مدى مراعاة التشريع الأردني للمعايير الدولية الناظمة للحق في الاجتماع العام

الباحث: معاذ منصور الحميمات[1]

الملخص:

تُوسم التشريعات الوطنية الناظمة للحق في حرية الأجتماع العام (التجمع السلمي) في معظم دول العالم لا سيما الأردن، بأنها لا تنسجم إلى حد كبير والمعايير الدولية التي تكفل الممارسة المثلى لهذا الحق والتي تم تضمينها بغالبية الاتفاقيات الاقليمية والدولية الناظمة لحقوق الإنسان؛ الأمر الذي يستدعي ضرورة قيام الدول بتطويع تشريعاتها الوطنية على نحو ينسجم وتلك المعايير.

وإن المطلع على المعايير الدولية الناظمة للحق في حرية الاجتماع العام (التجمع السلمي)، يجد أنها استخدمت لفظ حرية، مما يعني إلتزام التشريعات الوطنية بتمكين الممارسة الحرة لهذا الحق، وأن يكون دور القانون الوطني تنظيمي فقط، ولا يتجاوز ذلك لفرض قيود تفرغ ممارسة هذا الحق من مضمونه، وعليه ولضمان الممارسة المثلى لهذا الحق، على جميع الدول ان تقوم بتطويع تشريعاتها الوطنية بما ينسجم مع المعايير الدولية الناظمة لممارسة الحق في حرية الاجتماع العام.

واستجابة لذلك جاءت هذه الدراسة بهدف الوقوف على أبرز المعايير الدولية الناظمة للحق في حرية الاجتماع العام، والبحث في مدى مراعاتها في التشريع الأردني لا سيما الدستور الأردني وقانون الاجتماعات العامة لسنة 2004.

وتم تقسيم هذه الدراسة إلى مبحثين، حيث تناول الباحث ابرز المعايير الدولية الناظمة للحق في الاجتماع العام في المبحث الأول، أما المبحث الثاني فقد أفرده الباحث لمناقشة موقف التشريعات الأردنية من المعايير الدولية الناظمة للحق في الاجتماع العام.

---

1 – باحث قانوني، نقابة المحامين الأردنيين.

وخلصت الدراسة إلى أن قانون الاجتماعات العامة في تنظيمه لممارسة الحق في حرية الاجتماع العام لا ينسجم إلى حد كبير والمعايير الدولية الناظمة لممارسة هذا الحق، وقدم الباحث في هذا الخصوص جملة من المقترحات التي يستحسن الأخذ بها وذلك لضمان انسجام قانون الاجتماعات العامة والمعايير الدولية الناظمة للحق موضوع البحث.

الكلمات المفتاحية: الحق في الأجتماع العام، المعايير الدولية، حقوق الانسان، التجمع السلمي.

The Extent to Which the Jordanian Legislations Adopt the International Standards Governing the Right to Public Assembly

By Muath AlHumaimat

Abstract:

In most countries of the world, and particularly in Jordan, the national legislations that governing the right of freedom of public assembly is described as largely inconsistent with the international standards that ensure the optimal practice of this right, which were also incorporated in most of the international and regional conventions that govern human rights. This calls for the countries to necessarily adapt their national legislations in a manner that meets with these standards.

In response to that, this study aims to identify the key international standards governing the right to freedom of public assembly, and to assess the extent to which they were adopted in the Jordanian legislations, particularly, the Constitution of Jordan, and the Public Assemblies Law of 2004.

This study consists of two chapters where the Researcher addressed in the first chapter the key international standards governing the right to public assembly, while in the second chapter, he discussed the position of the Jordanian legislations from the international standards governing the right to public assembly.

This study concluded that the Public Assemblies Law, when it regulated the provisions regarding practicing the right to freedom of public assembly, it was somehow not in line with the international standards that regulate this right. In this regard, the Researcher suggested a number of recommendations which are recommended to be taken into consideration in order to ensure the conformity of the Public Assemblies Law with the international standards relevant to the right to freedom of public assembly, subject of this study.

Keywords: right to public assembly; international standards; human rights; peaceful assembly.

المقدمة:

إن الحق في الأجتماع العام يتصف بأنه حق فردي الثبوت جمعي الممارسة، أي أنه يثبت للأنسان بصفة فردية، إلا أن ممارسته لايمكن ان تكون الا بصفة جماعية، ويعتبر الحق في الاجتماع العام من أحد الوسائل بل من أهمها لترجمة المشاركة الشعبية في الحياة السياسية، من خلال تمكين الشعب من التعبير الحر عن رأيه في السياسة العامة للدولة، على نحو يحقق آمال الشعب ومصالحه وتطلعاته.

والحق في الاجتماع العام يقصد به التجمع السلمي للأفراد بالتعبير الجماعي والمشاركة في تشكيل مجتمعاتهم، وهذا التعريف أوردته اللجنة المعنية بحقوق الانسان التابعة للأمم المتحدة في مقدمة التعليق العام رقم 37 (2020) بشأن الحق في التجمع السلمي، بينما المشرع الأردني في المادة الثانية من قانون الاجتماعات العامة عرف الاجتماع العام، بأنه: " الاجتماع الذي يتم عقده لبحث أمر ذي علاقة بالسياسة العامة للدولة".

أهمية الدراسة:

ترتكز أهمية البحث في هذا الموضوع من الناحية النظرية من خلال معرفتنا للأتفاقيات الدولية الناظمة للحق في حرية الاجتماع العام، والتعرف على المبادئ الاساسية التي ترتكز عليها الممارسة الفُضلى لهذا الحق، ناهيك عن القيود الواردة على حق الانسان في حرية الاجتماع العام، ومدى أحقية الدولة بتعطيل ممارسة هذا الحق.

مشكلة الدراسة:

تكمن مشكلة البحث في ان بعض احكام قانون الاجتماعات العامة الأردني لسنة 2004 لا تنسجم مع المعايير الدولية الناظمة للحق في حرية الاجتماع العام.

منهج الدراسة:

تم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي لهذا البحث، الذي يرتكز في مضمونه على ركيزة أساسية قائمة على أساس تجسيد النصوص القانونية الناظمة لموضوع البحث، وتحليلها سواء كان ذلك في المواثيق الدولية أو التشريعات الأردنية الناظمة لموضوع الدراسة.

هدف الدراسة:

هدف الدراسة له جانبان، الجانب الأول يرتكز على ركيزة أساسية قائمة على أساس الوقوف على أبرز المعايير الدولية الناظمة للحق في الإجتماع العام، من خلال استعراض المواثيق الدولية التي تناولت الحق بالاجتماع العام، سواء كان ذلك من حيث المبادئ الاساسية التي تحكمها أو القيود الواردة على هذا الحق ناهيك عن مدى أمكانية الدولة بتعطيل هذا الحق. أما الجانب الاخر يرتكز على ركيزة أساسية قائمة على أساس بيان موقف الدستور الأردني من هذا الحق، ومدى انسجام القوانين الوطنية ذات العلاقة مع المعايير الدولية الناظمة للجمعيات والاحزاب السياسية.

خطة الدراسة:

تم تقسيم هذا البحث إلى مبحثين، حيث تناول الباحث في المبحث الأول أبرز المعايير الدولية الناظمة للحق في الاجتماع العام، أما المبحث الثاني فقد أفرده الباحث لمناقشة موقف التشريعات الأردنية من المعايير الدولية الناظمة للحق في الاجتماع العام.

المبحث الأول

المعايير الدولية الناظمة للحق في الاجتماع العام

تم تضمين الحق في الاجتماع العام بنص المادة (1/20) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان[1]، حيث نصت على أنه :" لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية".

كما تم التأكيد على هذا الحق بنص المادة (21) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية[2]، حيث نصت على أنه:" يكون الحق في التجمع السلمي معترفا به. ولا يجوز أن يوضع

1- اعتمد الاعلان العالمي لحقوق الانسان بموجب قرار الجمعية العامة 217 الف (د-3) المؤرخ في 10 كانون الأول1948.

2- اعتمد العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وعرض للتوقيع عليه والانضمام اليه بموجب قرار الجمعية العامة للامم المتحدة 2200 الف (د-21) المؤرخ في 16 كانون الأول /ديسمبر 1966، تاريخ بدء النفاذ 23 اذار/ مارس 1976 وفقا لاحكام المادة 49 منه، وتم نشره في الجريدة الرسمية الأردنية في العدد رقم (4764) بتاريخ 15 حزيران 2006 ، ص2227.

من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي تفرض طبقا للقانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم".

إن أبرز ما يلاحظ على النصوص سالفة الذكر أنها أكدت على الحق في الاجتماع العام السلمي، ورتبت على عاتق الدولة إلتزاما إيجابياً وسلبياً في ذات الوقت، أما الإلتزام الإيجابي المُلقى على عاتق الدولة يكمن في ضرورة قيام الدولة بإتخاذ كافة الوسائل والتدابير اللازمة لتمكين الأفراد من ممارسة هذا الحق، أما الإلتزام السلبي فإنه يقضي بإمتناع الدولة عن فرض قيود على ممارسة هذا الحق الا في حالات استثنائية معينة وضمن نطاق محدد.

أما فيما يتعلق بأبرز المعايير الدولية الناظمة للحق في الاجتماعات العامة فأنها تنقسم في مضمونها إلى مجموعتين، الأولى تُعنى بالمعايير الدولية الناظمة لآلية ممارسة هذا الحق وطبيعة القيود التي تفرض على أحكام ممارسته، أما الثانية فإنها تضم المعايير الدولية الناظمة للإستخدام القوة والسلاح لفض الاجتماع العام، وسيتم مناقشة هاتين المجموعتين بشكل مفصل تباعاً على النحو التالي:

المطلب الأول

المعايير الدولية الناظمة لآلية ممارسة الحق في الاجتماع العام وطبيعة القيود التي تفرض على ممارسته

يجب على الدولة أن تتخذ كافة التدابير اللازمة لحماية الحق في الاجتماع العام من تدخل أجهزة الدولة والأفراد العاديين على حد سواء، ناهيك عن ضرورة ضمان سير أي إجتماع عام بشكل سلمي دون أي عراقيل أو اشكالات، وهذا لن يتحقق إلا عن طريق اشعار السلطات العامة بمكان وزمان انعقاد الاجتماع حتى تتمكن السلطات العامة من اتخاذ التدابير الامنية الاحترازية التي تضمن أمن وسلامة الاجتماع العام[1]، وبالتالي يكون الهدف من الاشعار هو تبليغ السلطات العامة بهذا الاجتماع بهدف تنظيمه دون أن يخضع هذا الاجتماع للموافقة المسبقة من قبل السلطات العامة.

[1] – نصراوين، ليث، واخرون، التشريعات الناظمة للحق في الاجتماع العام في ضوء الدستور الأردني و المعايير الدولية،2011، المركز الوطني لحقوق الانسان، عمان، ص27 إلى ص 28.

وقد أكدت على ذلك اللجنة المعنية بحقوق الانسان حيث اعتبرت اشتراط الترخيص المسبق لعقد الاجتماع العام لا يلبي شروط المادة (21) من العهد الخاص بالحقوق المدنية و السياسية، وأن القيود التي تفرض على هذا الحق ينبغي أن تقتصر فقط على القيودالمفروضة بموجب أحكام هذا العهد[1].

وهذه القيود في مضمونها تُشكل استثناءً على القاعدة العامة وهي حرية الاجتماع العام، وبذلك لا يجوز التوسع فيها أو القياس عليها ويجب ان تُفسر بأضيق الحدود[2]، وهذه الشروط تنقسم إلى قسمين شروط عامة وشروط خاصة، وهذا ما سيتم مناقشته تباعاً في فرعين مستقلين.

الفرع الأول

الشروط العامة لتقييد ممارسة الحق في الاجتماع العام

هذه الشروط تم النص عليها في المادة (4) من العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والتي تتضمن إعطاء الدول صلاحية فرض قيود على الحقوق الملتزمة بها بموجب هذا العهد، وهذه الشروط تنحصر بما يلي[3]:

أ- وجود حالة طوارئ استثنائية تهدد حياة الأمة على أن يكون قد تم الإعلان عنها رسمياً.

ب- شرط التناسب بحيث يكون القيد المفروض على الحق ينسجم مع حجم حالة الطوارئ المراد مواجهتها.

ج- شرط المساواة بحيث يجب فرض القيود دون أن تنطوي في مضمونها على أسس تمييزية على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الإجتماعي.

---

[1]- تقرير اللجنة المعنية بحقوق الانسان ، المقدم للجمعية العامة في دورتها الثالثة والخمسون، الملحق رقم 40، المجلد الأول، وثيقة رمز A/53/40، الفقرة 191.

[2] - نصروايين، ليث وآخرون، مرجع سابق، ص27.

[3] -حيث نصت المادة (1/4) من العهد على:" في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تتهدد حياة الأمة، والمعلن قيامها رسميا، يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ، في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، تدابير لا تتقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد، شريطة عدم منافاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وعدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي".

الفرع الثاني

الشروط الخاصة لتقييد ممارسة الحق في الاجتماع العام

هذا الشروط تم تضمينها بنص المادة (21) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والخاصة بالحق في التجمع السلمي والتي تنحصر بما يلي:

أولاً: أن يتم تنظيم هذه القيود بموجب التشريعات الوطنية بالدولة المتمثلة بالدستور والقوانين العادية الصادرة عن السلطة التشريعية، وبذلك نرى أن أي تقييد للحق بالإجتماع العام بموجب أنظمة أو تعليمات صادرة عن السلطة التنفيذية أو بموجب أحكام قضائية غير جائز قانوناً، ويعزى سبب ذلك إلى أنه إذا ما تم منح السلطة التنفيذية سلطة تنظيم ممارسة الحق في الإجتماع العام فهذا معناه قيام السلطة التنفيذية بتطويع ممارسة هذا الحق على نحو ينسجم مع سياستها العامة، الأمر الذي قد يصل إلى حد إفراغ ممارسة هذا الحق من مضمونه، ناهيك عن أن هذا فيه مخالفة لمختلف المعايير الدولية الناظمة للحق في التجمع السلمي بمختلف صوره سواء كان التنظيم النقابي أو الحزبي أو تأسيس الجمعيات بما في ذلك الإجتماع العام التي يجب أن تكون ممارستها بمنأى عن تدخل السلطة التنفيذية، أما فيما يتعلق بالاحكام القضائية فهي ليست قواعد عامة ومجردة بالمفهوم العام للقواعد القانونية التي تم النص عليها في عجز المادة (21) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

والجدير بالذكر في هذا المقام ان هذه القوانين في تقييدها لحرية تكوين الجمعيات، يجب أن لا تكون تعسفية أو غير معقولة، ويجب أن تتسم بالوضوح، وأن تكون في متناول الجميع ، ويجب أن توفر الضمانات الكافية وسبل الإنصاف ضد فرض التقييدات أو تطبيقها على نحو قانوني أو منطو على إساءة استعمال[1].

[1]– اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، مبادئ سيراكوزا، المتعلق بأحكام التقييد وعدم التقيد الوارد في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المرفقة بالوثيقة التي تحمل رمز (E/CN.4/1985/4)، الخاصة بحالة العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان، الصادرفي الدورة الحادية والاربعون، بتاريخ 1984/9/28، الفقرات 16،17،18.

ثانياً: يجب أن تشكل تلك القيود تدابير ضرورية بحيث يكون هنالك حاجة اجتماعية ملحة للتقييد، بحيث تتخذ الدولة كافة الاجراءات اللازمة للتقييد على نحو ينسجم مع ما هو مقبول في المجتمعات الديمقراطية[1].

ثالثاً: أن يكون الغرض من التقييد تحقيق أهداف معينة تحت ما يسمى بقاعدة تخصيص الأهداف، والهدف من تقييد الحق في الإجتماع العام هو صيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين[2].

وبالتالي فإن أي قيد يفرض على هذا الحق دون أن تتوافر فيه الشروط سالفة الذكر، كاشتراط الحصول على موافقة مسبقة لعقد الاجتماع العام يعتبر ذلك انتهاكاً للمعايير الدولية الناظمة للحق في الاجتماع العام.

المطلب الثاني

المعايير الدولية الناظمة لإستخدام القوة والسلاح لفض الاجتماع العام

إن المعايير الدولية الناظمة لآلية فض الإجتماع العام بالقوة وبإستخدام السلاح لابد أن تراعي مجموعة من الضوابط والشروط، والتي تكمن بما يلي:

أولاً: توافر شرط الضرورة:

يقصد بذلك عدم جواز استعمال القوة إلا في حالة الضروة القصوى وفي الحدود اللازمة للجهات المختصة لأداء واجبها، وبذلك يكون اللجوء إلى القوة اجراءاً استثنائياً بعد استنفاذ كافة الوسائل الاخرى التي توصف في مضمونها بإنها اقل تطرفاً[3].

---

[1]- تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، ماينا كياي، والمقدم لمجلس حقوق الإنسان في دورته العشرون بتاريخ 2012/5/21، رمز الوثيقة (A/HRC/20/27)، الفقرة17.

[2]- للمزيد حول مفهوم هذه الاهداف انظر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، مبادئ سيراكوزا، مرجع سابق، الفقرات 25 إلى 37.

[3]- مدونة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، اعتمدت ونشرت على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (169/34)، المؤرخ في كانون الأول/ ديسمبر/1979، المادة 3، التعليق (أ).

ثانياً: مراعاة مبدأ التناسب:

أي أن يتم استخدام القوة بشكل يتناسب مع الهدف والغاية المشروعة المراد تحقيقها، وتفسير هذا المبدأ يخضع لإحترام مبادئ التناسبية في الدولة على الصعيد الوطني[1].

ثالثاً: أن لا يتم اللجوء إلى القوة واستخدام السلاح ضد الأفراد إلا في الحالات التالية وضمن أضيق الحدود[2]:

أ. لدفع خطرٍ محدق يهدد حياة الآخرين بالموت أو بإصابة خطيرة.
ب. الدفاع عن النفس.
ج. لمنع ارتكاب جريمة بالغة الخطورة تنطوي على تهديد خطير للارواح.
د. القبض على شخص يشكل خطراً بالغ ينطوي على تهديد خطير للأرواح و قاوم السلطات العامة، أو لمنع فراره.

رابعاً: على رجال الأمن عند استخدام القوة والسلاح لفض الاجتماع العام اتباع ما يلي[3]:

أ. ضبط النفس للحد من الإصابات والأضرار المحتمل وقوعها بين الأفراد.
ب. التعريف عن أنفسهم.
ج. تبليغ الأفراد وتحذيرهم بنيتهم بإستخدام القوة والسلاح واعطائهم الوقت الكافي للإستجابة لذلك، إلا إذا كان من شأن هذا الإجراء تعريض حياة رجال الأمن والآخرين إلى الخطر.
د. تقديم المساعدة الطبية بأسرع وقت ممكن لكل شخص مصاب جراء استخدام القوة والسلاح.
هـ. تبليغ أقارب المصاب أو أصدقائه بالحادث.
و. تقديم تقرير مفصل إلى السلطات المختصة بواقع الحال[4].

---

[1] – مدونة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، المرجع نفسه، المادة 3، التعليق (ب).

[2]– وثيقة اعتماد اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الانسان التقرير عن الدورة الثامنة والخمسين لمجلس حقوق الإنسان، مرفق مبادئ عن منع انتهاك حقوق الانسان بإستعمال الاسلحة الصغيرة، الوثيقة (A/HRC/Sub.1/58/L.11/Add.1)، بتاريخ 2006/8/24، ص8، الفقرة8.

[3]– Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials, Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990, p.2 , para.5/c-d and para.10.

[4]– مدونة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، مرجع سابق، المادة 3، التعليق (ج).

إذاً بالنتيجة نجد أن المعايير الدولية الناظمة للحق في الاجتماع العام تقضي بالضرورة تمكين الأفراد من عقد الاجتماع العام والمسيرات دون الحاجة إلى ترخيص مسبق من قبل الإدارة العامة في الدولة، ناهيك عن عدم لجوء الإدارة العامة للقوة واستخدام السلاح لفض الاجتماع العام والمسيرات إلا بشكل استثنائي وفي أضيق الحدود وضمن ضوابط وشروط معينة.

المبحث الثاني

موقف التشريعات الأردنية من المعايير الدولية الناظمة للحق في الاجتماع العام

كفل الدستور الأردني الحق في الإجتماع العام، حيث تضمن هذا الحق في نص المادة (1/16) منه والتي نصت على أن: " للأردنيين حق الإجتماع العام ضمن حدود القانون"، وبذلك يكون الدستور الأردني قد كفل حق الإجتماع العام للأردنيين دون سواهم، وكان الأجدر بالمشرع الدستوري أن يكفل هذا الحق للجميع وأن لا يقتصر على الأردنيين فقط، كما أن الدستور الأردني كفل ممارسة هذا الحق وفقاً لإحكام القانون الذي يقتصر دوره على تنظيم احكام ممارسة هذا الحق وفقا للمعايير الدولية، وألا يُشكل هذا القانون عائقاً أمام هذا الحق على نحو يفرغه من مضمونه، واستجابةً لذلك صدر قانون الإجتماعات العامة الأردنية رقم (7) لسنة 2004[1].

وللبحث في مدى إنسجام أحكام هذا القانون مع المعايير الدولية، سيتم مناقشة آلية ممارسة الأفراد للحق في الإجتماع العام و دور الحاكم الإداري في تنظيم الاجتماع العام والمسيرات وفقاً لأحكام هذا القانون.

المطلب الأول

آلية ممارسة الأفراد للحق في الاجتماع العام بموجب قانون الاجتماعات العامة الأردني

أشار الباحث في موضوع سابق من هذه الدراسة أن الممارسة المثلى للحق في حرية الإجتماع العام لا بد أن تتم عن طريق إشعار السلطات العامة بمكان وزمان انعقاد الإجتماع حتى

[1] – قانون الاجتماعات العامة الأردني رقم (7) لسنة 2004، منشور في الجريدة الرسمية عدد 4653، بتاريخ 2004/4/15، الصفحة 1708.

تتمكن السلطات العامة من إتخاذ التدابير الأمنية الإحترازية التي تضمن أمن وسلامة الإجتماع العام، وبالتالي يكون الهدف من الإشعار هو تبليغ السلطات العامة بهذا الاجتماع بهدف تنظيمه دون أن يخضع هذا الإجتماع للموافقة المسبقة من قبل السلطات العامة.

وبإسقاط هذا المعيار على واقع التشريع الأردني نجد أن قانون الاجتماعات العامة الأردني جاء منسجماً مع هذا المعيار، حيث أتاح القانون للافراد ممارسة هذا الحق بمجرد تقديم اشعار إلى الحاكم الإداري دون الحاجة إلى الحصول على الموافقة المسبقة حيث نصت المادة (4/أ) منه على أن : " يُقدم الإشعار بعقد الإجتماع العام أو تنظيم المسيرة لدى الحاكم الإداري قبل الموعد المعين لإجراء أي منهما بثمان وأربعين ساعة على الأقل".

وبذلك يكون القانون قد انسجم مع المعايير الدولية بخصوص توجيه الاشعار للجهات المختصة قبل البدء بممارسة الاجتماع العام، كما أن المشرع أصاب الهدف من الإشعار الذي يكمن في ضرورة تكوين العلم اليقيني للسلطات الإدارية في الدولة بمكان وزمان انعقاد الاجتماع العام لإتخاذ كافة التدبير اللازمة لتنظيمه، لأن السلطات الإدارية في الدولة يقتصر دورها على تنظيم الاجتماع العام و المسيرات، دون أن يتجاوز ذلك إلى حد الموافقة او الرفض على انعقاد الاجتماع العام أو المسيرة.

وهذا الموقف من جانب المشرع الأردني يُسجل له، ناهيك عن أن مدة تقديم الإشعار والتي تكمن بثمان وأربعين ساعة على الأقل قبل موعد الإجتماع العام أو المسيرة ليست بالمدة الطويلة التي تعرقل ممارسة هذا الحق وليست بالمدة القصيرة التي تمنع السلطات الإدارية من تنظيم الاجتماعات العامة والمسيرات.

لكن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا المقام هو: ما هو الأثر القانوني المترتب على ممارسة الحق في الاجتماع العام اوتنظيم المسيرات دون توجيه هذا الاشعار؟

نصت المادة (5) من القانون على أنه: " يعتبر كل اجتماع عام يُعقد أو مسيرة تنظم خلافا لأحكام هذا القانون والأنظمة الصادرة بموجبه عملا غير مشروع".

وبالتالي إذا تم عقد الإجتماع العام و تنظيم مسيرة ما دون تقديم اشعار يعتبر الإجتماع العام أو الاشعار غير مشروع. الأمر الذي يتيح المجال أمام الحاكم الإداري فضه بالقوة، وهذا الموقف المتشدد من قبل المشرع الأردني من شأنه أن يؤدي إلى حرمان الأفراد من عقد إجتماعات عامة أو تنظيم مسيرات طارئة للتعبير عن رفضهم واحتجاجهم على تصرف صادر من السلطات العامة تكون بطبيعتها مستجعلة لا يُحتمل تأخيرها ثمان واربعين ساعة، وهذا فيه انتهاك للحق المطلق للافراد بعقد الاجتماعات العامة وتنظيم المسيرات في أي وقت، لذلك يُقترح تعديل المادة (4) بإضافة عبارة: " إن أمكن ذلك"، بحيث تصبح المادة على النحو التالي: " يقدم الإشعار بعقد الاجتماع العام أو تنظيم المسيرة لدى الحاكم الإداري قبل الموعد المعين لإجراء أي منهما بثمان وأربعين ساعة على الأقل إن أمكن ذلك" [1].

كما أن تعليمات تنظيم الإجتماعات العامة والتجمعات والمسيرات لسنة 2011 [2]، والذي صدر إستناداً لأحكام المادة (11) من قانون الاجتماعات العامة الأردني منع الأفراد من القيام بأي إعلان أو دعوة للإجتماع العام أو أي مسيرة قبل إشعار الحاكم الإداري بعقد الإجتماع العام أو المسيرة، حيث نصت في المادة الثانية منها على أنه : " على مقدمي الإشعار بعقد الاجتماع العام أو تنظيم المسيرة، وعلى المشتركين فيها التقيد بما يلي تحت طائلة المسؤولية القانونية: ...ب. عدم القيام بأي دعوة أو إعلان قبل إشعار الحاكم الإداري بعقد الإجتماع أو التجمع أو المسيرة...".

هذا النص فيه تقييد لحرية الأفراد بالإعلان عن الإجتماع العام أو المسيرة أو الدعوة إليهما قبل تقديم الإشعار، ويلاحظ أن هذا النص يخالف المعايير الدولية؛ وذلك لأنه اعتبر تقديم الإشعار السند الشرعي للأفراد لممارسة حقهم في الإجتماع العام أو تنظيم المسيرات ودون ذلك الإشعار لا يحق لهم اتخاذ أي إجراء بخصوص الإجتماع العام أو المسيرة المنوي تنظيمهما، وبذلك يكون الإشعار إجراءاً منشئاً وليس كاشفاً، وهذا ما لا يستقيم مع المعايير الدولية الناظمة لأحكام ممارسة الحق في الاجتماع العام.

[1] – نصراوين، ليث كمال، الحق في التجمع السلمي في القانون الأردني والاتفاقيات الدولية (دراسة مقارنة) ، 2013، دار صادر للنشر، عمان، ص276 إلى ص277.

[2] – تعليمات تنظيم الاجتماعات العامة والتجمعات والمسيرات لسنة 2011، تم نشره بالجريدة الرسمية عدد 5102، بتاريخ 2011/7/17، ص3427.

المطلب الثاني

دور الحاكم الاداري بتنظيم الاجتماع العام والمسيرات

بموجب قانون الاجتماعات العامة لسنة 2004

نصت المادة (6) من القانون على أنه :" يتخذ الحاكم الإداري أثناء إنعقاد الإجتماع أو القيام بالمسيرة جميع التدابير والإجراءات الأمنية الضرورية للمحافظة على الأمن والنظام وحماية الأموال العامة والخاصة، وله تكليف الأجهزة المرتبطة به للقيام بهذه المهام".

كما نصت المادة (7) من ذات القانون على أن : " للحاكم الإداري الأمر بفض الإجتماع أو تفريق المسيرة إذا رأى أن مجريات أي منهما قد تؤدي إلى تعريض الأرواح أو الممتلكات العامة أو الخاصة للخطر أو المس بالسلامة العامة".

من خلال النصوص سالفة الذكر، نجد أن القانون منح الحاكم الإداري سلطات واسعة لإتخاذ كافة التدابير والاجراءات الأمنية الضرورية للمحافظة على الأمن العام والنظام وحماية الأموال سواء كانت عامة أم خاصة، وهذا النص بهذه الصياغة يعتريه نوع من الغموض يكمن في عدم تحديد ماهية الإجراءات الضرورية ومتى تعتبر ضرورية للحفاظ على الأمن العام والنظام وحماية الأموال.

ناهيك عن أن منح الحق للحاكم الإداري باتخاذ كافة التدابير الأمنية الضرورية قد تصل إلى فض الإجتماع العام والمسيرة بالقوة، وهذا ما تم تضمينه بنص المادة (7) من القانون التي أعطت الحاكم الإداري الحق في فض الإجتماع العام وفقاً لسلطته التقديرية الواسعة دون تحديد معايير وأسس وضوابط يرتكز عليها الحاكم الاداري في فض الاجتماع العام والمسيرات، وغياب مثل هذه المعايير من شأنها أن تجعل فض الإجتماع العام أو المسيرة رهناً بشخص الحاكم، فإذا كان متشدداً فأنه سيتذرع بأي مخالفة بسيطة لتكون سبباً لفض الاجتماع العام أو المسيرة، أما اذا

كان من المتساهلين فإنه لن يتدخل لتفريق الإجتماع العام أو المسيرة مهما كانت المخالفة جسيمة[1]، وبالتالي كان الأجدر بالمشرع الأردني أن يتخذ أحد مسلكين بهذا الخصوص وهما:

الأول: عدم السماح للحاكم الإداري بفض الإجتماع العام والمسيرات مطلقاً، أسوة بالتشريع الفلسطيني في هذا الشأن[2].

الثاني: تعديل نص المادة (7) من القانون بحيث يصار إلى تضمين النص بجملة من المعايير التي تعتبر سبباً مبرراً لفض الإجتماع العام أو المسيرة بالقوة، أسوة بالمشرع المصري الذي أورد جملة من الحالات التي يحق بها للجهات المختصة فض الإجتماع العام بالقوة.

أيضاً قانون الإجتماعات العامة لم يقم بتحديد ماهية القوة المستخدمة لفض الاجتماع، فيما إذا كان يقصد بها استخدام السلاح أم استخدام وسائل أخرى أم التدرج باستخدام كافة الوسائل وصولا لاستخدام السلاح – على الرغم من أن قانون الأمن العام تجاوز هذا الأمر واشترط أن يكون استخدام السلاح هو الوسيلة الوحيدة لتحقيق أهداف معينة تعذر تحقيقها بوسائل أخرى – وذلك بخلاف بعض التشريعات، ومنها التشريع المصري الذي تدرج في استخدام وسائل القوة لفض النزاع بداية من استخدام خراطيم المياه، ومن ثم استخدام الغاز المسيل للدموع ومن ثم استخدام الهراوات، واذ لم تحقق هذه الوسائل النتيجة المرجوة يتم التدرج بإستخدام مختلف أنواع الأسلحة [3].

---

[1] –نصراويين، ليث كمال ، الحق في التجمع السلمي في القانون الأردني والاتفاقيات الدولية (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص294 إلى ص295.

[2] –حيث نصت المادة (5) من القانون الفلسطيني رقم (12) لسنة 1998 بشأن الاجتماعات العامة على:" على الجهات ذات الاختصاص وبناء على طلب الجهة المنظمة للاجتماع اتخاذ ما يلزم من إجراءات الحماية على أن لا يترتب على تلك الإجراءات أي مس بحرية المجتمعين وسير عملية الاجتماع".

[3] – حيث نصت المادة (12) من القانون المصري –رقم (107) لسنة 2013 بشأن تنظيم الحق في الاجتماعات العامة و المواكب و التظاهرات السلمية، المنشور في الجريدة الرسمية المصرية عدد 47(مكرر)، بتاريخ 24 نوفمبر 2013 – على :" تلتزم قوات الأمن في الحالات التي يجيز فيها القانون فض أو تفريق الاجتماع العام أو المواكب أو التظاهرة بأن تقوم بذلك وفقًا للوسائل والمراحل الآتية: أولاً: مطالبة المشاركين في الاجتماع أو المواكب أو التظاهرة بالانصراف الطوعي بتوجيه إنذارات شفهية متكررة وبصوت مسموع، بفض الاجتماع أو المواكب أو التظاهرة متضمنة تحديد و تأمين الطرق التي يسلكها المشاركون لدى انصرافهم. ثانياً: في حالة عدم استجابة المشاركين في الاجتماع أو المواكب أو التظاهرة للإنذارات بالانصراف تقوم قوات الأمن بتفريقهم وفقاً للتدرج الآتي : 1- استخدام خراطيم المياه 2- استخدام الغازات المسيلة للدموع 3-استخدام الهراوات". كما نصت المادة (13) من ذات القانون على أنه :" في حالة عدم جدوى الوسائل المبينة في المادة السابقة في فض وتفريق المشاركين في الاجتماع أو المواكب أو التظاهرة أو قيامهم بأعمال العنف أو التخريب أوالإتلاف للممتلكات العامة أوالخاصة، أو التعدي على الأشخاص أو القوات، تقوم قوات الأمن بالتدرج في استخدام القوة على النحو الآتي: استخدام الطلقات التحذيرية، – استخدام قنابل الصوت أو قنابل الدخان،– استخدام طلقات الخرطوش المطاطي. – استخدام طلقات الخرطوش غير المطاطي. وفي حالة لجوء المشاركين في الاجتماع أو المواكب أو التظاهرة لاستعمال الأسلحة النارية بما ينشأ معه توافر حق الدفاع الشرعي، يتم التعامل معهم لرد الاعتداء بوسائل تتناسب مع قدر الخطر المحدق بالنفس، أو المال، أو الممتلكات".

والجدير بالذكر في هذا المقام أن قانون الإجتماعات العامة لم يتضمن أية أحكام وضوابط لاستخدام السلاح لفض الاجتماعات العامة، لكن وبعد مراجعة التشريعات الوطنية الأردنية وجد الباحث أن قانون الأمن العام تضمن مجموعة من المعايير الناظمة لآلية استخدام السلاح من قبل رجال الامن العام، الأمر الذي يدفعنا لمناقشة هذه الضوابط كما وردت في قانون الأمن العام الأردني رقم (38) لعام 1965 – بإعتبارها الضوابط الواردة على استخدام السلاح من قبل رجال الأمن العام والواجب مراعاتها عند فض الإجتماع العام والمسيرات بالقوة – والبحث في مدى انسجامها مع المعايير الدولية.

وهذه الضوابط تم تضمينها بنص المادة (9) من قانون الأمن العام الأردني حيث نصت على أن: " لافراد الأمن العام اللجوء إلى استعمال القوة بالقدر اللازم لأداء واجباتهم بشرط أن يكون استعمالها هو الوسيلة الوحيدة لذلك، ويقتصر استعمال السلاح على الأحوال والأسباب التالية:

أولاً: القبض على: 1- كل محكوم عليه بعقوبة جناية أو جنحة و بالحبس مدة تزيد على ثلاث أشهر إذا قاوم و حاول الهرب. 2- كل متهم بجناية أو متلبس بجنحة، لا تقل عقوبتها عن ستة أشهر اذا قاوم أو حاول الهرب .ثانياً: عند حراسة السجناء في الاحوال والشروط المنصوص عليها في قانون السجون.

ثالثاً: لفض التجمهر أو التظاهر الذي يحدث من سبعة أشخاص على الأقل، إذا عرض الأمن العام للخطر، ويصدر أمر استعمال السلاح في هذه الحالة من رئيس تجب طاعته.

ويراعى في جميع الأحوال السابقة أن يكون اطلاق النار هو الوسيلة الوحيدة لتحقيق الأغراض السالفة، ويبدأ رجل الأمن بالانذار إلى أنه سيطلق النار، ثم يلجأ بعد ذلك إلى إطلاق النار، ويجري الإنذار نفخاً بالبوق، او الصفارة أو بأية وسيلة أخرى من هذا النوع أو بأطلاق مسدس تنبعث منه اشارة ضوئية".

إن ابرز الملاحظات التي يمكن يرادها على النص سالف الذكر تكمن بما يلي :

1- اخذ المشرع الأردني بمبدأي الضرورة والتناسب عند استخدام السلاح، وهذا ما اقرته المعايير الدولية الناظمة لاستخدام القوة والسلاح لفض الاجتماع العام و المسيرات.

2- اشترط المشرع الأردني على رجال الأمن العام وقبل إستخدام السلاح توجيه إنذار، لكن لم يشترط على رجال الأمن العام إتاحة الوقت الكافي أمام الأفراد للإستجابة إلى الإنذار، وهذا فيه مخالفة صريحة للمعايير الدولية.

3- على الرغم من أن المشرع الأردني أخذ بمبدأي الضرورة والتناسب، واشترط توجيه الإنذار قبل استخدام السلاح، إلا أنه لم يأخذ بباقي المعايير والضوابط الناظمة لإستخدام السلاح التي تم مناقشتها في موضع سابق من هذه الدراسة، الأمر الذي من شأنه أن يجعل قانون الأمن العام في تنظيمه لأحكام استخدام السلاح غير منسجما مع المعايير الدولية ذات العلاقة.

الخاتمة:

بعد إسقاط تلك المعايير على واقع التشريع الأردني، فإن الباحث خلص إلى أن التشريعات الوطنية الأردنية لم تكن منسجمة إلى حد ما مع المعايير الدولية الناظمة للحق في حرية الاجتماع العامة، وبهذا الخصوص يقدم الباحث جملة من النتائج والتوصيات التي توصل إليها بعد الاطلاع على الاتفاقات والقوانين والمراجع المساندة لهذا الموضوع، وهي على النحو الاتي:

أولاً: النتائج:

1. اشترط المشرع الأردني في المادة (4/أ) من قانون الاجتماعات العام على ضرورة تقديم الإشعار قبل عقد الإجتماع العام ب48 ساعة، مما يؤدي إلى حرمان الأفراد من عقد اجتماعات عامة أو تنظيم مسيرات طارئة للتعبير عن رفضهم واحتجاجهم على تصرف صادر من السلطات العامة تكون بطبيعتها مستجعلة لا يُحتمل تأخيرها ثمان وأربعين ساعة.
2. إن تعليمات تنظيم الإجتماعات العامة والتجمعات منعت بشكل صريح الأفراد من من القيام بأي إعلان أو دعوة للاجتماع العام أو أي مسيرة قبل إشعار الحاكم الإداري بعقد الإجتماع العام أو المسيرة، هذا النص فيه تقفيد لحرية الأفراد بالإعلان عن الإجتماع العام أو المسيرة أو الدعوة إليهما قبل تقديم الاشعار، وبذلك اعتبر المشرع الأردني الإشعار هو اجراء منشئ وليس كاشف لممارسة الحق بالاجتماع العام.
3. اعطاء الحاكم الإدراي صلاحيات واسعة بإتخاذ كافة التدابير الأمنية لتنظيم الاجتماع العام، وإمكانية فضه بالقوة وفقاً لسلطته التقديرية الواسعة.

4. قانون الإجتماعات العامة لم يقم بتحديد ماهية القوة المستخدمة لفض الإجتماع العام، فيما إذا كان يقصد بها استخدام السلاح أم استخدام وسائل اخرى أم التدرج باستخدام كافة الوسائل وصولاً لاستخدام السلاح.
5. اشترط المشرع الأردني في قانون الأمن العام على رجال الامن العام وقبل استخدام السلاح توجيه إنذار، لكن لم يشترط على رجال الأمن العام إتاحة الوقت الكافي أمام الأفراد للإستجابة إلى الإنذار، وهذا فيه مخالة صريحة للمعايير الدولية.

ثانيا: التوصيات:

1. يُقترح تعديل المادة (4) بإضافة عبارة: "إن أمكن ذلك"، بحيث تصبح المادة على النحو التالي: " يقدم الشعار بعقد الاجتماع العام أو تنظيم المسيرة لدى الحاكم الإداري قبل الموعد المعين لإجراء أي منهما بثمان وأربعين ساعة على الأقل إن أمكن ذلك"، مع مراعاة أن يسمح عقد الاجتماع العام لمواجهة حالة طارئة.
2. على المشرع الأردني إتخاذ كافة الإجراءات والتدابير التي تمكن الأفراد الإعلان عن الإجتماع العام قبل تقديم الإشعار، على اعتبار أن الاشعار هو إجراء كاشف وليس مُنشئ لممارسة الحق في الاجتماع العام.
3. على المشرع الأردني إتخاذ كافة الإجراءات والتدابير التي بموجبها يتم تحديد صلاحيات الحاكم الاداري بتنظيم الاجتماع العام وفضه بالقوة بشكل واضح وذكرها على سبيل الحصر.
4. على المشرع الأردني إتخاذ كافة الإجراءات والتدابير التي بموجبها يتم تحديد ماهية القوة المستخدمة لفض الإجتماع والتدرج بإستخدامه وصولاً للسلاح.
5. تعديل قانون الأمن العام على نحو يعطي الأفراد الوقت الكافي للإستجابة إلى الإنذار عند فض الاجتماع العام.

قائمة المراجع :

اولا : الكتب والدراسات باللغة العربية :

1. د. ليث نصرواين واخرون، التشريعات الناظمة للحق في الاجتماع العام في ضوء الدستور الأردني و المعايير الدولية، المركز الوطني لحقوق الانسان، عمان ، 2011.
2. د. ليث كمال نصــراويين، الحق في التجمع الســلمي في القانون الأردني والاتفاقيات الدولية (دراسة مقارنة).

ثانيا : التقارير والوثائق الدولية:

1. اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، مبادئ سيراكوزا، المتعلق بأحكام التقييد وعدم التقيد الوارد في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المرفقة بالوثيقة التي تحمل رمز (E/CN.4/1985/4)، الخاصة بحالة العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان، الصادرفي الدورة الحادية والاربعون، بتأريخ 1984/9/28، الفقرات 16،17،18.
2. تقرير اللجنة المعنية بحقوق الانسان، المقدم للجمعية العامة في دورتها الثالثة والخمسون، الملحق رقم 40، المجلد الأول، وثيقة رمز A/53/40 ، الفقرة 191.
3. تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، ماينا كياي، والمقدم لمجلس حقوق الإنسان في دورته العشرون بتأريخ 2012/5/21، رمز الوثيقة A/HRC/20/27، الفقرة17.
4. مدونة لقواعد سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، اعتمدت ونشرت على الملأ بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (169/34)، المؤرخ في كانون الأول/ ديسمبر/1979، المادة 3، التعليق (أ).

5. وثيقة اعتماد اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الانسان التقرير عن الدورة الثامنة والخمسين لمجلس حقوق الإنسان، مرفق مبادئ عن منع انتهاك حقوق الانسان بإستعمال الاسلحة الصغيرة، الوثيقة رمز (A/HRC/Sub.1/58/L.11/Add.1)، بتاريخ 2006/8/24.

رابعا: المعاهدات الدولية:

1. الاعلان العالمي لحقوق الانسان.
2. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

خامسا: التشريعات الوطنية والدولية:

1. الدستور الأردني.
2. تعليمات تنظيم الاجتماعات العامة والتجمعات والمسيرات لسنة 2011.
3. قانون الاجتماعات العامة الأردني رقم (7) لسنة 2004.
4. القانون المصري رقم (107) لسنة 2013 بشأن تنظيم الحق في الاجتماعات العامة و المواكب.
5. قانون الامن العام الأردني رقم (38) لعام 1965.