والحريات غير مطلقة بل مقيدة باستمرار^(٢٦٥).

لذلك، فإنّ سلطة الإدارة في مجال المظاهرات مقيدة، ويراقب القاضي الإداري الإجراء الضبطي، ومدى تناسبه مع أهمية الوقائع، كما يراقب أحياناً تقدير الإدارة لملاءمة إقدامها على التدخل أو عدم التدخل، كما يتحقّق من صحّة الوجود المادي للوقائع التي تطرقت إليها الإدارة، فضلاً عن فحص سلامة التكييف القانوني الذي أضفته الإدارة على الوقائع، وأيضاً فحص مدى التناسب بين الخطر الذي يلحق بالنظام العام وبين إجراء الضبط الذي اتّخذته الإدارة^(٢٦٦).

وجدير بالذكر، أنّ رقابة القضاء الإداري تختلف باختلاف النظام القضائي السائد في الدولة، إن كان نظاماً قضائياً موحّداً أو كان نظاماً قضائياً مزدوجاً. ففي العراق، وبالنظر للتعديلات التي طرأت على قانون مجلس شوري الدولة، والتي كان آخرها قانون رقم (٧١) لسنة ٢٠١٧ الذي تمّ بموجبه إنشاء مجلس الدولة الذي حلّ محلّ مجلس شوري الدولة، نجد أنّ أحكام محكمة القضاء الإداري العراقي جاءت خالية من أحكام تخصّ حق التظاهر منذ تأسيس القضاء الإداري المستقلّ في عام ١٩٨٩، ويعود السبب في ذلك إلى أسباب عديدة، أبرزها حداثة هذه المحكمة، فضلاً عن محدودية اختصاصها بالنظر لكون الفقرة الخامسة من البند الثاني من المادة السابعة قد نصّت على أن «تختص محكمة القضاء الإداري بالنظر في صحّة الأوامر والقرارات الإدارية التي تصدر من الموظفين والهيئات في دوائر الدولة والقطاع العام بعد نفاذ هذا القانون الذي يعين مرجعاً للطعن فيها»، والأكثر من ذلك أنّ الفقرة الخامسة من المادة ذاتها قد استثنت من اختصاص هذه المحكمة كلّاً من أعمال السيادة والقرارات الإدارية التي تتّخذ تنفيذاً لتوجيهات رئيس

^(٢٦٤) حسين محمد سكر، مرجع سابق، ص ١٧٠.

^(٢٦٥) سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، ط٥، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٠، ص ٧٦.

^(٢٦٦) عمرو أحمد حسبو، مرجع سابق، ص ١٥٨ وما بعدها.

الجمهورية، والقرارات التي رسم القانون طريقاً للتظلم فيها أو الاعتراض عليها أو الطعن فيها^(٢٦٧). على الرغم من أن الدستور النافذ لسنة ٢٠٠٥، قد ألغى أي قيد تشريعي على ولاية القضاء، إذ نصّت المادة (١٠٠) منه على أن «يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من الطعن».

يستنتج مما سبق، أن القضاء الإداري في العراق يبقى حبيس النصوص التشريعية التي تقيد من دوره الفاعل في توفير الحماية اللازمة لممارسة حق التظاهر السلمي. وكان الأجدر بالمشرع العراقي إعطاء القضاء الإداري الصلاحية الواسعة للنظر في القضايا التي تتعلق بالمظاهرات، لا إبقاءه حبيس النصوص التشريعية.

الخاتمة

بعد الانتهاء من دراسة موضوع (الحماية الدستورية والقانونية لحق التظاهر السلمي في العراق) تبين لنا أن حق التظاهر السلمي من وسائل التعبير عن الرأي، وهو من الحقوق الأساسية الواردة في الدساتير والقوانين العراقية، سواء التي كانت قبل عام ٢٠٠٣ أم بعده، فضلاً عن المواثيق الدولية المنظمة لذلك الحق، ومفاد ذلك أن للفرد حرية ممارسته، إلا أن هذه الحرية ليست مطلقة إنما مقيدة بقيود.

وقد توصل البحث إلى جملة من النتائج والمقترحات، والتي يمكن إجمالها فيما يأتي:

أولاً: النتائج:

١- إن التظاهر السلمي، بوصفه حقاً من الحقوق الأساسية التي يتمتع بها الإنسان، يشغل حيزاً مهماً في صلب الدساتير التي أقرتها معظم دساتير العالم وإعلانات الحقوق والمواثيق والاتفاقيات الدولية، ولم يقف المشرع الدستوري عند حد الإقرار الدستوري لذلك الحق، بل عمل على كفالاته واحترامه، إلا أن حرية التظاهر السلمي ليست حرة مطلقة، وإنما مقيدة.

٢- وجود آثار خطيرة أغفلها المشرع الدستوري العراقي في صلب دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥، إذ إنه نصّ على مسألة التقييد الذي تقوم به السلطة التنفيذية على الحق في التظاهر السلمي بقرار من رئيس الوزراء، وذلك من خلال قيامه بمنع إقامة التظاهر إلا بإذن مسبق على الرغم من أنه لا يملك ذلك.

^(٢٦٧) المادة (٧) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩.

٣- إن دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥، قيّد أساس حرية التظاهر السلمي بقيدين خطيرين، هما: الآداب العامة، والنظام العام. وهذان القيذان يُعدّان أساساً مهماً للحدّ من حرية التظاهر التي كفلتها الدساتير والقوانين المكّمة لها فضلاً عن المواثيق الدولية، علماً بأنّ هناك نوعاً من الغموض أو سوء الفهم لمفهوم النظام العام، الأمر الذي يجعل تحديد ما يُعتبر من النظام العام من عدمه مسألة تقديرية بيد السلطة التنفيذية.

٤- هناك قصور تشريعيّ يتبلور في عدم تنظيم المشرّع العراقي لحرية التظاهر السلمي بقانون، يحدّد سبل ممارسة هذه الحرية بشكل مفصّل، والقيود التي يجب التقيّد بها. هذا يعني أنّه ينبغي الاعتماد على أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٣، على الرغم من أنّ هذا الأمر قد جاء بلغة غير دقيقة من ناحية الصياغة القانونية، فضلاً عن تعليقه العمل بالمواد القانونية العقابية (٢٢٠-٢٢٢)، الواجب اتباعها في حالة ما إذا تمّ الخروج عن المبدأ العام للتظاهرات المنصوص عليها في قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدّل.

ثانياً: المقترحات:

هذا، وفي ظلّ النتائج التي توصّل إليها البحث، يمكن للباحث اقتراح ما يأتي:

١- دعوة المشرّع العراقي إلى تشريع قانون ينظّم حقّ التظاهر السلمي، إذ إنّ المشرّع الدستوري قد أورد ذلك الحقّ في المادة (٣٨/ج) من دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥، تاركاً تشريع القانون الخاص به إلى السلطة التشريعية لتشريع وإقراره، وهذا القانون يعالج ممارسة تلك الحرية من خلال الواقع التطبيقي لها، ولضرورة الإحاطة بالتنظيم العام لتلك الحرية.

٢- دعوة المشرّع العراقي إلى إلغاء العمل بنصوص أمر سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٣، حال تشريع القانون الذي ينظّم حقّ التظاهر السلمي، نظراً للقصور التشريعي الواضح في نصوص الأمر المذكور، فضلاً عن عدم تناوله أحكام ممارسة ذلك الحق بصورة مفصّلة وواضحة، إضافة إلى وجوب ألا يتعارض إصدار هذا التشريع مع مبادئ الديمقراطية المتفق عليها دولياً، والعراق واحد من هذه الدول.

٣- ضرورة وضع ضمانات حقيقية وموضوعية ومستقلة بذاتها، تكفل ممارسة الحقوق المدنية والسياسية، والتي من بينها ممارسة حقّ التظاهر السلمي.

٤- من الضروري أن تكون التظاهرات سلمية وخالية من أعمال العنف أو التخريب للأموال العامة أو الخاصة، مع عدم رفع الشعارات التي تثير النعرات الطائفية أو العرقية أو غيرها، وفي حالة عدم الالتزام بذلك من قبل المتظاهرين يجب على السلطات الأمنية الاتصال باللجان المنظمة لها لإنهاء ذلك، إضافة إلى ضرورة أخذ الاحتياطات الضرورية لمنع تعارض وتقاطع المظاهرة مع حركة المواطنين والمركبات وغيرها، بغية عدم تعطيل دوائر الدولة لتأدية مهامها وواجباتها؛ أي: المحافظة على ديمومة واستمرارية عمل المرافق العامة.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب:

- ١- أحمد حافظ نجم، حقوق الإنسان بين القرآن والإعلان، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٨٣.
- ٢- أمل محمد حمزة، حق الإضراب والتظاهر في النظم السياسية المعاصرة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢.
- ٣- أمير فرج يوسف، جرائم قتل الثوار المتظاهرين وتعذيبهم، ط١، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، مصر، ٢٠١٧.
- ٤- ثروت بدوي، القانون الإداري، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٣.
- ٥- ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.
- ٦- ثروت عبد العال، الحماية القانونية للحريات العامة بين النص والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
- ٧- جابر جاد نصار؛ نبيلة عبد الحليم، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
- ٨- جون. أس جيسون، معجم قانون حقوق الإنسان العالمي، ترجمة سمير عزت نصار، دار النسر، عمان، الأردن، ١٩٩٩.
- ٩- حسني الجندي، جرائم الاجتماعات العامة والمظاهرات والتجمهر، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢.
- ١٠- حميد حنون، الأنظمة السياسية، ط٢، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١٢.
- ١١- خضر خضر، المدخل إلى الحريات والحقوق، ط٢، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، ٢٠٠٥.
- ١٢- رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق، ط١، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤.
- ١٣- رفعت عيد سيد، حرية التظاهر وانعكاس طبيعتها على التنظيم القانوني في جمهورية مصر العربية، دراسة تحليلية نقدية، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.
- ١٤- رياض عزيز هادي، حقوق الإنسان (تطورها، مضامينها، حمايتها)، العاتك للكتاب، القاهرة، ٢٠١١.
- ١٥- زهير شكر، النظرية للقضاء الدستوري، ج١، دار بلال، بيروت، ٢٠١٤.
- ١٦- ساجر ناصر حمد، حقوق الإنسان وحياته السياسية في الإسلام والنظم العالمية، ط١، دار الكتب العلمية، بيروت، ٢٠٠٥.
- ١٧- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، ط٥، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٩٠.
- ١٨- سهيل حسين الفتلاوي، حقوق الإنسان، ط١، دار الثقافة، عمان، الأردن، ٢٠١٢.
- ١٩- السيد عبد الحميد فودة، حقوق الإنسان، دار الفكر العربي، القاهرة، ٢٠٠٦.
- ٢٠- صالح علوان ناصر النائي، حق التظاهر السلمي، ط١، دار السنهوري، بيروت، ٢٠١٦.
- ٢١- عبدالحفيظ الشيمي، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠١.

- ٢٢- عبد الكريم علوان، حقوق الإنسان، ط٢، ج٣، دار الثقافة، عمان، الأردن، ٢٠١١.
- ٢٣- عروبة جبار الخزرجي، القانون الدولي لحقوق الإنسان، ط٢، دار الثقافة، عمان، الأردن، ٢٠١٢.
- ٢٤- عصام الدبس، النظم السياسية، ج٦، الحقوق والحريات العامة، ط٢، دار الثقافة، عمان، الأردن، ٢٠١١.
- ٢٥- علي يوسف الشكري وآخرون، دراسات حول الدستور العراقي، مؤسسة آفاق للدراسات والأبحاث العراقية، بغداد، ٢٠٠٨.
- ٢٦- عمرو أحمد حسبو، حرية الاجتماع (دراسة مقارنة)، ط١، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.
- ٢٧- كريم يوسف كشاكش، الحريات العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧.
- ٢٨- محمد أحمد فتح الباب، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٩.
- ٢٩- محمد الطيب عبداللطيف، نظام الترخيص والإخطار في القانون المصري، مطبعة دار التأليف، القاهرة، ١٩٧٥.
- ٣٠- محمد أنس قاسم جعفر، الموظف العام وممارسة العمل النقابي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦.
- ٣١- محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية والقانون الدستوري، دون دار نشر، ١٩٩٩.
- ٣٢- محمد بكر قباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، دون سنة نشر.
- ٣٣- محمد ثامر، حقوق الإنسان السياسية، ط١، الكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٣.
- ٣٤- محمد ماهر أبو العينين، تطور قضاء الالغاء ودور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٩.
- ٣٥- محي أحمد شوقي، الجوانب الدستورية لحقوق الإنسان، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٦.
- ٣٦- نعيم عطية، النظرية العامة للحريات الفردية، ط١، الكتبة العربية، القاهرة، ١٩٦٥، ص٢٤٩.
- ٣٧- وليم دوغلاس، حقوق الشعب، ترجمة مكرم عطية، المكتبة الأهلية، بيروت، دون سنة نشر.

ثانياً: الرسائل والأطاريح:

- ١- أركان عباس الخفاجي، الحق في حرية التظاهر السلمي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠١٣.
- ٢- أفكار عبدالرزاق عبدالسميع، حرية الاجتماع (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٢.
- ٣- حسين محمد سكر، حرية الاجتماع، (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة النهدين، ٢٠٠٦.
- ٤- عبدالله صالح علي، الحقوق والحريات وضماناتها في ظل دستور جمهورية اليمن لسنة ١٩٩٠، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٥.
- ٥- عيسى تركي خلف، أساليب الضبط الإداري وعلاقتها بالحريات العامة، أطروحة دكتوراه، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة، ٢٠١١.
- ٦- فريدة حموم، الأمن الإنساني وحقوق الإنسان، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة الجزائر، ٢٠٠٣.
- ٧- ميسون طه حسين، انحراف البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بابل، ٢٠٠٩.
- ٨- نوزاد أحمد ياسين الشواني، مسؤولية المتظاهرين الجنائية عن المظاهرات غير المشروعة (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، كلية القانون والعلوم السياسية، جامعة كركوك، ٢٠١٤.

ثالثاً: البحوث والدوريات والمقالات:

- ١- جاك روبير، التظاهر في الشارع، بحث منشور في مجلة القانون العام وعلم السياسة، العدد الرابع، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ٢٠٠٦.
- ٢- سامر حميد سفر؛ قتادة صالح فنجان، الضمانات القانونية لحق التظاهر (دراسة مقارنة)، بحث منشور في مجلة جامعة ذي قار، المجلد ١١٠، العدد (٤٠)، ٢٠١٦.
- ٣- سعد عصفور، حرية الاجتماع في إنجلترا وفرنسا ومصر، بحث منشور في مجلة مجلس الدولة، السنة الثالثة، ١٩٥٢.
- ٤- شمخي جبر، الضمانات الدستورية لحرية الرأي والتعبير في الدساتير العراقية، بحث منشور في مجلة الحوار المتمدن، العدد (١٨٤٧)، ٢٠٠٧.
- ٥- علاء إبراهيم محمود الحسيني، حرية الاعتصام في العراق، بحث منشور في شبكة النبا المعلوماتية على الموقع الإلكتروني <http://www.marocdroit.com>.
- ٦- نادر شافي، الإضراب في قانون العمل اللبناني، مقال منشور في مجلة الجيش، العدد (٢٥٢)، يونيو، ٢٠٠٦.

رابعاً: الدساتير والقوانين والمراسيم:

- ١- أمر سلطة الائتلاف المؤقت رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٣ في العراق.
- ٢- دستور جمهورية العراق النافذ لسنة ٢٠٠٥.
- ٣- دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٥٨.
- ٤- دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٦٤.
- ٥- دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٦٨.
- ٦- دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٧٠.
- ٧- قانون الاجتماعات العامة الفرنسي الصادر في العام ١٨٨١.
- ٨- قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات العراقي رقم (١١٥) لسنة ١٩٥٨ الملغى.
- ٩- قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات الفرنسي لسنة ١٩٢٧.
- ١٠- قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات المصري رقم (١٤) لسنة ١٩٢٣.
- ١١- القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.
- ١٢- قانون التجمهر في مصر رقم (١٠) لسنة ١٩١٤.
- ١٣- قانون العقوبات العراقي رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ المعدل.
- ١٤- قانون العمل النافذ في العراق رقم (٣٧) لسنة ٢٠١٥.
- ١٥- قانون المرور العراقي الصادر بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقت رقم (٨٦) لسنة ٢٠٠٤.
- ١٦- قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١ المعدل.
- ١٧- قانون تنظيم الحق في الاجتماعات العامة والموكب والتظاهرات السلمية في مصر رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣.
- ١٨- قانون تنظيم المظاهرات في إقليم كردستان العراق رقم (١١) لسنة ٢٠١٠.
- ١٩- مرسوم الاجتماعات العامة والمظاهرات رقم (٢٥) لسنة ١٩٥٤.
- ٢٠- المرسوم بقانون لسنة ١٩٣٥ والخاص بحفظ النظام في الاجتماعات العامة والمظاهرات في فرنسا.
- قانون مجلس شوري الدولة العراقي رقم (١٠٦) لسنة ١٩٨٩.