



قانون التظاهر.. رؤية لقانون منظم للحق

عمر سمير خلف

منتدى البديل العربي للدراسات

(A.F.A)

القاهرة (. .)

:

Website: www.afaegypt.org
Mail: info@afaegypt.org
Telefax: +202-37629937
Twitter: AFAalternatives
Facebook : <https://www.facebook.com/AFAalternatives>



قانون التظاهر.. رؤية لقانون منظم للحق

عمر سمير خلف

منتدى البدائل العربي للدراسات

هذه الأوراق نتاج سيمينار داخلي وتصدر بصفة غير دورية وتعبّر فقط عن رأي كاتبها ولا تعبّر بالضرورة عن رأي
منتدى البدائل العربي للدراسات أو أي مؤسسة شريكة

إذا كانت حرية التجمع، هي أحد الأركان الأساسية للديمقراطية، في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة ٢٠ منه، وكذلك في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في مادته ٢١ المادة، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في مادته الثامنة وكلا العهدين صادقت عليهما مصر في عام ١٩٨٢، فإن نص مشروع القانون الذي تقدمت بهما وزارة العدل يحتاج لبحث مدى توافقه مع المعايير الدولية المناظرة في دساتير وتشريعات دول أخرى.

وإذا كان للتظاهر قوانين تحكمه وتنظمه في معظم بلدان العالم الديمقراطية، فإن هذه القوانين لا تسعى للقضاء على التظاهر أو الحد منه كحق من الحقوق الأساسية التي يعبر بها المجتمع أو فئة منه عن مطالبهم، ومن ثم التعامل معها كأمر واقع يحدث بشكل متكرر ومفاجئ ومحاولة التقليل من مخاطر تحول هذا الحق عن مساره السلمي إلى العنف- هو هدف عام لكل قانون من القوانين التي سوف نعرض لها.

وتحاول هذه الورقة من خلال مقارنة مشروع القانون المصري^١ بقوانين التظاهر في أوكرانيا^٢ وبولندا^٣ كحالتين مرتا بحراك ثوري أقرب لما حدث في مصر وكذلك قوانين التظاهر في فنلندا^٤ والمملكة المتحدة^٥ وهولندا كحالات لدول وضعت قوانين التظاهر فيها في سياق طبيعي مستقر ومن ثم سوف تتناول هذه الورقة بالمقارنة من حيث الإخطار وشروطه ومدى انفتاح التجارب المختلفة في هذا الشرط ومدته، ثم السلطات المخولة بالتعامل مع الإخطار، ثم العقوبات المترتبة على مخالفة نصوص هذه القوانين.

أولاً: الإخطار وشروطه وقواعده

تتفاوت الحالات الأربع التي تم فحص قوانينها في شروط الإخطار ومدته وما يجب أن يتضمنه من بيانات حول الفعالية ومنظميها إلا أنها جميعاً أقرت بالإخطار كشرط مسبق للمسيرات والتجمعات والتجمهرات، لكن بالنظر إلى هذه القوانين في مجملها تبدو الفلسفة الكامنة وراء شرط الإخطار هي حماية المتظاهرين وتأمين المسيرات والمنشآت العامة وليس تقييد الحق في التجمهر والتظاهر السلمي.

تنص المادة الخامسة من مشروع القانون المصري على أنه "لا يجوز تنظيم مظاهرة إلا بعد تقديم إخطار بذلك إلى قسم أو مركز الشرطة المزمع بدء المظاهرة في دائرته، قبل موعدها بخمسة أيام على الأقل.

(المادة السادسة): يجب أن يتضمن الإخطار البيانات الآتية:

- مكان المظاهرة، وميعاد بدايتها ونهايتها.
- الأسباب التي دعت لتنظيم المظاهرة، والمطالب التي ترفعها.
- خط سير المظاهرة المقترح، والأعداد المتوقع مشاركتها فيها.
- أسماء ثلاثة من منظمي المظاهرة، وعناوينهم، ووسائل الاتصال بهم.

ويصدر بنموذج الإخطار وبياناته، قرار من وزير الداخلية، ويتاح هذا النموذج مجاناً على الموقع الرسمي لوزارة الداخلية على شبكة الانترنت وفي أقسام ومراكز الشرطة، ولوزير الداخلية أن يخطر الجهة المعنية بمطالب المتظاهرين للنظر في إيجاد حلول لها بما في ذلك الاجتماع مع المتظاهرين قبل موعد بدء المظاهرة.

كما تنص المادة السابعة على أن يقدم الإخطار كتابة وموقعا عليه من ثلاثة أشخاص من منظمي المظاهرة، ويسلم الإخطار باليد في مركز الشرطة المزمع أن تبدأ المظاهرة في دائرته، ويجوز أن يرسل الإخطار بالبريد المسجل على أن يصل إلى مركز الشرطة المعني قبل الموعد المشار إليه في المادة الخامسة.

ينص قانون التظاهر في المملكة المتحدة على أنه "يجب إخطار مركز/مراكز الشرطة الذي تقع في نطاقه المسيرة أو التجمع أو التجمع قبيل ٦ أيام من انعقاد المظاهرة وذلك من خلال البريد المسجل أو التسليم باليد، ويجب أن يشتمل الإخطار على مكان/أماكن وتوقيتات بدء التحركات ويعتبر منظمي المسيرات والتحركات مذنبين حال عدم الوفاء بأي من شروط الإخطار". كما ينص قانون التجمع البولندي، الباب الأول، الفصل الثاني، م٧ "على منظم التجمع إخطار المجالس البلدية قبل ميعاد التجمع بثلاثة أيام على أقل تقدير وخلال ٣٠ يوما قبلها على الأكثر ويجب أن يشتمل الإخطار على اسم وتاريخ ميلاد وعنوان المنظم والممثل القانوني له وهدف ولغة التواصل بين المتظاهرين، كما يشتمل على ميعاد وساعة بدء فعاليات التجمع واتجاه المسيرات والتحركات في بداية وأثناء المسيرة والعدد المتوقع للمشاركين". ينص قانون التجمع السلمي الأوكراني (Law of Ukraine on peaceful assemblies) في المادتين (٧، ٨) على ضرورة أن يتقدم منظم التجمع بتقديم إخطار كتابي مسبق في مدة لا تتجاوز ٤ أيام من تاريخ الموعد المحدد لانعقاد التجمع إلى السلطة التنفيذية أو السلطات المحلية، باستثناء الحالات التي يكون فيها التجمع طارئا أو عفويا". أما قانون التظاهر الفنلندي، الفصل ٧ ف١: على القائم بتنظيم اجتماع عام في مكان عام إخطار الشرطة المحلية كتابيا أو شفويا قبل بدء الاجتماع ب٦ ساعات على الأقل، ويصبح الإخطار ساريا ما لم تكن إجراءات التجمع أو المظاهرة تهدد النظام العام أو تشيع الفوضى، ولا يخضع لشرط الإخطار الاجتماعات الخاصة أو العامة التي تتم داخل ممتلكات خاصة ويسري هذا على المظاهرات أيضا".

وبالنظر إلى قوانين الدول الأربعة المشار إليها مقارنة بالمشروع المصري نجد أن شروط الإخطار في مصر هي أكثرها تعقيدا إذ تشترط أن ينص الإخطار على مكان وتوقيتات بدء المظاهرة وانتهائها، وإذا كان من السهل تحديد بدء المظاهرة فإن تحديد نهايتها مكانا وميعادا أمر غاية في الصعوبة خاصة وأن تعنت السلطات أو تعاملها بقسوة مع المتظاهرين قد يحيل المظاهرة إلى اعتصام مفتوح لعدد من المتظاهرين على الأقل، كما أن الثلاثة الذين يفترض أن يوقعوا على الإخطار أيا كانت قدراتهم القيادية أو الكاريزمية لا يمكن أن يسيطروا على الأعداد المشاركة في التظاهر أو حتى التنبؤ بالعدد المتوقع أن يشارك في المظاهرة والذي يتضمنه نص المادة فخلال أحداث الثورة الأولى وحتى في الجمع المختلفة التي تلتها لم يتمكن أحد من التنبؤ بالأعداد المشاركة أو حتى الاقتراب من الأرقام الحقيقية، وبرغم نص قوانين هذه الدول على العدد المتوقع كجزء من الإخطار إلا أن سياقات هذه الدول تتيح أن يكون لكل مظاهرة قيادة وأن تستطيع تقدير أعداد المشاركين.

كما أنه وباستثناء القانون الفنلندي الذي نص على الإخطار قبلها ب٦ ساعات فإن قوانين تلك الدول تراوحت ما بين ثلاثة أيام وستة، والواقع أنه في الحالة المصرية يصعب تحديد موعد بدء أي فعالية احتجاجية خصوصا في الفترة الانتقالية الحالية إذ أن أغلب التظاهرات والاحتجاجات هي نتيجة لسياسات حكومات متغيرة بشكل يومي وتصدر قراراتها وقد تتراجع فيها أو تؤجل تنفيذها بشكل كبير كما أنه ليس هناك مصادر موثقة للمعلومات والأخبار يمكن بناء عليها للمحتجين على سياسة ما أن يحددوا يوما وتوقيتا ومسارا لمظاهرة أو وقفة احتجاجية، وهو أمر يصعب من عملية الحصول الموافقة على الإخطار ومن ثم يعيق الحق في التظاهر.

كما ابتدع القانون المصري شرط أن يتضمن الإخطار الأسباب التي دعت لتنظيم المظاهرة، والمطالب التي ترفعها، وهو شرط وإن كان يبدو أنه لتدارك المشكلات التي تفجر التظاهرات إلا أنه قد يعيق المحتجين عن إيصال رسائلهم إذ أنهم لا يضمنون أن يقوم المسئولون مثلا بتغيير مواعيد وأماكن اجتماعاتهم التي يمكن أن يكون المتظاهرون قد حددوا أن يتظاهروا أمامها كطريق لإيصال الرسالة، لأسباب أمنية تتعلق بحماية أشخاص المسئولين وتغلبها على حقوق المتظاهرين.

ثانيا: حدود سلطات الشرطة والجهات المخولة بالتعامل مع الإخطار

في نص مشروع القانون المصري تتعدد الجهات المختصة بالتعامل مع الحق في التظاهر السلمية فتارة نجد سلطات لمجلس الوزراء وفقا لنص المادة الثانية عشرة "يصدر مجلس الوزراء، مراعيًا حسن سير العمل وانتظام المرور، قرارًا بتحديد منطقة كافية في ميدان

التحرير وفي أماكن أخرى سواء في القاهرة أو غيرها يباح فيها التظاهر دون تقييد بالإخطار"، وتارة أخرى نجد اختصاصات لوزير الداخلية حيث تنص المادة الثامنة من مشروع القانون على أن "يشكل وزير الداخلية، لجنة في كل محافظة برئاسة مدير الأمن، تتولى مع منظمي المظاهرة، مراجعة الضوابط والضمانات الكفيلة بتأمينها وحماية الأرواح والممتلكات العامة أو الخاصة. ويُحرر محضرا للاجتماع يوقع عليه من منظمي المظاهرة، ويجوز لهذه اللجنة في حالة الضرورة بالاتفاق مع منظمي المظاهرة تحويل خط سيرها إلى خط مغاير لأسباب طارئة تتعلق بتأمينها"، وهنا يطرح تساؤل مهم وهو كيف سيجلس المتظاهرون الذين تقوم معظم مظاهراتهم في الفترة الانتقالية الحالية ضد سياسات وزارة الداخلية مع اللجان التي تشكلها وزارة الداخلية في كل محافظة، ولو كان الوضع مستقرا لأمكن أن يجلس بعض من ممثلي القوى السياسية التي تقود مظاهرات وتدعو إليها لتحديد الضوابط الواردة بمشروع القانون لكان أفضل للجميع بحيث تصبح مستقرة دون الحاجة إلى اجتماعات تسيطر عليها الجهات الأمنية وفقا لنص مشروع القانون.

كما نجد سلطات للمحافظ بالتعاون مع الأجهزة الأمنية فوفقا لنص المادة العاشرة من المشروع يحدد المحافظ المختص بالتنسيق مع وزير الداخلية حرما معيناً لا يزيد عن خمسمائة متر لإقامة مظاهرة أمام أي من المواقع الآتية: القصور الرئاسية، المجالس التشريعية، مقر الوزارات، مقار السفارات والبعثات الدبلوماسية، دور وأبنية المحاكم، المستشفيات، دور العبادة، الأماكن الأثرية، السجون وأقسام ومراكز ونقاط الشرطة وسائر معسكراتها، المناطق العسكرية، ويجوز لمجلس الوزراء إضافة مواقع أخرى تكون حمايتها لازمة لتحقيق اعتبارات الأمن والنظام العام.

كذلك نجد سلطة لمديري أمن المحافظات بالتعاون مع القضاء فوفقا لنص المادة التاسعة: يجوز لوزير الداخلية أو مدير الأمن المختص أن يعترض على المظاهرة بطلب يقدم إلى قاضي الأمور الوقفية بإلغائها أو إرجائها أو نقلها لمكان أو خط سير آخر، متى وجدت أسبابا جوهرية لذلك، ويصدر قاضي الأمور الوقفية قرارا مسببا بذلك على وجه السرعة.

ومن الجيد أن يضيف مشروع القانون سلطة للقضاء في مراقبة الخطوات التي تتبعها الأجهزة الأمنية في التعامل مع المظاهرات، لكن في الواقع ومع دخول معظم التظاهرات المصرية في موجات عنف مع أجهزة الدولة، بحيث أصبحت معظم المظاهرات تتحول للعنف في نهايتها ثم يستمر هذا العنف أيام فإنه عمليا يصبح من الصعب حضور القاضي.

بينما في قوانين الدول الخمس محل الدراسة نجد جهة واحدة أو جهتين تتعاملان مع الحق في التظاهر ففي قانون النظام العام public order act في المملكة المتحدة، مادة ١٤ من حق قائد القوات المختصة بتأمين المظاهرة أو التجمهر فرض شروط على التجمعات العامة من حيث الزمان والمكان في حالات بعينها، كما لا نجد حظرا للتظاهر في أماكن بعينها إلا في القانون الأوكراني حيث ينص قانون التجمهر الأوكراني في المادة التاسعة منه على حظر التجمع في المناطق التالية:

- المناطق المتاخمة لمرافق إنتاج قد تنطوي على مخاطر، أو تحتاج إلى قواعد تأمين استثنائية.
- مناطق السكك الحديدية، وخطوط الأنابيب البترولية، أو تلك التي تختص بحمل المواد البترولية ومشتقاتها.
- المناطق العسكرية، والمناطق التي تقع في نطاق ٣ أقدام منها.
- مناطق الحدود والنخوم، والمناطق التي تقع في حدود ٣ أقدام من المؤسسات الجنائية والتنفيذية من نوع مغلق.

وأن لا يتجاوز مستوى الضوضاء الذي يسببه التجمع نتيجة لاستخدام مكبرات الصوت، وغيرها من الأدوات والأجهزة المعدل الصحي، كما نصت على الامتناع عن استخدام أية مكبرات أو القيام بأية سلوكيات (الغناء مثلا) من شأنها إحداث ضجيج وضوضاء بدءا من الساعة ١٠ مساء وحتى الساعة ٨ صباحا. وهنا نلاحظ بوضوح أن القانون ينظم الحق في التظاهر لصالح

المواطنين سواء المشاركين في المظاهرة أو الذين سوف تمر المظاهرات والمسيرات أمام الأماكن التي يتواجدون بها وليس لصالح السلطة فقط.

وكذلك القانون الفنلندي الذي يضع قيودا أكبر على التظاهر في أيام بعينها كما في الفصل الثاني عشر ف ٢: والتي تنص على أنه "لا يجب إقامة تجمع عام أو فعالية في الـ ٢٤ ساعة التي تبدأ الساعة السادسة مساء أيام الجمعة العظيمة وعيد الفصح وعيد الميلاد المجيد دون الحصول على إذن من الشرطة يقدم عند الطلب، وفيهذه الحالة يجب على القائم بترتيب الفعاليات العامة إخطار الشرطة بترتيباتها كتابيا قبل بدء الفعالية به أيام على الأقل، وتقبل الشرطة الإخطار لاحقا إذا لم تكن الفعاليات والترتيبات تتعارض مع النظام العام أو تتسبب في إعاقة وفاء الشرطة بالتزاماتها القانونية".

أما القانون البولندي فيدخل جهات أكثر في حالة التجمهر في أماكن بعينها حيث ينص قانون التجمهر البولندي، الباب ١، الفصل ٢، م ٦ ف ٢: في حالة التجمهر بالقرب من مقر البعثات الدبلوماسية والمكاتب القنصلية والمنظمات الدولية المحمية بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية فإن السلطات المحلية المعنية بهذا القانون ملزمة بإخطار وزارة الداخلية والخارجية، وهو شرط جيد إذا ما أخذنا في الاعتبار حساسية الأماكن المنصوص عليها، وربما يقترب مشروع القانون المصري من هذا المنطق في تحديد أماكن مماثلة يجب تحديد حرم للتظاهر أمامها، وهو ضرورة موضوعية لكن بشرط ألا تتعسف في توسيع هذا الحرم. كما يعطي القانون البولندي المجالس البلدية وفقا للفقرة ٣. من نفس المادة الحق في تحديد الأماكن التي لا تخضع لشرط الإخطار وهو ما ينص عليه أيضا قانون التجمهر الهولندي الفصل الثالث، ف ١: لمجلس البلدية إصدار مراسيم تنظم الحالات التي يجب الإخطار فيها وخاصة في التجمعات التي تعبر عن معتقدات دينية ومهنية في الأماكن العامة. ويبتكر نصا ينظم الفعاليات داخل أو أمام المؤسسات الدينية حيث تنص الفقرة الثانية من ذات المادة في القانون الهولندي على أن يعطى إخطار لمرة واحدة للاجتماعات الخاصة بالمؤسسات الدينية أو الخاصة بأي مؤسسة متفرعة عنها وكذلك أي مؤسسات روحية أخرى، كما ينص على أنه على مجلس البلدية أن يصدر قواعد بمرسوم لتنظيم الحالات الواجب فيها تقديم إخطار في حالات الاجتماعات والمظاهرات في الأماكن العامة.

بينما ينص القانون الفنلندي الباب الرابع، الفصل ٢٠ تحت عنوان مهام الشرطة على أنه: يحق للشرطة إملاء تعليمات ووضع قواعد للتجمع أو الفعاليات المقامة في الأماكن العامة من أجل: ١- حفظ الأمن والنظام العام، ٢- منع أية أخطار تهدد الصحة العامة والممتلكات والبيئة أو تخفيفها، ٣- المحافظة على حقوق وحماية المارة، ٤- ضمان سيولة وتدفق المرور.

وهذه الأمور التنظيمية التي تتعامل مع الحق في التظاهر تعكس مدى لامركزية النظم المختلفة، وكذلك مدى التفاعل بين المؤسسات في تنظيم الحقوق وبترتيب هذه القوانين من الأقدم للأحدث تكمن فلسفة أن الأصل في الحق الممارسة الحرة دون ضرر والاستثناء هو التقييد ومن ثم نجد شروطا قاسية على القيود التي ترد على الحق.

ثالثا: إمكانية فض المظاهرات والتدخل في سيرها

تحتوي القوانين المختلفة نصوصا تجيز التدخل في سير المظاهرات والمسيرات وفضها ولكن بوسائل وبدرجات متفاوتة من حالة لأخرى فمثلا قانون التجمهر الأوكراني مادة ٥، يعطي للسلطات والجهات المختصة الحق في تغيير الموعد ومكان التجمع إذا ما ارتأت أن ذلك من شأنه أن يوفر المزيد من الحماية للتجمعات.

وينص قانون التجمهر والتجمعات العامة البولندي م ٨: للسلطة المحلية الحق في منع الاجتماعات العامة إذا:

١. كان الهدف من الاجتماع يتعارض مع هذا القانون أو يخترق قانون العقوبات.
٢. إقامة هذا الاجتماع قد يترتب عليها خطر على الصحة العامة للمواطنين أو تهديد لحياتهم أو للممتلكات العامة.

كما ينص قانون النظام العام في المملكة المتحدة م ١٤ فقرة (أ)، يحق لضابط الشرطة حال استشعاره نية إقامة أحد التجمعات في الأماكن التي ليس من حق الجمهور دخولها أو هناك قيودا معينة على الدخول، وفي حالة عدم الحصول على تصريح من الجهة المقامة على هذا المكان أو الأماكن ذات الأهمية التاريخية والعلمية والتي يستشعر خطرا من التجمهر فيها أن يكتب إلى مجلس البلدية طالبا أمرا بمنع التجمهر في هذا المكان أو جزء منه. وتحت هذا البند لا يجوز منع إقامة التجمع إلا لمدة أربعة أيام فقط أو حصره في نطاق دائرة نصف قطرها كيلو متر وعلى بعد ٥ أميال من المراكز المحددة التي طلبها ضابط الشرطة.

كما ينص على حق ضابط الشرطة أن يوجه تعليمات للقائمين على التجمهر أو المسيرة بتحديد المكان الذي تتعقد أو تستمر فيه، والحد الأقصى للعدد والمساحة التي يمكن التحرك فيها بما يترأى له لحفظ النظام ومنع التخريب والفوضى وفقا للمادة ١٤، وذلك في حالة ما إذا كان التجمهر قد يؤدي إلى أضرار خطيرة بالملكات العامة أو إخطار جسيمة على حياة المجتمع أو إذا كان الغرض من تنظيم التجمهر هو تخويف الآخرين بهدف إجبارهم على عدم القيام بفعل لديهم الحق في القيام به، أو على فعل لديهم الحق في عدم القيام به.

كما يبيح قانون التجمهر البولندي، الباب ١، الفصل ٢، م ١٢: لممثلي المجالس البلدية سلطة حل وفض التجمهر إذا مثلت تبعاته خطرا على حياة أو صحة أو ممتلكات المواطنين أو عقاراتهم وممتلكاتهم، أو إذا خرجت عن الشروط الواردة في هذا القانون أو قانون العقوبات. على أن يخطر المتظاهرين باحتمالية فض التجمهر ٣ مرات متتالية شفويا ثم بعد ذلك يتم الاتصال بقائد التجمهر لإبلاغه بالقرار ومنذ إبلاغه يصبح القرار نافذا ويجب تقديمه كتابيا لمنظم التجمهر خلال ٢٤ ساعة من اتخاذه.

وينص القانون الفنلندي الباب الرابع، الفصل ٢١، ف ١ على أن: يصبح رئيس التجمع أو المظاهرة مسئولا عن إنهائها أو تفريق المشاركين فيها إذا حدث ما يهدد سلامة الأشخاص أو البيئة أو النظام العام والممتلكات. ف ٢: إذا لم يتخذ رئيس التجمع أو المظاهرة هذه التدابير بشكل كاف، يصبح من حق ضابط الشرطة التدخل وإنهاء التجمع وتفريق المشاركين في الحالات المبينة في الفقرة الأولى من هذا الفصل وفي الحالات الأخرى التي يعتبر فيها التجمع غير قانوني.

قانون التجمهر الهولندي الفصل الخامس: ف ١: لعمدة البلدية الحق في فرض شروط وقيود أو منع التجمع بعد تلقي الإخطار.

ف ٢: لا يكون المنع إلا في الحالات الآتية:

١. لم يقدم الإخطار في موعده.

٢. لم تقدم التفاصيل المطلوبة في موعدها.

٣. إذا كانت سوف تهدد المصالح الواردة في الفصل الثاني (حماية الصحة العامة أو منع تعطيل المرور ومكافحة ومنع

الفوضى).

قانون التجمهر الهولندي الفصل السابع: لعمدة البلدية الحق في فض التجمعات المهنية أو الدينية أو الثقافية وكذلك الاجتماعات والمظاهرات فوراً إذا:

١. لم يقدم الإخطار المطلوب أو رفض قرار المنع.

٢. تمت مخالفة أحد الشروط أو القيود أو التعليمات.

٣. تم تهديد المصالح العليا الواردة في الفصل الثاني من هذا القانون.

بينما ينص مشروع القانون المصري في المادة السابعة عشرة منه على أن: يكون لقوات الشرطة بالزي الرسمي، بناء على قرار من وزير الداخلية أو مدير الأمن المختص تفريق المظاهرة في الأحوال الآتية:

- إذا تم تنظيم مظاهرة دون إخطار .
- مخالفة التعليمات والإرشادات المتفق عليها بين الشرطة ومنظمي المظاهرة، وهو شرط واسع جدا ويندرج تحته أي تصرف يخالف هذه التعليمات ويجعل الباب واسعا للشرطة في وضع شروطها وتعليماتها وهو أمر يصعب تقبله وكان يمكن النص على مخالفة التعليمات والإرشادات المتفق عليها من قبل منظمي المظاهرة أو عدد كبير من المشاركين فيها وليس من قبل أي أحد فيها باعتبارها مسوغا لتفريق المظاهرة.
- إذا صدر من المتظاهرين أي فعل يعرض الأمن العام للخطر أو يؤدي إلى منع سير العمل بأحد المرافق العامة أو الاعتداء عليها أو إعاقة حركة المرور في الطرق والميادين وخطوط المواصلات أو التأثير على السلطات العامة في أعمالها أو تعطيل تنفيذ القوانين واللوائح. ويجوز لوزير الداخلية أو مدير الأمن في هذه الحالات أن يطلب من رئيس المحكمة الابتدائية المختصة نذب من يراه لإثبات حالة المظاهرة قبل فضها.

والحق أن شرط إشراك القضاء ممثلا في رئيس المحكمة الابتدائية المختصة -برغم كونه أمرا مرتبطا برغبة ووزير الداخلية أو مدير الأمن المختص وليس إلزاميا وفقا لنص المادة- هو شرط مهم حتى لا تصبح الشرطة خصما وحكما في الدعاوى التي قد ترفع ضدها جراء توابع فض التظاهرات، ولكن في ظل العلاقة المتنبسة بين القضاء والشرطة والتداخل الشديد بينهما بحيث إن نسبة لا يستهان بها من القضاة هم من خلفيات شرطية فإن الهدف من هذا الشرط قد لا يتحقق بسهولة لكنها تبقى خطوة جيدة إذا ما اقتترنت بسياسات جادة لإعادة هيكلة للشرطة والقضاء من داخل المؤسساتين.

رابعاً: من حيث العقوبات

ينص مشروع القانون المصري في المادة العشرين منه على أنه: مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد منصوص عليها في أي قانون آخر يعاقب على الجرائم المنصوص عليها في المواد التالية بالعقوبات المقررة لها، ويعاقب بذات العقوبة كل من حرض على ارتكاب إحداها حتى لو لم تتم الجريمة.

المادة الحادية والعشرون، على أن: يعاقب بالسجن المشدد وبغرامة لا تقل عن خمسين ألف جنيه كل من ثبت تقاضيه مبالغ مالية من جهات أو أشخاص من داخل أو خارج مصر لتنظيم مظاهرات تهدد الأمن العام ويعاقب بذات العقوبة كل من عرض أو قدم المبالغ النقدية المشار إليها أو توسط في ذلك.

والمادة الثانية والعشرون، على أن: يعاقب بالحبس الذي لا يقل عن ثلاثة أشهر وبالعقوبة التي لا تقل عن عشرين ألف جنيه ولا تتجاوز خمسين ألف جنيه كل من خالف نص المادة الرابعة عشرة. والمادة الثالثة والعشرون على أن: يعاقب بالحبس والغرامة التي لا تقل عن عشرة آلاف جنيه ولا تتجاوز ثلاثين ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من خالف نص المادة الخامسة عشرة. والمادة الرابعة والعشرون على أن: يعاقب بغرامة لا تقل عن عشرين ألف جنيه ولا تتجاوز خمسين ألف جنيه كل من ارتكب أي من الأفعال المبينة بالمادة السادسة عشرة.

وهي عقوبات شديدة جدا إذا ما قورنت بنظيراتها في القوانين محل الدراسة حيث القانون الهولندي الفصل ١١: الأحكام الجزائية ينص على أن: يعاقب بالغرامة من الفئة الثانية أو بالحبس شهرين كل من:

أقام أو شارك في أحد الاجتماعات: في اجتماع ديني أو فكري أو اجتماع عام أو مظاهرة لمتقدم الإخطار المطلوب أو قدمه وقبول بالمنع أو خالف شرطا أو قييدا مشار إليه في الفصل الخامس فقرة ١ أو السادس والتاسع فقرة ٢ أو السابع والثامن فقرة ١ أو التاسع فقرة ٣.

وكذلك القانون الأوكراني م ١٧، ١٨ وتتص على أن تخضع للقانون كافة الخروقات والانتهاكات التي تتعرض لها الممتلكات، أو الأشخاص، وأن يتحمل الأفراد المتهمين بالضلع في الأعمال التخريبية أو إثارة الفوضى المسؤولية التنظيمية والإدارية والمدنية والجناحية وفقا للقانون. وهي مادة جيدة يمكن الاستفادة منها حيث توقع المسؤولية على المتهمين بالضلع في الأعمال التخريبية وليس منظمي المظاهرة كما هو الحال في مشروع القانون المصري.

القانون البولندي في المادة ١٤، ينص على المعاقبة بالاحتجاز لمدة تصل إلى أسبوعين، أو شهرين، أو الغرامة لكل من يحاول عرقلة أو تعكير صفو تجمع لم يكن محظورا، أو يعقد تجمعا دون التقدم بالإخطار المسبق في الموعد المحدد، أو من يترأس تلك التجمعات غير القانونية، أو تجمعات تم حظرها أو منعها من قبل الجهات المختصة. ويترأس تجمعا بعد حله وفضه من قبل منظمه، أو ممثلا لسلطات المحلية. أو من يحتل أو يرفض ترك موقع هو قانونيا خاص بشخص آخر منظم للتجمع أو منظمة بوصفها منظمة التجمع. أو يشارك في التجمع حاملا أسلحة نارية أو مواد متفجرة أو غيرها من الأدوات والأجهزة الخطرة الأخرى. وهذه المادة توضح فلسفة القانون التي تقوم على تأكيد وحماية الحق في التظاهر إذ ترتب عقوبة على كل من يحاول عرقلة أو تعكير صفو تجمع لم يكن محظورا، وهو أمر تحتاجه مصر حاليا خصوصا في ظل خروج متظاهرين بمطالب متناقضة في ميادين متقاربة أو حتي في نفس الميدان وهو ما يؤدي غالبا إلى الاحتكاك بين الطرفين ومحاولة كل منهما إعاقة الآخر.

قانون النظام العام في المملكة المتحدة م ١٤ فقرة (ب): يعتبر مرتكب الجريمة كل من قام بتنظيم تجمع أو شارك فيه وهو يعلم أنه محظور وممنوع بقرار مسبب، ومن ثم يصبح عرضة للتوقيف من دون أمر قضائي، ويعاقب منظم التجمهر بالحبس مدة لا تزيد عن ٣ أشهر أو الغرامة من الدرجة ٤ أو كليهما. بينما يعاقب بغرامة لا تتجاوز الدرجة ٣ كل من شارك في مثل هذا التجمهر.

ملاحظات ختامية وتوصيات:

لا بد في أي قانون للتظاهر أن يستحضر فلسفة قانونية قائمة على أن الأصل في الحق الممارسة الحرة وأن القيود الواردة على هذا الحق هي الاستثناء، إن عقلية القضاء على المظاهرات أو الحد منها بقانون أو بغيره لا تفيد، فالمظاهرات ووسائل الاحتجاج الأخرى معطى من معطيات الديمقراطية التي نسعي إليها ومن ثم غاية ما يمكن التوافق عليه هو تنظيمها بقوانين الأصل فيها أنها حق ومظهر من مظاهر الحرية والقيود فيها إجراءات تأمين وليس مكافحة المتظاهرين، ومن ثم الابتعاد تدريجيا عن الحلول الأمنية لهذه الفعاليات وهو ما يضمن تفورج الأمن لمهامه الرئيسية، ومن التشريعات التي تناولتها الورقة يتضح لنا أربع قواعد أساسية لابد من الالتزام بها لضمان ذلك:

- ١- القانون منظم للتظاهر ولا يحد منه من حيث التنظيم أو المضمون.
- ٢- الهدف في الأساس هو حماية المتظاهرين وليس رقابتهم.
- ٣- ضمان حماية حقوق المجتمع وليس النظام والسلطة في مواجهة التظاهرات.
- ٤- العقوبة المخالفة خاصة وليست عامة، أي تقع على عاتق من يخالف وليس المنظمين أو باقي المشاركين.

وعليه فأن مشروع القانون الحالي يحتاج إلى تعديلات أساسية ليكون قانونا منظما للحريات وليس أداة للسيطرة عليه أو قمعها:

- تنظيم الحق لا ينبغي أن يجور على ممارسته وهنا لا بد من الإشارة إلى أنه لا بد أن يكون شرط الإخطار في حالات بعينها مثل التظاهر أمام المنشآت المذكورة في المادة العاشرة مثلا، ومع النص على التزام الجهة المنوط بها التعامل مع الإخطار بالرد على مقدميه خلال مدة سابقة على ميعاد تنظيم المظاهرة أو التجمهر بوقت كاف بحيث لا يعيق ذلك ممارسة الحق وبما يؤكد احترام تلك الجهة للحق في التظاهر.

- كما أن أي قانون لتنظيم الحق في التظاهر في مصر حاليا لا بد أن يأخذ في اعتباره السياق الثوري، ومن ثم أن يوازن بين ارتفاع سقف التطلعات فيما يتعلق بالحقوق والحريات، وكذلك الاحتقان المتبادل بين المتظاهرين والأجهزة الأمنية، ومن ثم يمكن التوصية بأن تكون الجهات الإدارية التي يتم تقديم الإخطار إليها - إن توافقت على ضرورة الإخطار - جهة مدنية كالمجلس المحلي للقسم أو المركز الذي تتم في دائرته المسيرات والمظاهرات كما في القانون البولندي والأوكراني والهندي، وبالتالي يتم تحقيق هدف إبعاد المتظاهرين عن التعامل مع الأجهزة الأمنية باعتبارها جهة متحكمة في التعامل مع الإخطار، ومن ثم التقليل من هذا الاحتقان وجعله في حده الأدنى، ويحقق لامركزية اتخاذ القرار أو يعد خطوة باتجاهها.
- يميز القانون العام في المملكة المتحدة بين منظم التجمهر والمشارك فيه في العقوبة وهي ضرورة موضوعية مهمة، لا بد من تداركها حيث تدور معظم المسيرات والمظاهرات في مصر غالبا في ميادين كبرى يرتادها موظفون ومواطنون لا ناقة لهم ولا جمل بهذه الفعاليات التي تتم فيها ومن ثم وفي حالة خروج هذه الفعاليات عن القانون فإنه ولحماية هؤلاء في حالة الفض لا بد من تأكيد إجراءات التحري عن المقبوض عليهم أو عدم تعريضهم لعقوبات الحبس وتخفيف الغرامات عنهم أو حتى إلغائها.
- أي قانون لتنظيم التظاهر لابد وأن يحدد بدقة ما يقصده بالتظاهر وأن يميز بينه وبين التجمهر والعصيان المدني والإضراب، وأن يراعي تطور وسائل الاحتجاج الأخرى، وهنا تجدر الإشارة إلى الجهود التي تقوم بها مراكز بحثية وحقوقية مهتمة برصد الاحتجاجات بمختلف صورها، وهي جهود تجدر الاستفادة منها بشكل كبير، وأن يميز بين قطع الطرق الناتج عن التدفق الطبيعي للأعداد الكبيرة التي أصبحت تشارك في المظاهرات والمسيرات، وقطع الطرق المتعمد الناتج عن استعمال العنف والذي لا علاقة له بالحق في التظاهر.
- أن العنف ليس ناتجا عن التظاهر في حد ذاته ومن ثم يمكن الحديث عن إجراءات قانونية وآليات سياسية واقتصادية واجتماعية أخرى لمكافحة العنف والتطرف والحد منه بعيدا عن إلصاقه بالتظاهر أو غيره من الفعاليات الاحتجاجية.
- إذا كان لا بد من الإخطار فإنه يمكن حصر الحالات التي تتطلب الإخطار على التظاهر في المناطق والمؤسسات الحيوية والتي تحدد لها المادة العاشرة من مشروع القانون المصري حرما وقدرته بخمسمائة متر، كما يمكن التشديد في شروط الإخطار في هذه الحالة وكذلك يمكن التفريق في حالة الاختراق لهذا الحرم أو تغليظ العقوبات على مرتكبي العنف أمام أحد هذه الأماكن وذلك في حال حدوث اشتباكات أو عنف موثق من قبل المتظاهرين أمام هذه الأماكن فقط.
- تحدد قوانين الدول التي تم فحصها السلطات المختصة وصلاحياتها على وجه الدقة كما تدقق أيضا - وإن بدرجات متفاوتة- في شروط الإخطار، في معظم الحالات يقدم الإخطار إلى المجالس البلدية والسلطات المحلية وإلى شخص محدد فيها هو عمدة البلدية، وبالتالي يسهل تحديد المسئول عن قرار الفض أو المنع أو تعديل المسار أو التفريق فورا إن حدث، كما أنه لا يضع الشرطة في مواجهة مسبقة مع المتظاهرين من حيث هي إن كان لها دور في التعامل مع الإخطار فهي شريك في اتخاذ قرار بشأنه وليست صاحبة الرأي الأول، ومن هنا يمكن طرح فكرة أن تتولى إدارة ما في دواوين عموم المحافظات بالتعاون مع منظمي التظاهرات التعامل مع هذا الإخطار على أن يكون فيها ممثلا عن الجهات الأمنية، وذلك لأن المظاهرات والاحتجاجات في مصر أغلبها ناتج عن تداعيات أزمات سياسية واقتصادية واجتماعية فإنه يمكن

القول بأنه لا بد من جعل سلطة التعامل مع الإخطار وجهته في يد المحليات كمجالس المدن والتي بطبيعتها تشكل لجنة للتعامل مع هذه الأحداث وعادة ما يكون فيها مأمور المركز أو القسم على أن يكون قرارها بالتعامل مع الإخطار بأغلبية الثلثين مثلاً.

- كما يمكن التفريق بين الإخطار في حالة التظاهر الذي يمكن أن يتسبب بإعاقة عمل المؤسسات الحيوية في المدة الواجب تقديم الإخطار فيها وتكون الجهة ملزمة بالرد على هذا الإخطار خلال نصف المدة الزمنية الواجب تقديم الإخطار فيها بحيث لا تعيق هذه الاجراءات ممارسة الحق في التظاهر.
- برغم عدم وجود نصوص واضحة في قوانين التجمهر في البلدان محل الدراسة حول آليات فض المظاهرة إلا أنها تحيل لقانون الشرطة فيها، وفي الحالة المصرية وفي حالة وجوب تدخل الشرطة لفض المظاهرات أو المسيرات يجب أن يكون ذلك بأقل الوسائل تأثيراً على أرواح وممتلكات الأفراد، لأن الهدف هو تنظيم الحق وحماية ممارسيه وآليات تحافظ على أرواح المواطنين ويعد إخطارهم بوقت كاف ويوسائل مناسبة، ومحددة قانوناً سواء في قانون التظاهر أو قانون الشرطة.

¹المشروع الذي نتحدث عنه هو آخر نسخة تم تناقلها عبر الصحف المصرية ويمكن الوصول إليها على الموقع الإلكتروني لجريدة الوطن، بتاريخ ٣٠ يناير ٢٠١٣، على الرابط التالي:

<http://www.elwatannews.com/news/details/123305>

²انظر مسودة القانون الأوكراني والتي طرحت للمناقشة في ٦ مايو ٢٠٠٨، وتمت الموافقة عليها كقانون في ٣ يونيو ٢٠١٠، على الرابط التالي:

http://legislationline.org/download/action/download/id/3358/file/Ukraine_Draft%20Law%20on%20Peaceful%20Assemblies_2010_en.pdf

³انظر نص قانون التظاهر البولندي لسنة ١٩٩٠، على الرابط التالي:

<http://legislationline.org/documents/action/popup/id/6733>

⁴لمراجعة نص قانون التظاهر الفنلندي لعام ١٩٩٩ والمعدل عام ٢٠٠١ انظر الرابط التالي:

<http://legislationline.org/download/action/download/id/1122/file/56be0b99a9e9dc034dce1173f466de7a.pdf>

⁵يندرج قانون التظاهر في المملكة المتحدة تحت قانون النظام العام لسنة ١٩٨٦ ويمكن مراجعة نص القانون على الرابط التالي:

<http://legislationline.org/download/action/download/id/1373/file/1796bc52450a3f543b460103faa6c0d9.pdf>