



# التحديات الرئيسية بشأن التشريعات المتعلقة بالحق في حرية التجمع في المنطقة العربية

يُلفت مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان الانتباه إلى التحديات الرئيسية بشأن التشريعات المتعلقة بحرية التجمع في المنطقة العربية، فقد دفعت الموجات المتلاحقة من الاحتجاجات الجماعية إلى مناقشة و/أو إقرار عدة مشاريع لقوانين جديدة في الآونة الأخيرة، إلا أن هذه القوانين الجديدة -مثل القوانين القائمة (أو القائمة قبل إقرار قوانين جديدة مؤخرًا) بالشأن- لا تدعم دورها المعايير الدولية. فيما يلي نستعرض التحديات التشريعية الرئيسية لممارسة الحق في حرية التجمع في المنطقة العربية:

١. تنص التشريعات الوطنية في المنطقة، في أغلب الأحيان، على نظم لترخيص التجمع بدلاً من إخطار السلطات بها، كما أنه وحتى في الحالات النادرة التي تنتهج نظام الإخطار، يُعرّف فيها الإخطار على نحو مخالف للمعايير الدولية، وبما يفرض قيودًا إضافية في الممارسة العملية؛ في حين يفترض أن ينطلق أي قانون مُنظّم لحق التجمع من نفس الفلسفة التي ينبع منها نظام الإخطار، وذلك أن الحق في التجمع حق أساسي وأن قدرة السلطات على فرض تقييد على التجمعات السلمية محدودة للغاية. وبشكل خاص، فإن التشريعات في المنطقة لا تعفي -في الأغلب الأعم- الاحتجاجات الصغيرة أو التلقائية من شرط الإخطار؛ وهو أمر خطير، لاسيما أن الاحتجاجات التي وقعت مؤخرًا في العالم العربي يمكن اعتبارها تلقائية.

كذا، تتطلب إجراءات الحصول على الترخيص معلومات بعيدة الصلة عن التظاهرة أو تفرض مطالب مُقيّدة بصورة مبالغ فيها، وما يصاحبها من تبعات قاسية، في حال عدم الالتزام بشروط القانون. على سبيل المثال، في التشريع البحريني، تنص المادة (٣) من المرسوم (١٨) لعام ١٩٧٣ بشأن الاجتماعات العامة والمسيرات والتجمعات -بعد التعديل- على أن كل من يسعى لتنظيم اجتماع لا بد من أن يكون من أهل المنطقة نفسها التي سيعقد فيها الاجتماع وأنه ما زال مقيمًا فيها، وأن يكون "معروفًا بين أهلها بحسن السمعة"، وإذا لم يوف الأشخاص المقدمين للإخطار بهذه المعايير، أو إذا لم يُتحووا للسلطات أية معلومات أخرى مطلوبة، يعتبر الإخطار وكأنه لم يكن؛ مما يهدد بزيادة العقوبات المفروضة على منظمي التجمع، إذا قرروا المضي قدمًا في تنظيمه رغم عدم إقرار الإخطار.

٢. غالبًا ما تُحوّل التشريعات للسلطات في العالم العربي صلاحيات واسعة لتقييد المظاهرات أو حظرها، وذلك إما بعدم الإشارة أو الامتنال لمبدئي الضرورة والتناسبية في فرض هذه القيود؛ وكذلك بعدم إعمال ضرورة فرض الحظر كسبيل أخير. كما لا تؤكد الأحكام التي تُقيّد مظاهرات على أهمية السماح بالاحتجاج "على مرأى ومسمع" من الجهات المستهدفة بالاحتجاج، بينما تعتبر التشريعات في الأغلب أن سيولة الحركة المرورية،

والاستخدامات الأخرى للأماكن العامة، هي أكثر أهمية من التجمعات والتظاهرات بما يخالف المعايير الدولية- ويؤسس ذريعة لتقييد التظاهرات أو حظرها. وتتضمن التشريعات أيضاً نصوصاً أخرى تفرض المزيد من القيود على حق التجمع.

تؤكد التجارب التي شهدتها المنطقة على ضرورة توضيح وتطوير المعايير الدولية المعنية بالحق في حرية التجمع على نحو مُفصل، فعلى الرغم من أن القيود المستندة لـ"النظام العام" أو "الأداب العامة" لا تخالف المعايير الدولية في حد ذاتها، فإن الطبيعة الفضفاضة والمبهمة لهذين المصطلحين توفر ذريعة لخرق هذا الحق والتعدي عليه في الواقع العملي. كما أن التشريعات المختلفة لا تنص على دعم أية شروط بالحجج القانونية الواضحة والمستندة على أدلة، ولا على منح منظمي التجمعات الحق في الاستئناف الفوري أمام محكمة طبيعية مستقلة. فعلى سبيل المثال، فإن المادتين (٤) و(٩) من القانون المصري رقم (١٤) لعام ١٩٢٣ بشأن الاجتماعات العامة والتجمعات، تسمحان للسلطات بفرض حظر غير مشروط، أو تغيير مكان أي تجمع ترى أنه قد يُكدر النظام أو الأمن العام، على أن يقتصر تقديم الشكاوى على رئيس الشرطة أو وزير الداخلية.

٣. ثمة تحدٍ آخر متكرر أمام حرية التجمع، وهو التوسع في فرض مسؤوليات بصورة مبالغ فيها على منظمي التجمعات؛ فعادةً ما تشمل التشريعات المنظمة لحق التجمع في العالم العربي شرط إنشاء لجنة، حيث تُلقى عليها مسؤوليات أمنية، وقد تخضع للمساءلة إذا ما تم انتهاك للنظام العام، أو خرج التجمع عن الشروط المنصوص عليها في إخطاره، أو اشترك المتجمعون في خطاب غير لائق.

على سبيل المثال، تشترط المادة (٦) من القانون البحريني على أن تحافظ اللجنة على الأمن والنظام العام والآداب؛ وأن تمنع أية تجاوزات للقانون؛ وأن تحظر أية أفعال تخالف الغرض المقدم في الإخطار، مثل حمل إشارات أو رايات لا تتفق بوضوح مع ذلك الغرض؛ كما هي المسئولة عن حظر الأناشيد أو الهتافات التي تهين الدولة أو رجالها، أو غيرهم؛ وكذلك منع إزعاج من أي نوع أو السلوكيات التي تتنافى مع الأعراف الاجتماعية؛ وكذلك الخطاب الذي يُحرض على الجريمة أو إتلاف الملكيات؛ وعليها أيضاً أن تمنع المشاركة السياسية للمواطنين غير البحرينيين في هذه التجمعات، وحمل السلاح، واستخدام السيارات، وعليها أن تضمن الامتثال لكل الشروط المنصوص عليها في الإخطار. ومن الواضح أن الغرض من هذه الفقرة، المضافة إلى القانون بموجب المرسوم بقانون (57) لعام 2011، هو كبت حرية التجمع، بفرض إزامات غير منطقية على منظمي التجمع، لا يمكن تنفيذها في الواقع العملي.

وعلى الرغم من اقتراح البعض في المجتمع الدولي بإنشاء لجان مخولة بهذه الصلاحيات والمسؤوليات، فإن تجارب المنطقة تشير إلى أن هذا من شأنه انتهاك الحق في حرية التجمع على نحو صارخ. ومع أن تشجيع التعاون غير الرسمي بين المنظمين والسلطات هو خطوة إيجابية، إلا أن التشريعات يجب أن تنص بوضوح على أن ضمان الأمن العام يقع تحت مسؤولية الدولة، وليس منظمي التجمع. ففي الممارسة العملية، الإفراط في فرض العقوبة وإلقاء المسؤولية على المنظمين سيسمح للسلطات بمعاقبتهم تحت ذرائع واهية، تُعرض منظمي التجمعات لمساءلة مشكوك فيها؛ ومن ثم، تُنتهك عن تنظيم التجمعات وتجمد حقهم في الممارسة.

٤. تنتهك التشريعات في المنطقة سمرارًا وتكرارًا- الحق في حرية التعبير أثناء التجمعات، وذلك بحظر التطرق لموضوعات ممنوعة، أو رفع شعارات معينة، مثل الأعلام أو الرموز. على سبيل المثال، تحظر المادة (٩) من القانون الجزائري رقم (٢٨-٨٩) بشأن الاجتماعات والمظاهرات العمومية -بعد التعديل- المعارضة لـ"الثوابت الوطنية"، أو لثورة الأول من نوفمبر. وبالمثل، فإن المادة (١٥) من مشروع القانون بشأن تنظيم الحق في التظاهر في الأماكن العامة، الذي تمت مناقشته في مصر يناير ٢٠١٣، يسعى أيضًا إلى انتهاك حرية التعبير في إطار التجمعات؛ وذلك بمنع رفع أية راية أو التفوه بأي بيان أو أغنية قد تتضمن فذفاً أو مذمة ضد أي دين سماوي أو تحريض على الفتنة أو سبًا لأي جهاز من أجهزة الدولة (وهو حكم يعكس انتهاكات حرية التعبير التي تضمنها الدستور المصري الجديد).

٥. شهدت السنوات الأخيرة تكرار استخدام القوة المفرطة والتعسفية ضد المحتجين، والتي يقابلها قدر ضئيل من المحاسبة. والمشكلة تكمن في التشريعات والممارسات على حد سواء، إذ لا تحد القوانين بالمنطقة من تدخل الشرطة لفض التجمعات باعتباره السبيل الأخير، كما أنها لم تكفل محاسبة المسؤولين عن استخدام القوة المفرطة. على سبيل المثال، فإن المادة (٩) من المرسوم الرئاسي في اليمن رقم (٢٩) لعام ٢٠٠٣ بشأن تنظيم المظاهرات والمسيرات، يسمح بفض التظاهرات في أي من الحالات التالية: وقوع أعمال تُعتبر جرائم أو من شأنها إعاقة السلطة عن القيام بواجبها؛ أو الخروج عن الهدف المحدد للتظاهرة في إخطارها؛ أو إلقاء أية خطب أو هتافات تدعو إلى الفتنة؛ أو وقوع أعمال شغب أو اضطراب. كذلك، لا تنص التشريعات في العالم العربي بصورة عامة- على استبعاد الأفراد المتسببين في العنف من منطقة المظاهرة قبل فض الاحتجاج نفسه، وهو ما يوضحه الحكم اليمني السابق.

٦. كثيرًا ما تتضمن القوانين المنظمة للتجمعات في العالم العربي تدابير عقابية مفرطة، وغالبًا ما يتم المبالغة في تعميم أشكال العقاب، فيما يتعلق بحالات تطبيقها ودرجة العقوبة المفروضة. إذ تفرض قوانين عدة محاسبة بعض الأفراد لأفعال ارتكبها الغير، في انتهاك صريح لقواعد الإجراءات القانونية الثابتة، وغالبًا ما يتم فرض عقوبات مالية مفرطة ومُرهقة على منظمي التجمعات والمشاركين فيها، بناءً على انتهاكات للقانون قد تكون صغيرة أو غير مقصودة.

فعلى سبيل المثال تسمح المادة (٢٤) من القانون التونسي رقم (٤-٦٩)، التي تنظم الاجتماعات العامة، والمسيرات، والاستعراضات، والتظاهرات، والتجمعات، بمعاقبة الأفراد الذين يعقدون أو يوفرون المكان لعقد اجتماعات محظورة بموجب المادة (٧)، بالسجن لمدة أقصاها سنتين (تمنح المادة ٧ السلطات حرية تصرف غير محدودة لمنع التجمعات). وتسمح المادة (٢٧) من القانون نفسه بعقوبة مماثلة لأي شخص يشارك في أية مظاهرة يحدث أثناءها تحريض على القيام بأعمال معينة محظورة بموجب قانون العقوبات -بصرف النظر عما إذا كان الشخص قد ارتكب التحريض أم لا. كما تسمح المادة (١٠) من قانون ٢٠١٢/٦٥ الجديد في ليبيا بشأن التجمع بفرض العقوبات الجزائية على الأفراد الذين يشاركون في أي تجمع لا يمثل للقانون امتثالاً تاماً.

قامت الملاحظات السابقة على دراسات للقوانين التي جرى سنها و/أو مشاريع القوانين التي تم صياغتها في المغرب، الجزائر، تونس، ليبيا، مصر، اليمن، والبحرين؛ وجميعها في حاجة واضحة وماسة للإصلاح. ففي بعض الحالات، كما

في البحرين، تُظهر القوانين ما يدل على أنها قد تم صياغتها بعناية، ولكن للأسف لغرض واضح هو كبت حرية التجمع، لا تأييدها، بل أن بعض البلدان الأخرى ليس لديها قانون للتجمع على الإطلاق: مثل السودان، إذ تُنظَّم التجمعات من خلال أحكام القانون الجنائي للدولة. وأخيرًا، ربما النهج الذي تتبعه المملكة السعودية هو الأبسط، إذ إنها أصدرت حظرًا صريحًا بكل أنواع التجمع. وبناءً على ما تقدم، فإن جميع الحالات التي جرى البحث فيها تحتاج لإجراءات إصلاحية واسعة.