



# دور الحاكم الإداري في تنظيم الاجتماعات العامة

إعداد

الباحث/ حسام عودة اللحاوية  
ماجستير قانون إداري - الأردن



## دور الحاكم الإداري في تنظيم الاجتماعات العامة

حسام عودة اللحاوية

قسم القانون الإداري - الأردن

البريد الإلكتروني: Sattam.amro@yahoo.com

الملخص:

هدفت الدراسة الحالية التعرف على دور الحاكم الإداري في تنظيم الاجتماعات العامة لضمان الأفراد ممارستهم لحقوقهم وحررياتهم في الاجتماع، بحيث لا يتم الإسراف في تقييد حرية الأفراد بحجة المحافظة على النظام العام. كما أنه لا يمكن أن تكون الحرية مطلقة، حتى لا تكون هناك فوضى، بل لا بد من قيود تنظيمية للاجتماعات العامة. فالعلاقة ما بين حرية الأفراد في ممارستهم للاجتماعات العامة، وبين دور الحاكم الإداري في تنظيمها هي تكاملية. واستخدمت الدراسة المنهج التحليلي.

وقد توصلت الدراسة إلى نتائج، أهمها: أنّ الحاكم الإداري لا يمارس اختصاصه وصلاحياته باستقلالية مطلقة، بل لا بد من وجود قيود وحدود لممارسة مهامه حيث أنها تخضع لمبدأ المشروعية مثلها مثل أي نشاط آخر وتكون ضمن نطاق القانون ولا تخرج عنه. ولكن قد تطرأ ظروف استثنائية غير متوقعة توجب التوقف عن العمل بالقوانين العادية واستبدالها بقوانين تتناسب مع الظروف التي طرأت إلى سلطات الحاكم الإداري هنا فيتوسع في نشاطه. كما أن قانون الاجتماعات العامة الأردني رقم (٥) لسنة (٢٠١١م) وتعديلاته، قد استثنى عدد من الاجتماعات من الخضوع لأحكامه شريطة أن تكون هذا النوع من الاجتماعات مرتبطة بتحقيق غايتها وفقاً للتشريعات والقوانين الناظمة لها. كما أن هذا القانون يمتاز بأنه خفف من القيود المفروضة على الأفراد عن ممارستهم للاجتماعات العامة والمتمثلة في عدم طلب الإذن لعقد الاجتماع أو الترخيص من الحاكم الإداري بل اكتفى بإشعار الحاكم الإداري من قبل منظمي الاجتماع قبل عقده بـ ٤٨ ساعة. كما أن قانون الاجتماعات العامة الأردني رقم (٥) لسنة (٢٠١١م) وتعديلاته والمعمول به حالياً، منح صلاحية واسعة للحاكم الإداري وسلطات تقديرية تكاد تكون مطلقة ويمثل ذلك بعبارة بالطرق التي يراها مناسبة.

وقد أوصت الدراسة بأمور، منها: على المشرع الأردني مراعاة العناصر التي يجب أن تتوفر في الاجتماع العام وذلك للتيسير على الحاكم الإداري في ممارسة عمله فيما إذا كان اجتماع عام أو اجتماع خاص سيما الأخير لا يخضع لأحكام قانون الاجتماعات العامة. كما يتوجب على المشرع أن ينص على أن يكون الإشعار المقدم من منظمي الاجتماع خطياً بدل الإشعار الشفوي حماية لحقوق الأفراد وضمان للإدارة بنفس الوقت. كما يجب تمديد مدة تقديم الموافقة على عقد اجتماع مدة لا تقل عن خمسة أيام بدلاً من (٤٨) ساعة ليتسنى اتخاذ التدابير اللازمة والضرورية للمحافظة على النظام العام.

**الكلمات المفتاحية:** الدور - الحاكم الإداري - التنظيم - الاجتماعات العامة.

## **The role of the administrative governor in organizing public meetings**

**Hossam Odeh Allehovah**

**Department of Administrative Law - Jordan**

**Email: Sattam.amro@yahoo.com**

### **Abstract:**

The present study aimed to identify the role of the administrative ruler in organizing public meetings to ensure that individuals exercise their rights and freedoms in assembly, so that the freedom of individuals is not overly restricted under the pretext of maintaining public order. Likewise, freedom cannot be absolute, so that there is no chaos. Rather, there must be organizational restrictions for public meetings. The relationship between the freedom of individuals in their practice of public meetings and the role of the administrative governor in organizing them is complementary. The study used the analytical method.

The study has reached conclusions, the most important of which are: that the administrative ruler does not exercise his jurisdiction and powers with absolute independence. Rather, there must be restrictions and limits for the exercise of his duties as it is subject to the principle of legality like any other activity and is within the scope of the law and does not deviate from it. However, exceptional and unforeseen circumstances may arise that necessitate stopping the work of the ordinary laws and replacing them with laws commensurate with the circumstances that have occurred to the authorities of the administrative ruler here, so that he expands his activities. We also find that the Public Gatherings Law No. (5) of (2011) and its amendments excluded a number of meetings from being subject to its provisions, provided that this type of meeting is linked to achieving its goal in accordance with the legislation and laws governing it. The current Public Gatherings Law No. (5) of (2011) and its amendments has the advantage of easing the restrictions imposed on individuals from their practice of public meetings, represented in not requesting permission to hold a meeting or authorizing the administrative governor, but rather informing the

administrative ruler by the meeting organizers before it is held. 48 hours. The Jordanian Public Gatherings Law No. (5) for the year (2011AD) and its amendments, which are currently in force, granted the administrative ruler broad powers and discretionary powers that are almost absolute, and this is exemplified by the words in the ways he deems appropriate.

The study recommended things, including: The Jordanian legislator must take into account the elements that must be available in the public meeting in order to facilitate the administrative ruler in practicing his work if a public meeting or a private meeting, especially the latter, is not subject to the provisions of the Public Meetings Law. The legislator must also stipulate that the notice submitted by the meeting organizers should be in writing instead of verbal notification to protect the rights of individuals and guarantee the management at the same time. The period for submitting approval to hold a meeting must be extended for a period of no less than five days instead of (48) hours in order to take the necessary and necessary measures to maintain public order.

**Key words:** Role - Administrative Governor - Organization - Public Meetings.

## المقدمة:

من منطلق حرص الدولة الأردنية على حرية الأفراد في تنظيم الاجتماعات العامة. فقد نظمت ممارستها في قوانينها وأكدت على ذلك في الدساتير المتعاقبة على حق الأردنيين في الاجتماع، على أن لا تكون هذه الحرية مطلقة بل أحال كيفية تنظيم هذه الممارسة إلى القوانين العادية واستجابة لذلك فقد صدرت العديد من قوانين الاجتماعات العامة التي فرضت قيوداً على حرية الاجتماع وإجراء ممارستها، حيث كانت هذه القيود تتوافق مع الظروف، التي تمر بها الإمارة.

غير أنه إذا كنا نؤكد على صيانة هذه الحريات من أي تدخل يعطل استعمالها وبالمقابل يجب أن لا تغفل صيانة المجتمع والمحافظة على النظام العام، فقد أسند المشرع للحاكم الإداري صلاحية تنظيم ممارسة الاجتماعات العامة للمحافظة على النظام العام لقدرته على التدخل السريع الذي تحكمه طبيعة عمله إضافة إلى المهام الموكلة إليه وهي تنفيذ القوانين.

إن ممارسة الحاكم الإداري لسلطاته وهو نتيجة طبيعية لتنفيذ القوانين التي تنص على المحافظة على النظام العام والذي يكون غالباً دوره فيها وقائياً لمنع وقوع الجريمة وبالمقابل تفرض على الحاكم الإداري القيود والرقابة عند ممارسته لسلطاته ويخضع لمبدأ المشروعية سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية. وذلك لضمان ممارسة الأفراد حرية الاجتماعات العامة. وخلصت إلى نتيجة رئيسة بأن دور الحاكم الإداري في تنظيم الاجتماعات العامة هو في الغالب دور وقائي لمنع الجريمة والمحافظة على النظام العام.

## مشكلة الدراسة:

جاءت قوانين الاجتماعات العامة الأردنية لتنظيم وترتيب العلاقة ما بين الأفراد والسلطة التنفيذية والممثلة بالحاكم الإداري بشكل قانوني وواضح، إلا أن عدم وجود تعريف محدد لمفهوم الاجتماع في قوانين الاجتماعات العامة الأردنية جعل من النصوص القانونية الواردة فضفاضة مما جعل للحاكم سلطة تقديرية واسعة في مجال تنظيم الاجتماعات بهدف خلق التوازن ما بين حق التنظيم وحق ممارسة الحريات بما يترتب على ذلك أن يكون هناك تعسف باستخدام الحاكم

الإداري لسلطته وفرض قيود على ممارسة الأفراد، لحرية ممارسة الاجتماعات العامة.

لذلك فهناك من الباحثين الذين يروا أنه أصبح من الضروري إيجاد معيار واضح ومحدد ويتسم بخلق التوازن ما بين حق ممارسة حرية الاجتماعات العامة من جهة والمحافظة على الأمن والنظام العام من جهة أخرى<sup>(١)</sup>، وإن المحافظة على النظام العام يتقدم على حماية الأفراد لحرية الاجتماعات العامة لأنّ الأولى بالرعاية والاهتمام هو النظام العام<sup>(٢)</sup>.

**أهمية الدراسة:**

تتمثل أهمية الدراسة في أنها توضح المفهوم القانوني لحرية ممارسة الاجتماعات العامة فيما بين الحاكم الإداري والمناطق به تنفيذ القوانين، والمكلف بحفظ الأمن والنظام العام وبين الأفراد عند ممارستهم لحقوقهم وحياتهم، في مجال ممارستهم لحرية الاجتماعات العامة. وكذلك تبين مفهوم الحرية المتعلقة بالاجتماع العام وعلاقتها بغيرها من الحريات، وتميزها عن الممارسات غير المشروعة، التي تمارس تحت ستار الحرية، ودور الحاكم الإداري في ضوء الدساتير وسلطته، باعتباره عقد اجتماعي ما بين الدولة والمواطن، وخاصةً فيما يتعلق بالحريات والحقوق.

#### **منهج الدراسة:**

استخدمت الدراسة المنهج التحليلي، باستعراض الباحث نصوص الدستور الأردني، وقانون الاجتماعات العامة، للتعرف على مضامين هذه النصوص، ذات العلاقة، وتحليلها، للوقوف على ألفاظها، ومراميتها، وتفسير ما جاء فيها، فيما يتعلق بتنظيم حرية ممارسة الاجتماعات العامة. وتسلط الضوء على أماكن الإجابة في قانون الاجتماعات العامة والنقد الموجه له.

(١) مراد، تيسير الشوارة، التنظيم القانوني لحرية الاجتماعات العامة في القانون، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٥، صفحة (٥).

(٢) مالك، خريسات، بحث بعنوان التوازن بين ممارسة حرية الاجتماعات العامة ومقتضيات النظام العام، ٢٠٠٧م.



### أهداف الدراسة:

تناولت هذه الدراسة دور الحاكم الإداري في تنظيم الاجتماعات العامة لضمان الأفراد ممارستهم لحقوقهم وحررياتهم في الاجتماع، بحيث لا يتم الإسراف في تقييد حرية الأفراد بحجة المحافظة على النظام العام. كما أنه لا يمكن أن تكون الحرية مطلقة، حتى لا تكون هناك فوضى، بل لا بد من قيود تنظيمية للاجتماعات العامة. فالعلاقة ما بين حرية الأفراد في ممارستهم للاجتماعات العامة، وبين دور الحاكم الإداري في تنظيمها هي تكاملية. الهدف منها المحافظة على النظام العام الذي يسعى إليه كل من الجهة المنظمة للاجتماع والجهة الرقابية عليه.

### الدراسات السابقة:

هناك العديد من الدراسات التي تناولت تنظيم الاجتماعات العامة كموضوع رئيسي أو تناولته كموضوع فرعي كجزء من الحريات العامة. ومن هذه الدراسات التي تناولت هذا الموضوع:

١- دراسة: خريسات، مالك، (٢٠٠٧)، بحث بعنوان التوازن بين ممارسة حرية الاجتماعات العامة ومقتضيات حماية النظام العام. تناولت هذه الدراسة موضوع ممارسة الحريات العامة وموازنتها مع حماية النظام العام من خلال سلطات الضبط الإداري، وقد بينت هذه الدراسة أن العلاقة التكاملية ما بين ممارسة حرية الاجتماعات العامة والنظام العام تهدف إلى المحافظة على استقرار المجتمع والأمن وتمكين الأفراد من التمتع بالحقوق الدستورية. وقد بينت هذه الدراسة أن حرية الاجتماعات العامة هي الموجه الآخر لحرية الرأي والتي تكون من خلال ممارسة الاجتماعات العامة. وكذلك بينت هذه الدراسة أن النظام يأخذ منحى الإشعار والإخطار بحدوث الاجتماعات العامة وبيعتد عن الحصول على الإذن والترخيص، إضافة إلى أن الاجتماعات العامة تلاقى حماية تشريعية وبالمقابل أن التجمهر والشغب جريمة يعاقب عليها القانون وخلصت الدراسة أن ممارسة حرة الاجتماعات العامة مكفولة بالدستور والقانون لمنع الإخلال بالنظام العام.

٢- دراسة: عبد السميع أفكار (٢٠٠٢)، حرية الاجتماع، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة. تناولت هذه الدراسة حرية

الاجتماعات العامة في مصر من خلال مقارنة التشريعات المتعلقة بها مع تشريعات دول مثل فرنسا وبريطانيا وأمريكا وقد بينت هذه الدراسة أن حرية الاجتماع متاحة في الدول المتقدمة مع التركيز على دراسة التشريعات الناظمة لحرية الاجتماع في مصر. وبينت هذه الدراسة الضمانات الدستورية والقانونية لحرية الاجتماعات العامة في هذه الدول وكذلك حماية القضاء للأفراد عند ممارستهم لهذه الاجتماعات العامة وفق القانون والدستور<sup>(١)</sup>.

٣- دراسة: الشواورة، مراد، (٢٠١٥)، التنظيم القانوني لحرية الاجتماعات العامة في القانون الأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان. تناولت هذه الدراسة حرية الاجتماعات العامة باعتبارها أحد أهم الحريات السياسية للأفراد وهذه الحرية تؤثر على باقي الحريات الفكرية الأخرى وخصوصاً حرية الرأي والتعبير وقد بينت هذه الدراسة التنظيم القانوني لحرية الاجتماعات العامة في الأردن وقوانين الاجتماعات العامة وجاءت هذه الدراسة لبيان النقص والقصور وتبسيط الضوء على أماكن الإجابة والإشادة في قانون الاجتماعات العامة الأردني. وقد بينت هذه الدراسة أهم المشكلات التنظيمية لممارسة حرية الاجتماعات العامة في الأردن بحيث لا يتم الإسراف في تقييد حرية الأفراد بحجة المحافظة على النظام العام والتوفيق ما بين اعتباري الحرية والنظام. وأشارت هذه الدراسة إلى بعض التشريعات في الدول العربية المتعلقة بحرية الاجتماعات العامة مع وضع بعض المقارنات بين قانون الاجتماعات الأردني وقوانين تلك الدول.

٤- دراسة: نصرأوين، ليث، دراسة حول قانون الاجتماعات العامة رقم (٧) لسنة ٢٠٠٤ وتعديلاته. تناولت هذه الدراسة قانون الاجتماعات العامة رقم (٧) لسنة ٢٠٠٤ والتعديلات التي طرأت عليه واعتبار أنها جاءت على أثر الإصلاحات التي نهجتها الحكومة نتيجة للضغوطات التي

(١) أشار إلى ذلك مراد، تيسير الشواورة، التنظيم القانوني لحرية الاجتماعات العامة في القانون، صفحة ١٨.

تطالب بالإصلاح السياسي وإطلاق الحريات والحقوق في الأردن. وتطرق هذه الدراسة إلى حق الأردنيين في الاجتماع العام لارتباطها الوثيق بحقوقهم السياسية التي كفلها الدستور لهم وأشار أيضاً إلى أن سلطة الحاكم الإداري لا زالت مطلقة وأن هناك تغول في استخدام سلطته على ممارسة الأفراد لحرية الاجتماعات العامة من خلال إبقاء رقابته عليها باتخاذ كافة التدابير الضرورية واللازمة المنفردة، مما يعكس سطوة الحاكم الإداري على حق الأردنيين في ممارستهم للاجتماعات العامة.

ما يميز هذه الدراسة عن الدراسات السابقة:

تناولت هذه الدراسة لدور الحاكم الإداري في تنظيم الاجتماعات العامة ومراقبتها عند ممارسة الأفراد لها وذلك لأهميتها والتي تعتبر حق من الحقوق التي ضمنها الدستور للأفراد. إذ إن هذه الحرية متصلة بغيرها من الحريات المعنوية الأخرى مثل حرية الرأي والتعبير وتبادل الآراء ومناقشتها سواء يتعلق بموضوع عام أو سياسي يهم الأفراد. ولعل ما يميز هذه الدراسة..

١- إن هذه الدراسة جاءت إثراءً لما كتب سابقاً في مواضيع الاجتماعات العامة وتنظيمها بالتطرق للدور المناط بالحاكم الإداري في مجال ممارسة الأفراد لها.

٢- تناولت هذه الدراسة تنظيم حرية ممارسة الاجتماعات العامة في المملكة الأردنية الهاشمية منذ تأسيس الإمارة ولغاية هذا اليوم على ضوء الدساتير والقوانين.

٣- تناولت هذه الدراسة دور الحاكم الإداري في الموازنة ما بين حماية الحريات وحقوق الأفراد من جهة ومقتضيات النظام العام من جهة أخرى.

٤- تناولت هذه الدراسة تقييم لسلطة الحاكم الإداري من خلال بعض الانتقادات الموجهة لسلطة الحاكم الإداري في مجال تنظيم الاجتماعات العامة مع بيان حالة من الواقع العملي فيما يتعلق بحرية ممارسة الاجتماعات العامة.

### دور الحاكم الإداري في تنظيم الاجتماعات العامة

إن الدول الديمقراطية والحديثة أصبحت تمارس العديد من الأنشطة والوظائف لتحقيق أهداف السياسة العامة للدولة. مما جعل للدول دوراً في مجال الرعاية وتحقيق مصالح الأفراد المشتركة ولو بالإكراه وهذا بدوره أدى إلى تدخل السلطة العامة والممثلة بالحاكم الإداري باعتباره رأس الإدارة العامة وأعلى سلطة تنفيذية في منطقة اختصاصه<sup>(١)</sup>، ويتمتع بصلاحيات صيانة الحريات العامة وحقوق الأفراد وممتلكاتهم والمحافظة على الأمن والاستقرار.

ومن هذه الحقوق والحريات هي حرية ممارسة الاجتماعات العامة والتي تعتبر من أكثر الحريات التي تتعارض مع النظام العام<sup>(٢)</sup>، حيث صدرت من أجلها العديد من المواثيق الدولية وعقدت لأجلها المؤتمرات وعدلت الدساتير والقوانين وصدرت الأنظمة والتعليمات وكل ذلك لصيانتها وضمان حريات وحقوق الأفراد في الاجتماع والتعبير عن رأيهم ولكن في حدود المحافظة على النظام العام إذ طالما أن للأفراد الحق في التمتع بالحقوق والحريات فهذا لا يعني أنها مطلقة بل يفرض عليها بعض القيود لممارستها ولعل هذا أخطر ما يهدد حرية ممارسة الاجتماعات العامة، وهذه القيود جاءت لحماية النظام العام وتنظيم حرية الأفراد في ممارسة حقهم في الاجتماعات العامة وحماية لحقوق كل من السلطة العامة والممثلة بالحاكم الإداري من جهة وأفراد المجتمع من جهة أخرى بحيث لا يكون هناك تغول كل منهم على الآخر، سواء بقيد الرقابة أو حرية الممارسة للاجتماعات فالهدف هو تحقيق المصلحة العامة.

فلذلك وجب على الإدارة العامة من خلال الحاكم الإداري أن تفرض قيود على منظمي الاجتماعات تتمثل بالالتزام والتقيد بالقوانين والأنظمة والتعليمات التي تصدرها الجهة المختصة الداخلية وتأتي هذه القيود الملزمة بالقوانين والأنظمة والتعليمات بما يتناسب مع مصلحة الدولة وسيادتها.

وبما أن قانون الاجتماعات العامة الأردني قد ألزم منظمي الاجتماعات بالتقيد بالأنظمة والتعليمات التي يصدرها وزير الداخلية بما يتناسب مع مصلحة

(١) نظام التشكلات الإدارية رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٠.

(٢) الصرايرة، مصلح، القانون الإداري، ج١، دار الثقافة للنشر، عمان، ٢٠١٢، ص٣٠٧.

الدولة فإن الحاكم الإداري ملزم بمراقبة تنفيذ القوانين والأنظمة والتعليمات والتقييد بها من قبل الأفراد فهو أي الحاكم الإداري كأحد هيئات الضبط الإداري لا بد له من التدخل حفاظاً على النظام العام. وكذلك أعطى قانون الاجتماعات العامة رقم (٥) لسنة (٢٠١١م) الحاكم الإداري الحق في اتخاذ كافة التدابير والإجراءات الأمنية الضرورية للمحافظة على النظام العام وحماية الأرواح والممتلكات العامة والخاصة وفض الاجتماع بالقوة إذا اقتضت الضرورة في حال وجود ممارسات خاطئة من المجتمعون وخروج الاجتماع عن غايته ويؤدي ذلك إلى الإخلال النظام العام<sup>(١)</sup>.

ويرى البعض: "أن هذه السلطة التقديرية للحاكم الإداري والامتيازات هي سلطة مطلقة ولا يوجد لها أية معايير أو أسس من المشرع حتى يستند عليها الحاكم الإداري في ممارسة هذه الصلاحية. ويدللون على ذلك باعتبار أن مخالفة لنص المادة (٢١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والتي جاء فيها: "يكون الحق في التجمع السلمي معترفاً به ولا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق ألا تلك التي تفرض طبقاً للقانون وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي لصيانة أمنه القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم"<sup>(٢)</sup>.

ولكن لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة لها رأي آخر وهو أن حظر الاجتماعات العامة استناداً إلى اعتقاد الإدارة بأن عقدها يشكل إخلال بالأمن والسلامة العامة لا يتماشى مع الحق في التجمع السلمي بموجب المادة (٢١) من العهد الدولي لذلك يجب رفع الحظر بأسرع وقت ممكن<sup>(٣)</sup>، لأن اللجنة

(١) المواد (٦)، (٧) من قانون الاجتماعات العامة الأردني رقم (٥) لسنة (٢٠١١م).

(٢) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، اعتمد وعرض للتوقيع والتصديق والانضمام بقرار الجمعية العامة (xxi) A (٢٢٠٠) المؤرخ في ١٦ ديسمبر ١٩٦٦ وأصبح موضع تنفيذ بتاريخ ٢٣ مارس ١٩٧٦ طبقاً للمادة ٤٩ كتاب د. صالح بن عبد الله الراجحي، حقوق الإنسان وحرياته الأساسية في الشريعة الإسلامية والقانون طبعة (١) سنة ٢٠٠٤، مكتبة العبيكان، الرياض، ص ٢٢٠.

(٣) وثيقة الأمم المتحدة، الوثائق الرسمية للجمعية العامة A/٥٣/٤٠ (المجلد الأول) صفحة ٣٤ فقرة ٩٤، أشار إليها: د. ليث نصرأوين، التجمع السلمي في القانون الأردني والاتفاقيات الدولية، ص ٣٥٢.

اعتبرت أن القيود غير المبررة على حق الأفراد في التجمع من شأنه أن يعطي سلطات مطلقة وصلاحيات واسعة على عقد الاجتماعات للحاكم الإداري كأحد هيئات سلطات الضبط الإداري.

وبناءً على ما تقدم؛ سوف يتم بتقسيم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب على

النحو الآتي:

- المطلب الأول: صلاحية الحاكم الإداري في تنظيم الاجتماعات العامة.
  - المطلب الثاني: حدود سلطة الحاكم الإداري في تنظيم الاجتماعات العامة.
  - المطلب الثالث: نطاق سلطة الحاكم الإداري في تنظيم الاجتماعات العامة.
- المطلب الأول: صلاحية الحاكم الإداري في تنظيم الاجتماعات العامة:**

إن الحاكم الإداري كأحد هيئات الضبط الإداري عندما يمارس مهامه ينتج عنها آثار قد تؤثر بشكل أو بآخر على حريات الأفراد، ومنها حرية الاجتماعات العامة، حيث إن هناك صلة وثيقة ما بين حرية ممارسة الاجتماعات العامة وتنظيمها ووظيفة الحاكم الإداري فهو رجل الإدارة الذي سمح له التشريع بإصدار الأوامر والتعليمات وتنفيذها باعتبار أنه هو المسؤول عن الأرواح وممتلكات الأفراد داخل المجتمع والمحافظة على النظام العام.

وتجدر الإشارة إلى أن كل دولة بغض النظر عن طبيعة النظام فيها تسعى إلى المحافظة على النظام العام لتعزيز الاستقرار وتوفير الأمن فيها، وغالباً ما يكون أعناء ذلك على الإدارة الداخلية لتلك الدولة والتي يمثلها الحاكم الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية.

ولاتساع فكرة سلطة الحاكم الإداري وصلاحياته يبدو بأنه لا بد من التعرض لمفهوم الضبط الإداري الذي يمارسه الحاكم الإداري كأحد هيئات الضبط الإداري العامة.

لذا يقسم هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول: مفهوم الضبط الإداري.

الفرع الثاني: سلطات الحاكم الإداري في مجال الضبط الإداري تجاه حرية الاجتماعات العامة.

### الفرع الأول: مفهوم الضبط الإداري:

يعتبر الضبط الإداري من أهم وظائف الدولة وأخطرها لما يترتب عليه من نتائج وآثار وذلك لتعلقه أساساً باستخدام القوة وفرض القيود على الحريات العامة لغايات المحافظة على الأمن والنظام العام، وقد تعددت التعريفات للضبط الإداري. فالضبط الإداري لغةً يعني "لزوم الشيء أو حبسه وقال الليث: الضبط لزوم شيء لا يفارقه في كل شيء وضبط الشيء حفظه بالحزم"<sup>(١)</sup>. وعرفت وظيفة الضبط الإداري في الشريعة الإسلامية وطبقها رسول الله صلى الله عليه وسلم والخلفاء الراشدين من بعده في الدولة استناداً لفكرة "الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر" حفاظاً على الدولة والدين والمال والنفوس<sup>(٢)</sup>. كما عرفه ابن خلدون أنه "وظيفة دينية من باب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر"<sup>(٣)</sup>، أما في مفهوم الضبط الإداري في الفقه كان هناك أكثر من تعريف حيث تعددت معانيه تبعاً للظروف التاريخية التي مر بها.

حيث عرفه الأستاذ (RivERO) على أنه: "مجموع تدخلات الإدارة التي تهدف إلى فرض حرية نشاط الأفراد للانضباط المطلوب للعيش في المجتمع في إطار محدد من المشرع"<sup>(٤)</sup>. كما عرفه الفقيه الفرنسي (هوريو) على أنه: "سيادة النظام والسلام الاجتماعي عن طريق التطبيق الوقائي للقانون"<sup>(٥)</sup>. وفي حين عرفه الفقيه (ريفيرو) بأنه: "عبارة عن تدخل الإدارة لفرض النظام عند ممارسة الأفراد لنشاطهم الحر، ذلك النظام الذي يقتضيه العيش في الجماعة".

(١) ابن منظور، لسان العرب، ج٨، دار إحياء التراث العربي للطباعة والنشر، لبنان، ١٩٩٩، ص(١٥)، ١٦.

(٢) لوصيف خوله، الضبط الإداري، السلطات والضوابط، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ٢٠١٤، ص٨، ٩.

(٣) أشار إليه: عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في السننم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، ط١، الإسكندرية، ٢٠٠٧م، ص٢٤، ٢٥.

(٤) طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية والتنظيم الإداري والنشاط الإداري، دار الخلدونية الجزائر، طبعة ١، ٢٠٠٧م، ص٧١.

(٥) حمدي قبيلات، ٢٠٠٨، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، ج١، دار وائل للنشر، عمان، ص(٢١٥).

وأيضاً عرفه (فالين) على أنه: "مجموعة من السلطات الممنوحة لهيئات البوليس الإداري من أجل المحافظة على النظام العام"<sup>(١)</sup>.

وعرفه الفقيه (Delaubaadere) على أنه: "مظهر من مظاهر عمل الإدارة يتمثل في تنظيم حريات الأفراد وحماية النظام العام"<sup>(٢)</sup>. أمّا في الفقه العربي فعرفه الدكتور سليمان الطماوي بأنه: "حق الإدارة أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد بها من حرياتهم بقصد حماية النظام العام"<sup>(٣)</sup>. وكذلك عرفه الدكتور طعيمة الجرف بأنه: "وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثل أصلاً في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة - الأمن العام، والصحة العامة، السكينة العامة، عن طريق إصدار القرارات اللائحية الفردية واستخدام القوة المادية مع ما يتبع ذلك من فرض قيود على الحريات الفردية تستلزمها الحياة الاجتماعية"<sup>(٤)</sup>. وأيضاً عرفه الدكتور مصلح الصرايرة على أن الضبط الإداري "ذلك النشاط الذي تسعى الإدارة من خلاله إلى فرض القيود على حريات الأفراد بهدف حماية النظام العام، وبما ينسجم مع القوانين والأنظمة في الدولة"<sup>(٥)</sup>.

وذهب البعض إلى أن الضبط الإداري له معنيان ينتجان من المعيار العضوي والمادي، فمن وجهة النظر العضوية: "يعني مجموعة الأشخاص العاملين والمكلفين بالحفاظ على النظام العام وتنفيذ الأنظمة والتعليمات". ومن الناحية المادية "هو أن الضبط الإداري نشاط السلطات الإدارية والتي تقوم بمجموعة من الإجراءات والتدابير لحفظ النظام العام بوضع حدوداً للحريات العامة"<sup>(٦)</sup>.

(١) حمدي القبيلات، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، ج١، دار وائل، عمان، ٢٠٠٨، ص ٢١٥ - ٢١٦.

(٢) مازن ليلو، راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٥م، ص ١١٦.

(٣) د. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٧م، ص ٧٩٤.

(٤) مازن ليلو راضي، القانون الإداري، ص ١١٦.

(٥) مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، ج١، دار الثقافة للنشر، الأردن، ٢٠١٢م، ص ٢٦٤.

(٦) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة: محمد عرب فصيلة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٩٦م، ص ٣٩٨.



مما سبق يتبين بأنه لم يتفق الفقهاء على تعريف محدد للضبط الإداري ويبدو أن السبب يعود لأهمية ممارسة الضبط الإداري من قبل الأجهزة المعنية باعتباره أنه يحدد ويفرض القيود على الأفراد لوجود التعارض ما بين الحفاظ على الأمن والنظام العام وممارسة الأفراد لحرياتهم كما أنه يختلف بحسب طبيعة النظام السياسي لكل دولة ولكن يمكن تعريفه على أنه نشاط تمارسه وتبشره السلطة التنفيذية في حدود القانون والأنظمة والتعليمات ولو أدى ذلك لتقييد الحريات بهدف المحافظة على الأمن والنظام العام.

وأخيراً فمع التعريف الذي أورده الدكتور مصلح بأنه ذلك النشاطات التي تمارسه الإدارة لغاية المحافظة على النظام وفرض القيود على حريات الأفراد عند ممارسته وذلك بما ينسجم مع القوانين والأنظمة في الدولة. لأنه الأنسب من الناحية العملية لهيئات الضبط الإداري. وتجرّد الإشارة إلى أنه الضبط الإداري الذي تمارسه هيئات الضبط الإداري في المملكة الأردنية الهاشمية هو على الأغلب يتصف بالطابع الوقائي الذي من شأنه أن يمنع الإخلال بالأمن والنظام العام وتقدير الأخطار ومنع وقوعها من خلال التدخل ومنع حدوث الفوضى والاضطرابات داخل المجتمع.

**الفرع الثاني: سلطات الحاكم الإداري في مجال الضبط الإداري تجاه حرية الاجتماعات العامة:**

يرى البعض: "أن الصلاحيات الممنوحة للحاكم الإداري في ممارسة الضبط الإداري والتي قررتها قوانين الاجتماعات العامة في المملكة الأردنية الهاشمية والتي أعطت للحاكم الإداري الصلاحية في اتخاذ كافة الإجراءات والتدابير الأمنية اللازمة للمحافظة على النظام العام ومنع حدوث الفوضى وما يخل بالطمأنينة والسلامة العامة وكذلك سلطة فض الاجتماع بالقوة إذا كان هناك ما يستدعي ذلك من أفعال من شأنها تهديد الأمن وتعريض الأرواح والممتلكات للخطر، بأن هذه الصلاحية مطلقة وواسعة ولا تستند إلى معايير واضحة في ممارسة الضبط الإداري واستخدام صلاحيته في هذا المجال ويدلّلون على ذلك باعتبار أنه مخالف لنص المادة (٢١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المتعلقة بالاعتراف بالحقوق في التجمع السلمي

دون قيود على ممارسة هذا الحق باستثناء التي تفرض طبقاً للقانون لغاية صيانة الأمن وحمايته<sup>(١)</sup>.

وبناءً على ما ذكر، فإنه يبدو بأن السلطة الواسعة للحاكم الإداري في التعامل مع الاجتماعات العامة ليست دائماً مطلقة وتستخدم في كل وقت أو عند تنظيم أي اجتماع، فكثيراً من الاجتماعات والتجمعات التي ينظمها الأفراد يكون دور الحاكم الإداري حمايتها من خلال استتفار جميع الأجهزة، لحماية الأفراد، والمجتمعين، ليمارسوا حرياتهم، دون حدوث ما يعكس صفو الأمن، والطمأنينة العامة، وأن تدخل الحاكم الإداري هدفه وقائي. تماشياً مع مبدأ "درء المفسدة خير من جلب المنفعة"، وللصلة الوثيقة ما بين عمل الحاكم الإداري باعتباره يمثل الإدارة العامة في منطقة اختصاصه، كأحد هيئات الضبط الإداري من جهة وبين الحريات العامة وما يترتب على ممارستها من قبل الأفراد من جهة أخرى يفرض على الحاكم الإداري التدخل لحماية النظام العام واتخاذ كافة التدابير والإجراءات لهذه الغاية<sup>(٢)</sup>. ولهذا فإن هذه الصلاحية للحاكم الإداري منحت له بموجب القوانين والأنظمة والتعليمات التي أوردتها المشرع. لهذه الغاية فقانون الاجتماعات العامة رقم (٥) لسنة (٢٠١١) ونظام التشكيلات الإدارية رقم (٤٧) لسنة (٢٠٠٠م) والتعليمات الصادرة بهذا الخصوص جعلت من قرار الحاكم الإداري سيادي فله السلطة بفض الاجتماع ومنعه وحضوره ولا يكون ذلك سلطة تقديرية منه بقدر ما يكون تنفيذ للقوانين والأنظمة والتعليمات له الحق في استخدامها وبالتالي لا يخرج عن الأصل العام. ويمارس الحاكم الإداري سلطاته من خلال القرارات التي يصدرها والتي تتخذ أشكالاً متعددة، منها:

(١) مراد تيسير الشوارة، التنظيم القانوني لحرية الاجتماعات العامة في القانون الأردني، ص ١٥٠ - ١٥١.

(٢) قانون الاجتماعات العامة الأردنية رقم (٥) لسنة (٢٠١١) المواد (٦) (٧) (٩).

### ١- سلطة المنع (الحظر):

قرار المنع أو الحظر يعتبر من القرارات التي تمس الحريات العامة التي يتم اتخاذها من الحاكم الإداري، والمتمثل في اتخاذ كافة التدابير اللازمة، بهدف المحافظة على النظام العام بالرغم أنه لم يرد نص صريح في القانون يمنح الحاكم الإداري منع الاجتماع العام، وإنما يستدل على ذلك من خلال ما ورد في المادة (٥) فقرة (أ) من قانون الاجتماعات العامة الأردني رقم (٧) لسنة (٢٠٠٤م) والمتعلق بطريقة التنظيم، حيث نصت على أن: "على الحاكم الإداري إصدار الموافقة على الطلب أو رفضه قبل (٤٨) ساعة على الأقل من الوقت المحدد لعقد الاجتماع أو تنظيم المسيرة"<sup>(١)</sup>.

فإنه يستدل على سلطة الحاكم الإداري بالرفض أو المنع للاجتماع العام من منطوق هذه المادة والتي يرى البعض<sup>(٢)</sup> أنها تقيد حريات الأفراد في ممارسة حقهم في الاجتماع العام، ويزيد من تغول سلطة الحاكم الإداري في ممارسته لصلاحياته وسلطاته في تنظيم الاجتماعات العامة. حيث عدلت هذه المادة في قانون الاجتماعات العامة رقم (٥) لسنة (٢٠١١م) والمعدل لقانون الاجتماعات العامة رقم (٧) لسنة (٢٠٠٤م)، والمتعلقة بطريقة التنظيم حيث نصت المادة (٤) فقرة (أ) من هذا القانون على أنه: "يقدم الإشعار لعقد الاجتماع العام أو تنظيم المسيرة لدى الحاكم الإداري قبل الموعد المعين لإجراء أي منهما قبل (٤٨) ساعة على الأقل"<sup>(٣)</sup>.

وينظر البعض إلى أن هذا التعديل بمثابة طريق لتخفيف القيود على حرية الأفراد في ممارسة الاجتماعات العامة وعند طلبهم عقدها والتي أصبحت بإشعار الحاكم الإداري بدل تقديم طلب الموافقة علماً بأن الإشعار يعد بمثابة إذن مسبق لعقد الاجتماع، وباستقراء نص المادة (٥) من قانون الاجتماعات العامة الأردني رقم (٥) لسنة (٢٠١١م) تجد أنها اعتبرت أن كل اجتماع غير مشروع ومخالف إذا تم عقده خلافاً للأنظمة والتعليمات أي لا بد من أخذ موافقة

(١) قانون الاجتماعات العامة الأردني رقم (٧) لسنة (٢٠٠٤م) المادة (٥) الفقرة (أ).

(٢) نصرأوين، ليث، دراسة حول قانون الاجتماعات العامة رقم (٧) لسنة (٢٠٠٤) وتعديلاته.

(٣) قانون الاجتماعات العامة رقم (٥) لسنة (٢٠١١م) المادة (٤) فقرة (أ).

الحاكم الإداري والإذن المسبق قبل القيام بأية نشاط، حيث جاء النص على أنه: "يعتبر كل اجتماع عام يعقد أو مسيرة تنظم خلافاً لأحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بموجبه عملاً غير مشروع"<sup>(١)</sup>.

وبناءً على ما ذكر فإنه يمكن القول:

- أن المشرع الأردني أبقى على سلطة الحاكم الإداري في رفض أو منع عقد الاجتماع العام بالرغم من مصطلح الإشعار أقل شدة من طلب الموافقة، إلا أن عدم تقديم الإشعار يعتبر عملاً غير مشروع. وكذلك فإنه على المنظمين للاجتماع التقيد بالالتزام بالزمان والمكان الذي تضمنه الإشعار المقدم لعقد الاجتماع وخلاف ذلك فإن المنظمين يتحملون المسؤولية القانونية أمام الجهات المختصة، وحصر هذه السلطة بالحاكم الإداري ولم يمنحها المشرع لغيره من هيئات الضبط الإداري.

- كذلك إن المشرع الأردني أخذ بنظام الإذن المسبق من وزارة الداخلية لأي اجتماع أو مسيرة أو حراك مفترض، بحيث يجب على منظمين الاجتماع أخذ الموافقة المسبقة على عقد الاجتماع، بالرغم من أن من يسمون بالإصلاحيين اعتبروا ذلك أو هذا الأسلوب أكثر تعقيداً من الإخطار وتغول من السلطة الإدارية على ممارسة حرية الاجتماعات العامة.

- اعتبار أن أي اجتماع يتم عقده أو مسيرة دون اتباع الشروط المنصوص عليها بالقانون والتعليمات الصادرة المتعلقة بتنظيم الاجتماعات العامة عملاً غير مشروع. وعلى الحاكم الإداري إصدار قراره بمنع أو حظر الاجتماع إذا كان هناك ما يخل بالنظام العام والسلامة العامة<sup>(٢)</sup>.

ومما تقدم؛ يتبين أن سلطة الحاكم الإداري بمنع الاجتماع وإلغاءه قد جاءت من رحم قانون الاجتماعات العامة والتي تعطي سلطة تقديرية له لاتخاذ القرار بمنع أو فض الاجتماع، إضافةً إلى أنه يستند في قراره إلى تعليمات تنظيم الاجتماعات العامة والتجمعات والمسيرات الصادرة بهذا الشأن والتي

(١) قانون الاجتماعات العامة رقم (٥) لسنة (٢٠١١م) المادة (٥).

(٢) أشار إليها: مالك خريسات، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة في التشريع الأردني، ص ١٣٦ - ١٣٧.

وسعت من سلطة الحاكم الإداري في تنظيم الاجتماعات العامة<sup>(١)</sup>، والتي أوجبت على الحاكم الإداري أن يفرض سلطته ومراقبته لسير الاجتماعات العامة أثناء انعقادها.

وبالرغم من أن البعض اعتبرها حرباً واضحةً على حركة الإصلاح في الأردن من قبل وزارة الداخلية وانقلاب على الديمقراطية ولها مساس بحرية الأفراد وتضييق الخناق عليهم في ممارسة حقوقهم الدستورية وممارسة حرية الاجتماعات العامة والتعبير عن آرائهم، ويستدلون في ذلك على ما حدث فيما يعرف بأزمة النقابات في عام (٢٠٠٥م) وهو الذي يعتبرون أنه خير مثال على ممارسة الإدارة والممثلة بالحاكم الإداري لسلطة منع عقد الاجتماعات العامة والتي تتلخص في منع الحاكم الإداري (محافظة العاصمة) النقابات المهنية من القيام بنشاطاتها السياسية وما رافقها من تبادل اتهامات ما بين النقابات ووزارة الداخلية وبالتفصيل وجه محافظ العاصمة، كتب رسمية لأمين عام مجمع النقابات، يتضمن إبلاغه بوقف النشاطات السياسية، بالمجمع، لما يتضمن ذلك، من مخالفة لما ورد في قانون الاجتماعات العامة مبيناً الحصانة الممنوحة للنقابات المهنية هي على الاجتماعات الواردة في قوانينها الداخلية والتي جاءت بحدود الأهداف والغاية المبينة في قوانين النقابات. وأشار في كتابه بعدم السماح بإقامة أي نشاط سياسي داخل مجمع النقابات المهنية إلا بحدود القانون والتزام منظمي الاجتماع بالتقنين والأنظمة والتعليمات وعدم السماح بتعليق اليافطات ذات الدلالات السياسية في مكان الاجتماع<sup>(٢)</sup>.

واستند محافظ العاصمة في قراره المتضمن منع النقابات المهنية من عقد الاجتماعات العامة والتي تكون غايتها سياسية إلى قرار ديوان التشريع والرأي في رئاسة الوزراء بتاريخ (١٣/٥/٢٠٠٥م) والمتضمن ما يأتي: "إنّ النقابات المهنية كمرافق عامة وفقاً لقاعدة تخصيص الأهداف التي يتعين على الإدارات العامة والمرافق العامة وممثليها التقيد بها وعدم الخروج على الهدف المقرر

(١) تعليمات تنظيم الاجتماعات العامة والتجمعات والمسيرات، لسنة (٢٠١١م) والصادرة استناداً لأحكام المادة (١١) من قانون الاجتماعات العامة رقم (٧) لسنة (٢٠٠٤م) وتعديلاته.  
(٢) أشار إليها مالك خريسات، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة في التشريع الأردني، ص ١٣٨.

قانوناً كما وتعني وتفيد أن النشاط لأي نقابة مهنية ونشاط ممثليها مقصور على ما ورد من أهداف وغايات في قوانين تلك النقابات والتي لا تخرج عن خدمة المهنة وصالح المهنة وشؤون منتسبيها وليس من بينها أي نشاط ذو طابع سياسي أو حزبي أو مماثل لذلك. وأن الحصانة الممنوحة للنقابات ومقرها مقصورة على الاجتماعات الواردة في قوانينها كاجتماعات مجالس النقابات أو الهيئات العامة أو اللجان المهنية المنبثقة عن ذلك، وبحدود الأهداف والغايات المبينة في كل قانون أي منها وعليه فإن المشرع عندما استثنى النشاطات المهنية من أحكام القوانين الخاصة بالاجتماعات العامة فقد قصر ذلك على النشاطات المبينة وبحدود البحث في شؤون النقابة فمثلاً المادة (٦٣) من قانون نقابة الأطباء الأردنيين رقم (١٣) لسنة (١٩٧٢م) تنص على ما يلي: "لا تسري أحكام القوانين الخاصة على اجتماعات النقابة التي تعقد للبحث في شؤون النقابة". وكذلك باقي النقابات المهنية، وبناء على ما تقدم فإن أي نشاط سياسي أو حزبي من خلال أي اجتماع أو استعمال مقر النقابات تسري عليه أحكام القوانين الخاصة سواء من حيث الإذن بذلك أو رقابة الإعلانات والحصول على الترخيص ومن ثم فإن الخروج على النشاط المهني واستعمال المقر لغير الغايات والأهداف يخضع ذلك للقيود المنصوص عليها قانوناً للاجتماعات العامة والمحلات العامة كالمقاهي والصالات العامة وما شابه ذلك<sup>(١)</sup>.

وتخضع الأنشطة والحالة هذه لصلاحيات وسلطات الضابطة الإدارية ترخيصاً ورقابة وتنفيذاً لأحكام القوانين والأنظمة<sup>(٢)</sup>. ومع ذلك فإن النقابات المهنية لم تكثر لقرار محافظة العاصمة ودعت إلى اجتماع طارئ لهيئاتها العامة في يوم الأربعاء ٢٦/١/٢٠٠٥م دعت فيها شخصيات ونقابيون وبرلمانيون لنصرة النقابات مما جعل الحكومة تعد مشروع قانون للنقابات المهنية لتحديد العلاقة ما بين المهني والسياسي وتنظيم هذه العلاقة وفق أسس

(١) كتاب ديوان التشريع والرأي رقم د/٣/١/١٣ تاريخ ٢٠٠٥/١/١٣م.

(٢) تمت الإشارة إليه أيضاً من: مالك خريسات، سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة في التشريع الأردني، صفحة ١٣٨.

قانونية بعيداً عن المناكفات والاتهامات وتقديم المصلحة الوطنية على جميع المصالح.

وبناءً على ما تقدم فإن الحاكم الإداري يستمد سلطته وصلاحياته من القانون والأنظمة والتعليمات الذي أقرت وحصرها المشرع فقط بالحاكم الإداري دون غيره من هيئات الضبط الإداري باعتباره رجل الإدارة الأول في منطقة اختصاصه والمسؤول عن المحافظة على أمن ونظام المجتمع والذي من خلال هذه السلطة له أن يمنع تنظيم أية اجتماع عند خروجه عن هدفه وغايته<sup>(١)</sup>.

## ٢- سلطة الحضور:

باستقراء نصوص قانون الاجتماعات العامة الأردني رقم (٥) لسنة (٢٠١١م) فإن لم ينص صراحةً على حضور الحاكم الإداري أو ممثلاً عنه للاجتماع العام أو أحد رجال سلطات الضبط الإداري ولكن عملياً فإنه دائماً ما يكون هناك حضور لسلطات الضبط الإداري في الاجتماعات العامة والتي يتم الدعوة إليها لتنظيمها وذلك لما تفرضه مقتضيات النظام العام وأيضاً لتمكين المجتمعين من ممارسة حقهم في الاجتماع بحرية وخاصة عندما يتقيد الاجتماع بغايته وهدفه حتى لا يكون هناك مندسين داخل الاجتماع أثناء انعقاده حتى لا يؤدي ذلك إلى انحراف الاجتماع عن غايته وهدفه وبالتالي يترتب على ذلك حدوث الفوضى والاضطرابات مما يستدعي أن يتم استخدام القوة وحصول الصدمات والذي من شأنه أن يهدد الأمن والسلامة العامة.

ومع عدم النص على الحضور إلا أن المشرع أعطى للحاكم الإداري الصلاحية في اتخاذ ما يلزم من الإجراءات الأمنية والتدابير الضرورية للمحافظة على النظام العام أثناء عقد الاجتماع، وهذا ما أكدته المادة السادسة من قانون الاجتماعات العامة والذي جاء فيها: "يتخذ الحاكم الإداري أثناء انعقاد الاجتماع أو القيام بالمسيرة جميع التدابير والإجراءات الأمنية الضرورية

(١) نظام التشكيلات الإدارية رقم (٤٧) لسنة (٢٠٠٠م).

للمحافظة على النظام العام وحماية الأموال العامة والخاصة وله تكليف الأجهزة المرتبطة به للقيام بهذه المهام<sup>(١)</sup>.

ومما تقدم فإن العبارات الواردة في النص جاءت فضفاضةً يستطيع الحاكم الإداري أو من يمثله أن يستند عليها في ممارسة صلاحيته وسلطته بالحضور للاجتماع العام وهذه الصلاحية الممنوحة له باتخاذ التدابير اللازمة تستدعي منه أو من يمثله حضور الاجتماع لمنع ما يعكر صفو الأمن والطمأنينة العامة والمحافظة على النظام العام وهذا أيضاً يمثل حماية للاجتماع العام ولضمان حرية الأفراد في ممارسة حرية الاجتماعات العامة.

### ٣- صلاحية الحاكم الإداري في فض الاجتماع (استعمال القوة):

عبارة فض الاجتماع عادةً تستعمل عند إعطاء متعلق بالاجتماع أو تجمهر غير مشروع والذي غالباً ما تستخدم فيه القوة وهذا الأمر مقرون دائماً عند حدوث شغب والانحراف عن الهدف والغاية من الاجتماع. فلذلك نجد أن المشرع أعطى السلطة والصلاحية للحاكم الإداري بفض الاجتماع وجاء ذلك بنص صريح في القانون، وفي المادة (٧) من قانون الاجتماعات العامة والتي نصت على أنه: "للكام الإداري الأمر بفض الاجتماع أو تفريق المسيرة بالطريقة التي يراها مناسبة إذا خرج الاجتماع أو خرجت المسيرة عن الغاية المحددة لأي منهما"<sup>(٢)</sup>.

وعليه فإن المشرع قد حصر سلطة فض الاجتماع أو تفريق المسيرة بالحاكم الإداري ولو باستعمال القوة في حالة خروج الاجتماع أو المسيرة عن الغاية أو الهدف الذي عقد لأجله ولهذا فإن للحاكم الإداري سلطة تقديرية منحها المشرع له ويتمثل ذلك بذكر عبارة (بالطريق التي يراها مناسبة) الواردة في النص السابق ذكره مما أعطى للحاكم الإداري صلاحية واسعة في فض أي اجتماع قد يؤدي إلى الإخلال بالأمن والنظام العام والتي أجازها القانون والتعليمات التي منحت له سلطة تقديرية واسعة تحقيقاً للصالح العام وللأفراد باعتبار أن هذه الإجراءات المتخذ من الحاكم الإداري هو عمل سيادي باسم الدولة

(١) قانون الاجتماعات العامة رقم (٥) لسنة (٢٠١١م) المادة (٦).

(٢) قانون الاجتماعات العامة رقم (٥) لسنة (٢٠١١م)، المادة (٧).



وهذا يعتبر استثناءً على المشروعية باعتباره يتصل بسيادة الدولة وبالتالي فإن قراره لا يكون محلاً للتقاضي أو التعقيب، على الإجراء المتخذ<sup>(١)</sup>، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في حكم لها بقولها: "بأن أعمال السيادة تقتضي طبيعتها ألا تكون محلاً للتقاضي تحقيقاً لاعتبارات سياسية هي اتصالها بنظام الدولة السياسي، اتصالاً وثيقاً من أجل الحفاظ على كيان الدولة ورعاية مصالحها العليا..."<sup>(٢)</sup>. فيعد قرار الحاكم الإداري بشأن ما يتخذ من إجراءات محصناً من الناحية العملية، مما أعطى مجالاً أوسع في سلطته التقديرية.

### المطلب الثاني: حدود سلطة الحاكم الإداري في تنظيم الاجتماعات العامة:

إن سلطة الحاكم الإداري كأحد هيئات سلطات الضبط الإداري ليست مطلقةً وإن تركها بدون قيود أو حدود من شأنه أن يؤدي إلى المساس بحقوق وحرريات الأفراد، فهنا يتجلى الصراع ما بين السلطة التي يمارسها الحاكم الإداري والحرية التي يسعى إليها الأفراد في ممارسة حقوقهم.

فنتيجةً لذلك نجد أن كثيراً من النقاد من خلال المقالات قد وجهوا انتقاد لهذه السلطة الممنوحة للحاكم الإداري، واعتبار ذلك تغول على حريات الأفراد، وتعسف في استعمال سلطته في الحد من ممارسة الأفراد لحياتهم وحقوقهم بفرض القيود عليهم، بموجب هذه السلطة الممنوحة له بالقانون والأنظمة والتعليمات، وهذا يؤكد الدور التقييدي من قبل الحاكم الإداري على تنظيم الاجتماعات العامة بالرغم من تبني الحكومة نهج الإصلاح السياسي ضمن وجهة نظرهم أنها عجزت عن إنضاج قانون ينظم حق الأردنيين في الاجتماع تتوافق أحكامه مع الإصلاح وتعزيز الديمقراطية، على اعتبار أن قانون الاجتماعات يعلق حق الاجتماع بإرادة الحاكم الإداري<sup>(٣)</sup>.

(١) د. نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠م، ٣، ص ٦١.

(٢) عدل علياً أردنية، القرار رقم (٥٨) القضية رقم (٩٧/٣٤٠)، تاريخ (١٠/٢٩/١٩٩٧م)، مجلة نقابة المحامين، ص ٤٥٧٥.

(٣) المحامي صدام أبو عزام، قانون الاجتماعات العامة (ليس المطلوب تعديل موافقة الحاكم الإداري على الاجتماع والمراد أكثر من ذلك)، المركز الوطني لحقوق الإنسان، وحدة التشريعات، مقال

منشور على الموقع: [View-Articlehrccsite www.ncnr.org.jo](http://www.ncnr.org.jo)

ونود أن نشير إلى بعض أقوال الفقهاء فيما يتعلق باستعمال السلطة، حيث يقول مونتنسكيو في كتابه روح القوانين: "إن الحرية السياسية لا يمكن أن تتواجد إلا في ظل الحكومات المعتدلة، غير أنها لا توجد دائماً، إذ إنها لا تتحقق إلا عند عدم إساءة استعمال السلطة ولكن التجربة الأبدية أثبتت أن كل إنسان يتمتع بسلطة لا بد أن يسيء استعمالها إلى أن يجد الحدود التي توقفه، فالفضيلة في حد ذاتها في حاجة إلى حدود ولكي لا يمكن إساءة استعمال السلطة فإنه يتوجب أن يكون النظام قائماً على أساس أن السلطة تحد السلطة". ويضيف الدكتور عبد الإله الخاني بقوله: "يتمادى الزمن بتعاظم السلطة التقديرية للإدارة وللعلة ذاتها تنمو الرقابة القضائية على أعمال الإدارة لأن مقابل كل سلطة تقديرية، يجب فرض رقابة تتناسب معها"<sup>(١)</sup>.

وبناءً على ما سبق ومن الناحية الواقعية والعملية فإن سلطات الحاكم الإداري ليست مطلقة وبدون حدود بل نجد أن هذه السلطة مقيدة بعدة قيود هدفها خلق توازن ما بين سلطة الحاكم الإداري في فرض النظام والمحافظة عليه وبين حماية الحقوق والحريات للأفراد فلذلك فإن هذه القيود تختلف حسب طبيعة الظروف التي تفرض نفسها على عمل الحاكم الإداري، سواء كانت هذه في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية.

فلذلك سنتطرق في هذا المطلب إلى بيان حدود سلطات الحاكم الإداري على حرية الاجتماعات العامة في الظروف العادية والظروف الاستثنائية:  
**الفرع الأول: حدود سلطات الحاكم الإداري في الظروف العادية:**

سبق الإشارة إلى أن سلطة الحاكم الإداري ليست مطلقة وإنما يمارسها وفقاً لضوابط تحكمها الأنظمة والقوانين لحماية الحقوق والحريات للأفراد من أي تجاوز أو تعسف في استعمالها.

هناك حدود لسلطات الحاكم الإداري يجب ألا يتجاوزها وإلا اعتبر متعسفاً في استعمال سلطته مما يشكل اعتداء على حق الأفراد على الأفراد في ممارستهم لحريتهم ومنها حرية الاجتماعات العامة، لذلك فإن واجب الحاكم

(١) عارف الشعال، موسوعة القانون الإداري، الطبعة الثانية، الجزء (١)، صفحة ١٦ والمنشور على الموقع الإلكتروني

الإداري أن يلتزم أثناء ممارسته السلطات باحترام مبدأ المشروعية وأن يكون الهدف من الإجراء المحافظة على النظام العام:

#### ١- احترام مبدأ المشروعية:

المقصود بمبدأ المشروعية الضبطية" هو خضوع جميع تصرفات الحاكم الإداري للقانون، أي أن تكون جميع الإجراءات التي يتخذها مستمدة من القانون ومنفقة مع أحكامه"<sup>(١)</sup>. ويعرف الدكتور حسين عبد العال محمد المشروعية "بأنها الخضوع للقانون بمفهومه العام حكماً ومحكومين فتخضع سلطات الدولة جميعاً للقانون في كل صور نشاطها ومختلف التصرفات والأعمال التي تصدر عنها باعتبار أن القانون يقف حائلاً دون الاعتداء على أي حق من حقوق الإنسان وتصرفاته"<sup>(٢)</sup>.

ويضيف الدكتور محمد الشافعي أبو راس بأن المشروعية" هي أن تتفق جميع تصرفات كل السلطات في الدولة مع القانون بمعناه الواسع، أي ضرورة اتفاق كل تصرفات الإدارة مع صحيح حكم القانون نصاً وروحاً، وإذا كانت الإدارة ملزمة باحترام القانون بمعناه الواسع في كل تصرفاتها فإن التزامها باحترام القانون في تصرفاتها الضبطية التي تمس حريات الأفراد ونشاطهم، يكون واجب وأهم حفاظاً على حريات الأفراد وأنشطتهم"، ويمثل الالتزام الإدارة بمبدأ المشروعية أهم الضوابط التي تجب على الحاكم الإداري مراعاتها والتي تبين للضبط الإداري حدوده"<sup>(٣)</sup> فالمشروعية كقيد على سلطة الحاكم الإداري تمنعه من الانحراف والتعسف في استعمال السلطة فتقيده بمبدأ المشروعية تجعل من استخدامه للسلطة في نطاق القوانين والأنظمة وخلافاً لذلك فإن جميع الإجراءات تكون باطلة ويحق للأفراد المطالبة بإلغائها لمخالفتها لمبدأ المشروعية.

(١) حمدي قبيلات، القانون الإداري، ص ٢٥٣.

(٢) حسين عبد العال محمد؛ الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠٠٤م، ص ٨٧.

(٣) محمد الشافعي أبو رأس، القانون الإداري، تم الحصول عليه من الموقع [www.pdfactory.com](http://www.pdfactory.com) ، ص ٢٧٠، أشار إليه لوصيف خوله، رسالة ماجستير، الضبط الإداري والضوابط، جامعة محمد خضر بسكرة، ٢٠١٥م.

وندلل على ذلك ما أخذت به محكمة العدل العليا في حكم لها في هذا المجال باعتبار التعليمات الإدارية ملزمة للإدارة وعدم مخالفتها للقواعد القانونية العادية أو للأنظمة. إذ قضت في حكم لها "أنه من المسلمات أنه من غير الجائز للتعليمات أن تتجاوز الأمور التنظيمية والتنفيذية لتستحدث أحكاماً لم ترد في القانون الذي صدرت التعليمات استناداً إليه...." (١).

وحتى يكون عمل الحاكم الإداري مشروعاً وتكتسب قراراته المشروعية يجب أن يكون ذلك في حدود القانون والأنظمة والتعليمات إضافةً لذلك أنها تتعلق بالمحافظة على النظام العام والذي يمثل صلب عمله. وخلافاً لذلك فإنه أي إجراء يتخذ من قبله فإنه يعتبر غير مشروع، ويمثل ذلك خرقاً للقانون فلذلك يتطلب أن تكون الإجراءات والتدابير التي يتخذها الحاكم الإداري ضرورية وحسب ما تتطلبه الظروف القائم عليها الاجتماع، حيث أن تقييد حرية الأفراد هو استثناء على أن الحرية هي القاعدة الأساسية، إضافةً إلى أنه يجب أن يكون هناك ضمانات قانونية من خلال المساواة في التعامل ما بين الأفراد في التمتع بحقوقهم (٢)، وأثناء ممارسة الحاكم الإداري للضبط الإداري حتى لو كان لأغراض تحقق مصلحة عامة، لأن خلاف ذلك يعرضه للمساءلة وإبطال القرار المتخذ، ويجعل من تصرفه معيب بعيب الانحراف بالسلطة، لأن الهدف في المقام الأول هو حفظ النظام العام، فمثلاً عدم مشروعية قرار صادر بالسماح لفئة معينة من استعمال جزء من الطريق العام لمخالفته المبادئ العامة للقانون (٣).

فالمشروعية تشكل ضمان أساسي لحقوق وحيات الأفراد، وخاصةً حقوقهم وحياتهم السياسية من خلال سيادة القانون في مواجهة السلطات العامة، والتي لا تكون فقط في إخضاع الأفراد لها بل إن على السلطات

(١) عدل علياً أردنية قرارها رقم ٩٢/١٢ مجلة نقابة المحامين، ١٩٩٣، ص ٥٢٥.

(٢) حسني، قمر، حقوق الإنسان في مجال نشأت الحقوق السياسية وتطورها وضمائنها، دراسة مقارنة، ٢٠٠٦م، دار الكتب القانونية، القاهرة، بدون طبعة، ص ١١٠.

(٣) عدل علياً أردنية، قرارها رقم ١/٢٩، مجلة نقابة المحامين، ١٩٧٧، ص ٤٠٠.

التنفيذية ومنها الحاكم الإداري احترامها حتى يحترم الآخرين قراراته الصادرة في سياق القانون الذي هو أيضاً من حرية الأفراد وليس سيقاً مسلطاً عليها<sup>(١)</sup>.

## ٢- أن يكون الهدف حماية النظام العام:

إن الهدف من منح الحاكم الإداري سلطات الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام طبقاً لقاعدة تحقيق الأهداف، حيث إن كل إجراء يقوم به باعتباره أحد هيئات الضبط الإداري ولا يستهدف المحافظة على النظام العام يعتبر غير مشروع، حتى لو كان هذا الإجراء يمثل مصلحة للدولة<sup>(٢)</sup>.  
ففكرة النظام العام هي ضابط وقيد على سلطات الحاكم الإداري وحتى يكون الإجراءات التي تتخذها الحاكم الإداري مشروعة لا بد من مراعاة الشروط التالية:

- أن يكون عمل الحاكم الإداري ضروري للمحافظة على النظام العام من خلال اتخاذ التدابير الضرورية والكفيلة لمواجهة الأخطار والحد من أثارها وهذا ما أكدته المادة (٦) من قانون الاجتماعات العامة التي أوجبت على الحاكم الإداري أن يتخذ الإجراءات والتدابير الضرورية للمحافظة على النظام العام.

- أن يكون التدبير الذي قام به مُجدي للنظام العام.

- وأن تكون الإجراءات معقولةً وتتناسب مع متطلبات المحافظة على النظام العام والهدف منها منع الإخلال بالنظام العام، لذلك فإن من واجب الحاكم الإداري أن لا يتخذ من التدابير والإجراءات إلا بما هو لازم لحماية النظام العام لأن الضرورة تقدر بقدرها وأن تجاوزها يؤدي إلى حرمان الأفراد من ممارسة حرياتهم التي كفلتها القوانين والأنظمة.

(١) حسني قمر، حقوق الإنسان في مجال نشأت الحقوق السياسية وتطورها وضمائنها، ص ١١٨ - ١١٩.

(٢) لوصف خولة، الضبط الإداري والضوابط، ص ٥٢.

### الفرع الثاني: حدود وسلطات الحاكم الإداري في الظروف الاستثنائية:

إن الفكرة التي تقوم عليها الظروف الاستثنائية هي توسيع صلاحية السلطات لمواجهة ظرف لا يمكن مواجهتها في الظروف العادية، كما أن مثل هذه الظروف تسمح للسلطة التي يمثلها الحاكم الإداري بمواءمة تصرفاته والحاجات العامة والتغيرات الاجتماعية وأن غياب سلطته التقديرية في مثل هذه الظروف قد يؤدي إلى الإخلال بالنظام العام وتعرضه للخطر<sup>(١)</sup>. وقد تطرأ على الدولة ظروف تجعلها توقف العمل بالقوانين العادية واللجوء إلى استخدام قوانين أخرى ملائمة للظروف المستجدة وهذا ما يجعلها تزيد من اتساع سلطات الضبط الإداري.

أما في مجال عمل الحاكم الإداري باعتباره أحد هيئات سلطات الضبط الإداري فهي تساعد على اتخاذ إجراءات وتدابير وإن كانت تعد في الأوقات العادية غير مشروعة إلا أنها تعتبر مشروعة وفقاً لقواعد المشروعية الاستثنائية<sup>(٢)</sup>.

فالضرورة الاستثنائية تتطلب وجود تشريعات استثنائية تمنح سلطات الضبط الإداري صلاحيات استثنائية تتجاوز صلاحياتها في ظل الظروف العادية، وهناك أسلوبين لسن هذه التشريعات الأسلوب البريطاني الذي ألزم السلطة التنفيذية بالرجوع إلى السلطة التشريعية وإصدار قانون خاص يعالج الحالة الاستثنائية والأسلوب الفرنسي الذي أعطي السلطة التشريعية الحق في سن تشريعات استثنائية تستطيع السلطة التنفيذية تطبيقها عند حصول ظرف استثنائي، وهذا الأسلوب أخذ فيه المشرع الأردني.

فقد أصدر المشرع الفرنسي العديد من التشريعات الاستثنائية لمواجهة الحالات الطارئة أولها القانون الصادر في ٩ أغسطس ١٨٤٩ وتعديلاته والقانون الصادر في عام (١٩٤٤) وآخرها قانون الطوارئ الصادر بتاريخ ٣ أبريل ١٩٥٥ وتعديلاته<sup>(٣)</sup>.

(١) نواف كنعان، القضاء الإداري، ص ٣٨.

(٢) حمدي قبيلات، القانون الإداري، ٢٦٢.

(٣) مشار إليها لدى: د. مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، ج ١، دار الثقافة، عمان، ٢٠١٢م، ص ٣٠٩.

والأسلوب الفرنسي أخذ به المشرع الأردني بوضع تشريعات مسبقة قبل حدوث الظروف الاستثنائية وهي تشريعات خاصة يتم العمل بها في حالة إعلان حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية والمتمثلة في قانون الدفاع وتعليمات الإدارة العرفية، وكذلك أقر الدستور الأردني قانون الدفاع بإعطاء الصلاحيات لاتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة الظروف الطارئة وقد أكدت ذلك نص المادة (١٢٤) من الدستور الأردني لعام (١٩٥٢م) على أنه: "إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطي بموجبه الصلاحية الذي يعنيه القانون لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بإرادة ملكية تصدر بناءً على قرار من مجلس الوزراء"، وبناءً على ذلك صدر قانون الدفاع رقم (١٩٩٣/١٣م)<sup>(١)</sup>، وهو خاص بحالة الطوارئ، ويعمل به بعد إعلان حالة الطوارئ ويكون مقرون بإرادة ملكية سامية بناءً على تنسيب مجلس الوزراء، حيث نصت المادة (٣) من القانون المشار إليه بانتقال الصلاحيات المتعلقة بالأمن والسلامة العامة إلى رئيس الوزراء باعتباره وزيراً للدفاع والذي بدوره يفوض أياً من صلاحياته للحكام الإداريين والقادة العسكريين في المناطق التي تعلن فيها حالة الطوارئ. ومما سبق وبعد أشار البحث إلى طبيعة الظروف الاستثنائية وما يترتب عليها من إصدار لقوانين وتعليمات تصل إلى حد تقييد الحريات بشكل واسع، ولكن لمواجهة مثل هذه الظروف لا يعني ذلك أن يكون عمل هيئات سلطات الضبط الإداري واستناداً إلى التشريعات التي تصدر بلا رقابة أو قيود حتى وإن كان الطرف استثنائي وإنما تخضع لرقابة القضاء وذلك لمنع التعسف في استعمال السلطة ولا يكون الإجراء الضبطي مطلقاً وإنما لغايات تنظيمية لا بد من وجود رقابة قضائية تنظر في أية تجاوزات من شأنها أن تقيّد حقوق وحريات الأفراد بلا مبرر وتحدد ما إذا كان الإجراء يتناسب مع الطرف الذي استندت إليه الإدارة في اتخاذ القرار، إذن فالرقابة القضائية من شأنها أن تحمي حقوق وحريات الأفراد وتنظم عمل سلطات الضبط الإداري بحيث يكون الهدف الرئيسي هو

(١) والمنشور في الجريدة الرسمية رقم (٣٨١٥) تاريخ ١٩٩٣/٣/٢٥ ص ٥٨٦٠.

حماية النظام العام، وأن أي قرار يتخذ يكون هو الوسيلة الوحيدة لمواجهة مثل هذه الظروف<sup>(١)</sup>.

ونظراً لخطورة السلطات التي تتمتع بها الإدارة التنفيذية عند تطبيق عملها في الظروف الاستثنائية فإنها تكون بشروط وقيود على الشكل الآتي:

- وجود خطر جسيم يهدد النظام العام.
- يجب أن لا تضحي الإدارة بمصلحة الأفراد والتسبب لهم بأضرار باسم المصلحة العامة.
- أن تختار الوسائل الأقل ضرراً بالأشخاص<sup>(٢)</sup>.
- أن لا تلغي الإجراءات في الظروف العادية لمعالجة الطرف العادي.
- أن يكون الهدف من الإجراءات المتخذة في الظروف الاستثنائية تحقيق الصالح العام وحماية النظام العام<sup>(٣)</sup>.

وأخيراً فإن ممارسة الحريات الأساسية، ومنها حرية الاجتماعات العامة وغيرها من الحريات، مثل حرية الرأي والتعبير والتي تعتبر من أكثر الحريات تعارضاً مع النظام العام، وحتى يكون عمل الحاكم الإداري كأحد هيئات سلطات الضبط الإداري مشروعاً وأن تكون الأسباب التي أدت لاتخاذ القرار فيما يتعلق بتنظيم الاجتماع سواء بمنع الاجتماع أو فضه فيجب أن يستند إلى أسباب حقيقية تبرر اتخاذه للقرار وأن هناك ما يهدد النظام العام وإلا فإن الإجراءات المتخذة والقرارات الصادرة قابلة للإبطال والإلغاء من قبل القضاء الذي يخضع لرقابته باعتبارها قيداً على عمل سلطات الضبط الإداري ومنها قرار الحاكم الإداري من خلال التحقيق من الوجود المادي للوقائع<sup>(٤)</sup>، أي أن تكون القرارات الصادرة من الإدارة تتوافق مع القانون وقصد المشرع إضافة إلى أن الرقابة القضائية والمتمثلة بالقاضي الإداري تتحقق من الهدف الذي أدى إلى اتخاذ القرار من قبل الحاكم الإداري هو إجراء ضروري للمحافظة على النظام العام، ونستدل

(١) مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، ص ٣١٠، ٣١١.

(٢) عبد الله طلبة، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، مديرية الكتب الجامعية، ط ٢، دمشق، ص ٣٧.

(٣) مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، ص ٣١٣.

(٤) مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، ص ٣٣٣، ٣٠٧.



على ذلك ما ذهبت إليه محكمة العدل العليا في قرارها رقم (٨٤/١١٢) "على أن أسباب القرار الإداري تكون خاضعة لرقابة المحكمة لتعرف مدى صحتها من الوجهة الواقعية أو من جهة مطابقتها للقانون نصاً وروحاً..."<sup>(١)</sup>، والرقابة القضائية هنا للتأكد من توافر التلازم والتناسب بين الإجراء المتخذ والظروف التي أدت إلى اتخاذه وخاصة في الظروف الاستثنائية والتي لا تعني عدم الخضوع للقضاء الإداري. وبالرغم من أن الحاكم الإداري يستطيع أن يقوم بأعمال تخالف القوانين والأنظمة ولكن لوجود حالة ضرورة قائمة فعلاً وحتى القرار الاستثنائي في حالة صدوره لا يصل حد التجاوز. أي تطبيق القرار بما يتلاءم مع الظروف دون تجاوز<sup>(٢)</sup>.

وأخيراً، فإنه بالرغم من اتساع سلطة الحاكم الإداري في مثل هذه الظروف إلا أنها تخضع للرقابة والتي تشكل قيداً على سلطته وللتأكد من مشروعية قراراته حتى لا يكون هناك تعسف في استعمال سلطانه، أو تجاوزاً من شأنها التضييق على حريات الأفراد. ويتضح لنا أنه بالرغم من اتساع هذه السلطات الممنوحة للحاكم الإداري في حالة الظروف الاستثنائية والضرورة أيضاً إلا أن خضوعها للرقابة القضائية جاء للتأكد من مشروعيتها وملاءمتها للظروف الواقعية التي أدت اتخاذ القرارات.

### المطلب الثالث: نطاق سلطة الحاكم الإداري في تنظيم الاجتماعات العامة:

لقد أكدت جميع الدساتير الأردنية المتعاقبة على حرية ممارسة الاجتماعات العامة وكذلك أجازت تنظيمها قوانين الاجتماعات التي صدرت منذ تأسيس الإمارة إلى يومنا هذا. وهذا يدل على أن المملكة الأردنية الهاشمية من الدول الرائدة في إطلاق الحريات والحقوق للأفراد والمتمثلة بسن القوانين التي تصون حقوق وحريات الأفراد في التعبير عن أفكارهم وآرائهم؛ مما ساهم في تعزيز الديمقراطية للنهوض بالمجتمع الأردني. وإن النصوص الناظمة لحرية الاجتماعات في الأردن تتفق مع ما نصت عليه المواثيق الدولية والإقليمية فيما يتعلق بممارسة حرية الاجتماعات العامة وكذلك القيود المفروضة على حرية

(١) محكمة العدل العليا، قرار رقم (٨٤/١١٢) مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٥م، ص ١٤٠٨.

(٢) محمد جمال الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة للنشر، عمان، ٢٠١١م، ص ١٧٩.

الاجتماعات ولا تتجاوز على ما نصت عليه تلك المواثيق والتي تفرض بموجب القانون وهي تدابير لغاية المحافظة على النظام العام والسلامة العامة ولحماية الأفراد داخل المجتمعات.

وعليه فالمشرع الأردني أعطى للحاكم الإداري الصلاحية في اتخاذ كافة التدابير والإجراءات الأمنية اللازمة والضرورية للمحافظة على النظام العام في مجال ممارسة الاجتماعات العامة، وهذا ما أكد عليه قانون الاجتماعات العامة رقم (٥) لسنة (٢٠١١م) في المادة (٦) والتي نصت على أنه "يتخذ الحاكم الإداري أثناء انعقاد الاجتماع أو القيام بالمشورة جميع التدابير والإجراءات الأمنية الضرورية للمحافظة على النظام العام وحماية الأموال العامة والخاصة وله تكليف الأجهزة المرتبطة به للقيام بهذه المهام"<sup>(١)</sup>.

وبالرغم من أن عبارات النص الواردة جاءت فضفاضةً وتعطي للحاكم الإداري سلطة واسعة في مجال تنظيم الاجتماعات العامة وعقدتها إلا أن القيود التي يفرضها الحاكم الإداري ما هي إلا تطبيق للقانون وأن ما يقوم به من إجراء هو ضروري لصيانة النظام العام والمحافظة على الأرواح والممتلكات العامة وبمناخ حماية لحقوق وحرية الأفراد لأن من مقتضيات الأمن هو إيجاد التوازن ما بين ممارسة حرية الاجتماعات العامة والمحافظة على النظام العام. وبناءً على ما سبق فإنه لا يمكن أن تكون هناك سلطة مطلقة للحاكم الإداري في اتخاذ قراراته فيما يتعلق بالتضييق على ممارسة الأفراد لحياتهم وحقوقهم إذ إن بعض القرارات قد تتخذ بناءً على أسباب واهية وغير حقيقية إضافةً إلى عدم ملائمة وتناسب تدابير الضبط مع الخطورة التي تهدد النظام العام لذلك فإن الأمر يتعلق بالسلطة التقديرية للحاكم الإداري في تقرير السبب. فلذلك فإن مكنم الخطر في اتخاذ الحاكم الإداري لقراراته الماسة بالحيات ومنها حرية الاجتماعات العامة قد يأتي من هذه السلطة التقديرية.

وبناءً على ما تقدّم يثور التساؤل الآتي هل سلطة الحاكم الإداري في إصدار الأوامر والقرارات الماسة بالحيات هي بناءً على سلطته التقديرية؟ الفقه والقضاء الإداريان يميزان ما بين السلطة المقيدة والسلطة التقديرية

(١) قانون الاجتماعات العامة رقم (٥) لسنة (٢٠١١م)، م(٦).

للإدارة، حيث إن المشرع عندما يشترط على الإدارة أن تمارس عملها في ظروف معينة فإن سلطة الإدارة تكون مقيدة بالحدود التي وصفها القانون عندما تمارس نشاطها<sup>(١)</sup>، وبما أن قانون الاجتماعات العامة قد أعطى الحاكم الإداري السلطة والصلاحيات في اتخاذ جميع التدابير الضرورية واللازمة بالمنع أو الفسخ لأي اجتماع غير مرخص له فحينئذٍ فإن سلطة الحاكم مقيدة بالقانون وعليه تطبيقه وتنفيذه حتى لو أدى ذلك لاستخدام القوة عند اللزوم ونستدل على ذلك فيما ذهبنا إليه محكمة العدل العليا في حكم لها أن التصرفات التي تصدر عن الإدارة العامة قانونية طالما أن الإدارة تحترم وتلتزم بالشروط التي يتطلبها القانون<sup>(٢)</sup>.

أما بالنسبة للسلطة التقديرية فهي تمنح الإدارة حرية ومرونة أكثر عند ممارسة مهامها لأن الرقابة القضائية محددة على التصرفات التي تصدر عن الإدارة على أن لا تخرج عن مبدأ المشروعية والهدف من السلطة التقديرية الممنوحة للحاكم الإداري جاءت لإفساح المجال أمامه لتقدير متطلبات الظروف واختيار التصرف الملائم لتحقيق الأهداف والغايات المناسبة التي يسعى إليها الحاكم الإداري وهو تحقيق المصلحة العامة ولا يعتبر ذلك امتيازات للحاكم الإداري للتححرر من تنفيذ الأنظمة والقوانين. فإن المبدأ العام هو حق الأفراد في ممارسة حريتهم في تنظيم الاجتماعات العامة، ولكن مع عدم الإخلال بالنظام العام والذي مؤداه ذلك إلى خلق الفوضى والاضطرابات. وبهذه الحالة فإن الأولى بالرعاية والاهتمام هو حماية النظام العام.

وبالنظر لطبيعة هذه الحريات فإنها تعد من أكثرها تعارضاً مع النظام العام<sup>(٣)</sup>، فمبدأ التناسب ما بين عمل الحاكم الإداري والتدابير التي يتخذها في سياق عمله تجاه تنظيم الاجتماعات العامة يقتضي أن تكون هذه التدابير مشروعة وضرورية ومتوافقة مع طبيعة الظروف التي دعت لاتخاذها سعياً منه من أجل المحافظة على النظام العام.

(١) كنعان، نواف، القضاء الإداري، عمان، دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٠، الطبعة الثانية، ص ٣٦.

(٢) عدل عليا أردنية، قرار رقم ١٥ في القضية رقم ٩٥/٣٧٣ تاريخ ١٩٩٦/٤/٢١ غير منشور.

(٣) مصلح الصرايرة، القانون الإداري، صفحة ٣٠٧.

لذلك فالحاكم الإداري يتمتع بسلطات تقديرية واسعة في مجال تنظيم الاجتماعات العامة استناداً للقوانين<sup>(١)</sup> والأنظمة والتعليمات<sup>(٢)</sup> التي صدرت بشأن ذلك والذي جاءت عباراتها فضفاضةً فجعلت من سلطات الحاكم الإداري عرضةً للنقد واعتبار ذلك قيوداً ورقاباً صارمةً من الحاكم الإداري على ممارسة الأفراد لحريات ممارسة الاجتماعات العامة والتي ضمنته كافة النظم الدستورية والديمقراطية وكفلته المواثيق الدولية لحقوق الإنسان.

ونتيجةً للتطورات السياسية التي تشهدها المنطقة والذي امتد تأثيرها على الدولة الأردنية أدى ذلك إلى ضرورة تنظيم حرية الاجتماعات العامة لتواكب التطورات التي تحدث على الساحة الأردنية، ومع تزايد الممارسات التي تحدث وتصاحب عقد الاجتماعات العامة والتي قد تؤدي إلى الإخلال والاضطراب، فإنه لا بد من وجود سلطة تمنع هذه الممارسات الخاطئة، من خلال نصوص قانونية، تكفل حرية الاجتماعات العامة من جهة، وتحفظ النظام العام من جهةٍ أخرى.

ولرسم صورة عن نطاق سلطة الحاكم الإداري في مجال تنظيم الاجتماعات العامة، فإنه سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين، على النحو الآتي:

**الفرع الأول:** نطاق سلطة الحاكم الإداري إزاء حرية الاجتماعات العامة وممارستها.

**الفرع الثاني:** تقييم سلطة الحاكم الإداري في تنظيم حرية الاجتماعات العامة.

الانتقادات الموجهة لسلطة الحاكم الإداري في مجال تنظيم حرية الاجتماعات العامة.

(١) قانون الاجتماعات العامة رقم (٥) لسنة ٢٠١١.

(٢) تعليمات تنظيم الاجتماعات العامة والتجمعات والمسيرات لسنة ٢٠١١.

## الفرع الأول: نطاق سلطة الحاكم الإداري إزاء حرية الاجتماعات العامة وممارستها:

إن عمل الحاكم الإداري يستند بالمقام الأول إلى تحقيق مفهوم الأمن الشامل وتطبيق القانون والوقوف على مسافة واحدة من الجميع سعياً لخدمة الوطن والمواطن والحفاظ على الأمن والنظام العام، والمحافظة على حقوق الأفراد، وحمايتهم، من خلال حقهم في التعبير، والاجتماع، والمصانة بالدستور وبنفس الوقت من منع أي تجاوز قد يحدث، وفق أحكام القانون ضمن إطار من العدالة والمساواة والحزم في إنفاذ القانون<sup>(١)</sup>.

وبما أن هناك صلة وثيقة بين عمل الحاكم الإداري والحريات العامة، ومنها حرية ممارسة الاجتماعات العامة والتي قد يترتب على ممارستها حدوث إخلال بالنظام العام؛ فإنه لا مناص من التدخل لحمايته وإعادةه إلى نصابه ولهذا فإن القوانين والأنظمة والتعليمات أجازت للحاكم الإداري أن يتدخل بموجب السلطات الممنوحة له ولإيجاد التوازن ما بين المحافظة على النظام العام وممارسة الأفراد لحرياتهم دون تضيق أو قيد في حدود القانون<sup>(٢)</sup>. والتي أعطت للحاكم الإداري سلطات واسعة في مجال تنظيم الاجتماعات العامة والتي يمكن تناولها على النحو الآتي:

### ١ - سلطة الحاكم الإداري وفقاً للأنظمة والتعليمات النافذة لتنظيم الاجتماعات العامة:

إن المتعارف عليه في الفقه القانوني أن المشرع يتأثر بالظروف السياسية والاجتماعية، والتي تتطلب تدخل المشرع لإيجاد تنظيم يواكب المتغيرات التي طرأت ونتيجة لتزايد الممارسات الخاطئة التي تصاحب الاجتماعات العامة أثناء انعقادها، وضع المشرع الأردني عدد من القيود على ممارسة حرية الاجتماعات العامة من خلال صلاحيات وسلطات واسعة منحها للحاكم الإداري إزاء هذه الممارسات وصلت حد المنع وفض الاجتماع، استناداً للنصوص القانونية التي

(١) دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة ١٩٥٢ وتعديلاته، م (٦) (١/١٥) (١٦).

(٢) قانون الاجتماعات العامة الأردني رقم (٥) لسنة (٢٠١١) المادة (٧).

وضعها المشرع للحاكم الإداري والتي تمثلت بالقوانين والأنظمة والتعليمات<sup>(١)</sup>، والتي منحت هذه السلطة في اتخاذ قراره عند ممارسة الأفراد للاجتماعات العامة. وسنتناول هذه السلطات على النحو الآتي:

### (أ) سلطة الحاكم الإداري في ظل الأنظمة والتعليمات النافذة:

عرفت المادة (٢) من نظام التشكيلات الإدارية المعدل رقم (٧٦) لسنة (٢٠١٧م) والذي يقرأ مع النظام رقم (٤٧) لسنة (٢٠٠٠م)، الحاكم الإداري بأنه (المحافظ أو المتصرف أو مدير القضاء)، والحكام الإداريون كأحد هيئات الضبط الإداري فقد حدد نظام التشكيلات الإدارية صلاحية الحاكم الإداري كل ضمن منطقة اختصاصه، باعتبار أنه رئيس الإدارة العامة في منطقتة، وأعلى سلطة تنفيذية فيها ويتقدم على جميع موظفي الدولة سواء في المحافظة أو اللواء أو القضاء<sup>(٢)</sup>.

والحاكم الإداري مسئول عن تطبيق القواعد والأنظمة ويمارس صلاحياته في المحافظة على النظام العام في جميع الظروف سواء العادية أو الاستثنائية. وبناءً عليه فإن المحافظ كحاكم إداري يتبع بصلاحياته صيانة الحريات العامة والمحافظة على الأمن والاستقرار والسلامة العامة وحقوق المواطنين وسلامتهم وممتلكاتهم. وله أن يتخذ جميع الإجراءات الوقائية اللازمة والاهتمام والإشراف على المناسبات الوطنية والدينية وحسن تنظيمها، وكذلك لضمان سيادة القانون والمحافظة على ممتلكات الدولة والمحافظة على النظام العام وتأمين الراحة العامة للأفراد، وتعزيز الوحدة الوطنية، وتوفير أفضل الخدمات للمواطنين<sup>(٣)</sup>، ويحقق ذلك من خلال وضع قوى الأمن العام تحت تصرف الحاكم الإداري في منطقة اختصاصه، وهي مكلفة بتنفيذ أوامره من خلال توزيعها وتحديد أماكنها<sup>(٤)</sup>.

(١) قانون الاجتماعات العامة رقم (٥) لسنة (٢٠١١) المواد (٦، ٧، ٩).

(٢) المادة (٥)، فقرة (أ)، والمادة (٣٧)، فقرة (أ)، والمادة (٥٧)، فقرة (ب)، عن نظام التشكيلات الإدارية رقم (٤٧) لسنة (٢٠٠٠م)، والمادة (٣٧).

(٣) المادة (١٠) من نظام التشكيلات الإدارية رقم (٤٧) لسنة (٢٠٠٠م).

(٤) المادة (١٧) من نظام التشكيلات الإدارية رقم (٤٧) لسنة (٢٠٠٠م).

وكذلك توضع مراكز الدفاع المدني في منطقة اختصاص الحاكم الإداري تحت تصرفه مباشرة فيما يتعلق بالقيام بوظائفها<sup>(١)</sup>، وإذا اقتضى الأمر له أن يطلب الاستعانة بالقوات المسلحة من خلال وزير الداخلية<sup>(٢)</sup>. أيضاً للمحافظ أن يتخذ جميع الإجراءات والتدابير اللازمة لمواجهة حالات الطوارئ والكوارث الطبيعية مثل الفيضانات والزلازل والهزات الأرضية والحرائق ومكافحة الأوبئة والآفات، وأن ما يتمتع به المحافظ من صلاحيات فإنها تطبق على جميع من يحمل صفة الحاكم الإداري بموجب نظام التشكيلات الإدارية سواء كان متصرفاً أو مدير قضاء<sup>(٣)</sup>.

ومما سبق يتبين أن الحاكم الإداري وبموجب نظام التشكيلات الإدارية يتمتع بصلاحيات وسلطات واسعة باعتباره رأس الإدارة العامة في منطقة اختصاصه والمسؤول الأول عن تنفيذ وتطبيق القوانين والأنظمة. ويلاحظ أن العبارات الواردة في النصوص النازمة لعمل الحاكم الإداري جاءت فضفاضة من حيث السماح للحاكم الإداري أن يتخذ ما يشاء من إجراءات وتدابير تحت بند صيانة النظام العام من خلال اتخاذ التدابير اللازمة. والذي من شأنه أن يؤدي إلى تعطيل أي اجتماع يخالف أو يتجاوز النظام، وهذه السلطة الواسعة المقررة للحاكم الإداري بموجب النظام، أعطت للحاكم الإداري دوراً بارزاً ومهماً في تنظيم الاجتماعات العامة، والذي اعتبره البعض<sup>(٤)</sup> أنه تغول من سلطة الحاكم الإداري على حرية الأفراد في ممارستهم لهذا الحق، علماً بأن عمل الحاكم الإداري هو وقائي، الهدف منه حماية المجتمع وضمان ممارسة الأفراد لحريتهم ومنع التعدي عليها بحدود القانون وأن عمله يقتضي أن يتدخل في حال وجود تجاوز أو إخلال بالنظام العام للمحافظة على المنظومة الأمنية داخل المجتمع، ولضمان سير المرافق العامة وعدم تعطيلها بل إن عمله يوفر

(١) المادة (١٩) من نظام التشكيلات الإدارية رقم (٤٧) لسنة (٢٠٠٠م).

(٢) المادة (١٨) من نظام التشكيلات الإدارية رقم (٤٧) لسنة (٢٠٠٠م).

(٣) انظر: المواد (٣٧، ٤٣، ٤٤، ٤٦، ٥٧، ٦٢، ٦٣، ٦٤) من نظام التشكيلات الإدارية رقم (٤٧) لسنة (٢٠٠٠م).

(٤) نصرأوين، ليث، دراسة حول قانون الاجتماعات العامة رقم (٧) لسنة ٢٠٠٤ وتعديلاته، والمنشور المجلة الإلكترونية العدد (٧).

المناخ الملائم للأفراد ممارسة حرياتهم دون حدوث فوضى لأنه دون وجود مثل هذا التنظيم فإن من شأنه أن يجعل من الحرية فوضى. وإن سلطة الحاكم الإداري تستند على تلك النصوص والتي تجعل منه ممثلاً لسيادة الدولة. ونظراً لازدياد تدخل الدولة في مختلف الميادين والقطاعات اتسع مجال عمل الحاكم الإداري كأحد هيئات الضبط الإداري إلى مظاهر وأوجه كثيرة متنوعة لا غنى للأفراد عنها.

(ب) سلطة الحاكم الإداري بموجب تعليمات تنظيم الاجتماعات العامة والتجمعات والمسيرات لسنة (٢٠١١م)<sup>(١)</sup>.

أصدرت وزارة الداخلية تعليمات تنظيم الاجتماعات العامة والمسيرات لسنة (٢٠١١م) والصادرة استناداً لأحكام المادة (١١) من قانون الاجتماعات العامة رقم (٧) لسنة (٢٠٠٤م) وتعديلاته. وبحسب هذه التعليمات فقد وسعت من سلطة الحاكم الإداري على رقابته على الاجتماعات العامة، حيث أحال قانون الاجتماعات العامة إلى هذه التعليمات الصادرة بموجبه والخاصة بتنظيم الاجتماعات العامة والتجمعات والمسيرات لتحديد الأفعال التي يحظر على المشاركين في الاجتماع القيام بها.

وأكدت هذه التعليمات على إلزام المشاركين في الاجتماع أو تنظيم المسيرة بتقديم الإشعار للحاكم الإداري مبيناً فيه الزمان والمكان التي نظمته الإشعار المقدم لهذه الغاية وخلاف ذلك فإن المنظمين يكونوا عرضةً للمساءلة القانونية<sup>(٢)</sup>. وكذلك عدم استخدام الشعارات والهتافات أو رسومات أو صور أو رموز تمس سيادة الدولة، أو الوحدة الوطنية أو النظام العام<sup>(٣)</sup>. وعدم حمل الأسلحة والأدوات الحادة أو أي أداة تساعد على ارتكاب الجريمة أو الإخلال بالنظام العام<sup>(٤)</sup>. وعدم عرقلة السير أثناء المسيرات وعدم التعرض للمنشآت

(١) المنشورة في الجريدة الرسمية العدد ٥١٠٢ الصفحة ٣٤٢٧ تاريخ ١٧/٧/٢٠١١م.

(٢) تعليمات تنظيم الاجتماعات العامة والتجمعات والمسيرات لسنة ٢٠١١ المادة (٢) فقرة أ، ب.

(٣) تعليمات تنظيم الاجتماعات العامة والتجمعات والمسيرات لسنة ٢٠١١ المادة (٢) فقرة ج.

(٤) تعليمات تنظيم الاجتماعات العامة والتجمعات والمسيرات لسنة ٢٠١١ المادة (٢) فقرة د.



العامة أو الخاصة وعدم السماح لأي كان بالإخلال بالنظام داخل أماكن الاجتماعات<sup>(١)</sup>.

ومراعاة رفع العلم الأردني وفقاً لما هو مقرر في قانون الأعلام<sup>(٢)</sup> الأردنية النافذ إذا كان النشاط مسيرةً ومبيناً في الإشعار خط سير المسيرة ومكان انطلاقها ومكان انتهائها والوقت المتوقع لانتهائها. والتعاون مع الجهات الأمنية، لمنع دخول أصحاب السوابق، أو معتادي الجرائم، في الاجتماعات، والتجمعات، والمسيرات<sup>(٣)</sup>.

ومما سبق فإن هذه الإجراءات والتدابير التي يقوم بها الحاكم الإداري ما هي إلا إجراء وقائي للمحافظة على النظام العام وهذا النشاط لا تمارسه جهة أخرى غيره، وإنما يباشر الحاكم الإداري بموجب هذه الأنظمة والتعليمات بصفة انفرادية بهدف المحافظة على النظام العام، وضمان سير المرافق العامة وما على الأفراد إلا الخضوع والامتثال لهذه الإجراءات طبقاً ووفقاً لما يحدده القانون وتحت رقابة السلطة القضائية؛ لأن الإدارة التنفيذية والتي يمثلها الحاكم الإداري هي من تقدر أن عملاً ما سينجم عنه خطر، يتعين عليه التدخل قبل وقوعه لفرض المحافظة على النظام العام<sup>(٤)</sup>.

فهذه الصلاحيات ساعدت على اتساع سلطة الحاكم الإداري في اتخاذ ما يلزم من الإجراءات والتدابير، في مجال تنظيم الاجتماعات العامة، للحد الذي يصل لحظر الاجتماع وفضّه بالقوة وحتى وإن كان ذلك يمثل قيوداً على حريات الأفراد، وتغول سلطة الحاكم الإداري فإن ذلك في إطار تحقيق مصلحة المجتمع، لأنه أحياناً عدم وجود مثل هذه القيود يؤدي إلى تهديد النظام العام.

## ٢- سلطات الحاكم الإداري في تنظيم الاجتماعات العامة بموجب القانون.

عندما يمارس الحاكم الإداري سلطاته الوظيفية فإن ذلك يعكس آثاره بطريقة أو أخرى على الحريات العامة للأفراد، ومنها حرية الاجتماعات

(١) تعليمات تنظيم الاجتماعات العامة والتجمعات والمسيرات لسنة ٢٠١١ المادة (٢) فقرة (و).

(٢) قانون الأعلام الأردنية وتعديلاته لسنة ٢٠٠٤ المادة (٢) والمادة (٤).

(٣) قانون الاجتماعات العامة رقم (٥) لسنة ٢٠١١ المادة (٧).

العامّة، وذلك لمقتضيات المحافظة على النظام العام، ومنع ما يمكن أن يؤدي إلى الإخلال به من خلال تدخله بموجب الصلاحيات الممنوحة له بالقانون. ولهذا فإنّ قانون الاجتماعات العامّة رقم (٥) لسنة (٢٠١١م) قد أجاز للحاكم الإداري سلطة المنع والحضور والفض. حيث إنّ المشرع الأردني لم ينص صراحةً على منع الاجتماعات العامّة، ولكن نص على أن للحاكم الإداري أن يصدر قراره برفض الاجتماع أو تنظيم المسيرة ويستدل على ذلك من خلال ما جاء بنص المادة (٤) فقرة (أ) من هذا القانون والتي نصت على أنه: "يقدم الإشعار لعقد الاجتماع العام أو تنظيم المسيرة لدى الحاكم الإداري قبل الموعد المعين لإجراء أي منهما بثمان وأربعين ساعة على الأقل"، وأضاف المشرع في نص المادة (٥) على أنه: "يعتبر كل اجتماع عام يعقد أو مسيرة تنظم خلافاً لأحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بموجبه عملاً غير مشروع"<sup>(١)</sup>.

وكذلك منح القانون الحاكم الإداري سلطة فض الاجتماع أو تفريق المسيرة، وهذا ما أكدته المادة (٧) من قانون الاجتماعات العامّة رقم (٥) لسنة (٢٠١١م) حيث نصت على أنه: "للحاكم الإداري الأمر بفض الاجتماع أو تفريق المسيرة إذا رأى أن مجريات أي منهما قد تؤدي إلى تعرض الأرواح أو الممتلكات العامّة أو الخاصة للخطر أو المس بالسلامة العامّة".

فالمتتبع لقانون الاجتماعات العامّة يجد أن جميع النصوص جاءت فضفاضة فهي توسع من نطاق سلطة الحاكم الإداري في مجال تنظيم الاجتماعات العامّة، حيث إنّ المشرع حصر سلطة فض الاجتماع أو تفريق المسيرة بالحاكم الإداري دون غيره من هيئات الضبط الإداري، كما أنّ القانون ألزم مديري الأجهزة الأمنية التابعة له بالتقيد التام، بأوامر وتعليمات الحاكم الإداري والمتعلّقة بتنفيذ أحكام هذا القانون<sup>(٢)</sup>.

وكذلك فإنّ المشرع منح الحاكم الإداري سلطة تقديرية واسعة وهذا واضح من عبارة (إذا رأى أن مجريات أي منها) والقرار الذي يتخذ هو منوط بسلطة الحاكم الإداري التقديرية فهو الذي يقدر الأمور وبالطريقة المناسبة لفض

(١) المادة (٥) من قانون الاجتماعات العامّة رقم (٥) لسنة (٢٠١١م).

(٢) المادة (٩) من قانون الاجتماعات العامّة رقم (٥) لسنة (٢٠١١م).

الاجتماع. لذا فالمشرع الأردني حصر سلطة المنع والرفض وحتى فض الاجتماع بالحاكم الإداري ولم يمنحها لغيره<sup>(١)</sup>.

ومن التشريعات التي توسعت بالسلطات وخاصة منع الاجتماعات كما فعل المشرع المصري حيث نصت المادة (٤) من قانون الاجتماعات المصري رقم (١٤) لسنة (١٩٢٣م)، على أنه (يجوز للمحافظ أو المدير أو سلطة البوليس في المراكز منع الاجتماع إذا رأوا...).

حيث يتبين من خلال هذه المادة أن لمدير الأمن أو الشرطة إصدار قرار بمنع عقد اجتماع، وهذا من شأنه أن يساوي بين كافة المستويات الإدارية في اتخاذ قرار منع الاجتماع مما يؤدي إلى تقييد الأفراد في ممارسة حريتهم في الاجتماعات العامة. فحسباً فعل المشرع الأردني بحصرها فقط في الحاكم الإداري، ولم يمنحها لرجال الشرطة<sup>(٢)</sup>. وذلك فرض المشرع عقاب على الأفراد عند مخالفتهم القوانين<sup>(٣)</sup>.

كما تجدر الإشارة إلى أن المشرع الأردني عدل في قانون الاجتماعات العامة ضمن مجموعة من التعديلات التشريعية والدستورية والذي قوبل هذا التعديل باستحسان لاكتفائه بإشعار الحاكم الإداري عوضاً عن الحصول على موافقته على الاجتماع<sup>(٤)</sup>. وهذا يعتبر إنجازاً وتقدماً للدولة الأردنية في مجال الحريات وذلك حسب ما جاء بتقرير (لهيومنرايتسواتش) لعام (٢٠١٣م) بإلغائه شرط الموافقة واستبداله بإخطار بسيط<sup>(٥)</sup>.

وأخيراً فإنّ قانون الاجتماعات العامة رقم (٥) لسنة (٢٠١١م) منح الحاكم الإداري صلاحيات واسعة وسلطة تقديرية تكاد أن تكون مطلقة تخوله

(١) قانون الاجتماعات العامة رقم (٥) لسنة ٢٠١١ المادة (٧).

(٢) قانون الاجتماعات العامة رقم (٥) لسنة ٢٠١١ المادة (٩).

(٣) قانون الاجتماعات العامة رقم (٥) لسنة ٢٠١١ المادة (١٠).

(٤) قانون الاجتماعات العامة رقم (٥) لسنة ٢٠١١ المادة (٤/أ).

(٥) انظر التقرير العالمي لعام ٢٠١٣ - ملف الأردن، مرصد حقوق الإنسان العالمي،

هيومنرايتسواتش والمنشور على الموقع الإلكتروني [www.academia.edu](http://www.academia.edu)

اتخاذ جميع التدابير والإجراءات الأمنية الضرورية للمحافظة على النظام العام<sup>(١)</sup>.

ويبدو أنه قانون الاجتماعات العامة رقم (٥) لسنة (٢٠١١م) من أفضل قوانين الاجتماعات العامة في الدول العربية من حيث تخفيف القيود المفروضة على الاجتماعات العامة مثل قيد الزمان والمكان حيث لم يحدد وقت زمني للأفراد لعقد اجتماعهم ولم يحدد مكان لا يجوز عقد الاجتماع فيه<sup>(٢)</sup>.

كما أنه ألغى شرط الحصول على تصريح أو موافقة خطية واكتفى بالإشعار فقط<sup>(٣)</sup>، فهذا القانون يشكل خطوة نحو طريق الإصلاح الديمقراطي وإطلاق حرية الاجتماعات العامة وأن ما يفرض من قيود على حرية الاجتماعات العامة إنما هي لتحقيق التوازن ما بين ممارسة الأفراد لحياتهم والمحافظة على النظام العام، وهذه الغاية التي سعى إليها المشرع من وراء سنه للتشريعات والقوانين التي تنظم ممارسة الحريات بشكل عام وحرية الاجتماع بشكل خاص، وهي تدابير ضرورية لمصلحة النظام العام، وهذه النصوص أتاحت للحاكم الإداري اتخاذ ما يشاء من إجراءات وتدابير بهدف حماية النظام العام وعدم الإتيان بأية أفعال من شأنها تكدير صفو الأمن والطمأنينة العامة<sup>(٤)</sup>، كون تعابير المواد في النصوص وكما ذكرنا جاءت فضفاضة، فيعطل الحاكم الإداري على ضوء ذلك أي اجتماع من الناحية الواقعية.

#### الفرع الثاني: تقييم سلطة الحاكم الإداري في تنظيم حرية الاجتماعات العامة:

- يرى البعض "أن الحق في التجمع والتعبير عن آرائهم وأفكارهم هو من أهم الحقوق المدنية والسياسية للأفراد، وأن هذا الحق يشكل امتداداً لحقوق الرأي والتعبير، ومسترشدين بكتاب التكليف السامي باعتبار أن قانون الاجتماعات العامة يشكل أحد الأولويات الرئيسية التي يجب على الحكومة العمل عليه.

(١) أشار إليها: الشوارة، مراد، التنظيم القانوني لحرية الاجتماعات العامة في القانون الأردني، ص ١٥٥.

(٢) أشار إليها: الشوارة، مراد تيسير، التنظيم القانوني لحرية الاجتماعات العامة في القانون الأردني، ص ١٥٥.

(٣) قانون الاجتماعات العامة رقم (٥) لسنة ٢٠١١، المادة (٤/أ).

(٤) قانون الاجتماعات العامة رقم (٥) لسنة ٢٠١١، المادة (٦).

وأضافوا إلى أن نهج الإصلاح الحكومي عجزَ عن إنضاج قانون ينظم حق الأردنيين في الاجتماع ليتوافق أحكامه مع توجه الدولة الأردنية نحو تعزيز الديمقراطية والإصلاح، باعتبار أن حق الأفراد في الاجتماعات العامة معلق بإرادة الحاكم الإداري وهذا ينفي صفة الحق الدستوري لهم وسلبه من جوهره ومضمونه، وأن الأنظمة في التشريع الأردني أصبحت تستحدث العديد من الأحكام الموضوعية لم يتضمنها القانون وأصبحت تفويضية وليس تنفيذية، وأدى ذلك إلى الإبقاء على الصلاحيات في يد السلطة التنفيذية<sup>(١)</sup>.

وعلى إثر هذه الانتقادات قدمت الحكومة الأردنية مقترحاً لتعديل قانون الاجتماعات العامة عام (٢٠١١م) ضمن التعديلات التشريعية والدستورية، ومنها التعديلات المتعلقة بطريقة التنظيم، والتي أصبحت الاكتفاء بإخطار الحاكم الإداري عوضاً عن الحصول على الموافقة على الاجتماع العام وما اعتبرته (هيومنرايتسواتش) في تقريرها لعام (٢٠١٣م) أنه خطوة نحو التقدم بإلغائه شرط الموافقة واستبداله بإخطار بسيط<sup>(٢)</sup>.

- وإلى جانب ذلك تشير الكاتبة شهد الحموري في مقالة على الموقع الإلكتروني أنه: وبالرغم من هذا التعديل إلا أن القوات الأمنية لازالت تقض الاعتصامات بحجة عدم الحصول على تصريح، مسترشدة بما قامت به الحكومة من إجراء بمنع التجمع في ساحة الكالوتي في العاصمة عمان، للتعبير عن احتجاج المواطنين على ممارسات إسرائيل تجاه المواطنين في فلسطين باعتبار ذلك إجراء أمني فوق المساءلة.

وكذلك أضافت تساؤلاً: هل الإشعار تصريح أم إخطار؟ حتى يعتبر الاجتماع مشروعاً بأسماء المنظمين للاجتماع العام وعناوينهم وتواقيعهم والغاية من الاجتماع ومكانه وزمانه، علماً بأن مكتب الحاكم الإداري لا يوفر أي نماذج

(١) المحامي صدام أبو عزام، قانون الاجتماعات العامة ليس المطلوب تعديل موافقة الحاكم الإداري على الاجتماع والمراد أكثر من ذلك، وحدة التشريعات، المركز الوطني لحقوق الإنسان، مقال منشور على الموقع الإلكتروني:

View.ArricleArcslire.www.nchr.org.jo

(٢) التقرير العالمي لعام ٢٠١٣، ملف الأردن، مرصد حقوق الإنسان العالمي، هيومنرايتس.

للإخطار بما يجعل المنظمين يطلبون إثباتاً من مكتب الحاكم الإداري يثبت تقدمهم بطلب عقد الاجتماع.

وأشارت إلى أنه في تشرين الأول من العام (٢٠١٥م) صدر قرار إداري من محافظ العاصمة، يمنع مناظرةً في أحد مقاهي عمان بالرغم من أنه تم تقديم إخطار بعقدها خلال المدد القانونية، وأن الحجة في منع هذه المناظرة وحسبما أفاد مكتب محافظ العاصمة أن الظروف الراهنة في المنطقة وضمن أمن الدولة والسلامة العامة فإن عدم التصريح بهذا الاجتماع هو قرار إداري صحيح. وأن ما نسبته (٩٥%) من الاجتماعات كانت تجري بدون عوائق.

واعتبرت أن منع الاجتماع مخالفة صريحة لأحكام الدستور، وأنه من وجهة نظر قانونية يعد رفض التصريح الذي قدمه المنظمين في المدة القانونية هو قرار باطل لا أثر له، باعتبار أن قرار الرفض أو الموافقة على عقد الاجتماع العام ليست من اختصاص الحاكم الإداري، مما يجعل من ذلك مخالفةً لأحكام الدستور الذي نص على حق الاجتماع العام وقيده بما ورد في القانون، باعتبار أن القانون لم يمنح الحاكم الإداري سلطةً تقديريةً بمنع الاجتماع العام، بل سلطة فض الاجتماعات العامة، إذا خرج الاجتماع عن غايته وأدى إلى تعريض الأرواح والممتلكات العامة والخاصة للخطر، وأن سلطة الحاكم الإداري التقديرية امتدت إلى منع الاجتماع أو التصريح به بغض النظر عن مجرياته وهذا لم ينص عليه القانون.

ومن وجهة نظرها أن جميع القرارات التي تُتخذ من قبل الحاكم الإداري (محافظ العاصمة) فيما يتعلق بالاعتصامات والتجمعات هي قرارات باطلة بما أن هذه الاجتماعات لم تعرض الأرواح أو غيرها للخطر<sup>(١)</sup>.

- وإلى جانب ذلك نود أن نشير إلى الدراسة التي أعدها الدكتور ليث نصرأوين، حول قانون الاجتماعات العامة رقم (٧) لسنة (٢٠٠٤م) وتعديلاته، للوقوف على واقع هذه التعديلات على قانون الاجتماعات

(١) شهد الحموري، الاجتماعات العامة في الأردن على أي أساس تمنع، تم إعداد التقرير بالتعاون مع منظمة صحفيون من أجل حقوق الإنسان (J H R) والمنشور يوم الأربعاء الموافق (٢/ ٣ آذار / ٢٠١٦م) على الموقع الإلكتروني:

العامة، والتي جاءت نتيجةً للضغوطات التي تطالب بالإصلاح السياسي وإطلاق الحريات والحقوق في الأردن. حيث أشار إلى أن هذه الدراسة تتبع أهميتها لارتباطها الوثيق بالحقوق السياسية للأفراد، باعتبارها المحرك الأساسي للحق في تعبير الأفراد عن آرائهم تجاه السياسة العامة للدولة، وكذلك لتعزيز مفهوم الحق في الاجتماع العام والمقرر في المادة (١٦) من الدستور الأردني على حق الأردنيين بالاجتماع ضمن حدود القانون.

وأه بالمرغم من هذا التعديل على القانون؛ إلا أنه أبقى سلطةً تغول الحاكم الإداري على ممارسة الأفراد لحرية الاجتماعات العامة في الأردن، لأن ما جاء في قانون الاجتماعات العامة رقم (٥) لسنة (٢٠١١م) أبقى على فكرة حق الأردنيين بالاجتماع، ولكن تبقى رقابة الحاكم الإداري على الاجتماع العام باتخاذ كافة التدابير الضرورية واللزمة بإرادته المنفردة.

وإن الاجتماعات العامة المستثناة من وصاية الحاكم الإداري هي محدودة، والمتعلقة بالجمعيات الخيرية والشركات وغرف التجارة والصناعة والبلديات والنقابات المهنية، والأحزاب، بشرط أن تكون مرتبطةً بتحقيق الغاية من الاجتماع وفق التشريعات النازمة لها، كما أن التعريف الوارد لمعنى الاجتماع العام في القانون المعدل جاء فضفاضاً بمفهوم واسع، ومن وجهة نظره أن يثير المشاكل في الواقع العملي<sup>(١)</sup>.

وفي النهاية أشار إلى أن ما ورد في نص قانون الاجتماعات العامة لعام (٢٠١١م) أعطى للحاكم الإداري حقاً مطلقاً في استخدام سلطته مما يزيد من احتمالية تعسفه في استعمال سلطته باتخاذ التدابير الأمنية اللازمة بحجة المحافظة على النظام العام. وكذلك أحال قانون الاجتماعات العامة إلى الأعمال التي يحظر على المشاركين في الاجتماع القيام بها إلى التعليمات الصادرة من وزارة الداخلية بخصوص تنظيم الاجتماعات العامة والتجمعات والمسيرات لسنة (٢٠٠٤م)، والأجدر أن ينصّ على ذلك في صلب قانون الاجتماعات.

(١) د. ليث نصرأوين - دراسة حول قانون الاجتماعات العامة رقم (٧) لسنة (٢٠٠٤) وتعديلاته، المجلة الإلكترونية، العدد ٧، والمنشور على الموقع الإلكتروني:

2002 [www.amnestymena.org](http://www.amnestymena.org)

ثم أضاف إلى أن النصوص المعمول بها حالياً في قانون الاجتماعات العامة تركز سيطرة الحاكم الإداري على حق الأردنيين في الاجتماع العام ويشكل عائق في ممارستهم لحقوقهم وحررياتهم والتي كفلها الدستور، من خلال التدابير الأمنية الواسعة بحجة المحافظة على النظام العام، وأن إحالة ما يحظر على المشاركين في الاجتماع القيام به والتي تشكل إخلالاً بالنظام العام إلى تعليمات تنظيم الاجتماعات العامة والتجمعات والمسيرات لسنة (٢٠٠٤م)، فمن وجهة نظر الدكتور نصرأوين أن هذا سيزيد من احتمالية تعسف الحاكم الإداري في رقابته على الاجتماعات العامة والتي تتمثل بـ:

- عدم القيام بأية دعوة أو إعلان أو دعاية قبل الحصول على موافقة الحاكم الإداري على عقد الاجتماع العام.
- وعدم استخدام أية شعارات، أو هتافات، أو رسومات، أو صور، أو رموز تمس سيادة الدولة والوحدة الوطنية أو الأمن العام أو النظام العام.
- وعدم حمل الأسلحة والأدوات الحادة أو أية أداة تساعد على ارتكاب الجريمة أو الإخلال بالنظام العام.
- عدم التعاون مع الجهات الأمنية لمنع دخول أصحاب السوابق أو معتدي الجرائم في الاجتماعات العامة.
- عدم عرقلة حركة السير أثناء الاجتماعات العامة.
- عدم التعرض للمنشآت أو الممتلكات العامة أو الخاصة أثناء الاجتماعات العامة.
- عدم السماح لأي كان الإخلال بالأمن والنظام داخل أماكن الاجتماعات العامة.

فمن وجهة نظره أن مثل هذه الأعمال يجب أن يتم النص عليها في قانون الاجتماعات العامة وليس التعليمات. وأشار أيضاً فيما يتعلق بالأضرار حيث أن منظمي الاجتماع مع المتسببين بالضرر، فإنهم يتحملون المسؤولية عن هذا الضرر والتعويض عن ما يلحق بالأموال العامة أو الخاصة ضرراً بالتكافل والتضامن.

حيثُ اعتبر أن قانون الاجتماعات العامة لعام (٢٠١١م) ما زال يكرس سيطرة الحاكم الإداري على حق الأردنيين بالاجتماع والذي من شأنه أن يضيق



على الأفراد حقهم في ممارستهم لحقوقهم وحياتهم التي كفلها الدستور ولكنه أشار إلى أن التعديل الذي جرى على قانون الاجتماعات العامة فيما يتعلق باستبداله الإشعار للحاكم الإداري بدل شرط الموافقة على تنظيم الاجتماعات العامة، إن ذلك يشكل خطوة نحو الأمام والإصلاح المنشود رغم أنه لم يرقى إلى مستوى الطموح في الإصلاح، حسب رأيه<sup>(١)</sup>.

وأخيراً، يبدو أن السلطة الواسعة الممنوحة للحاكم الإداري بموجب القانون والأنظمة والتعليمات والتي تجعل من سلطة الحاكم الإداري تلعب دوراً مهماً وكبيراً في عملية تنظيم الاجتماعات العامة وممارسة الأفراد لها. حيث إنَّ عمل الحاكم الإداري يقتضي منه الاستعداد للدفاع عن الأفراد وتمكينهم من ممارسة حقوقهم بحرية.

وإذا كان البعض يعتبر هذه السلطة تغولاً أو قيداً على حرية الأفراد وحقهم في ممارسة الاجتماعات العامة<sup>(٢)</sup>، فإنه يتبين مما سبق بأن أي قيد يفرض على ممارسة حرية الاجتماع العام يجب أن يهدف إلى المحافظة على النظام العام وأن عمل الحاكم الإداري يعتبر الفصل في إيجاد التوازن ما بين ممارسة الأفراد لحياتهم في الاجتماعات العامة من جهة، والمحافظة على النظام العام من وجهة نظر أخرى، وأن هذه العلاقة هي تكاملية ما بين الحرية والنظام في عمل الحاكم الإداري، وهذا ما سعى إليه المشرع في سن التشريعات التي تنظم الحريات العامة، ومنها حرية الاجتماعات العامة.

كما أن التعليمات التي صدرت عن وزارة الداخلية بخصوص تنظيم الاجتماعات العامة والتجمعات والمسيرات والتي أعطت صلاحية واسعة ومطلقة للحاكم الإداري في اتخاذ قراراته سواء بالرفض أو القبول لعقد الاجتماع وحتى لو تم أخذ إذن مسبق لأي اجتماع يدعو له الأفراد أو القائمين عليه فلا بد أن يكون للحاكم الإداري السلطة في اتخاذ ما يراه مناسباً، فهو

(١) ليث، نصرأوين، دراسة حول قانون الاجتماعات العامة رقم (٧) لسنة ٢٠٠٤ وتعديلاته.

(٢) ليث نصرأوين، دراسة حول قانون الاجتماعات العامة رقم (٧) لسنة ٢٠٠٤ وتعديلاته.

يشكل المحور الأساسي لتنظيم الاجتماعات العامة في الأردن والتي غالبها ما تكون هذه الاجتماعات تتعلق بالنظام العام<sup>(١)</sup>.

فلهذا جاءت سلطات الحاكم الإداري كصمام أمان لحماية وصيانة الحقوق للأفراد، ولعمل توازن ما بين مقتضيات النظام العام، وحرية الأفراد تماشياً مع مبدأ درء المفسدة خيرٌ من جلب المنفعة. لذلك فإنه يجب أن تهدف الإجراءات والتدابير التي يتخذها الحاكم الإداري إلى تنظيم حريات الأفراد وضمان ممارستها للتعبير عن آرائهم وأفكارهم دون أي تجاوز، بما فيها التدابير والإجراءات الخاصة التي يتخذها الحاكم الإداري تصل لحد حظر الاجتماع وفضه بالقوة، فإن ذلك يكون في إطار تحقيق مصلحة المجتمع، أي أنه إذا كان البعض يعتبره قياداً وتعسفاً لسلطة الحاكم الإداري، فإن مثل هذا القرار هو لمقتضيات المحافظة على المصلحة العامة والنظام العام، لأنّ عدم وجود مثل هذه القيود من شأنه تهديد النظام العام للمجتمع.

وسيراً مع منطق ما تقدّم فإن الحالة الواقعية التي حدثت في الأردن والتي رافقها عاصفة من الانتقادات من الشارع الأردني وسجلات ما بينهم وبين الحكومة، ممثلةً بوزارة الداخلية، وهي اجتماع مجموعة من الأشخاص في مكان للقيام بنشاطات مخلة بالنظام العام، والآداب والأخلاق العامة وقد أطلق عليه البعض اسم (قلق).

وفي التفاصيل أن مجموعة من الأشخاص تقدموا بطلب للحاكم الإداري (محافظ العاصمة) لإقامة تجمع يتضمن حفلاً لتوزيع الجوائز وهو عبارة عن تجمع يشتمل على العائلات فقط، في أحد صالات مطعم في عمان، نتيجةً لذلك فقد تم تأمين الحماية اللازمة لهم لممارستهم حقهم بحرية تامة وضمان عدم الإخلال بالأمن والنظام العام. إلا أن هذا التجمع كان مغايراً للطلب الذي تقدم به القائمين عليه، وخرج عن غايته، حيث تضمن مجموعة من النشاطات المخلة

(١) تعليمات تنظيم الاجتماعات العامة والتجمعات والمسيرات لعام ٢٠١١.

بالآداب والأخلاق العامة، وما اعتبره البعض أن ذلك يشكل عادات دخيلة على المجتمع الأردني يجب التصدي لها، بحزم وقوة، لما لها من آثار سيئة على المجتمع، وأدى ذلك إلى المطالبة من قبل المواطنين باتخاذ أشد الإجراءات بحق هؤلاء لضمان عدم تكرار مثل هذه الظاهرة داخل المجتمع الأردني.

وعلى ضوء ذلك قرر محافظ العاصمة استدعاء ومحاسبة المسؤولين عنه لمخالفتهم القوانين والأنظمة والمتعلقة بالإخلال بالأمن والنظام العام، حيث تساءل البعض أين دور الحاكم الإداري (محافظ العاصمة) ولماذا وافق بداية على الاجتماع ويجب أن يكون على اطلاع بما يحدث، ونستدل من خلال ذلك أن هذا باعتباره إقراراً ضمنياً من الأفراد بأنه لا بد أن تكون سلطة الحاكم الإداري مطلقة على هذا النوع من الاجتماعات التي تؤدي إلى الإخلال بقيم وعادات المجتمع، علماً بأن أغلب الاجتماعات تتم وتعد وبحماية من السلطة المتمثلة بالحاكم الإداري<sup>(١)</sup>.

وفي النهاية، يرى الباحث بأنه لا بد أن تكون هناك حرية منظمة لممارسة حرية الاجتماعات العامة حتى لا تكون هناك مفسدة مطلقة، لأن الحرية المطلقة دائماً تتعارض مع النظام العام، مما قد يتسبب في حدوث الاضطرابات داخل المجتمع. وأن الحريات المنظمة التي يمارسها الأفراد هي التي تنهض بالمجتمعات الديمقراطية طالما أن هناك نصوصاً قانونية تحترم من قبل الأفراد.

تتضمن ما يجب على الحاكم الإداري اتخاذه أو إلزامه بقرار في شأن معين فإن ذلك يتعلق في تنفيذ القوانين التي سنّها المشرع ولا يتجاوزها فعمل الحاكم الإداري هو منظم بموجب تلك القوانين والأنظمة، دونما اجتهادات منه. إذ إن الدولة عندما تضع القوانين والأنظمة والتعليمات فذلك يمثل مظهراً من مظاهر سيادتها والتي يتعين على السلطات والأفراد احترامها والتقيدها بها،

(١) قرار محافظ العاصمة تاريخ ٢٤/٩/٢٠١٨م، مذكرة داخلية.

وقانون الاجتماعات العامة وتعليماته الصادرة كسائر قوانين الدولة في الأردن ولكن له شأن خاص لتعلقه بالحريات العامة للأفراد، علماً بأن ممارسة أي حرية لا يتوقف على نص قانوني أو تعليمات صادرة وإنما يحتاج إلى تضافر الجهود لإيجاد مناخاً ديمقراطياً ملائماً لممارستها، ولا ريب أن الحاكم الإداري مدركٌ لذلك حيث أنه من الناحية الواقعية نجد أن الكثير من الاجتماعات في الدولة الأردنية تم عقدها بحرية تامة، وحماية من الحاكم الإداري، تطبيقاً للمبدأ الدستوري الذي كفل حرية الاجتماعات للأفراد، فنحن بحاجة لحرية منظمة وليست حرية مطلقة.

كما أنه في حالة استخدام القوة المادية لإجبار الأفراد على تنفيذ القوانين والقرارات الإدارية فهذا لا يعني حتماً مجازاة الأفراد عن أفعال جرمية ارتكبوها، وإنما تستخدم هذه القوة لمنع وقوع أي إخلال بالنظام العام.

### الخاتمة:

في ختام هذه الدراسة والمتعلقة بدور الحاكم الإداري في تنظيم الاجتماعات العامة حسب الأنظمة والقوانين في المملكة الأردنية الهاشمية حيث تم التعرف على مفهوم الحريات العامة ومفهوم الاجتماعات العامة ونشأتها وعلاقتها بغيرها من التجمعات وكذلك تم التطرق إلى التطور التاريخي لحرية الاجتماعات العامة في الدساتير الأردنية المتعاقبة وتنظيمها القانوني الذي يضمن ممارسة هذه الحرية بموجب قوانين الاجتماعات العامة الأردنية على نحو يكفل حرية الأفراد والمحافظة على الأمن والنظام العام.

وكذلك للدور المناط بالحاكم الإداري في تنظيم حرية ممارسة الاجتماعات العامة والتي تعتبر من أهم الحريات الأساسية للأفراد، والقيود المفروضة على ممارسة هذه الحرية وبالتالي كيف لنا أن نحقق التوازن ما بين ممارسة الأفراد لحرية الاجتماعات العامة والمحافظة على النظام العام. والأثر المترتب في الإفراط في إعطاء الاجتماعات العامة الحرية المطلقة والذي يكون مؤداه على حساب النظام العام والإخلال به وبالمقابل إذا تمسكنا بمتطلب النظام العام فإن ذلك يكون على حساب حرمان الأفراد من ممارسة نشاطاتهم وحياتهم التي كفلها الدستور.

فذلك فإن العلاقة ما بين النظام العام وحرية ممارسة الاجتماعات العامة هي تكاملية هدفها وغايتها ضمان أمن المجتمع واستقراره هذا من جانب وتمتع الأفراد بحرياتهم من جانب آخر فالنص الدستوري ليس مطلقاً لأنه أقر بتنظيم حرية الاجتماعات العامة ضمن صدور القانون أي بموجب الأنظمة والقوانين.

ولأنّ المبدأ العام هو ممارسة الأفراد لحرية الاجتماعات العامة ولكن ضمن حدود عدم الإخلال بالنظام العام والتي تقتضي من الحاكم الإداري أن يمارس صلاحياته والمخولة له بموجب قانون الاجتماعات العامة لحماية المجتمع والنظام العام. وبخلاف ذلك تعم الاضطرابات والفوضى ويختل التوازن في المجتمع.

وتأسيساً على ما سبق يوضح الباحث ما توصل إليه من نتائج وتوصيات في سياق هذه الدراسة وعلى النحو الآتي.

### أولاً: النتائج:

١. إن المملكة الأردنية الهاشمية من الدول التي تعيش مناخاً سياسياً تسوده الحرية والديمقراطية في ظل الإصلاحات التي اطلقها حضرة صاحب الجلالة الهاشمية الملك عبد الله الثاني بن الحسين المعظم. ومنها قانون الاجتماعات العامة رقم (٥) لسنة (٢٠١١م) والتي تعتبر من القوانين الناظمة للحيات العامة.
  ٢. جاء تعريف الاجتماع العام في قانون الاجتماعات العامة رقم (٥) لسنة (٢٠١١م) غير منضبط ومحدد كونه لم يشرع جمع العناصر التي يجب أن توفر في الاجتماع لاعتباره عاماً. مثل عنصر التنظيم وعنصر الوقت، وتبادل الآراء والدعوات والمكان والثبات والعدد وهذا ما يجعل للحاكم الإداري السلطة في اتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية للتدخل في الاجتماع وتنظيمه وفضه.
  ٣. إن الحاكم الإداري لا يمارس اختصاصه وصلاحياته باستقلالية مطلقة، بل لا بد من وجود قيود وحدود لممارسة مهامه حيث أنها تخضع لمبدأ المشروعية مثلها مثل أي نشاط آخر وتكون ضمن نطاق القانون ولا تخرج عنه. ولكن قد تطرأ ظروف استثنائية غير متوقعة توجب التوقف عن العمل بالقوانين العادية واستبدالها بقوانين تتناسب مع الظروف التي طرأت إلى سلطات الحاكم الإداري هنا فيتوسع في نشاطه.
  ٤. نجد أن قانون الاجتماعات العامة رقم (٥) لسنة (٢٠١١م) وتعديلاته، قد استثنى عدد من الاجتماعات من الخضوع لأحكامه شريطة أن تكون هذا النوع من الاجتماعات مرتبطة بتحقيق غايتها وفقاً للتشريعات والقوانين الناظمة لها.
  ٥. يمتاز قانون الاجتماعات العامة الحالي رقم (٥) لسنة (٢٠١١م) وتعديلاته بأنه خفف من القيود المفروضة على الأفراد عن ممارستهم للاجتماعات العامة والمتمثلة في عدم طلب الإذن لعقد الاجتماع أو الترخيص من الحاكم الإداري بل اكتفى بإشعار الحاكم الإداري من قبل منظمي الاجتماع قبل عقده
- بـ ٤٨ ساعة.

٦. منح قانون الاجتماعات العامة الأردني رقم (٥) لسنة (٢٠١١م) وتعديلاته والمعمول به حالياً، صلاحية واسعة للحاكم الإداري وسلطات تقديرية تكاد تكون مطلقة ويتمثل ذلك بعبارة بالطرق التي يراها مناسبة.
٧. قانون الاجتماعات المعمول به حالياً لم يستثنى الاجتماعات التي تتم في الأفرح والأتراح من الخضوع لأحكامه إلا أنه أعطى الصلاحية لوزير الداخلية استثناء أي اجتماع من الأحكام المحددة في كل من المواد (٤، ٥) من قانون الاجتماعات العامة. وهذا مؤشر على تمتعه بسلطة تقديرية مطلقة في اتخاذ قراره بهذا الموضوع إضافةً إلى أنه يمتلك إصدار الأوامر والتعليمات لتطبيق قانون الاجتماعات العامة.

#### ثانياً: التوصيات:

- على ضوء ما توصل اليه الباحث من نتائج تتعلق بدور الحاكم الإداري في تنظيم الاجتماعات العامة في المملكة الأردنية الهاشمية فإنه يتوجب أن يقدم عدد من التوصيات والاقتراحات لدور الحاكم الإداري في تنظيم الاجتماعات العامة لضمان ممارسة الأفراد ممارسة حرية الاجتماعات العامة.
١. على المشرع الأردني مراعاة العناصر التي يجب أن تتوافر في الاجتماع العام وذلك للتيسير على الحاكم الإداري في ممارسة عمله فيما إذا كان اجتماع عام أو اجتماع خاص سيما الأخير لا يخضع لأحكام قانون الاجتماعات العامة.
  ٢. النص صراحةً على الاستثناء بخصوص الاجتماعات التي تعقد في الأفرح والأتراح.
  ٣. يتوجب على المشرع أن ينص على أن يكون الإشعار المقدم من منظمي الاجتماع خطياً بدل الإشعار الشفوي حماية لحقوق الأفراد وضمان للإدارة بنفس الوقت.
  ٤. توفير نموذج خاص لدى الحاكمية الإدارية يعباً لهذه الغاية.
  ٥. تمديد مدة تقديم الموافقة على عقد اجتماع مدة لا تقل عن خمسة أيام بدلاً من (٤٨) ساعة ليتسنى اتخاذ التدابير اللازمة والضرورية للمحافظة على النظام العام.

## المصادر والمراجع

أولاً: الكتب:

١. الصرايرة، مصلح ممدوح، (٢٠١٢م)، القانون الإداري، الجزء ١، دار الثقافة للنشر، عمان.
٢. لوصيف، خولة، (٢٠١٥م)، الضبط الإداري والضوابط، رسالة ماجستير، جامعة محمد خضير، بسكرة.
٣. بسيوني، عبد الرؤوف هاشم، (٢٠٠٧م)، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.
٤. طاهري، حسين، (٢٠٠٧م)، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية والتنظيم الإداري والنشاط الإداري، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر.
٥. قبيلات، حمدي، (٢٠٠٨م)، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، الجزء ١، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان.
٦. الطماوي، سليمان محمد، (٢٠٠٧م)، مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي للنشر والتوزيع، القاهرة.
٧. محيو، أحمد، (١٩٩٦م)، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة: محمد عرب فضيلة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون.
٨. الشواورة، مراد، (٢٠١٥م)، التنظيم القانوني لحرية الاجتماعات العامة في القانون الأردني، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن.
٩. نصرأوين، ليث، دراسة حول قانون الاجتماعات العامة رقم (٧) لسنة (٢٠٠٤م) وتعديلاته. والمنشور على [Inasrawin@Ju.edu.Jo](mailto:Inasrawin@Ju.edu.Jo)
١٠. خريسات، مالك، (٢٠٠٦م) سلطات الضبط الإداري في مجال ممارسة حرية الاجتماعات العامة في التشريع الأردني، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه،



١١. كنعان، نواف، (٢٠١٠م)، **القضاء الإداري**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الثالثة.
١٢. أبو عزام، صدام، دراسة حول قانون الاجتماعات العامة، المركز الوطني لحقوق الإنسان، وحدة التشريعات، مقال منشور على الموقع الإلكتروني [www.nchr.org.jo](http://www.nchr.org.jo).
١٣. الشعال، عارف، مقال منشور في موسوعة القانون الإداري، الجزء الأول، على الموقع الإلكتروني <http://www.ar.arb.com>.
١٤. حسين، عبد العال محمد، (٢٠٠٤م)، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية.
١٥. قمر، حسني، (٢٠٠٦م)، **حقوق الإنسان في مجال نشأت الحقوق السياسية وتطورها وضماتها**، دراسة مقارنة، دار الكتب القانونية، الطبعة الأولى، مصر.
١٦. طلبة، عبد الله، (١٩٩٠)، القانون الإداري، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، دمشق.
١٧. الذنبيات، محمد جمال، (٢٠١١م)، **الوجيز في القانون الإداري**، دار الثقافة للنشر، عمان.

#### ثانياً: المعاجم:

- ابن منظور، (١٩٨٩م)، **معجم لسان العرب**، الجزء الرابع، دار صادر، بيروت.

#### ثالثاً: التقارير:

- التقرير العالمي لعام ٢٠١٣، ملف الأردن، مرصد حقوق الإنسان العالمي هيومنرايتس، مقال منشور على الموقع الإلكتروني

#### [www.academia.edu](http://www.academia.edu)

#### رابعاً: الدساتير والقوانين والتعليمات والمواثيق الدولية :

- دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة ١٩٤٦.
- قانون الاجتماعات العامة الأردني رقم (٥) لسنة ٢٠١١ م.

- نظام التشكيلات الإدارية رقم (٤٧) لسنة ٢٠٠٠.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في الجمعية العامة.
- كتاب ديوان التشريع والرأي الأردني رقم د ت/١/١/٣ تاريخ ٢٠٠٥/١/١٣م.
- قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم (٥٨) في القضية رقم ٩٧/٣٤٠ تاريخ ١٩٩٧/١٠/٢٩.