



المركز المصرى
للحقوق الاقتصادية والاجتماعية

السيد المستشار / نائب رئيس مجلس الدولة، ورئيس محكمة القضاء الإداري
تحية طيبة وبعد ،،،،
مقدمه لسيادتكم كلاً من:

1- خالد علي عمر المحامى بالنقض، والمقيم 2149 زهراء مدينة نصر الحى العاشر- القاهرة.
ومحله المختار مقر المركز المصرى للحقوق الاقتصادية والاجتماعية الكائن 1 شارع سكة الفضل
- خلف حلوانى العبد بشارع طلعت حرب - القاهرة

ضد

"بصفته"

السيد/ وزير الداخلية

" بصفته "

السيد/ مساعد وزير الداخلية لقطاع أمن القاهرة

الموضوع

فوجئ الطاعن بصدور عدد الوقائع المصرية رقم 10 تابع (أ) والصادر فى 12 يناير 2017 متضمناً قرار وزارة الداخلية - قطاع أمن القاهرة رقم 37 لسنة 2017 بتحديد الحرم الآمن للمواقع الحيوية والمرافق العامة بنطاق محافظة القاهرة، وذلك بعد الإطلاع على القانون 42 لسنة 1967 بشأن التفويض فى الإختصاصات، والقانون 109 لسنة 1971 بشأن هيئة الشرطة، والقانون 43 لسنة 1979 بشأن نظام الإدارة المحلية، وقرار رئيس الجمهورية بالقانون 107 لسنة 2013 بتنظيم الحق فى الاجتماعات العامة

والمواكب والتظاهرات السلمية، وبناء على التنسيق مع محافظ القاهرة، وبالإحالة لأعمال اللجنة الأمنية المنعقدة بتاريخ الأربعاء الموافق 2017 /1/11 لتحديد المسافة المناسبة كحرم آمن لجميع المنشآت الهامة والحيوية والدبلوماسية بنطاق محافظة القاهرة، حيث نصت المادة الأولى على:

"تحدد مسافة 800 متر (ثمانمائة متر) حرماً آمناً من جميع الإتجاهات المحيطة بالمقار الرئاسية، والمجالس النيابية ، ومقار المنظمات الدولية والبعثات الدبلوماسية الأجنبية والمنشآت الحكومية والعسكرية والأمنية والرقابية، ومقار المحاكم والنيابات والمستشفيات والمطارات والمنشآت البترولية والمؤسسات التعليمية والمتاحف والأماكن الأثرية وغيرها من المواقع الحيوية والمرافق العامة فى نطاق محافظة القاهرة" فى حين نصت المادة الثانية على:

" ينشر هذا القرار فى الوقائع المصرية، ويلغى كل ما يخالفه، ويعمل به من اليوم التالى لنشره"

وتم توقيع القرار من المطعون ضده الثانى مساعد وزير الداخلية لقطاع أمن القاهرة اللواء خالد عبد العال

وحيث أن الطاعن حاصل على حكم قضائى ببطلان اتفاقية ترسيم الحدود البحرية بين مصر السعودية، والتي تضمنت التنازل عن جزيرتى تيران وصنافير للسعودية، وبالرغم من عدم صدور حكم من الإدارية العليا بإلغاء حكم القضاء الإدارى بل إن الإشكال فى التنفيذ الذى أقامته هيئة قضايا الدولة قضى برفضه، وفوجيء الطاعن بقيام مجلس الوزراء رغم هذه الأحكام واجبة النفاذ بعقد اجتماع يوم الخميس الموافق 29 ديسمبر 2016 والموافقة على الاتفاقية المقضى ببطلانها، وإرسالها لمجلس النواب، كما أن الطاعن شأنه شأن ملايين المصريين يعارض السياسات الاقتصادية التى اتبعتها السلطة التنفيذية، وأدت لإنهيار القوة الشرائية للجنه وانهيار قيمته أمام كافة العملات الأجنبية، مما أدى لموجة غلاء لا طاقة له وللملايين المصريين بتحملها، وكان يعترزم إتخاذ الإجراءات القانونية للتظاهر أمام مجلس الوزراء ومجلس النواب إحتجاجا على السياسة الاقتصادية وإهدار أحكام القضاء، إلا أن الطاعن فوجيء بالقرار الطعين والذى يترتب عليه حرمانه من التظاهر أمام هذه الجهات بزعم وضع حرم آمن لها تنفيذاً للمادة 14 من القرار بقانون 107 لسنة

2013

فالقرار الطعين يُحرم التجمع السلمى أو التظاهر فى محيط قدره 800 متر حول مجلسى الوزراء والنواب (فالتظاهر فى شمال هذه الجهات يكون على كورنيش النيل أمام السفارة الانجليزية أو فندق شبرد، والتظاهر جنوب هذه الجهات يكون بميدان عابدين، وشرق هذه الجهات يكون أمام مستشفى القصر العينى، والتظاهر غرب هذه الجهات يكون بميدان طلعت حرب) وجميعها مسافات تعجيزية، وفى مضمونها هى تصادر الحق فى التجمع السلمى أو التظاهر أمام هذه الجهات، وتتضمن غلوا بيناً وعمدياً فى التقدير حيث استغل مصدر القرار ما منحه النص التشريعى من رخصة تحديد الحرم الأمن بالتنسيق مع المحافظ ليضع هذا القيد الذى يناهض الضمانات الدستورية، ويخالف مقاصد التشريع، الأمر الذى دفع الطاعن لإقامة الطعن المائل، لوقف تنفيذ القرار الطعين بصفة مستعجلة، وفى الموضوع بإلغاء القرار الطعين، وذلك للأسباب التالية:

أولاً: الإطارين الدستورى والقانونى للنزاع:

(أ) دستور 2014

المادة (1)

"جمهورية مصر العربية دولة ذات سيادة، موحدة لا تقبل التجزئة، ولا ينزل عن شيء منها، نظامها جمهوري ديمقراطي، يقوم على أساس المواطنة وسيادة القانون....."

المادة (4)

"السيادة للشعب وحده، يمارسها ويحميها، وهو مصدر السلطات، ويصون وحدته الوطنية التي تقوم على مبادئ المساواة والعدل وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، وذلك على الوجه المبين فى الدستور."

المادة (5)

"يقوم النظام السياسي على أساس التعددية السياسية والحزبية، والتداول السلمى للسلطة، والفصل بين السلطات والتوازن بينها، وتلازم المسئولية مع السلطة، واحترام حقوق الإنسان وحرياته، على الوجه المبين فى الدستور."

المادة (53)

"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"

المادة (65)

"حرية الفكر والرأي مكفولة. ولكل إنسان حق التعبير عن رأيه بالقول، أو الكتابة، أو التصوير، أو غير ذلك من وسائل التعبير والنشر."

المادة (73)

"المواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة، والمواكب والتظاهرات، وجميع أشكال الاحتجاجات السلمية، غير حاملين سلاحاً من أي نوع، بإخطار على النحو الذي ينظمه القانون.
وحق الاجتماع الخاص سلمياً مكفول، دون الحاجة إلى إخطار سابق، ولا يجوز لرجال الأمن حضوره أو مراقبته، أو التنصت عليه."

المادة (85)

"لكل فرد حق مخاطبة السلطات العامة كتابة وبتوقيعه، ولا تكون مخاطبتها باسم الجماعات إلا للأشخاص الاعتبارية."

المادة (87)

"مشاركة المواطن في الحياة العامة واجب وطني ،....."

المادة (206)

"الشرطة هيئة مدنية نظامية، في خدمة الشعب، وولاؤها له، وتكفل للمواطنين الطمأنينة والأمن، وتسهر على حفظ النظام العام، والآداب العامة، وتلتزم بما يفرضه عليها الدستور والقانون من واجبات، واحترام حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وتكفل الدولة أداء أعضاء هيئة الشرطة لواجباتهم، وينظم القانون الضمانات الكفيلة بذلك."

(ب) القرار بقانون 107 لسنة 2013:

نصت الادة 14 على "يحدد وزير الداخلية بقرار منه بالتنسيق مع المحافظ المختص حرماً أمنياً أمام المواقع الهامة كالمقار الرئاسية، والمجالس النيابية ، ومقار المنظمات الدولية والبعثات الدبلوماسية الأجنبية، والمنشآت الحكومية، والعسكرية، والأمنية، والرقابية، ومقار المحاكم والنيابات، والمستشفيات، والمطارات، والمنشآت البترولية، والمؤسسات التعليمية، والمتاحف والأماكن الأثرية، وغيرها من المواقع الحيوية والمرافق العامة.

ويحظر على المشاركين فى التظاهرة تجاوز نطاق الحرم المنصوص عليه فى الفقرة السابقة"

ثانياً: القرار يعصف بالضمانات الدستورية للحق فى التجمع السلمى والتظاهر وحرية الرأى والتعبير وكون الشعب مصدر السلطات:

نص دستور 2014 صراحة على كفالة حق المواطنين فى تنظيم الاجتماعات العامة، والمواكب والتظاهرات، وجميع أشكال الاحتجاجات السلمية، شريطة ألا يكونوا حاملين سلاحاً من أي نوع، وأن يتم الإخطار على النحو الذي ينظمه القانون، لكنه منذ صدور الدستور عمدت السلطة التنفيذية لتفريغ هذا النص من مضمونه، وتمكين الداخلية دون سند من الدستور من تحويل الإخطار إلى ما يشبه الترخيص والإذن حيث أتاح لها إلغاء التظاهرة المخطر عنها أو تغيير مكانها أو خط سيرها أو مواعدها، بزعم توافر معلومات لديها بأخطار تهدد الأمن العام من تلك التظاهرة، وهو ما دفعنا للجوء لمجلس الدولة المصرى، ودفعنا فى نزاع منظور أمامه بعدم دستورية المادة 10 من القرار بقانون 107 لسنة 2013، والذي أصدره رأس السلطة التنفيذية آن ذاك، وهو المستشار عدلى منصور حيث منحت تلك المادة للداخلية هذه الرخصة على نحو أهدر نصوص الدستور، فصرح لنا القضاء الإدارى بالطعن بعدم دستورية هذه المادة، وبالفعل اتخذنا إجراءات الطعن أمام الدستورية، والتي حكمت بتاريخ 3 ديسمبر 2016 فى دعوانا 160 لسنة 36 ق د بعدم دستورية الفقرة الأولى من المادة العاشرة من القرار بقانون 107 لسنة 2013، وبسقوط الفقرة الثانية من ذات المادة، ثم عاد المطعون ضدهم عبر القرار الطعين ليحاولوا مرة أخرى تفريغ حق التظاهر من جوهره ويضعوا قيود وعراقيل تتال من جوهر الحق فى التظاهر من خلال هذا القرار الطعين عبر تحديد مسافات مغالى فيها كحرم آمن للتظاهر أمام الأماكن الحيوية والحكومية على النحو المحدد بالقرار

الطعين حيث وضع نطاقاً تعجيزياً بلغ 800 متر كحرم آمن من جميع الإتجاهات المحيطة بتلك المقار بمعنى حظر التظاهر نهائياً في هذا النطاق فقد ساوى القرار بين جميع الجهات خاصة رغم أن أغلب الجهات لا يوجد أمامها مسافة فراغ تتجاوز الـ 100 متر، وهو ما يعنى استحالة التظاهر أمام هذه الجهات، حتى تتحقق المسافة المنصوص عليها بالقرار الطعين.

فالحق في التظاهر لا يعنى فقط إتاحة الحق للمتظاهرين بالتظاهر في مكان ما ، بل إن أركان هذا الحق لا تكتمل إلا بكفالة حق المتظاهرين في اختيار مكان التظاهرة، ووقتها، وطريقتها، فليس التجمع في حد ذاته هو الهدف الوحيد من التظاهرة لكن المكان، وطريقة التظاهرة، ووقتها، أهداف لا تتفصل عن التجمع، ومن مجمل هذه الأهداف يعبر المتظاهرين عن آرائهم، ويبلغوا رسالتهم، وبالتالي يجب أن يكون الحرم الآمن الذي لا يجوز التظاهر فيه أمام الجهات الحيوية أو الحكومية حرماً منطقياً يوازن بين عدم تعطيل العمل بهذه الجهة، وبين كفالة حق التظاهر في نطاق هذا المكان كأن تكون التظاهرة مباحة على الرصيف المقابل لهذه الجهة.

فقد جاء قضاء المحكمة الأوروبية معزراً لحق الأفراد المتعلق بالتجمع السلمي في اختيار توقيت التجمع ومكانه وطريقته، فأكدت المحكمة أن حق التجمع السلمي يشمل حق الأفراد في حرية اختيار وقت ومكان وطريقة التجمع.

‘...the right to freedom of assembly includes the right to choose the time, place and modalities of the assembly’¹

أن حق التظاهر السلمي قد يكون أحد صور الحق الدستوري الخاص بحرية الرأي والتعبير إلا إنه (قولاً واحداً) لا يعد جزء منه، بل هو جزء من حق التجمع السلمي وأحد صورته، كما نود التأكيد على أن العكس هو الصحيح، في كون الحق الدستوري المتعلق بحرية الرأي والتعبير هو مجرد جزء من التجمع السلمي الذي يشمل ممارسة الحق الدستوري المتعلق بحرية الرأي والتعبير (بصورة جماعية من المشاركين بالتظاهرة السلمية) **عن طريق الوجود المادي في المجال العام.** وبالتالي فحرية الرأي والتعبير كحق دستوري (بجانب كلاً من الوجود المادي في المجال العام وممارسة ذلك بشكل جماعي) تعد جزء من حق التظاهر السلمي (بكونه أحد صور حق التظاهر السلمي). والعلة من هذا الإيضاح هو بيان أن الجانب المتعلق

¹ Sáska v. Hungary (2012) Violation of Art.11

بحرية الرأي والتعبير ليس الجانب الوحيد المستحق للحماية بموجب الحق الدستوري، بل أيضا الجانب المتعلق بالوجود المادي والممارسة الجماعية للحق في التظاهر كحق دستوري الدستوري، لما في ذلك من أثر على طرق منع وتقييد (بالنقل أو التأجيل أو تغيير المسار) التظاهرة السلمية.²

ومن هنا تجدر الإشارة إلى وجوب النظر للفقهاء والقانون المقارن

فقد جاء قضاء المحكمة الأوروبية معزراً لحق الأفراد المتعلق بالتجمع السلمي في اختيار توقيت التجمع ومكانه وطريقته، فأكدت المحكمة أن حق التجمع السلمي يشمل حق الأفراد في حرية اختيار وقت ومكان وطريقة التجمع.

‘...the right to freedom of assembly includes the right to choose the time, place and modalities of the assembly’³

فقد أكد المجلس الدستوري الفرنسي على الشكل الجماعي المكون لحق التجمع السلمي، وأوضح الحاجة لحماية تلك الطبيعة الجماعية تحديداً، كما أقرت المحكمة الدستورية بألمانيا أنه يجب التأكيد على التواجد المادي بالمجال العام كأحد أهم الخصائص المتعلقة بحق التجمع السلمي، والتأكيد على أن ممارسة حق التجمع السلمي تنطوي على رغبة المتظاهرين بالتعبير عن طريق التواجد المادي بالأماكن العامة دون غيره من أشكال التعبير. من هنا يجب التأكيد على أن التواجد المادي بالأماكن العامة يجب أن يلزمه حماية دستورية في نطاق الحماية المقررة لحق التظاهر السلمي.⁴⁵

التعبير الجماعي و التواجد المادي بالأماكن العامة قد يشكلا إضطراب لشكل الحياة العامة، في شكل تعطيل المرور لبعض الوقت (على افتراض كون المرور بمصر -وفي القاهرة تحديداً كأكبر المدن ازدحاماً في العالم- في حالة انسياب دائم لا يعطل صفوفها إلا ممارسة حق التظاهر السلمي)، إلا أن ذلك الاضطراب هو جزء أصيل لا ينفصل عن ممارسة حق التجمع السلمي، بل إن لذلك الاضطراب أهمية في شكل التعبير

² راجع دراسة المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية- الحق في التجمع والمعايير الدولية المادتين 8 و10 نموذجاً- اعداد الباحث إسلام خليفة

³ Sáska v. Hungary (2012) Violation of Art.11

⁴ راجع دراسة المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية- الحق في التجمع والمعايير الدولية المادتين 8 و10 نموذجاً- اعداد الباحث إسلام خليفة

⁵ Orsolya Salat, *From the Mass Mind to Content Neutrality; Freedom of assembly in a Comparative Perspective*, p. 98, 2013.

وهو ما يميز حق التجمع السلمي عامة وحق التظاهر السلمي خاصة عن حرية الرأي و التعبير كحق دستوري،⁶ وفي هذا المعنى أكد الفقه الدستوري المقارن أن للاضطراب الناشئ عن ممارسة حق التجمع السلمي هو جزء متاصل يتأتى مع ممارسة الحق ولا ينفصل عنه (وإن كان ينعكس بدرجات مختلفة تختلف باختلاف عوامل منها عدد المشاركين في التجمع السلمي وشكله في كونه وقفة أم مسيرة)، فذلك الاضطراب هو ما يجذب انتباه السلطة و الجمهور معاً للرسالة المنشود عرضها من التظاهرة السلمية أو التجمع السلمي.⁷

قد تعرضت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان لفكرة الاضطراب الناشئ عن ممارسة حق التجمع السلمي في قضائها، فقضت المحكمة في قضاء مستقر لها أن: أي تظاهرة في المجال العام سيتمخض عنها درجة معينة من الاضطراب في الحياة العادية، وذلك يشمل الاضطراب في حركة المرور، وطالما أن المشاركين لم يقوموا بأي أعمال عنف فمن المهم على السلطات العامة أن تظهر قدر من الاحتمال تجاه الاضطراب الناشئ عن تلك التظاهرات السلمية.

“Any demonstration in a public place may cause a certain level of disruption to ordinary life, **including disruption of traffic**, and where demonstrators do not engage in acts of violence it is important for the public authorities to show a **certain degree of tolerance** towards peaceful gatherings”⁹

تهدف ممارسة حق التجمع السلمي عامة وحق التظاهر خاصة التأثير على الرأي العام مستندةً في ذلك للتواجد المادي بالمجال العام والمشاركة الجماعية، وهو ما ينضج بشغف وتفان للمشاركين بتلك التظاهرات السلمية تجاه الهدف المشترك من التظاهرة السلمية، ذلك الشغف والتفان والاجتماع على هدف

⁶ The Right to Protest and low-level of criminality legislation related to public disorder, Islam Khalifa, 2015.

راجع دراسة المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية- الحق في التجمع والمعايير الدولية المادتين 8 و10 نموذجاً- اعداد الباحث إسلام خليفة

⁸ Tabatha Abu El-Haj, *All Assemble: Order and Disorder in Law, Politics and Culture*, p.1032, Journal of Constitutional Law, 2014.

⁹ *Ashughyan v Armenia*, 2008 at para.90; *Balcik v Turkey*, 2007 at para.52.

واحد قد لا تعكسه ممارسة حرية الرأي والتعبير في معظم الأحيان (باعتبارها بالأساس حق فردي).¹⁰ كما أن حالة الزخم تلك الناشئة عن ممارسة حق التظاهر السلمي تعزز من المشاركة في الحياة السياسية،¹¹ وهو ما نراه واضحاً وقد إنعكس في نسبة المشاركة في مصر قبل قانون التظاهر وبعده، فبعد الإقبال على المشاركة بنسب كبيرة بالاستفتاءات الدستورية عقب ثورة الخامس والعشرين من يناير،¹² نجد نسبة المشاركة وقد تدنت بشكل ملحوظ بعد صدور قانون التظاهر ومصادرة المجال العام مما انعكس على نسبة الإقبال على المشاركة، ومثال لضعف الإقبال هو نسبة المشاركة بالتصويت في الانتخابات البرلمانية الأخيرة¹³.

وهو نفس المبدأ الذي انحازت إليه محكمتنا الدستورية العليا في الطعن 160 لسنة 36 قضائية دستورية "بيد أن ما تقدم لا يعنى أن الحق في الإجتماع أو التظاهرة السلمي حق مطلق من رتبة كل قيد، ذلك أن هذين الحقين، وخاصة حق التظاهر السلمي، يمس استعمالهما، في الأغلب الأعم بمقتضيات الأمن بدرجة أو بأخرى، وتتعارض ممارستهما مع حقوق وحرريات أخرى، بل قد تنحل عدواناً على بعضها، مثل حق الأفراد في التنقل والسكينة العامة، وغيرها، وهو إخلال يُغض الطرف عنه، وعدوان يجرى التسامح في شأنه، تغليباً لحقى الإجتماع والتظاهر السلمي بحسبانتهما البيئة الأنسب لممارسة حرية التعبير والتي تمثل في ذاتها قيمة عليا لا تنفصل الديمقراطية عنها، وتؤسس الدول الديمقراطية على ضوئها مجتمعاتها، صونا لتفاعل مواطنيها معها، بما يكفل تطوير بنيانها وتعميق حرياتها"

الأمر الذي يجعل القرار الطعين مناهضاً لمبادئ المحكمة الدستورية العليا التي أكدت أن حقى التجمع السلمي والتظاهر يمس استعمالهما، في الأغلب الأعم بمقتضيات الأمن بدرجة أو بأخرى، وتتعارض ممارستهما في بعض الأحيان مع حقوق وحرريات أخرى، فقد يمثل عدواناً على حق الأفراد في التنقل والسكينة العامة، وغيرها، ولكن هذا الإخلال ذهب المحكمة الدستورية إلى أنه يُغض الطرف عنه، وحتى لو أضحي عدواناً علن هذه الحقوق فيجب التسامح في شأنه، تغليباً لحقى الإجتماع والتظاهر

¹⁰ Tabatha Abu El-Haj, *The Neglected Right of Assemblies*. 589, UCLA Law Review, 2009.

¹¹ Tabatha Abu El-Haj, *All Assemble: Order and Disorder in Law, Politics and Culture*, p.1031, 1032, Journal of Constitutional Law, 2014.

¹² http://archive.arabic.cnn.com/2011/egypt.2011/3/20/count.vote_referendum/

¹³ راجع دراسة المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية- الحق في التجمع والمعايير الدولية المادتين 8 و10 نموذجاً- اعداد الباحث إسلام خليفة

¹⁴ http://www.bbc.com/arabic/middleeast/2015/10/151017_egypt_elections_parliament

السلمى بحسبانها البيئة الأنسب لممارسة حرية التعبير والتي تمثل فى ذاتها قيمة عليا لا تنفصل الديمقراطية عنها.

ثالثاً: القرار الطعين يناهض القانون وعمد إلى تجاوز حدود التنظيم المقبول عقلاً:

جاء القرار الطعين بزعم تنفيذ نص المادة الرابعة عشر من القرار بقانون 107 لسنة 2013 والتي أحالت لوزير الداخلية بقرار منه بالتنسيق مع المحافظ المختص تحديد حرماً أمنياً أمام المواقع الهامة مثل المقار الرئاسية ، والمجالس النيابية ، ومقار المنظمات الدولية والبعثات الدبلوماسية الأجنبية والمنشآت الحكومية والعسكرية والأمنية والرقابية، ومقار المحاكم والنيابات والمستشفيات والمطارات والمنشآت البترولية والمؤسسات التعليمية والمتاحف والأماكن الأثرية وغيرها من المواقع الحيوية والمرافق العامة، وبدلاً من صدور قرار يوازن بين كفالة حق التظاهر أمام هذه الاماكن وبين إجراءات تأمينها، صدر القرار الطعين بشأن محافظة القاهرة متضمناً حرماً بمسافة غير معقولة وتحول دون تمكين الطاعن أو المواطنين من التظاهر أمام هذه الأماكن بزعم حمايتها وتأمينها ومنحها حرماً أمنياً، فالتظاهر مثلاً فى محيط وزارة الخارجية وفقاً لهذا القرار (يكون تجمع المتظاهرين من جهة الشمال بمنصف منطقة الزمالك، ومن جهة الجنوب يكون تجمع المواطنين عند تقاطع شارع 26 يوليو مع شارع الجلاء، وبمنطقة الشرق يكون تجمع المواطنين بكورنيش النيل أمام ميدان عبد المنعم رياض، ومن جهة الغرب يكون تجمع المواطنين أمام الهيئة العامة للكتاب بمنطقة بولاق أبو العلا بكورنيش النيل)، (وهو ذات الأمر الذى يسرى على كافة المنشآت) مما يؤدى فعلياً إلى مصادرة الحق فى التظاهر أمام هذه الجهات، هو ما يعكس ليس فقط أن مصدر القرار يحمل فهماً خاطئاً للنص التشريعى، لكنه قصد وعمد هذه المسافة لوضع قيود على الحق فى التظاهر وتفريغه من مضمونه تصل لحد مصادرته أمام هذه الجهات بزعم تنظيم الحرم الآمن بشأنها، وليس أدل على ذلك من توقيت القرار والذى صدر بعد شهر وعشرة أيام من حكم المحكمة الدستورية 160 لسنة 36 قضائية دستورية، والذى قضى بعدم دستورية المادة 10 من القرار بقانون 107 لسنة 2013، والتي كانت تمنح الداخلية رخصة إلغاء التظاهرات أو تغيير مكانها أو تغيير خط سيرها، أو موعدها، فلجأ لنص المادة 14 من ذات القانون ليعصف بالجواهر الدستورية لهذا الحق والذى يرتبط ارتباطاً بحرية الرأى والتعبير والحق فى التجمع السلمى.

فالأساس في التجمع السلمي والتظاهر هو التأثير على الرأي العام ومحاولة الوصل لتلك الجماهير المعنية بالهدف من التظاهرة ولفت انتباههم للغرض منها هذا من ناحية ، ومن أخرى الاحتجاج أو التضامن مع مصدر القرار أو من صدر القرار بحقه سواء كان جهة حكومية أو أجنبية أو مرفقاً عاماً للفت انتباههم من التظاهرة، والقرار الطعين إن كان يفتح الباب للتظاهر في المجال العام إلا أنه في حقيقته يصادر هذا الحق أمام الأماكن الواردة به بزعم تنظيم الحرم الأمن.

فضلاً على أن ذهنية هذا التنظيم الوارد بالقرار الطعين تنطلق من كون الحق في التظاهر أمام هذه الأماكن خطراً يجب حمايتها منه، وهي ذهنية سطحية وبالية تتجاهل كون هذا الحق سعت كافة الأمم لإقراره وتمكين مواطنيها من ممارسته لكونه أحد أهم أدوات الرقابة الشعبية والمجتمعية، وأبرز وسائل تعبير الرأي العام عن نفسه لدعم مسارات السلطات أو تقويم ما يحل بها من إعوجاج، بل هو مقوم من مقومات حماية النظام العام لكونها إنذار مبكر عن كل إخلال يقع بهذا النظام.

فقد أشار العديد من القضاة بالفقه الدستوري المقارن لدور ممارسة حق التظاهر السلمي في بلوغ قدر من الأمان وتجنب الإخلال بالنظام العام. وأكدت المحكمة الدستورية بألمانيا أن التظاهرات السلمية والتي يشارك بها أعداد كبيرة يمكن أن نراها بمثابة تحذير مبكر للإخلال بالنظام العام الذي سيحدث إذا ما استمرت الأمور على نحوها.¹⁵ كما أكد المحكمة الدستورية العليا بأمريكا ذات الاتجاه وأوضحت أن الأمن العام لا يمكن تحقيقه بقمع حق التظاهر السلمي.¹⁶ ونود أن نشير هنا للمفارقة المتعلقة بقمع حق التظاهر السلمي تعلقاً بالأمن العام في حين أن حق التظاهر السلمي ذاته يساعد في تعزيز تلك القيمة كما بينت الأحكام السابقة.¹⁷

فضلاً عن كونه مظهر من مظاهر ممارسة الشعب لسيادته المنصوص عليها بالدستور باعتبار أن الشعب وحده هو مصدر السلطات، ومن ثم لا يجب افتراض أن تواجد تجمع من الشعب بالقرب من هذه المقار يمثل خطراً عليها، فقد تعرضت المحكمة الدستورية بألمانيا إلى هذا الصدد، وأشارت إلى سيادة الشعب كأحد القيم التي يحققها ممارسة حق التظاهر السلمي. فجاء في حكم المحكمة بقضية *Brokdorf* أنه ممارسة حق التظاهر السلمي تعتبر مظهر من مظاهر ممارسة السيادة الشعبية بشكل مباشر **“direct popular sovereignty”**.¹⁸ فأكدت المحكمة أن الوجود المادي للمتظاهرين من الشعب

¹⁵ BVerfGE 315, 347.(1985)

¹⁶Eric Barendt, 'Freedom of Assembly', Chapter 9 in Jack Beatson and Yvonne Cripps (eds.), *Freedom of Expression and Freedom of Information*, p.161-176. 2000.

¹⁷ The Right to Protest and low-level of criminality legislation related to public disorder

¹⁸ BVerfGE 315, 343-7.(1985)

بالمجال العام هو أحد مظاهر تلك السيادة المباشرة والتي تمارس دون أي وساطة. ومن هنا كان التواجد المادي للمتظاهرين بشكل جمعي في المجال العام عن طريق ممارسة حق التظاهر السلمي هو تأكيد على ممارسة الشعب لسيادته كقيمة يقرها حق التظاهر السلمي.

رابعاً: القرار الطعين جاء مخالفاً لسبب إصداره:

"السبب هو ... الحالة الواقعية أو القانونية التي تسوغ تدخل الإدارة لإصدار القرار لإحداث مركز قانوني معين يكون الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة، وللقضاء الإداري حرية تقدير أهمية هذه الحالة والخطورة الناجمة عنها وتقدير الجزاء الذي تراه مناسباً في حدود النصاب القانوني المقرر، وبمطالعه القرار الطعين لا نجد له أي أسباب قانونية تسوغ إصدار جهة الإدارة لهذا القرار، وكذلك لا نجد أي حالة واقعية تبرر إصداره كذلك، "إن هذا القرار شأنه شأن سائر القرارات الإدارية يجب أن يقوم علي أسباب تبرره صدقاً وحقاً في الواقع وفي القانون كركن من أركان انعقاده باعتباره تصرفاً قانونياً ولا يقوم أي تصرف قانوني بغير سببه والسبب في القرار الإداري هو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة علي التدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار ابتغاء وجه الصالح العام الذي هو غاية القرار وإذا ما ذكرت الإدارة لقرارها أسباباً فإنها تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري للتحقق من مدي مطابقتها للقانون أو عدم مطابقتها له، وأثر ذلك علي النتيجة التي أنتهي إليها القرار"

(محكمة الإدارية العليا- الطعن رقم 33/277 ق - جلسة 1993/2/27 - وأيضاً الطعن رقم 47 و193/44 ق- جلسة 1999/4/4- الطعن رقم 41/169 ق - جلسة 1999/12/26)

وبالنظر الي القرار الطعين ومحاولة استنباط الأسباب التي دفعت الإدارة الي اتخاذه لا نجد أي سبب حقيقي يوجب على الإدارة التدخل لإحداث مركز قانوني يكون الدافع له هو تحقيق المصلحة العامة بل علي العكس تماماً ففي حين تقضي المصلحة العامة أعمال نصوص الدستور وتمكين المواطنين من مملؤسة حقوقهم الدستورية وتحقيق التوازن بين المصالح المختلفة، فقد تجاهل مصدر القرار أن التناسب بين القيد والحق الدستوري من أربع عناصر هي: أن يكون القيد تم وضعه لتحقيق هدف مشروع، وعلاقة سببية بين ذلك القيد والهدف، وضرورة وضع القيد، والتوازن بين المصلحة المجتمعية العائدة من ذلك القيد والمصلحة المجتمعية

المتعلقة بممارسة الحق الدستوري. وبالتالي فإن أي قيد لأي حق دستوري (غير مطلق) لزم معه اجتياز تلك العناصر لاعتباره متوافق ومبدأ التناسب الدستوري¹⁹.

ويجب التأكيد على أن مبدأ التناسب لا يتواجد بنفس الصورة في جميع الأنظمة القضائية، حيث أنه يختلف بطبيعة النظام القضائي، فهناك النظم التي تم إرساء مبدأ التناسب فيها عن طريق القضاء، ونظم أخرى نجد المبدأ وقد أقره نص دستوري (وهو اتجاه ملاحظ في الدساتير الحديثة نسبياً)، فعلى سبيل المثال على الرغم من نص الدستور الأمريكي على الحظر الوارد على الكونجرس من إصدار قوانين مقيدة لحق التجمع السلمي (كما ذكر تقرير المفوضين)، إلا إننا نجد القضاء الدستوري بأمريكا وقد اعتبر أنه يمكن تقييد الحق، ولكن اشترط القضاء في ذلك القانون أن يكون هادفاً مصلحة عامة ملحة كما يجب أن يكون القيد ضروري وموضوع بشكل في قمة التناسب مع الحق وهو ما عبرت عنه المحكمة بـ "compelling public interest, necessary, narrowly tailored" أي أن فكرة التناسب قد صاغها القضاء الدستوري كما هو الحال بأستراليا و إنجلترا اللتان أكد القضاء الدستوري بهما على مبدأ التناسب أيضاً، أما بعض النظم الأخرى فقد أوردت مبدأ التناسب بشكل مفصل في دستورها كما هو الحال بالمادة 36 بالدستور الجنوب إفريقي و التي نصت على أنه "الحقوق الواردة من الممكن تقييدها فقط في إطار قانون معقول ويمكن تبريره وفقاً لمجتمع مفتوح ديمقراطي، قائم على مبدأ الكرامة الإنسانية المساواة وواضعاً في الاعتبار المعايير الآتية:

- 1- طبيعة الحق
- 2- أهمية الهدف من التقييد
- 3- طبيعة ومدى التقييد
- 4- العلاقة السببية بين التقييد والهدف"²⁰.

راجع دراسة المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية- الحق في التجمع والمعايير الدولية المادتين 8 و10 نموذجاً- اعداد الباحث إسلام¹⁹ خليفة

²⁰ Aharon Barak, *Proportionality, Constitutional Rights and their Limitations*, p 131-142, 2012.

1- أقل الطرق تقييداً للحق للوصول للهدف."

36. (1) The rights in the Bill of Rights may be limited only in terms of law of general application to the extent that the limitation is reasonable and justifiable in an open and democratic society based on human dignity, equality and freedom, taking into account all relevant factors, including— (a) the nature of the right; (b) the importance of the purpose of the limitation; (c) the nature and extent of the limitation; (d) the relation between the limitation and its purpose; and **(e) less restrictive means to achieve the purpose**²¹

كما أوردت العديد من النظم القضائية الأخرى مبدأ التناسب في دستورها، ثم تناول قضاؤها التأكيد على المبدأ و إيضاح معاييرها وضوابطه مستلهماً بما أقره الفقه الدستوري المقارن في هذا المجال، مثال واضح لذلك فقه المحكمة الأوروبية والذي يعد مبدأ التناسب من المبادئ الأساسية بقضائها و الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان التي لم تعرض ضوابط المبدأ وقد تناولتها المحكمة بالشرح والتحديد، وهو واضح أيضا بنظم قضائية عديدة استند إليها تقرير المفوضين كألمانيا، تركيا، أسبانيا، البرتغال، إيطاليا، التشيك، بولندا، الهند والمجر وغيرهم من النظم^{22 23}.

وحقيقة الأمر أن مبدأ التناسب ليس بغريب على القضاء الدستوري، فقد أشارت له محكمتنا الدستورية العليا في أكثر من مناسبة (وهو ما نعرضه بالفصل الرابع)، كما يجب الإشارة إلى المادة الأولى من الدستور، والتي أقرت مبدأ سيادة القانون لبيان أنه يمكن تأصيل مبدأ التناسب تأسيساً عليها، كما استعرض Grimm، وإن كانت الأحكام السابقة المتعلقة بفكرة التناسب في القضاء الدستوري المصري لم تعرض الربط بين الجانب الموضوعي لمبدأ سيادة القانون ومبدأ التناسب، واستعرضت فقط بعض المعايير المتعلقة بالتناسب دون تأصيل له.²⁴

²¹ Const. South Africa , Art 36

راجع دراسة المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية- الحق في التجمع والمعايير الدولية المادتين 8 و10 نموذجاً- اعداد الباحث إسلام خليفة

²³ Aharon Barak, *Proportionality, Constitutional Rights and their Limitations*, p., 140-193, 2012

²⁴ The Incomplete Proportionality within the Egyptian Supreme Constitutional Court's Jurisprudence, Islam Khalifa, 2016

"الأصل في سلطة المشرع في موضوع تنظيم الحقوق، أنها سلطة تقديرية جوهرها المفاضلة التي يجريها المشرع بين البدائل المختلفة التي تتصل بالموضوع محل التنظيم، لاختيار أنسبها لفحواه، وأحراها بتحقيق الأغراض التي يتوخاها، وأكفلها للوفاء بأكثر المصالح وزناً. ولتحقيق المصالح المشروعة التي قصد إلى حمايتها، وأن الحدود التي يبلغها هذا التنظيم لا يجوز بحال أن تجاوز بمداها متطلباتها المنطقية، فلا يجوز أن تنفصل النصوص القانونية التي نظم بها المشرع موضوعاً محدداً عن أهدافها، بل يجب أن تكون هذه النصوص مدخلاً إليها، وموطئاً لإشباع مصلحة عامة لها اعتبارها، فكل تنظيم تشريعي لا يصدر عن فراغ، ولا يعتبر مقصوداً لذاته، بل مرماه إنفاذ أغراض بعينها توخاها، ويعكس مشروعيته إطاراً للمصلحة العامة التي أقام المشرع عليها هذا التنظيم باعتباره أداة تحقيقها، وطريق الوصول إليها، كما أنه يتعين لاتفاق هذا التنظيم مع أحكام الدستور، أن تتوافر علاقة منطقية بين الأغراض المشروعة التي اعتنقها المشرع في موضوع محدد وفاء بمصلحة عامة لها اعتبارها، والوسائل التي اتخذها طريقاً لبلوغها، فلا تنفصل النصوص القانونية التي نظم بها هذا الموضوع عن أهدافها بل يتعين أن تُعد مدخلاً إليها"²⁵ (1).

يعد المبدأ السابق ذكره، وهو ما ورد بقضاء متواتر للمحكمة الدستورية، خير مثال لتقرير مبدأ التناسب بقضاء المحكمة، وهو ما عبر عنه الحكم بتقريره أنه "يجب على المشرع إعمال المفاضلة بين البدائل المختلفة التي تتصل بالموضوع محل التنظيم، لاختيار أنسبها لفحواه، ففي ذلك تعليق صريح للصلاحيّة الدستورية على إعمال مبدأ التناسب، كما تطرق المبدأ السابق إلى ضوابط ومعايير مبدأ التناسب وحددها في أربع نقاط نصيغها فيما يلي: أن يكون القيد الوارد قد جاء لتحقيق المصالح المشروعة، وفي ذلك إشارة إلى ضرورة توافر هدف مشروع كي يحظى بالصلاحيّة الدستورية.

1- أن تتوافر علاقة منطقية بين الأغراض المشروعة التي اعتنقها المشرع أو مصدر القرار في موضوع محدد وفاء بمصلحة عامة لها اعتبارها، والوسائل التي اتخذها طريقاً لبلوغها، وفي ذلك تأكيد على اشتراط توافر العلاقة السببية بين القيد التشريعي أو التنظيمي والهدف المشروع.

2- اختيار أحراها بتحقيق الأغراض التي يتوخاها، فكل تنظيم لا يصدر عن فراغ، ولا يعتبر مقصوداً لذاته، بل مرماه إنفاذ أغراض بعينها يتوخاها، وتعكس مشروعيته إطاراً للمصلحة العامة التي قام

راجع دراسة المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية- الحق في التجمع والمعايير الدولية المادتين 8 و10 نموذجاً- اعداد الباحث إسلام 25 25 خليفة

قضاء متواتر للمحكمة الدستورية العليا، ومن ذلك حكمها في القضية رقم 20 لسنة 27 قضائية "دستورية" بجلسة 2008/6/8، (1) منشور بمجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء الثاني عشر، المجلد الثاني، ص 1129 .

عليها هذا التنظيم باعتباره أداة تحقيقها، وطريق الوصول إليها، وفي ذلك ما يعكس شرط الضرورة في أن يكون التشريع المقيد لازم لتحقيق الهدف المشروع المعين من التقييد.

3- اختيار أكفلها للوفاء بأكثر المصالح وزناً، وهو ما يعكس مرحلة الموازنة بين المصالح المجتمعية المختلفة كشرط للصلاحيّة الدستورية للقيد التشريعي أو التنظيمي. الأمر الذي يتضح معناه تجلّهل مصر القرار للتناسب الازم بين القيد وبين كفالة ممارسة المواطنين للحق الدستوري مما يجعل القرار الطعين فاقداً لركن السبب.

الشق المستعجل :

تنص المادة 49 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 على أنه " يشترط لوقف تنفيذ القرار المطعون فيه تحقق ركنين مجتمعين: أولهما: ركن الجدية بأن يكون الطالب قائماً بحسب الظاهر من الأوراق على أسباب يرجح معها إلغاء القرار المطعون فيه.، وثانيهما: ركن الإستعجال: بأن يترتب على تنفيذ ذلك القرار نتائج يتعذر تداركها. ركن الجدية: يتوفر ركن الجدية حيث اعتدي القرار على نصوص الدستور والقانون . ركن الاستعجال: يتوافر ركن الاستعجال نظراً لأن عدم وقف تنفيذ القرار المطعون فيه يعنى استمرار إهدار وتقييد الحقوق الدستورية.

بناء عليه

يلتمس الطاعن الحكم: أولاً: بقبول الطعن شكلاً.

ثانياً: بصفة مستعجلة: بوقف تنفيذ القرار الطعين (قرار وزارة الداخلية 37 لسنة 2017) بما ترتب ذلك من آثار، مع تنفيذ الحكم بمسودته وبدون إعلان.

ثالثاً: وفي الموضوع: بإلغاء القرار الطعين، وإلزام المطعون ضدهم بالمصروفات ومقابل أتعاب المحاماه

الطاعن

خالد على عمر

محام بالنقض



المركز المصرى
للحقوق الاقتصادية والاجتماعية

اعلان

أنه في يوم الموافق / / 2016

بناء على طلب كلاً من السادة :

2- خالد علي عمر المحامى، والمقيم 2149 زهراء مدينة نصر الحى العاشر- القاهرة.

1- ومحلته المختار

ومحلته المختار مقر المركز المصرى للحقوق الاقتصادية والاجتماعية الكائن 1 شارع سكة الفضل

- خلف حلوانى العبد بشارع طلعت حرب - القاهرة

ضد

بصفته

السيد/ وزير الداخلية

بصفته

السيد/ مساعد وزير الداخلية لقطاع أمن القاهرة

ويعلن سيادتهم بهيئة قضايا الدولة الكائن مقرها في / ميدان سفنكس _ المهندسين _ الجيزة.

بناء عليه

أنا المحضر سالف الذكر قد انتقلت وأعلنت المعلن إليهم بصورة من هذه الطعن للعلم بما جاء به

ولأجل العلم/