

# الإرتقاء بمدى انسجام التشريعات الفلسطينية مع المواثيق الدولية

الحق في حرية التجمع السلمي  
في التشريعات الفلسطينية  
والمواثيق الدولية

## مركز جنيف لحوكمة قطاع الأمن فلسطين

يسعى مركز جنيف لحوكمة قطاع الأمن (DCAF) لتحسين أمن الدول وشعوبهم في إطار الحكم الديمقراطي وسيادة القانون واحترام حقوق الإنسان، والمساواة بين الجنسين. منذ تأسيسه في عام 2000، ساهم مركز جنيف لحوكمة قطاع الأمن (DCAF) في صنع السلام والتنمية الأكثر استدامة من خلال مساعدة الدول الشريكة والجهات الفاعلة الدولية التي تدعم هذه الدول، لتحسين حوكمة قطاع الأمن من خلال إصلاحات شاملة وتشاركية. يقوم المركز بإنتاج منتجات معرفية مبتكرة، ويعمل على تعزيز المعايير والممارسات الجيدة، ويقدم المشورة بشأن السياسات والتشريعات، ويدعم بناء القدرات لكل من أصحاب المصلحة في قطاع الأمن التابعين وغير التابعين للدولة.

مركز جنيف لحوكمة قطاع الأمن (DCAF) جنيف

DCAF - Geneva Centre for Security Sector Governance

Maison de la Paix

Chemin Eugène-Rigot 2E

CH-1202 Geneva, Switzerland

Tel: +41 22 730 94 00

info@dcaf.ch

www.dcaf.ch

Twitter @DCAF\_Geneva

# الإرتقاء بمدى انسجام التشريعات الفلستينية مع المواثيق الدولية

الحق في حرية التجمع السلمي في التشريعات الفلستينية والمواثيق الدولية

باحث رئيس: د. عصام عابدين

هيئة التحرير: إيمان رضوان ، آدام ستيب ريكوفسكي

التحرير والتدقيق: إيمان رضوان ، رائد الصادق

الترجمة: ياسين السيد

رقم الايداع الدولي (ISBN): 92-9222-520-0

© مركز جنيف لحوكمة قطاع الأمن، 2020، جميع حقوق الطبع والنشر محفوظة

ملاحظة: نُشر هذا المؤلف بمساعدة من وزارة الخارجية الألمانية. ويتحمل مركز جنيف لحوكمة قطاع الأمن وحده المسؤولية الحصرية عن محتوى هذا المنشور، ولا يفسر هذا المحتوى على أنه يعكس وجهات نظر وزارة الخارجية الألمانية بأي حال من الأحوال.





# قائمة المحتويات

## مقدمة ..... 5

- أهمية الورقة المرجعية ..... 5
- التجمع السلمي والحكم الرشيد ..... 5
- المرجعيات التشريعية ..... 6
- هيكلية الورقة المرجعية ..... 6
- منهجية الورقة المرجعية ..... 6

## الفصل الأول: الحق في حرية التجمع السلمي في التشريعات الفلسطينية ..... 7

- متى يعتبر التجمع سلمياً يستحق الحماية بموجب القانون؟ ..... 7
- ماذا يعني عدم انطباق تعريف التجمع السلمي الوارد في القانون؟ ..... 7
- ما هي ضوابط التجمع السلمي بموجب قانون الاجتماعات العامة؟ ..... 8
- ما هي ضوابط التجمع السلمي بموجب اللائحة التنفيذية للقانون؟ ..... 9
- ما هي أوجه مخالفة اللائحة التنفيذية لقانون الاجتماعات العامة؟ ..... 9
- ماذا عن المرسوم الرئاسي بشأن تكريس الوحدة الوطنية ومنع التحريض؟ ..... 10
- ما الفرق بين الإشعار والترخيص في إجراءات عقد التجمع السلمي؟ ..... 11
- ما الفرق بين التجمع السلمي والتجمهر غير المشروع؟ ..... 12
- ما الفرق بين التجمهر غير المشروع وأعمال الشغب؟ ..... 12
- ماذا يترتب على انتهاك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين حق التجمع السلمي؟ ..... 13
- على من يقع العقاب على مخالفة أحكام قانون الاجتماعات العامة؟ ..... 13
- من هو الجهاز الأمني المختص قانوناً بتيسير وحماية التجمعات السلمية؟ ..... 13
- كيف يتعامل الموظفون المكلفون بإنفاذ القوانين مع التجمهر غير المشروع؟ ..... 14
- ما هي الأهداف التي تسعى مدونة قوى الأمن الفلسطينية إلى تحقيقها؟ ..... 15
- ما هي وسائل قوى الأمن الفلسطينية في التعامل مع التجمهر غير المشروع؟ ..... 15
- ما هي قواعد استخدام القوة والأسلحة النارية في التعامل مع التجمهر غير المشروع؟ ..... 16
- ما هي إشكاليات مدونة قواعد استخدام القوة والأسلحة النارية؟ ..... 16
- ما هي الحالات التي تُستخدم فيها القوة في مدونة قوى الأمن الفلسطينية؟ ..... 16

## الفصل الثاني: الحق في حرية التجمع السلمي في تشريعات الطوارئ ..... 18

- ما أبرز التشريعات التي صدرت خلال الطوارئ؟ ..... 18
- ما هو الهدف من إعلان حالة الطوارئ؟ ..... 18

- مَن يراقب على الأداء بموجب تشريعات الطوارئ؟ 18.....
- كيف تعاملت تشريعات الطوارئ مع حق التجمع السلمي؟ 19.....

## الفصل الثالث: الحق في حرية التجمع السلمي في المواثيق الدولية ..... 20

- الفحص ثلاثي الأجزاء للحكم على صحة ضوابط الحق في التجمع السلمي ..... 20
- الممارسات الدولية الفضلى المتعلقة بالحق في حرية التجمع السلمي ..... 21
- الإشعار للتجمع السلمي وتكوين الجمعيات في المعايير الدولية ..... 21
- التجمعات العفوية والتجمعات المتزامنة والمظاهرات المضادة ..... 22
- الحق في الانتصاف الفعّال والمحاسبة على انتهاك الحق في التجمع السلمي ..... 23

## الفصل الرابع: النتائج والتوصيات ..... 25

- النتائج الرئيسية ..... 25
- توصيات إلى دولة فلسطين ..... 25
- توصيات إلى المكلفين بإنفاذ القوانين ..... 26
- توصيات إلى مؤسسات المجتمع المدني ..... 26

## مقدمة

قمنا من خلال هذه الورقة التي اعتمدت نظام الأسئلة والإجابات بتغطية أكبر قدر منها عبر قراءة معمقة في التشريعات الفلسطينية الناظمة للحق في حرية التجمع السلمي والاتفاقيات والمعايير الدولية والممارسات الفضلى، وتقديم إجابات على التساؤلات من وحي التجربة العملية في التعامل مع هذا الحق الأساسي من حقوق الإنسان.

علاوة على الارتباط الوثيق للحق في التجمع السلمي، بمنظومة حقوق الإنسان ككل، وسيادة القانون أو مبدأ المشروعية، والإصلاح في القطاع الأمني والرقابة على أداء أجهزة الأمن في التعامل مع الاحتجاجات السلمية، وكذلك التجمهرات غير المشروعة وقواعد استخدام القوة والأسلحة النارية، ومدى فعالية التشريعات الفلسطينية في احترام وتعزيز الحق في حرية التجمع السلمي، وقدرتها على ضمان الحق في الانتصاف الفعال لضحايا انتهاكات هذا الحق ومساءلة مرتكبيها وضمان عدم التكرار، في ضوء الممارسة على الأرض، وتعزيز متطلبات السلم الأهلي ومقتضيات الحكم الرشيد في دولة فلسطين.

### التجمع السلمي والحكم الرشيد

كفل القانون الأساسي الفلسطيني المعدل (الدستور)، الحق في التجمع السلمي، في الباب الثاني الخاص بالحقوق والحريات العامة، وقد شهد هذا الحق الدستوري اهتماماً من المشرع الفلسطيني في مرحلة مبكرة من ولاية المجلس التشريعي الفلسطيني الأول من خلال إقرار قانون الاجتماعات العامة رقم (12) لسنة 1998 الذي جاء ثمره جهد وتعاون مشترك بين المجلس التشريعي الفلسطيني ومؤسسات المجتمع المدني. كما أن هنالك تشريعات فرعية مرتبطة بهذا القانون تتمثل في قرار وزير الداخلية رقم (1) لسنة 2000 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الاجتماعات العامة الذي صدر في ذلك الوقت عن الرئيس الراحل ياسر عرفات بصفته وزيراً للداخلية، وكذلك المرسوم الرئاسي رقم (3) لسنة 1998 بشأن تكريس الوحدة الوطنية ومنع التحريض الذي صدر بالاستناد إلى قرار وزير الداخلية باللائحة التنفيذية المذكورة.

لم تخضع التشريعات الفلسطينية، التي تنظم الحق في حرية التجمع السلمي، للمراجعة منذ سنوات طويلة، رغم أهمية الارتقاء بها وضمان انسجامها مع القانون الأساسي المعدل (الدستور) والاتفاقيات والمعايير الدولية وبخاصة بعد انضمام دولة فلسطين للاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، وما رتبته من التزامات دولية بمواءمة وإنفاذ تلك الاتفاقيات الدولية على المستوى المحلي التشريعي وغير التشريعي. وتزداد أهمية المراجعة، مع إنجاز الحكومة الفلسطينية تقريرها الرسمي المتعلق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الذي يتضمن هذا الحق، تهيئاً لمناقشته أمام اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في الأمم المتحدة وفحص مدى انسجام التشريعات والسياسات والممارسات مع متطلبات هذه الاتفاقية.

يعتبر الحق في التجمع السلمي، حقاً أساسياً من حقوق الإنسان، مرتبطاً بالعديد من الحقوق، ويعد شكلاً سلمياً حضارياً للتعبير عنها، وعنصراً أساسياً من عناصر الديمقراطية، والمشاركة في الحياة السياسية، ويسعى إلى التأثير على صناع القرار من أجل إحداث تغيير في السياسات أو التشريعات أو الممارسة بما يصون ويعزز حقوق ومصالح الأفراد في المجتمع.

هنالك ارتباط وثيق، بين الحق في حرية التجمع السلمي، والحق في حرية تكوين الجمعيات، بشكل خاص، فهما يمثلان عنصرين أساسيين من عناصر الديمقراطية، ويلعبان معاً دوراً فعالاً في الأنظمة الديمقراطية، يُمكنان الأفراد، رجالاً ونساءً، من التعبير عن آرائهم والمشاركة في الأنشطة السياسية والثقافية والاقتصادية والاجتماعية، والمشاركة في الشرائع الدينية وغيرها من المعتقدات، وتشكيل النقابات والتعاونيات والانضمام إليها، وانتخاب القادة لتمثيل مصالحهم ومساءلة القادة.

الترابط والتشابك، بين الحق في التجمع السلمي والحق في تكوين الجمعيات، يجعلهما مؤشرين قيّمين لاحترام العديد من الحقوق، وهما يشكلان قناة هامة لمساحات واسعة للحوار واحترام الآراء والمعتقدات والتعددية والتسامح والانفتاح.

لطالما أكد المقرر الخاص في الأمم المتحدة المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، وهو مقرر واحد، أهمية الارتباط الوثيق في مختلف مستوياته، وطالب الدول، بتسهيل وحماية هاذين الحقين لأقصى قدر.

والارتباط وثيق، بين الحق التجمع السلمي، والرقابة المجتمعية على الأداء العام، والإصلاح في مختلف مستوياته، فالتجمع السلمي، يأخذ عادة شكل الاحتجاج على خلل أو تقصير ما في الأداء، ويطلب الجهات الرسمية بمعالجته، ويعكس مدى استعداد، وكيفية تعامل، الجهات والأجهزة الرسمية، مع مطالب المحتجين السلميين، ومدى الشفافية والمهنية في تحقيقها، وبذلك فهو يسلط الضوء على علاقة الأمن بالمحتجين، وعلى قضايا السلم الأهلي، ومدى احترام القانون والحكم الرشيد.

### أهمية الورقة المرجعية

يرى مركز جنيف للرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة أهمية هذه الورقة المرجعية من نواح عديدة، ومن بين أمور أخرى، في المنهجية المتبعة في إعدادها والاستفادة منها كمرجع ودليل إرشادي للجهات الرسمية والمكلفين بإنفاذ القوانين والمنظمات الأهلية والباحثين والصحفيين والمدافعين/ات عن حقوق الإنسان والمواطنين الفلسطينيين في التعامل مع الحق في حرية التجمع السلمي، وقد

## المرجعيات التشريعية

- القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 وتعديلاته
- قانون الاجتماعات العامة رقم (12) لسنة 1998
- اللائحة التنفيذية لقانون الاجتماعات العامة لسنة 2000
- مرسوم تكريس الوحدة الوطنية ومنع التحريض لسنة 1998
- مدونة قواعد استخدام القوة والأسلحة النارية لسنة 2011
- قرار بقانون الشرطة (23) لسنة 2017 وتعديلاته
- قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته
- قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936 وتعديلاته
- قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته
- تشريعات الطوارئ في فلسطين الصادرة سنة 2020

## هيكلية الورقة المرجعية

تقسم هذه الورقة المرجعية إلى أربعة فصول :

- الفصل الأول: الحق في حرية التجمع السلمي في التشريعات الفلسطينية
- الفصل الثاني: الحق في حرية التجمع السلمي في تشريعات الطوارئ
- الفصل الثالث: الحق في حرية التجمع السلمي في المواثيق الدولية
- الفصل الرابع: النتائج والتوصيات

## منهجية الورقة المرجعية

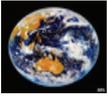
- اعتمدت الورقة في المنهجية على نظام الأسئلة لتحديد أوجه الخلل أو النقص التشريعات الفلسطينية التي تنظم الحق في التجمع السلمي، من أجل العمل على مراجعتها ومعالجتها، واستعرضت التفاصيل المتعلقة بهذا الحق الأساسي في المواثيق الدولية في ضوء

## إطار مفاهيمي للحق في حرية التجمع السلمي

أكدت المبادئ التوجيهية بشأن حرية التجمع السلمي الصادرة عن مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان (ODIHR) التابع لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبي (OSCE) أنه، لأغراض توجيهية، فإن التجمع يعني الوجود المقصود والوقتي لعدة أشخاص في مكان عام خدمة لقضية مشتركة، وعلى الرغم من أن أشكالاً من التجمعات قد تتطلب صياغة أحكام قانونية خاصة، فإن جميع أنواع التجمعات السلمية، سواء الثابتة أو المتنقلة، فضلاً عن تلك التي تُقام في المباني العامة أو في منشأة مغلقة، تستحق الحماية. وحرية التجمع السلمي، حق أساسي من حقوق الإنسان، التي يتمتع بها ويمارسها الأفراد والجماعات والجمعيات المسجلة وغير المسجلة والكيانات القانونية والشخصيات الاعتبارية، خدمة لأغراض كثيرة بما فيها التعبير عن الآراء المتنوعة التي قد لا تحظى بالشعبية أو آراء الأقليات، ويلعب هذا الحق دوراً هاماً في الحفاظ على الثقافة وتمييزها وهوية الأقليات، وحمايته مسألة جوهرية من أجل بناء مجتمع متسامح وتعددي.

المصدر: المبادئ التوجيهية بشأن حرية التجمع السلمي الصادرة عن مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان (ODIHR) التابع لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبي (OSCE) فقرة (1.1).

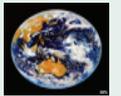
- الشرعة الدولية لحقوق الإنسان، وتقارير المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، والمبادئ التوجيهية بشأن حرية التجمع السلمي الصادرة عن مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان (ODIHR) التابع لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبي (OSCE) التي استند إليها المقرر الخاص للأمم المتحدة واعتبرها في تقاريره السنوية من أفضل الممارسات المتعلقة بالحق في حرية التجمع السلمي، إضافة إلى قرارات المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان مرتبطة بهذا الحق الأساسي من حقوق الإنسان. كل ذلك، من أجل ضمان فهم أوضح للتشريعات الفلسطينية التي تنظم الحق في حرية التجمع السلمي، وحصر أوجه الخلل والنقص فيها، لمعالجتها وفقاً للمعايير الدولية والممارسات الفضلى.
- واعتمدت الورقة على العديد من المقابلات الشخصية مع جهات رسمية وبخاصة من وزارة العدل باعتبارها مقرر لجنة مواءمة التشريعات الفلسطينية مع الاتفاقيات الدولية ومقرر للخطة التشريعية للحكومة، وجهاز الشرطة الفلسطينية باعتباره الجهة المختصة من بين أجهزة الأمن بموجب التشريعات الفلسطينية في تيسير وحماية الحق في التجمع السلمي. ومقابلات مع مدافعين/ات عن حقوق الإنسان ومؤسسات مجتمع مدني بالضفة وغزة ومؤسسات تعليم قانوني جامعي وإعلاميين/ات وبخاصة من شاركوا بتغطية تجمعات سلمية في الممارسة العملية.
- جرى ترميز الاستدلال بالتشريعات الفلسطينية والمواثيق الدولية والممارسات الفضلى للتسهيل على القارئ:



المواثيق الدولية  
والممارسات الفضلى



التشريعات الفلسطينية



# الحق في حرية التجمع السلمي في التشريعات الفلسطينية

«للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية ... 5. عقد الاجتماعات الخاصة دون حضور أفراد الشرطة، وعقد الاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات في حدود القانون».

المصدر: القانون الأساسي المعدل، المادة (26).



وفقاً للمبادئ التوجيهية، فإنه يمكن اعتبار التجمع سلمياً إذا أعرب منظموه عن نواياهم السلمية مع خلو مجريات التجمع من العنف. وكحق أساسي، فإنه ينبغي أن يتمتع المشاركون/ات في التجمعات السلمية بحرية تنظيمها قدر الإمكان دون تقييد بأحكام قانونية. وكل ما لا يمنعه القانون، يجب اعتباره مسموحاً.



ينبغي ترسيخ المفهوم الصالح للتجمعات السلمية، بشكل واضح في القانون. وأن يكون التزام الدولة إيجابياً في تسهيل وحماية التجمعات السلمية، وهي المسؤولة الأساسية عن وضع آليات وإجراءات مناسبة لضمان التمتع الفعلي بهذا الحق وحمايته وعدم إخضاعه للإجراءات البيروقراطية.

المصدر: المبادئ التوجيهية بشأن حرية التجمع السلمي الصادرة عن مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان (ODIHR) التابع لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبي (OSCE) الفقرة (2.1) و (2.2).

التجمع السلمي «كل اجتماع عام دُعي إليه خمسون شخصاً على الأقل في مكان عام مكشوف ويشمل ذلك الساحات العامة والميادين، والملاعب، والمنتزهات وما شابه ذلك».



المصدر: قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني، المادة (1).

تطبق الأحكام الواردة في قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني، على التجمعات السلمية، بالمعنى المقصود في التعريف الوارد في المادة (1) منه. وبالنتيجة، فإنه وفقاً لأحكام القانون الأساسي، الذي أحال ما يتعلق بتنظيم التجمعات السلمية إلى القانون، ووفقاً لقانون الاجتماعات العامة، فإن هناك شرطين أساسيين لتطبيق الإجراءات التنظيمية الواردة في القانون على التجمعات السلمية، الأول، أن تكون الدعوة موجهة إلى خمسين شخصاً على الأقل، والثاني، أن يجري هذا التجمع في مكان عام مكشوف. إذا كانت الدعوة موجهة لأقل من خمسين شخصاً، أو كان مكان الدعوة للتجمع في مكان مغلق (قاعات أو مباني أو مؤسسات ..) فإن الإجراءات التنظيمية الواردة في قانون الاجتماعات العامة لا تنطبق عليها.

## متى يعتبر التجمع سلمياً يستحق الحماية بموجب القانون؟

يتمتع الحق في التجمع السلمي، بحماية دستورية، في القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، ويندرج ضمن حق الفلسطينيين في المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات. يُفَرِّق القانون الأساسي (الدستور) بين الاجتماعات العامة والاجتماعات الخاصة فيما يتعلق بتواجد جهاز الشرطة الفلسطينية في أماكن التجمعات، أي بمعنى، أن الاجتماعات الخاصة تتم بحرية تامة ولا تخضع لإجراءات تتطلب تواجد الشرطة، فيما ينظم القانون (قانون الاجتماعات العامة رقم 12 لسنة 1998) أداء الشرطة الفلسطينية في التعامل مع الاجتماعات العامة (التجمعات السلمية) من أجل تيسير وحماية هذا الحق الدستوري.

## ماذا يعني عدم انطباق تعريف التجمع السلمي الوارد في القانون؟

هذه مسألة مهمة، في مسار احترام سيادة القانون، في التعامل مع التجمعات السلمية، وفي رقابة مؤسسات المجتمع المدني ووسائل الإعلام على هذا الحق الأساسي، وفي أداء نظام العدالة. هذه الحالة، تفترض، أنه قد جرت دعوة أقل من خمسين شخصاً للتعبير عن احتجاجهم على مسألة أو سياسة أو تشريع أو أداء ما،

بدء تحقيق هذه الغاية. وهذا ما سنتولى توضيحه في الإجابات على الأسئلة المتعلقة بالتجمهر غير المشروع وأعمال الشغب وكيفية تعامل المكلفين بإنفاذ القوانين معها وفقاً للتشريعات الفلسطينية والمواثيق الدولية.

وفقاً للمعايير الدولية، والمبادئ التوجيهية، فإن ما لا يمنعه القانون، يجب اعتباره مسموحاً، كونه يقع في



إطار منظومة حقوق الإنسان، وينبغي اعتبار التجمع سلمياً إذا أعرب منظموه عن نواياهم السلمية بأي شكل من الأشكال وخلي من العنف الذي يتناقض مع سلمية التجمع، وينبغي أيضاً التعامل مع التجمعات بأشكالها المختلفة على أنها سلمية، تستحق الحماية، وعلى الجهات الرسمية أن تقيم الدليل الذي يخالف هذا الأصل.

المصدر: تقرير المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكون الجمعيات، ماينا كياي، وثيقة رقم (27/A/HRC/20) فقرة رقم (16). والمبادئ التوجيهية بشأن حرية التجمع السلمي الصادرة عن مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان (ODIHR) التابع لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبي (OSCE) الفقرات (1.1) و (1.2) و (2.1) و (2.2).

## ما هي ضوابط التجمع السلمي بموجب قانون الاجتماعات العامة؟

أكد القانون الأساسي الفلسطيني المعدل (الدستور) في المادة (26) فقرة (5) على أن عقد التجمعات السلمية يكون في حدود القانون، والمقصود هنا قانون الاجتماعات العامة رقم (12) لسنة 1998، وبالتالي، فإن مخالفة قانون الاجتماعات العامة تعني مخالف القانون الأساسي المعدل في ذات الوقت. وقد نص قانون الاجتماعات العامة في المادة (2) على الحق في عقد التجمعات السلمية بحرية، وعدم جواز المساس به أو وضع أية قيود عليه إلا وفقاً للضوابط الواردة في القانون.

أو أنه قد جرت دعوة أكثر من خمسين شخصاً ولكن في مكان مغلق، وليس مكشوف، كأن تكون في قاعة مغلقة مثلاً، ما يعني عدم انطباق قانون الاجتماعات العامة.

وحيث أن التجمع السلمي، ينطوي على تعبير عن الرأي بشكل جماعي، في إطار المشاركة في الحياة السياسية، المحمية بموجب القانون الأساسي (الدستور) فإن عدم انطباق قانون الاجتماعات العامة على الحالة المعروضة يعني والحالة تلك أننا أمام الحق في حرية التعبير عن الرأي المكفول أيضاً في القانون الأساسي والذي يمكن أن يأخذ أشكالاً مختلفة في الحياة العملية من قبيل الوفقة الاحتجاجية أو الاعتصام السلمي وما شابه، ومن الطبيعي أن لا ينطبق قانون الاجتماعات العامة هنا، وبالتالي نكتفي بالحماية الدستورية الواردة بشأن حرية التعبير عن الرأي نظراً لقلّة العدد (أقل من خمسين شخص) أو طبيعة المكان (مكان مغلق) ولا حاجة هنا للإجراءات التيسيرية من قبل المكلفين بإنفاذ القانون (جهاز الشرطة) والتي هي إجراءات تنظيمية بحثة تهدف إلى تنظيم حركة المرور وفق ما ينص عليه قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني.

التجمع السلمي كل اجتماع دُعي إليه خمسون شخصاً فأكثر في مكان عام مكشوف فاذا وجهت الدعوة لأقل من هذا العدد أو جرى التجمع في مكان مغلق، لا ينطبق قانون الاجتماعات العامة، ونكون أمام حرية التعبير عن الرأي.



المصدر: قانون الاجتماعات العامة المادة (1) مع القانون الأساسي المادة (19).

ما لم نكن، والحالة تلك، أمام تجمهر غير مشروع أي أن الهدف منه هو ارتكاب الجريمة والتصرف على الأرض بما من شأنه أن يحمل على التوقع بإمكانية حدوث ذلك، أو أن نكون والحالة تلك أمام أعمال شغب وهي مرحلة متقدمة على التجمهر غير المشروع تتمثل في



## الضوابط الواردة على حرية التجمع السلمي في قانون الاجتماعات العامة:

1. تقديم إشعار كتابي من قبل المنظمين للتجمع السلمي للمحافظ في محافظته أو مدير الشرطة في محافظته.
  2. يُقدم الإشعار الكتابي من قبل المنظمين قبل (48) ساعة على الأقل من موعد عقد التجمع السلمي.
  3. ينبغي أن يحتوي الإشعار المقدم على المكان والزمان والغرض والمدة ومسار التجمع السلمي.
  4. إذا كان التجمع السلمي مُنظماً من أشخاص طبيعيين فينبغي أن يُقدم الإشعار مُوقَّعاً من ثلاثة على الأقل.
  5. إذا كان التجمع السلمي مُنظماً من شخص اعتباري (حزب سياسي) يُكتفى بتوقيع من يمثله على الإشعار.
  6. الضوابط التي يضعها المحافظ أو مدير الشرطة ضوابط تنظيمية بحتة تهدف إلى تنظيم حركة المرور.
  7. الضوابط التي يضعها المحافظ أو مدير الشرطة ينبغي أن لا تتناول مكان أو زمان أو غرض التجمع السلمي.
  8. الضوابط التي يضعها المحافظ أو مدير الشرطة ينبغي أن تتحصر فقط في مدة ومسار التجمع السلمي.
  9. على المحافظ أو مدير الشرطة تبليغ الجهة المنظمة للتجمع السلمي، خطياً، بالضوابط التنظيمية الواردة على مدة أو مسار التجمع خلال فترة أقصاها (24) ساعة على الأكثر من موعد استلامه الإشعار الخطي من المنظمين.
  10. في حال عدم تلقي المنظمين إجابة خطية خلال تلك المدة يكون التجمع وفقاً لما وارد في الإشعار المقدم. ينبغي على جهاز الشرطة، باعتباره الجهاز الأمني الوحيد المختص بموجب نصوص قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني، وبناءً على طلب الجهة المنظمة للتجمع السلمي، أن يقوم باتخاذ ما يلزم من إجراءات الحماية للتجمع السلمي على أن لا يترتب على تلك الإجراءات أيّ مساس بحرية التجمعين وسير التجمع السلمي.
- المصدر: قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني المواد (1) و(3) و(4) و(5).

الأساسي وقانون الاجتماعات العامة، ولا يجوز لللائحة التنفيذية التي هي أقل من القانون، من حيث التدرج في القوة الإلزامية، مخالفة القانون، ومخالفة الدستور. وبذلك، فإن اللائحة التنفيذية لقانون الاجتماعات العامة، تستوجب المراجعة التشريعية، لمخالفتها أحكام القانون الأساسي المعدل وقانون الاجتماعات العامة.

## ما هي أوجه مخالفة اللائحة التنفيذية لقانون الاجتماعات العامة؟

1. تنص المادة (3) من اللائحة التنفيذية على أن «مدير الشرطة قبل الرد على إشعار تنظيم الاجتماع أو المسيرة طلب اجتماع مع منظمي الاجتماع أو المسيرة لبحث هدف وموضوع الاجتماع أو المسيرة ومكانها وزمانها ومدتها وخط سير المسيرة». هذا النص مخالف للمادة (4) من قانون الاجتماعات العامة التي تنص على أن دور مدير الشرطة ينحصر فقط في إبلاغ منظمي التجمع السلمي، خطياً، بالضوابط الواردة على مدة ومسار التجمع السلمي فقط، وخلال 24 ساعة على الأكثر من مواعده تسلمه الإشعار الخطي منهم، وتلك الضوابط تنظيمية بحتة وتهدف إلى تنظيم حركة المرور. هذا النص، مخالف لقانون الاجتماعات العامة، وللقانون الأساسي، ويستوجب التعديل.

## ما هي ضوابط التجمع السلمي بموجب اللائحة التنفيذية للقانون؟

يعتبر تجاوز اللائحة التنفيذية لقانون الاجتماعات العامة، لأحكام هذا القانون، انتهاكاً لإرادة المشرع الدستوري الفلسطيني التي عبّر عنها صراحة في المادة (26) من القانون الأساسي المعدل والتي أكدت على الحق الدستوري للفلسطينيين في عقد التجمعات السلمية في حدود القانون، وانتهاكاً لأحكام قانون الاجتماعات العامة، في أن معاً، ويستوجب تعديل تشريعي لتلك اللائحة بما ينسجم مع القانون الأساسي وقانون الاجتماعات العامة والاتفاقيات والمعايير الدولية لحقوق الإنسان.

إن عدداً من نصوص تلك اللائحة التنفيذية مخالفٌ للضوابط الواردة في قانون الاجتماعات العامة رقم (12) لسنة 1998 ما يعني أنها مخالفة لأحكام القانون

1 بتاريخ 2000/4/30 أصدر الرئيس الراحل ياسر عرفات، بصفته وزيراً للداخلية، القرار رقم (1) لسنة 2000 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الاجتماعات العامة رقم (12) لسنة 1998 ونشرت في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) في حزيران/يونيو 2000. ومع صدور القانون الأساسي الفلسطيني عام 2002 وتعديلات 2003 فإن هذه اللائحة أصبحت غير دستورية؛ وينبغي مواضعها مع القانون الأساسي وقانون الاجتماعات العامة، لأن إصدار اللوائح التنفيذية أو الأنظمة هو اختصاص دستوري لمجلس الوزراء (الحكومة) وفقاً للمادة (70) من القانون الأساسي التي نصت على أنه «لمجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين». إن هذه المخالفة الدستورية، في تلك اللائحة، كافية بحد ذاتها، لمراجعتها وإصدارها بما ينسجم مع القانون الأساسي.

2. تنص المادة (4) من اللائحة التنفيذية على أن «يراعى أن يكون مكان الاجتماع أو المسيرة بعيداً عن أماكن التوتر وأن لا يتعارض هدف الاجتماع أو المسيرة مع القانون والنظام العام». هذا النص، يتجاوز الضوابط الواردة في قانون الاجتماعات العامة، كما أنه يستخدم مصطلحات فضفاضة «أماكن التوتر، النظام العام» وهي غير واردة في قانون الاجتماعات العامة، وتخالف الاتفاقيات والمعايير الدولية؛ كما سنرى في الفصل الثالث من هذه الورقة.

3. تنص المادة (5) من اللائحة التنفيذية بأنه «على مدير الشرطة تقدير الموقف الأمني ووضع الضوابط الأمنية وتوفير الحماية للاجتماع أو المسيرة بما يضمن حماية الجمهور والسلامة العامة». هذا النص، يتجاوز قانون الاجتماعات العامة، ويُنيط صلاحيات واسعة ومفتوحة لمدير الشرطة تحت عنوان «تقدير الموقف الأمني ووضع الضوابط الأمنية» ويستخدم مصطلحات فضفاضة «ضمان السلامة العامة» ومن شأنه عرقلة الحق الدستوري والقانوني المكفول للفلسطينيين في عقد التجمعات السلمية بحرية، ويخالف القانون الأساسي وقانون الاجتماعات العامة.

4. تنص المادة (6) من اللائحة التنفيذية على أنه «إذا خرج الاجتماع العام عن غرضه أو حدث تجاوز للشروط التي رُخص بموجبها أو نتج عنه إخلالاً بالأمن والنظام العام جاز للشرطة إنهاء الاجتماع وفض المتجمعين وفقاً لأحكام القانون». هذا النص، يتجاوز الضوابط الواردة في قانون الاجتماعات العامة، ويمنح صلاحيات واسعة لمدير الشرطة تخوله فض تجمعات سلمية وتحت عناوين فضفاضة من قبيل «حدوث تجاوز للشروط التي رُخص بموجبها التجمع السلمي». كما وينص على أسلوب «الترخيص» لعقد التجمعات السلمية أي الحصول على موافقة مدير الشرطة المسبقة على عقد التجمع خلافاً لقانون الاجتماعات العامة الذي ينص على «الإشعار» فقط أي الإعلام بعقد التجمع. وبذلك فهو مخالف لقانون الاجتماعات العامة والقانون الأساسي ويستوجب التعديل.

5. تنص المادة (9) من اللائحة التنفيذية على أنه «يجب على منظمي الاجتماع أو المسيرة مراعاة أحكام المرسوم الرئاسي رقم 3 لسنة 1998 بشأن تكريس الوحدة الوطنية ومنع التحريض». هذا النص، يتجاوز قانون الاجتماعات العامة، الذي لا يُحيل إلى هذا المرسوم، كما أن المرسوم الرئاسي المذكور يستخدم مصطلحات فضفاضة وينتهك في جوانب منه الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية التعبير كما سنرى خلافاً للقانون الأساسي والقانون.

6. تنص المادة (11) من اللائحة التنفيذية على أنه «يكون رد الشرطة على الإشعار المشار إليه في المادة (1) من هذه اللائحة على شكل ترخيص مكتوب وفق صيغة يقرها مدير عام الشرطة يسلم باليد لمقدم الطلب ويتضمن: أ) اسم مقدم الإشعار ب) موضوع الاجتماع أو هدف المسيرة ج) مكان الاجتماع ومدته د) مكان تجمع المسيرة وخط سيرها ومدتها ه) الشروط والضوابط الأمنية التي يقدرها مدير الشرطة لتوفير الحماية للاجتماع أو المسيرة بما يضمن حماية الجمهور والسلامة العامة و) أية شروط أخرى». هذا النص، يتجاوز الضوابط الواردة في قانون الاجتماعات العامة، ويمنح مدير عام الشرطة صلاحيات واسعة من خلال وضع الشروط والضوابط الأمنية التي يُقدرها، بل ووضع أية شروط أخرى، وعلى نحو مفتوح، وتسليمها باليد لمن يطلب عقد التجمع السلمي، بما من شأنه أن يُفرض الحق في حرية التجمع السلمي من مضمونه ويُعرضه للخطر. كما أن النص المذكور يستخدم أسلوب الإشعار تارة، وأسلوب الترخيص تارة أخرى، وذلك خلافاً لقانون الاجتماعات العامة الذي يتبنى أسلوب الإشعار في عقد التجمعات السلمية. وبالنتيجة فإنه مخالف لقانون الاجتماعات العامة والقانون الأساسي المعدل.

## ماذا عن المرسوم الرئاسي بشأن تكريس الوحدة الوطنية ومنع التحريض؟

لا توجد علاقة بين مرسوم<sup>2</sup> تكريس الوحدة الوطنية ومنع التحريض وبين التجمع السلمي كحق دستوري وقانوني، كما أن قانون الاجتماعات العامة لم يُشر له على الإطلاق، وإنما جرى إقحامه في تشريعات التجمع السلمي من خلال المادة (9) من اللائحة التنفيذية لقانون الاجتماعات العامة التي نصت على وجوب مراعات أحكامه في التجمعات السلمية.

يتكون هذا المرسوم من ثلاث مواد، وقد نصت المادة (1) على أن «تعتبر الأفعال التالية غير مشروعة في كافة المحافظات الفلسطينية: التحريض على التمييز العنصري وتشجيع أعمال العنف المخالفة للقوانين أو توجيه الإهانات للديانات المختلفة أو استعمال العنف أو التحريض على استعمال العنف الذي يضر العلاقات مع الدول الشقيقة والأجنبية، وتشكيل الجمعيات غير المشروعة التي تمارس أو تحرض على الجرائم وإفساد الحياة وتهيج الجماهير

2 أصدر الرئيس الراحل ياسر عرفات المرسوم الرئاسي رقم (3) لسنة 1998 بشأن تكريس الوحدة الوطنية ومنع التحريض، وقد صدر هذا المرسوم الرئاسي بتاريخ 19/11/1998 ونشر في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) في تشرين الثاني/نوفمبر 1998.

## حسب المبادئ التوجيهية بشأن حرية التجمع السلمي:



ليس من الضروري بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان القيام بالإشعار المسبق عن وجود تجمع سلمي. في الواقع، وفي المجتمع المنفتح، فإن الأنواع الكثيرة من التجمعات لا تتطلب أي شكل من أشكال التنظيم الرسمي. لذلك فإن الإشعار المسبق ليس مطلوباً إلا عندما يكون الغرض منه أن تتمكن الدولة من وضع الترتيبات اللازمة لتسهيل حرية التجمع السلمي وحماية الأمن العام والسلامة العامة وحقوق وحرريات الآخرين. فإذا كانت الحالة تقتضي مثل هذه الترتيبات فعلى منظمي التجمع السلمي إشعار الجهات المختصة بنية إقامته.

- الإشعار يكون بنية إقامة التجمع السلمي، ولا يكون على شكل طلب للحصول على إذن أو ترخيص بإقامته، وهذا يتفق مع ما ورد في قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني بشأن الإشعار.
- ينبغي أن لا تكون عملية الإشعار المسبق بعقد التجمع السلمي مرهقة أو بيروقراطية.
- ينبغي أن لا تطول فترة الإشعار المسبق بشكل زائد عن الحاجة، وأن تعطى السلطات المختصة في الدولة الوقت الكافي لإتمام الخطوات والتحضيرات اللازمة لتلبية التزاماتها الإيجابية.
- ينبغي أن يتم فتح المجال للطعن بفرض القيود على التجمعات أمام المحكمة المختصة.
- إذا لم تقدم السلطات على الفور أية اعتراضات تنظيمية على الإشعار فمن حق المنظمين المضي بعقد التجمع السلمي وفق ما ورد في الإشعار المقدم.

المصدر: المبادئ التوجيهية الصادرة عن مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان (ODIHR) التابع لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبي (OSCE) ص (4.1).

للتغيير بالقوة غير المشروعة أو التحريض على الفتنة أو التحريض على خرق الاتفاقات التي عقدتها منظمة التحرير الفلسطينية مع دول شقيقة أو أجنبية».

«سيتم معاقبة أي شخص يرتكب أي من الأفعال المحددة أعلاه [المادة 1] وفقاً لأحكام القوانين المذكورة أعلاه. يتم العمل بهذا المرسوم اعتباراً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية».



المصدر: المرسوم الرئاسي بشأن تكريس الوحدة الوطنية ومنع التحريض، المادة (2) و المادة (3).

يتضح من خلال عرض مواد المرسوم أنه لا توجد أي صلة تربطه بالحق في التجمع السلمي، ولا مبرر لإجحامه في التشريعات التي تنظم هذا الحق الدستوري والقانوني للفلسطينيين. كما أنه ينطوي على العديد من المصطلحات الواسعة والفضفاضة التي من شأنها أن تنتهك الحق في حرية التجمع السلمي وحرية التعبير عن الرأي في آن معاً. كما وينتهك المعايير الدولية والتي لا تجيز استخدام مصطلحات فضفاضة تُفرض الحق من مضمونه وتعرضه للخطر. ينبغي مراجعة هذا المرسوم الرئاسي بما يضمن انسجامه بالكامل مع التشريعات الفلسطينية والمعايير الدولية وفصله كذلك عن الحق في حرية التجمع السلمي.

## ما الفرق بين الإشعار والترخيص في إجراءات عقد التجمع السلمي؟

الإشعار هو إعلام خطي من قبل الجهة المنظمة للتجمع السلمي (أفراد طبيعيين أو أشخاص اعتباريين) للجهة المختصة قانوناً (المحافظ في محافظته أو مدير الشرطة في محافظته) بأنهم سيستخدمون حقهم الدستوري والقانوني في عقد هذا التجمع السلمي، ولا يتطلب موافقة المحافظ أو مدير الشرطة على عقد هذا التجمع. وأما الترخيص، فإنه يتطلب موافقة الجهة المقدم لها، وقد أخذ قانون الاجتماعات العامة، بأسلوب الإشعار، وليس الترخيص، لانعقاد التجمعات السلمية.

## ما الفرق بين التجمع السلمي والتجمهر غير المشروع؟

التجمع السلمي: حق أساسي من حقوق الإنسان، يتمثل في الوجود المقصود والوقتي لعدة أشخاص في مكان عام خدمة لقضية مشتركة، وهو على هذا الأساس؛ شكل من أشكال التعبير عن الرأي بشكل جماعي، وهو حق مكفول في المواثيق الدولية ولا سيما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمعايير الدولية ومكفول في التشريعات الفلسطينية وعلى وجه الخصوص القانون الأساسي وقانون الاجتماعات العامة، وحيث أن التجمع السلمي هو في جوهره تعبير عن الرأي بشكل جماعي؛ فإن انتهاك هذا الحق؛ يشكل انتهاكاً للحق في التجمع السلمي والحق في التعبير عن الرأي في آن معا.

التجمهر غير المشروع: نقيض الحق في التجمع السلمي، ويكون بقصد ارتكاب جرم أو الإخلال بالأمن العام، ويشكل جريمة بموجب أحكام المادة (164) فقرة (1) من قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 التي نصت على أنه «إذا تجمهر سبعة أشخاص فأكثر بقصد ارتكاب جرم، أو كانوا مجتمعين بقصد تحقيق غاية مشتركة فيما بينهم، وتصرفوا تصرفاً من شأنه أن يحمل من في ذلك الجوار على أن يتوقعوا -ضمن دائرة المعقول- أنهم سيخلون بالأمن العام أو أنهم بتجمهرهم هذا سيسنقزون بدون ضرورة أو سبب معقول أشخاصاً آخرين للإخلال بالأمن العام اعتبر تجمهرهم هذا تجمهراً غير مشروع».

”كل من اشترك في تجمهر غير مشروع، عوقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة أو بغرامة لا تزيد على خمسة وعشرين ديناراً أردنياً أو بكلتا العقوبتين معاً“.

المصدر: قانون العقوبات النافذ في الضفة الغربية رقم (16) لسنة 1960 المادة (165).



”كل من اشترك في تجمهر غير مشروع يعتبر أنه ارتكب جنحة ويعاقب بالحبس مدة سنة واحدة“.



المصدر: قانون العقوبات النافذ في قطاع غزة رقم (74) لسنة 1936 وتعديلاته، المادة (79).

## ما الفرق بين التجمهر غير المشروع وأعمال الشغب؟

يتمثل الفرق بين التجمهر في المشروع، وأعمال الشغب، في التشريع الفلسطيني؛ في أن أعمال الشغب تُشكل مرحلة متقدمة على التجمهر غير المشروع، وتعني البدء في تحقيق الغاية من وراء التجمهر غير المشروع وبصورة مُرعبة للأهالي.

وهذا ما أكد عليه قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته النافذ في الضفة الغربية في المادة (164) فقرة (2) والتي جاءت على النحو التالي «إذا شرع المتجمهرون تجمهراً غير مشروع في تحقيق الغاية التي اجتمعوا من أجلها للإخلال بالأمن العام بصورة مرعبة للأهالي أطلق على هذا التجمهر شغب». وأكد عليه أيضاً قانون العقوبات رقم (47) لسنة 1936 وتعديلاته النافذ في قطاع غزة في المادة (79) فقرة (3) والتي جاءت على النحو التالي «إذا شرع الأشخاص المتجمهرون تجمهراً غير مشروع في تحقيق الغاية التي اجتمعوا من أجلها بتكديرهم صفو الطمأنينة العامة بصورة مرعبة للأهالي فيطلق على هذا التجمهر اسم شغب ويقال بأن المتجمهرين قد اجتمعوا بقصد إحداث شغب».

«من اشترك في شغب عوقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة أو بغرامة لا تزيد على خمسين ديناراً أو بكلتا العقوبتين معاً».



المصدر: قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته النافذ في الضفة الغربية، المادة (165).

رغم خطورة أعمال الشغب، قياساً على التجمهر غير المشروع، إلا أن الاختلاف في العقوبة فيما بينهما بموجب قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته يتمثل في قيمة الغرامة المالية فقط وهي (25) ديناراً أردنياً في التجمهر غير المشروع و(50) ديناراً أردنياً في أعمال الشغب؛ وذلك نظراً لقدم هذا القانون النافذ منذ الحكم الأردني في الضفة الغربية وتأثير قيمة

كما ويشكل جريمة بموجب أحكام المادة (79) فقرة (1) من قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1963 وتعديلاته المعمول به في قطاع غزة التي نصت على أنه «إذا تجمهر ثلاث أشخاص أو كثر بقصد ارتكاب جرم، أو كانوا مجتمعين بقصد تحقيق غاية مشتركة فيما بينهم وتصرفوا تصرفاً من شأنه أن يحمل من في ذلك الجوار على أن يتوقعوا، ضمن دائرة المعقول، بأنهم سيكثرون الطمأنينة العامة أو أنهم بتجمهرهم سيسنقزون دون ضرورة أو سبب معقول، أشخاصاً آخرين لتكدير صفو الطمأنينة العامة، فيعتبر تجمهرهم هذا تجمهراً غير مشروع».

«كل اعتداء على أي من الحريات الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للإنسان وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكفلها القانون الأساسي أو القانون، جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم، وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً عادلاً لمن وقع عليه الضرر».

المصدر: القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، المادة (32).



تلك الغرامة في الحالتين في ذلك الوقت. فيما تختلف شدة العقوبة في قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936 وتعديلاته النافذ في قطاع غزة وهي الحبس مدة سنة على التجمهر غير المشروع والحبس مدة سنتين على أعمال الشغب.

«كل مَنْ اشترك في شغب يعتبر أنه ارتكب جنحة ويعاقب بالحبس مدة سنتين».



المصدر: قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936 وتعديلاته النافذ في قطاع غزة، المادة (80).

## على مَنْ يقع العقاب على مخالفة أحكام قانون الاجتماعات العامة؟

بالرجوع إلى أحكام قانون الاجتماعات العامة رقم (12) لسنة 1998، الذي ينظم الحق في التجمع السلمي، فقد نص في المادة (6) على ما يلي «مع عدم الإخلال بأي عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات، يعاقب كل من يخالف أحكام هذا القانون بالحبس مدة لا تزيد عن شهرين أو بغرامة لا تتجاوز خمسين ديناراً أردنياً أو ما يعادلها بالعملة المتداولة».

لا يُخاطب هذا النص العقابي، مُنظمي التجمعات السلمية فقط حال مخالفتهم أحكامه، وإنما يخاطب أيضاً الجهات الرسمية والمكلفين بإنفاذ القوانين أيضاً من خلال استخدام عبارة (كل مَنْ يخالف أحكام هذا القانون) أي في حال انتهكوا أحكامه خلال التعامل مع التجمعات السلمية. مع ضرورة مراعاة الاتفاقيات والمعايير الدولية بهذا الخصوص.

وحيث أن قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني قد أحال أيضاً إلى قانون العقوبات من خلال النص المذكور فإن سلوك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين يمكن أن يأخذ أشكالاً متعددة قد تعتبر جرائم بموجب قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960 وتعديلاته ويمكن أن تظهر في صور إساءة استعمال السلطة والإخلال بواجبات الوظيفة المعاقب عليها في المواد (182) وما بعدها بعقوبات تصل إلى الحبس مدة سنتين. كما أنها قد تتدرج في مفهوم الفساد بموجب المادة الأولى من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005 وتعديلاته وتعتبر جرائم فساد تستوجب المساءلة والعقاب بموجب القانون المذكور.

## مَنْ هو الجهاز الأمني المختص قانوناً بتيسير وحماية التجمعات السلمية؟

جهاز الشرطة الفلسطينية، هو القوة النظامية المدنية الوحيدة المختصة قانوناً بتيسير وحماية التجمعات السلمية. كما أن تواجد الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين من جهاز الشرطة في التجمعات السلمية، إن تطلب الأمر،

هناك حاجة ماسة لإقرار قانون عقوبات فلسطيني، عصري وموحد، منسجم مع القانون الأساسي (الدستور) والتشريعات الفلسطينية ذات الصلة والاتفاقيات والمعايير الدولية لحقوق الإنسان والممارسات الفضلى، وبخاصة بعد انضمام دولة فلسطين لاتفاقيات أساسية لحقوق الإنسان بدون تحفظات واستحقاقاتها على المستوى التشريعي وغير التشريعي.

وقد أكد قرار بقانون رقم (23) لسنة 2017 بشأن الشرطة بأن الشرطة الفلسطينية هي الجهاز المختص قانوناً بمكافحة أعمال الشغب وهذا ما نصت عليه بوضوح المادة (3) فقرة (4) من القرار بقانون والتي جاءت بالآتي «تختص الشرطة بمهام مكافحة أعمال الشغب وكافة مظاهر الإخلال بالأمن العام». ما يعني أن جهاز الشرطة هو الجهة المختصة قانوناً بالتعامل مع التجمهرات غير المشروعة، كون أعمال الشغب تعني البدء في تحقيق الغاية من التجمهر غير المشروع، وفق القانون.

## ماذا يترتب على انتهاك الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين حق التجمع السلمي؟

انتهاك الحق في التجمع السلمي من قبل الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين ينتهك الدستور والقانون وفق المادة (26) من القانون الأساسي، وحيث أن الحق في التجمع السلمي يقع في الباب الثاني من القانون الأساسي المعدل الوارد تحت عنوان الحقوق والحريات العامة، فإن انتهاك هذا الحق للفلسطينيين يشكل جريمة دستورية موصوفة في القانون الأساسي لا تسقط بالتقادم وتستوجب المساءلة الجزائية والتعويض العادل من السلطة الوطنية الفلسطينية لمن وقع عليه الضرر.

ومن بينها الحق في حرية التجمع السلمي وتأكيد على احترام المعايير الدولية.

أكد قرار بقانون رقم (23) لسنة 2017 بشأن الشرطة على اختصاصات الشرطة الفلسطينية في المادة (3) ومن بينها «حماية الحقوق والحريات المشروعة التي يكفلها القانون الأساسي والقوانين ذات الصلة، والاتفاقيات الدولية التي تكون الدولة طرفاً فيها». فيما أكدت المادة (4) منه على أن «1. تلتزم الشرطة أثناء تأديتها واجباتها بالقيام بكافة وظائفها واختصاصاتها وواجباتها، وفقاً للقانون الأساسي والقوانين والأنظمة واللوائح والتعليمات، ومعايير الشفافية والحياد والنزاهة والمساءلة، واحترام حقوق الإنسان والحريات العامة، واحترام الأحكام القضائية 2. احترام وترسيخ سيادة القانون واستقلال القضاء وتحقيق مبدأ عدم التمييز بين المواطنين بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة 3. مراعاة الحصانة الممنوحة وفقاً للقوانين النافذة في الدولة». كما وأكد في المادة (25) فقرة (3) على أن «تتحمل الدولة دفع أي تعويض قانوني عن عناصر الشرطة المكلفين قانوناً عن الأضرار التي تحدث لغير أثناء تأديتهم العمل الرسمي ضمن القانون».

على الشرطة، أثناء قيامها بتنفيذ النشاطات الموكلة إليها، أن تضع نصب عينها على الدوام الحقوق الأساسية للأفراد، من قبيل حرية الفكر، والضمير، والديانة، والتعبير، والتجمع السلمي، والحركة والتمتع بالملكيات بصورة سلمية.

المصدر: المعايير الدولية بشأن الشرطة، مدونة السلوك للشرطة الأوروبية، اللجنة الوزارية التابعة للمجلس الأوروبي، المادة (43).

## كيف يتعامل الموظفون المكلفون بإنفاذ القوانين مع التجمهر غير المشروع؟

أوضحت مدونة قواعد استخدام القوة والأسلحة النارية من قبل منتسبي قوى الأمن الفلسطينية<sup>3</sup> إجراءات التعامل مع التجمهر غير المشروع، والمدونة هي مرجع تشريعي رئيس بشأن إجراءات التعامل مع التجمهر غير المشروع، ولا تنطبق هذه المدونة على التجمعات السلمية التي جرى تنظيمها على المستوى الدستوري والقانوني في القانون الأساسي المعدل وقانون الاجتماعات العامة ولائحته التنفيذية. يتوجب عدم الخلط بين التجمهر غير المشروع والحق في حرية التجمع السلمي.

3 قرار رقم (211) المتعلق بإصدار مدونة قواعد استخدام القوة والأسلحة النارية من قبل منتسبي قوى الأمن الفلسطينية صدر عن وزير الداخلية الفلسطيني في كانون الأول/ ديسمبر عام 2011.

بناءً على طلب الجهات المنظمة للتجمعات السلمية، وفق القانون، إنما يهدف إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية التجمعات السلمية ودون أي مساس بحرية التجمع السلمي، والمتجمعين سلمياً، وسير التجمع السلمي. وهذا ما أكدته المادة (5) من قانون الاجتماعات العامة بشأن طلب المنظمين حماية التجمع «على الجهات ذات الاختصاص وبناءً على طلب الجهة المنظمة للاجتماع اتخاذ ما يلزم من إجراءات الحماية على أن لا يترتب على تلك الإجراءات أي مساس بحرية المتجمعين وسير عملية الاجتماع».

من حق كل إنسان أن يتمتع بحماية القانون، على قدم المساواة، ودون تمييز على أي أسس، وخصوصاً الحماية من العنف أو التهديد. ويجب السهر بصفة خاصة على حماية الجماعات التي قد تتعرض للأذى دون سواها مثل الأطفال والمسنين والنساء واللاجئين والنازحين وأفراد الأقليات.

المصدر: المعايير الدولية بشأن الشرطة (10 معايير أساسية لحقوق الإنسان موجهة إلى الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين) منظمة العفو الدولية. المعيار الأساسي رقم (1).



والجهة المختصة بتطبيق أحكام قانون الاجتماعات العامة رقم (12) لسنة 1998 من الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين هي جهاز الشرطة فقط، وهذا ما يتضح من التعريفات الواردة في القانون (مدير الشرطة: مدير الشرطة في محافظته) والجهة التي يُقدم لها المنظمون الإشعار الخطي بالتجمع السلمي (مدير الشرطة في محافظته) و مضمون الإشعار الوارد في القانون (المكان، الزمان، الغرض، المدة، المسار) والضوابط التي يمكن أن تضعها الشرطة على مدة ومسار التجمعات السلمية ولأغراض تنظيمية بحتة تتعلق بتنظيم حركة السير كما ينص القانون، واتخاذ ما يلزم من إجراءات لحماية التجمعات السلمية على أن لا يترتب على تلك الإجراءات أي مساس بحرية المتجمعين أو سير التجمعات السلمية كما ينص القانون.

تعتبر الشرطة الفلسطينية، القوة النظامية المدنية الوحيدة، من أجهزة الأمن الفلسطينية، المختصة والمخولة قانوناً والواردة في التشريعات الفلسطينية التي تنظم الحق في التجمعات الفلسطينية؛ سواءً في القانون الأساسي (الدستور) أو قانون الاجتماعات العامة رقم (12) لسنة 1998 أو قرار وزير الداخلية رقم (1) لسنة 2000 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الاجتماعات العامة وكذلك قرار بقانون الشرطة رقم (23) لسنة 2017 الذي منح الاختصاص للشرطة بالتعامل مع التجمهرات غير المشروعة وأعمال الشغب بنص صريح أو التجمعات السلمية بالنص على اختصاص الشرطة بحماية الحقوق والحريات التي يكفلها القانون الأساسي

## ما هي وسائل قوى الأمن الفلسطينية في التعامل مع التجمهر غير المشروع؟

أوضحت مدونة قواعد استخدام القوة والأسلحة النارية من قبل منتسبي قوى الأمن الفلسطينية تلك الوسائل، بدءاً بالوسائل غير العنيفة، كخيار أساسي، في التعامل مع الجمهور، ومن ثم، استثناءً، التدرج في استخدام القوة، بغية تحقيق أهداف مشروع، ولا يجوز، وفقاً للمدونة، لقوى الأمن، بأي حال من الأحوال، التعسف في استخدام القوة.

1. الوسائل غير العنيفة: ويُقصد بها وفق المدونة الوسائل التي لا تتضمن أي قوة جسدية أو معدات خاصة؛ مثل توجيه العسكري (المكلفين بإنفاذ القانون) تعليمات شفوية للشخص المستهدف، توجيه إنذار باستخدام القوة، أو سياسة الانتشار المادي المرئي للعسكريين بزيتهم الرسمي. (مادة 6 من المدونة)

2. القوة إجراء استثنائي: استخدام القوة من قبل العسكريين إجراء استثنائي بجميع الحالات، ويتوجب على عليهم اعتماد الوسائل غير العنيفة، كخيار أساسي، في تعاملهم مع الجمهور، ولا يجوز استخدام القوة إلا في الحالات التي تقتضيها الظروف لتحقيق أهداف مشروع، ولا يجوز نهائياً التعسف باستخدام القوة. (مادة 4 من المدونة)

3. القوة الأقل فتكاً: يُقصد بالقوة الأقل فتكاً بأنها استخدام العسكري (المكلفين بإنفاذ القانون) مستوى من القوة أو الشدة في مواجهة الشخص المستهدف، في التجمهر غير المشروع، لردعه عن إتيان فعل، أو حمله على إطاعة تعليمات موجهة إليه، ويكون تحديد معيار القوة الأقل فتكاً بعدم توقع أن يؤدي استخدامها إلى تعريض حياة الشخص العادي الذي يتمتع بصحة جيدة إلى الخطر أو إلى إصابة بالغة. (مادة 7 من المدونة)

4. مستويات القوة الأقل فتكاً: تُحدد مستويات القوة الأقل فتكاً بالآتي: السيطرة باستخدام اليد الفارغة وتعتمد على تسخير العسكري لمهاراته الجسدية للسيطرة على الشخص المستهدف دون أن يرافق ذلك استخدام معدات خاصة أو أسلحة، وتتم من خلال السيطرة باستخدام اليد الفارغة اللينة أي استخدام اليد للقيادة والإمساك والتقييد والضغط والإنزال إلى الأسفل، واستخدام اليد الفارغة القاسية أي الدفع والركلات وأساليب أخرى تكون فيها فرص الإصابة متوسطة على أعلى تقدير وبحسب الظروف والأحوال الميدانية. (المادة 7 من المدونة)

عرّفت المادة الأولى من المدونة الفلسطينية التجمعات غير المشروعة بأنها «التجمعات المخالفة للضوابط المنصوص عليها في قانون الاجتماعات العامة واللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذ أحكامه، أو أية قوانين أخرى ذات الصلة».

رغم أن المدونة الفلسطينية، تتعلق بالتجمهر غير المشروع، فقط، إلا أن هذا التعريف وعدد من نصوص المدونة الفلسطينية يحتاج إلى تعديلات من أجل ضمان انسجامها مع الاتفاقيات والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، كما أن هناك تعريف للتجمهر غير المشروع وارد في نصوص قانون العقوبات -كما سبق القول- وينبغي الانتباه إليه بهذا الخصوص.

## ما هي الأهداف التي تسعى مدونة قوى الأمن الفلسطينية إلى تحقيقها؟

1. صيانة الحقوق والحريات المدنية للمواطن الفلسطيني وفق ما نصت عليه الإعلانات والمواثيق الإقليمية والدولية والتشريعات الوطنية.



2. ضمان الامتثال لمبادئ الضرورة والتناسب عند استخدام القوة والأسلحة النارية.

3. تحديد الإطار القانوني اللازم لإجراء المساءلة ووضع حد فاصل بين السلوك القانوني والسلوك غير القانوني.

4. الإبقاء على العناصر الجيدة الصالحة داخل صفوف الأجهزة الأمنية والاستغناء عن خدمات كل من يسبب إلى سمعتها أو يخل بنظامها وتعليماتها.

5. تمكين العسكريين من الاطلاع على الصلاحيات الممنوحة لهم والإجراءات واجبة الاتباع وتحديد الأعمال التي يحظر عليهم إتيانها أثناء تأديتهم لمهامهم الوظيفية.

6. التوفيق بين مقتضيات حفظ الأمن والنظام العام ومتطلبات السلامة العامة للمواطن الفلسطيني من خلال حظر الاستخدام التعسفي للقوة والأسلحة النارية من قبل العسكريين أثناء تأديتهم لمهامهم الوظيفية.

7. تقوية وتعزيز أواصر الثقة والاحترام على أساس المهنية العالية، والإخلاص، والوفاء للواجبات التي تفرضها القوانين، والالتزام بالنزاهة والحياد في إنفاذ القانون.

المصدر: مدونة استخدام القوة والأسلحة النارية من قبل منتسبي قوى الأمن الفلسطينية الصادرة بقرار وزير الداخلية الفلسطيني رقم (211) لسنة 2011، المادة (3).

## ما هي إشكاليات مدونة قواعد استخدام القوة والأسلحة النارية؟

- تُعاني مدونة قواعد استخدام القوة والأسلحة النارية من إشكاليات واضحة في استخدام عبارة « إلا عندما تكون هذه الوسائل غير فعالة أو لا يُتوقع منها أن تحقق الأهداف المشروعة» دون ضوابط أو معايير موضوعية تكفل حسن تطبيقها دون تعسف؛ فيما يتعلق بحالات استخدام القوة وحالات استخدام أسلحة نارية.
- وتُعاني المدونة من إشكاليات واضحة فيما يتعلق بالجهاز الأمني المختص قانوناً بالتعامل مع التجمهرات غير المشروعة وأعمال الشغب، وبخاصة بعد صدور ونفاذ قرار بقانون الشرطة الفلسطينية 2017 وذلك لأن الشرطة هي الجهة المختصة بمهام مكافحة أعمال الشغب وكافة مظاهر الإخلال بالامن العام وفق ما ينص عليه قرار بقانون الشرطة.
- وتفتقر المدونة كذلك إلى دور رقابي للمجلس التشريعي، وجهات مستقلة خارج قوى الأمن، والمجتمع المدني والهيئة المستقلة والإعلام في تلك المسائل، وغيرها مما ورد في نصوص المدونة، وبذلك تتناقض مع أهدافها الواردة في المادة (3) وبخاصة الهدف الأول المتمثل في احترام الحقوق والحريات المدنية واحترام المواثيق الدولية.

## ما هي الحالات التي تُستخدم فيها القوة في مدونة قوى الأمن الفلسطينية؟

أوضحت المادة (11) من مدونة قواعد استخدام القوة والأسلحة النارية من قبل منتسبي قوى الأمن الفلسطينية الحالات التي يتم فيها استخدام القوة، ينبغي قراءة هذا النص وغيره في ضوء مراعاة الأهداف والمبادئ الواردة في المدونة (الضرورة، التناسب، التدرج) والتقيّد والالتزام بها في سلوك قوى الأمن، وقد وردت تلك الحالات في المدونة على النحو التالي:

- عند مواجهة قوة أو تهديد باستخدام قوة غير مشروعة أثناء قيام العسكري بمهامه الوظيفية.
- عند محاولة شخص موقوف أو مسجون الهرب من مكان التوقيف.
- منع ارتكاب فعل يعاقب عليه القانون أو يهدد الحياة، الصحة، الممتلكات القيمة، أو يشكل خطر كبير على البيئة.
- عند اتخاذ تدابير أو إجراءات لا غنى عنها لحفظ الامن والنظام العام بحيث لا يمكن تنفيذها دون استخدام القوة.

5. **المعدات الخاصة:** وهي المعدات التي يتم تزويد العسكري (المكلفين بإنفاذ القانون) بها للتعامل مع التجمهرات غير المشروعة، وتهدف إلى السيطرة على الشخص المستهدف عبر استخدام وسائل متعددة كخراطيم المياه والغاز المسيل للدموع والطلقات المطاطية والهرافات (مادة 7 من المدونة) مع الانتباه إلى أن استخدام قوة مفرطة أو إحداث أضرار أو خسائر لا مبرر لها أو كان بالإمكان تجنبها خلال تعامل قوى الأمن مع التجمهر غير المشروع ينتهك أحكام المدونة.

6. **التدرج في القوة:** يتوجب على العسكريين أثناء تأديتهم لمهامهم الوظيفية استخدام الوسائل غير العنيفة قد الإمكان، كخطوة أولى، قبل اللجوء إلى القوة الأقل فتكاً، ما لم تكن هذه الوسائل غير فعالة أو لا يُتوقع لها أن تحقق الأهداف المشروعة. وينبغي اللجوء إلى اليد الفارغة اللينة والقاسية قبل اللجوء إلى استخدام المعدات الخاصة. ما لم تكن هذه الوسائل غير فعالة أو لا يُتوقع منها أن تحقق الأهداف المشروعة. (مادة 8 من المدونة)

## ما هي قواعد استخدام القوة والأسلحة النارية في التعامل مع التجمهر غير المشروع؟

أوضحت مدونة قواعد استخدام القوة والأسلحة النارية من قبل منتسبي قوى الأمن الفلسطينية قواعد استخدام الأسلحة النارية خلال التعامل مع التجمهرات غير المشروعة، ومخالفاتها تنتهك المدونة، والتشريعات ذات الصلة، والقواعد هي:

1. تُستخدم الأسلحة النارية، كخطوة نهائية، عند الضرورة، ومن أجل حماية الأرواح. (مادة 7 من المدونة)
2. وذلك بعد استنفاد الوسائل غير المؤذية كافة، والقوة الأقل فتكاً، إلا عندما تكون هذه الوسائل غير فعالة أو لا يُتوقع لها أن تحقق الأهداف المشروعة. (مادة 7 من المدونة)
3. قبل البدء باستخدام القوة أو السلاح الناري، وتحديد نوع القوة المنوي استخدامها، يتوجب الأخذ بعين الاعتبار كافة الظروف المرتبطة بالحادث، وطبيعة الجريمة التي يتعامل معها، إضافة إلى درجة الخطر الذي قد يتعرض لها الأشخاص الأبرياء المتواجدين في المكان، والحالة النفسية والبدنية والعقلية للشخص المستهدف المنوي استخدام القوة أو الأسلحة النارية ضده. (مادة 8 من المدونة)

هي الوسيلة الوحيدة بعد استنفاد كافة الوسائل الأخرى غير العنيفة ب. أن يكون استعمال القوة عند الضرورة وبشكل تدريجي يتناسب مع الهدف الذي ترغب عناصر الشرطة في تحقيقه وبالقدر اللازم لدرء الخطر 2. يتم مراعاة الإجراءات والوسائل في حالات استخدام القوة والسلاح الناري وفق ما نصت عليه القوانين النافذة، على أن يصدر الوزير التعليمات اللازمة لاستخدام القوة والسلاح الناري.

• لإيقاف مركبة عند عدم إطاعة السائق لتعليمات العسكري بالتوقف.

وأكد قرار بقانون الشرطة رقم (23) لسنة 2017 في المادة (52) على الضوابط القانونية بشأن استخدام القوة والأسلحة النارية حيث جاء النص المذكور على النحو التالي «1. لعناصر الشرطة اللجوء إلى استعمال القوة واستعمال السلاح الناري بالقدر اللازم لأداء الواجبات والمهام المشروعة في الحالات التي تجيزها التشريعات النافذة بشرط مراعاة الآتي: أ. أن تكون



### الحالات «الحصرية» التي تُستخدم فيها الأسلحة النارية في مدونة قوى الأمن الفلسطينية

1. الدفاع الشرعي عن النفس أو الآخرين ضد تهديد وشيك بالقتل أو الإصابة الخطيرة.
  2. منع ارتكاب جريمة بالغة الخطورة تطوي على تهديد خطير للحياة.
  3. في حالة تحرير الرهائن مع وجوب الالتزام «بدليل الإجراءات الخاص بعمل فرق التدخل السريع أو القوات الخاصة، الدليل الخاص بقواعد الاشتباك».
  4. إذا أبدى الشخص المطلوب القبض عليه مقاومة أو حاول التملص من القبض عليه أو الفرار الذي من شأنه تعريض حياة العسكري أو الآخرين للخطر أو تعرضهم لإصابة بالغة.
  5. إطلاق النار على المركبة لإلحاق الضرر بها بهدف إيقافها عندما يتضح بأن السائق لم ينصاع لأوامر العسكري بالتوقف، وكان يُشكل خطراً كبيراً على حياة الآخرين، أو كانت هناك شبهات قوية بارتكاب السائق أو شروعه بارتكاب جرائم على قدر عالٍ من الخطورة.
  6. وقف أو اعتراض حيوانات تُشكل خطراً على حياة أو صحة المواطنين.
  7. حالات استخدام الأسلحة النارية الواردة في الفصل السابع من قانون رقم (6) لسنة 1998 بشأن مراكز الإصلاح والتأهيل وتعديلاته.
- المصدر: مدونة قواعد استخدام القوة والأسلحة النارية من قبل منتسبي قوى الأمن الفلسطينية على الأهداف المشروعة لاستخدام الأسلحة النارية المادة (12).

# الحق في حرية التجمع السلمي في تشريعات الطوارئ

تفسيه. وقد أثارت تلك التشريعات جدلاً ونقاشاً في المجتمع الفلسطيني من جوانب عديدة تتعلق بمدى دستوريته، ومدى الحاجة لها في ظل وجود تشريعات فلسطينية عادية تنظم مختلف الجوانب الصحية والتعامل مع الأمراض الوبائية المعلن عنها كهدف لإعلان حالة الطوارئ في جميع الأراضي الفلسطينية، علاوة على إصدار قرارات بقانون خلال مرحلة الطوارئ لا تبدو ذات علاقة بالهدف المعلن في تشريعات الطوارئ؛ كالقرار بقانون الخاص بالمكافآت والرواتب والامتيازات، والقرار بقانون بتعديل قانون التقاعد العام، والقرار بقانون المتعلق بديوان الرئاسة الفلسطينية، والقرارات التي صدرت بشأن القضاء.

كما أن القرارات التي صدرت خلال الطوارئ مسّت بالحقوق والحريات الدستورية والمعايير الدولية لحقوق الإنسان في ظل الطوارئ، ومن جوانب عديدة، منها ما نصت عليه المادة (1) من القرار بقانون بشأن حالة الطوارئ على أن يتولى رئيس الدولة أو من يُخوله صلاحيات إنفاذ مرسوم الطوارئ والقوانين والقرارات والتعليمات المنبثقة عنه، وعلى تعطيل ما يلزم من أحكام القوانين لتحقيق غايات إعلان حالة الطوارئ، والحد من التجمعات داخل المدن وخارجها إلا في حدود المسموح والمعلن عنه. وحظرت المادة (3) من ذات القرار بقانون إصدار أية تصريحات أو بيانات أو إشاعة أخبار تتعلق بحالة الطوارئ - سواءً أكانت صحيحة أم خاطئة - بأي شكل كان أو عبر وسائل التواصل الاجتماعي كافة ما لم تكن مستندة إلى مصدر رسمي. وفرض القرار بقانون عقوبات جزائية على مخالفة أحكامه تصل إلى الحبس لمدة سنة وغرامات مالية.

## مَن يراقب على الأداء بموجب تشريعات الطوارئ؟

رغم غياب المجلس التشريعي الفلسطيني، كسلطة رقابية دستورية على أداء السلطة التنفيذية وتشريعات حالة الطوارئ والممارسات على الأرض، فإن تشريعات الطوارئ لم تتضمن آليات رقابية مستقلة وفعالة لضمان احترام القانون والحقوق، وعدم التعسف في تطبيقها خلال الطوارئ، وآليات شفافة لمتابعة الانتهاكات، ومحاسبة مرتكبيها، وتحقيق الانصاف.

## ما هي أبرز التشريعات التي صدرت خلال الطوارئ؟

أصدر الرئيس محمود عباس المرسوم الرئاسي رقم (1) لسنة 2020 في 5 آذار بإعلان حالة الطوارئ في جميع الأراضي الفلسطينية لمدة 30 يوماً لمواجهة خطر فيروس كورونا ومنع تفسيه، والرسوم الرئاسي رقم (3) لسنة 2020 في 3 نيسان بتمديد حالة الطوارئ 30 يوماً، ومرسوماً رئاسياً بإعلان جديد لحالة الطوارئ حتى 5 حزيران 2020 ومرسوماً رئاسياً بتاريخ 3 حزيران بتمديد حالة الطوارئ ثلاثين يوماً أخرى تبدأ من 4 حزيران 2020 لمواجهة فيروس كورونا ومنع تفسيه.

وأصدر الرئيس محمود عباس قراراً رئاسياً بتاريخ 5 نيسان 2020 بالعضو الخاص عن ما تبقى من مدة (125) محكوماً بقضايا جزائية. كما وأصدر القرار بقانون رقم (7) لسنة 2020 بشأن حالة الطوارئ، والقرار بقانون رقم (10) لسنة 2020 بشأن وقف سريان مدد التقادم والمواعيد والأجال القانونية خلال الطوارئ، والقرار بقانون رقم (11) لسنة 2020 بشأن تأجيل الحبس بقضايا التنفيذ في حالة الطوارئ، والقرار بقانون رقم (4) لسنة 2020 بشأن تعديل قانون مكافآت ورواتب أعضاء المجلس التشريعي وأعضاء الحكومة والمحافظين، والقرار بقانون (12) لسنة 2020 بشأن تعديل قانون التقاعد العام، والقرار بقانون رقم (5) لسنة 2020 بشأن ديوان الرئاسة الفلسطينية.

ومن ثم ألغى الرئيس القرار بقانون المتعلق بالمكافآت والرواتب والقرار بقانون بشأن تعديل قانون التقاعد العام بقرارين بقانون نُشرا في الجريدة الرسمية (الوقائع الفلسطينية) بتاريخ 13 أيار 2020، كما وجرى وقف نفاذ القرار بقانون المتعلق بوقف سريان مدد التقادم والمواعيد والأجال القانونية خلال الطوارئ ووقف نفاذ القرار بقانون المتعلق بتأجيل الحبس في قضايا التنفيذ في حالات الطوارئ. ولم تعلن الحكومة خطتها للتعامل مع أزمة جائحة كورونا في مختلف مستوياتها.

## ما هو الهدف من إعلان حالة الطوارئ؟

أكدت التشريعات التي صدرت خلال مرحلة الطوارئ بأنها تهدف إلى مواجهة انتشار فيروس كورونا ومنع

يعني أن التقييد الوارد في القرار بقانون لا يستند إلى أسس أو معايير موضوعية يمكن القياس عليها، وإنما يستخدم مصطلحات عامة وفضفاضة.

إن تقييد الحق في التجمع السلمي، على هذا النحو، غير متناسب، مع هدف إعلان الطوارئ المتمثل في مواجهة خطر فيروس كورونا ومنع تفشيه، ولا أدل على ذلك؛ من أنه بالرغم من عودة الحياة الطبيعية خلال الطوارئ فإن تقييد حق التجمع السلمي، وغيره من الحقوق، ما زال على حاله، بما يتجاوز معيار «الضرورة والتناسب» ويخالف كغيره من تشريعات الطوارئ أحكام المادة (111) من القانون الأساسي الفلسطيني (الدستور) التي أكدت على ما يلي «لا يجوز فرض قيود على الحقوق والحريات الأساسية إلا بالقدر الضروري لتحقيق الهدف المعلن في مرسوم إعلان حالة الطوارئ».

وبما أن الهدف من إعلان حالة الطوارئ، وتمديدها، وتجديدها، يتمثل في مواجهة خطر انتشار فيروس كورونا ومنع تفشيه، فكيف يمكن منع أو تقييد تجمع سلمي، كحق أساسي من حقوق الإنسان، في حال التزمت الجهة المنظمة بالهدف من إعلان حالة الطوارئ وتعليمات وزارة الصحة الفلسطينية بالحفاظ على المسافة المطلوبة بين المتظاهرين سلمياً والتزمت بإجراءات وأدوات الوقاية الصحية؟ وبذلك، فإن استمرار تقييد حق التجمع السلمي، على هذا النحو، مخالف للدستور.

رغم أن المادة (4) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تُدرج الحق في التجمع السلمي ضمن الحقوق التي يجوز تقييدها خلال مرحلة الطوارئ، إلا أن النص المذكور يؤكد على يكون التضييق «في أضيق الحدود» التي يتطلبها الوضع. في حين نجد أن القرار بقانون بشأن حالة الطوارئ فرض قيوداً واسعة، وعلى نحو فضفاض، طال الحق في حرية التجمع السلمي، والحق في حرية التعبير عن الرأي، بما يشمل الحقوق الرقمية، وذلك خلافاً للقانون الأساسي والمعايير الدولية.

ينبغي مراعاة المعايير الدولية، وبخاصة الفحص ثلاثي الأجزاء، في أي قيد أو ضابط يرد على الحقوق، سواء في الأحوال العادية أو في حالات الطوارئ، للحكم على صحتها وسلامتها وعدم تفرغ الحقوق من مضمونها أو تعريضها للخطر خلافاً للقانون الأساسي والمعايير الدولية، وهذا ما سنتناوله في الفصل المتعلق بالحق في التجمع السلمي في المواثيق الدولية.

هنالك ضرورة لإجراء مراجعة شاملة للتشريعات التي صدرت خلال إعلان حالة الطوارئ في فلسطين لأهمية تلك المراجعة الشاملة في الدفاع عن سيادة القانون وصيانة الحقوق والشفافية والمساءلة وتعزيز السلم الأهلي ومتطلبات الحكم الرشيد.

وقد أدى غياب المجلس التشريعي إلى غياب دوره الدستوري الوارد في الباب السابع من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل الذي ينظم أحكام حالة الطوارئ؛ وبخاصة المادة (110)<sup>4</sup> فقرة (4) والتي نصت على أنه «يحق للمجلس التشريعي أن يراجع الإجراءات والتدابير كلها أو بعضها التي اتخذت أثناء حالة الطوارئ وذلك لدى أول اجتماع عند المجلس عقب إعلان حالة الطوارئ أو في جلسة التمديد أيهما أسبق وإجراء الاستجواب اللازم بهذا الشأن».

علماً أن تمديد حالة الطوارئ بعد ثلاثين يوماً من إعلانها من قبل الرئيس بمرسوم رئاسي لمدة ثلاثين يوماً أخرى هو حق دستوري حصري للمجلس التشريعي الفلسطيني بموجب المادة (110) فقرة (2) من القانون الأساسي المعدل والتي نصت على أنه «يجوز تمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية ثلثي أعضائه».

«لا يجوز فرض قيود على الحقوق والحريات الأساسية إلا بالقدر الضروري لتحقيق الهدف المعلن في مرسوم إعلان حالة الطوارئ».



المصدر: القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، المادة (111).

إن غياب المجلس التشريعي الفلسطيني، وغياب آليات رقابية مستقلة لضمان احترام الحقوق والحريات الدستورية بموجب تشريعات الطوارئ، يُبرز أهمية تعزيز دور المؤسسات الأهلية والمؤسسة الوطنية والإعلام في الرقابة على حالة حقوق الإنسان خلال مرحلة الطوارئ، وضرورة العمل الجماعي المنظم في تعزيز سيادة القانون وصيانة الحقوق والحكم الرشيد.

## كيف تعاملت تشريعات الطوارئ مع حق التجمع السلمي؟

بالتركيز على الحق في حرية التجمع السلمي، موضوع هذه الورقة، نجد أن القرار بقانون حول الرئيس أو من يخوله الرئيس صلاحية الحد من التجمعات إلا في حدود المسموح والمعلن عنه، ولم يبين ماهية تلك الحدود، ما

4 تنص المادة (110) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل على أنه «1. عند وجود تهديد للأمن القومي بسبب حرب أو غزو أو عصيان مسلح أو حدوث كارثة طبيعية يجوز إعلان حالة الطوارئ بمرسوم من رئيس السلطة الوطنية لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً 2. يجوز تمديد حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية ثلثي أعضائه 3. يجب أن ينص مرسوم إعلان حالة الطوارئ بوضوح على الهدف والمنطقة التي يشملها والفترة الزمنية 4. يحق للمجلس التشريعي أن يراجع الإجراءات والتدابير كلها أو بعضها التي اتخذت أثناء حالة الطوارئ وذلك لدى أول اجتماع عند المجلس عقب إعلان حالة الطوارئ أو في جلسة التمديد أيهما أسبق وإجراء الاستجواب اللازم بهذا الشأن».

# الحق في حرية التجمع السلمي في المواثيق الدولية

انضمت دولة فلسطين للعديد من الاتفاقيات الدولية، ومن بينها اتفاقيات أساسية لحقوق الإنسان؛ كالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي ينص على الحق في حرية التجمع السلمي، هذا الانضمام، يُرتب على دولة فلسطين التزامات دولية، بإنفاذ تلك الاتفاقيات؛ على مستوى تشريعاتها المحلية وسياساتها وفي الممارسة العملية على الأرض.

## الفحص ثلاثي الأجزاء للحكم على صحة ضوابط الحق في التجمع السلمي

ينبغي أن يجتاز أي قيد يوضع على حرية التجمع السلمي، ثلاثة مستويات، من الفحص المتشدد، بنجاح، من أجل الحكم على صحته بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية<sup>5</sup> والمعايير الدولية ذات الصلة والممارسات الفضلى.

### الفحص الثلاثي للقيود المحلية على التجمع السلمي في المعايير الدولية:



1. أن يكون القيد الوارد على الحق في التجمع السلمي منصوصاً عليه في القانون المحلي بنص واضح ودقيق يستطيع الأفراد الحكم على تصرفاتهم من خلاله ومتفق مع القانون الدولي ولا يستخدم مصطلحات عامة وفضفاضة أو غامضة لأن من شأن تلك المصطلحات أن تُفرغ الحق من مضمونه وأن تُعرضه للخطر.

2. أن يستهدف هذا القيد، الذي اجتاز المستوى الأول من الفحص بنجاح، حماية مصلحة مشروعة ومعترف بها في القانون الدولي.

3. أن يكون القيد أو الضابط، الذي اجتاز المستويين السابقين بنجاح، ضرورياً لحماية مصلحة مشروعة في القانون. ويقع عبء إثبات تحقق المستويات الثلاث للفحص على الجهات الرسمية أو تكون أمام انتهاك للحق.

المصدر: المادة (21) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمعايير الدولية ذات الصلة.

انضمت دولة فلسطين للعديد من الاتفاقيات الدولية، ومن بينها اتفاقيات أساسية لحقوق الإنسان؛ كالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي ينص على الحق في حرية التجمع السلمي، هذا الانضمام، يُرتب على دولة فلسطين التزامات دولية، بإنفاذ تلك الاتفاقيات؛ على مستوى تشريعاتها المحلية وسياساتها وفي الممارسة العملية على الأرض.

أكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي يعد بمثابة دستور حقوق الإنسان، على الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، في ذات النص، الوارد في المادة (20) من الإعلان العالمي والذي جاء على النحو التالي «1. لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية 2. لا يجوز إرغام أحد على الانتماء إلى جمعية ما».

”يكون الحق في التجمع السلمي معترفاً به. ولا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي تُفرض طبقاً 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 وحياتهم“.



المصدر: العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية مادة (21).

”تعترف الدول الأطراف بحقوق الطفل في حرية تكوين الجمعيات وفي حرية الاجتماع السلمي“.

المصدر: اتفاقية حقوق الطفل مادة (15).

وأكدت عليه الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان في المادة (11) ونصت «لكل إنسان الحق في حرية الاجتماعات السلمية، وحرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق الاشتراك في الاتحادات التجارية لحماية مصالحه». وكذلك المادة (15) من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان «حق التجمع السلمي، بدون سلاح، هو حق معترف به. ولا يجوز فرض قيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك المفروضة طبقاً للقانون وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي...». ومنظمة الأمن والتعاون الأوروبي في وثيقة كوبنهاغن 1990 «لكل فرد

5 المادة (21) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وهي نموذج لهذا الفحص كغيرها من الحقوق الواردة في العهد الدولي المذكور.

”التجمع هو احتشاد متعمد ومؤقت في مكان خاص أو عام لغرض معين. ويشمل المظاهرات أو الاجتماعات الداخلية أو الإضرابات أو المسيرات أو الاحتشاد الجماهيري وحتى الاعتصامات. وللتجمعات نابض بالحيوية في حشد السكان وصياغة المظالم والتعبير عن المطامح، والأهم من ذلك التأثير في السياسات العامة للدول“.



المصدر: المقرر الخاص في الأمم المتحدة المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، التقرير المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة وثيقة رقم (A/HRC/20/27) فقرة (24).

وقد استند المقرر الخاص في تعريف التجمع السلمي استناداً موسعاً إلى المبادئ التوجيهية بشأن حرية التجمع السلمي الصادرة عن مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان (ODIHR) التابع لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبي (OSCE).<sup>9</sup>

## الإشعار للتجمع السلمي وتكوين الجمعيات في المعايير الدولية

لا ينبغي أن يكون الحق في حرية التجمع السلمي رهوناً بتصريح مسبق من السلطات الرسمية، بل بإشعار مسبق، كأقصى إجراء، يكون أساسه المنطقي تمكين السلطات الحكومية من تيسير ممارسة هذا الحق في حرية التجمع السلمي واتخاذ التدابير الرامية إلى صون السلامة العامة وحفظ النظام العام وحماية حقوق الآخرين وحياتهم. وينبغي أن يخضع هذا الإشعار لتقييم التناسب دون الإفراط في الإجراءات البيروقراطية. ولا ينبغي فرض تقديم الإشعار كحالة مثالية إلا لدى تنظيم اجتماعات كبرى أو اجتماعات قد تُعرقل حركة السير على الطرق.



المصدر: تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، ماينا كياي، المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة وثيقة رقم (A/HRC/20/27) فقرة رقم (28).

أكد المقرر الخاص للأمم المتحدة على أنه إذا تخلف منظمو التجمع السلمي عن تقديم الإشعار إلى السلطات

<sup>9</sup> تقرير المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، ماينا كياي، المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة وثيقة رقم (A/HRC/20/27) هامش رقم (7) في التقرير.

أرسل المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير، ديفيد كاي، مذكرة خطية للحكومة الفلسطينية في 16 آب 2017 عبّر فيها عن قلقه العميق من استخدام «مصطلحات فضفاضة» وعلى نحو مبالغ فيه في قرار بقانون الجرائم الإلكترونية، وأنه يفتقر إلى تعريفات تتسم بقدر كاف من الوضوح، ويتعارض مع الفحص ثلاثي الأجزاء<sup>6</sup>. وطالب المقرر الخاص في مذكرته الحكومة الفلسطينية بمواءمته مع التزامات دولة فلسطين بموجب الاتفاقيات الدولية.

## الممارسات الدولية الفضلى المتعلقة بالحق في حرية التجمع السلمي

أوضح المقرر الخاص في الأمم المتحدة المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، ماينا كياي، بأن الحق في حرية التجمع السلمي، والحق في حرية تكوين الجمعيات، هما وسيلة هامة لممارسة العديد من الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وأنهما يمثلان عنصرين أساسيين من عناصر الديمقراطية والتنمية<sup>7</sup>.

وشدد المقرر الخاص في العديد من تقاريره المقدمة إلى مجلس حقوق الإنسان والجمعية العامة على أهمية وضرورة إعمال «الفحص ثلاثي الأجزاء» الذي يمتاز بأنه «فحص صارم» للتحقق من صحة أي قيد يرد على حرية التجمع السلمي على المستوى المحلي -كغيره من الحقوق- وأوضح بأنه «ينبغي على الدول، لدى اعتمادها القوانين التي تنص على القيود، أن تسترشد دائماً بالمبدأ القائل بعدم إعاقة جوهر الحق من جراء تلك القيود، ويجب أن لا يتم قلب العلاقة بين الحق والقيود، بين القاعدة والاستثناء». وأن أي قيد يرد على الحق في التجمع السلمي وتكوين الجمعيات ينبغي أن يستند لنص في القانون، وأن يتم صياغته على وجه كاف من الدقة، المستندة إلى مصلحة مشروعة، وأن يكون ضرورياً في مجتمع ديمقراطي<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> أكد المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير، ديفيد كاي، في مذكرته الخطية للحكومة الفلسطينية بأن قرار بقانون الجرائم الإلكترونية من شأنه أن يفضي إلى فرض قدر هائل من الرقابة الذاتية التي تمارسها وسائل الإعلام على نفسها والأفراد على أنفسهم، ولا سيما أولئك الذين يوجهون الانتقادات للسلطة التنفيذية، وأكد المقرر الخاص للأمم المتحدة في مذكرته الخطية على ضرورة اتخاذ جميع الخطوات الضرورية لاستعراض قرار بقانون الجرائم الإلكترونية ومراجعته لضمان تماثيه مع الالتزامات التي يُرتبها القانون الدولي لحقوق الإنسان على دولة فلسطين. إن ما ورد في مذكرة المقرر الخاص، بشأن قرار بقانون الجرائم الإلكترونية، يمكن أن ينطبق على التشريعات الفلسطينية الخاصة بالتجمع السلمي والطوارئ.

<sup>7</sup> تقرير المقرر الخاص، ماينا كياي، المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة وثيقة رقم (A/HRC/20/27) في البند الثالث من التقرير السنوي المذكور، الوارد تحت عنوان: أفضل الممارسات المتعلقة بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، فقرة (12). وكذلك التقرير السنوي للمقرر الخاص، ماينا كياي، المقدم إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة وثيقة رقم (365/A/69) بند رقم (14).

<sup>8</sup> تقرير المقرر الخاص للأمم المتحدة، ماينا كياي، المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان وثيقة رقم (A/HRC/20/27) فقرة (16) وما بعدها.

يشدد المقرر الخاص للأمم المتحدة، على أنه يتوجب على أجهزة تسجيل الجمعيات أن تلتزم باتخاذ الإجراءات على الفور، وينبغي أن تحدد القوانين مهلاً زمنية قصيرة للرد على البيانات والطلبات على التوالي، وينبغي خلال هذه الفترة الافتراض بأن الجمعيات تعمل بصورة مشروعة في الممارسة، حتى يثبت خلاف ذلك، كما هو الحال في الأوروغواي على سبيل المثال<sup>12</sup>.

”حالات التأخير الكبير في إجراء التسجيل إذا نسبت إلى وزارة العدل فإنها تمثل تدخلاً في ممارسة مؤسسي الجمعيات لحقهم في حرية تكوين الجمعيات“.

المصدر: المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قضية إسماعيلوف ضد أذربيجان، شكوى رقم (04/4439).



## التجمعات العفوية والتجمعات المتزامنة والمظاهرات المضادة

أكدت المبادئ التوجيهية على أنه حيث ينص القانون المحلي على الإخطار المسبق، ينبغي أيضاً أن يتم تحديد استثناءات على الإخطار المسبق على مستوى النصوص القانونية، تتعلق بالحالات التي لا يكون فيها، الإخطار المسبق، ومدته الزمنية، إجراءً عملياً، بحيث ينطبق هذا الاستثناء في الظروف التي يستحيل فيها التمسك بالمهلة الزمنية المحددة قانوناً. وينبغي على الدولة تيسير أي تجمع عفوي وحمائته دائماً طالما جرى هذا التجمع بالطرق السلمية<sup>13</sup>.

هذا النوع من التجمعات العفوية، غير وارد في قانون الاجتماعات العامة الفلسطينية، لكنه يمارس على أرض الواقع، بما يتطلب إجراء تعديلات على القانون تضمن الحق في التجمعات السلمية العفوية التي يستحيل معها انتظار (48) ساعة التي يتطلبها الإشعار، وتحميه بقانون الاجتماعات العامة. كي لا يبقى هذا الحق مرهوناً بالاجتهادات في الممارسات العملية.

وأكدت المبادئ التوجيهية، على التجمعات المتزامنة، في حال تلقي أكثر من إشعار بعقد تجمعات سلمية في مواعيد زمنية متزامنة، في ذات المكان والزمان. وهنا، ينبغي على السلطات المختصة العمل على تسهيل التمتع بهذا الحق على أفضل وجه ممكن. إن منع التجمع السلمي على أساس أنه من المقرر أن يجرى في نفس

المختصة، لا ينبغي أن يُحل التجمع السلمي تلقائياً، ولا ينبغي أن تُفرض على المنظمين عقوبات جنائية أو عقوبات إدارية مألها دفع الغرامات أو السجن، وينطبق ذلك على وجه الخصوص في حالات التجمعات العفوية عندما يعجز المنظمون عن الامتثال لشروط الإشعار أو عندما لا يوجد أي شخص منظم للاجتماع أو لا يمكن تحديده هويته<sup>10</sup>.

”لا يفقد الفرد حقه في التجمع السلمي نتيجة لأعمال عنف متفرقة أو أفعال أخرى مُستحقة للعقاب يرتكبها أشخاص آخرون أثناء المظاهرة إذا ظل الفرد المعني مُسالماً في نواياه أو سلوكه“.



المصدر: القرار الصادر عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قضية زيلبيرغ ضد مولدوفا، شكوى رقم (00/61821).

”في سياق الظروف الخاصة عندما يمكن تبرير رد فوري على حدث سياسي في شكل مظاهرة، يعتبر قرار حل التجمع السلمي الناتج عن ذلك بحجة عدم توجيه الإشعار المسبق اللازم فقط دون ظهور أي سلوك غير قانوني في صفوف المشاركين في التجمع قيماً غير متناسب يُفرض على حرية التجمع السلمي“.

المصدر: القرار الصادر عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قضية بوكنا ضد هنغاريا، شكوى رقم (04/25691).

يساوي المقرر الخاص للأمم المتحدة بين الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات بشأن في الاكتفاء بالإشعار لممارستهما، لاعتبارات عديدة، من بينها الارتباط الوثيق بين هاذين الحقين الأساسيين من حقوق الإنسان، ويؤكد بأن الإجراء المتمثل في «الإشعار» أفضل امتثال للقانون الدولي لحقوق الإنسان من إجراء التصريح المسبق الذي يتطلب الحصول على موافقة السلطات الرسمية لإنشاء الجمعيات ككيان قانوني، وينبغي على الدول تنفيذ الإجراء المتعلق بالإشعار، وتمنح الجمعيات الشخصية القانونية، تلقائياً، حالما يُخطر المؤسسون للجمعيات السلطات الرسمية بإنشائها. وفي معظم البلدان يُقدم هذا الإشعار بشكل بيان مكتوب يتضمن عدداً من عناصر المعلومات المحددة في القانون، إلا أن هذا الأمر لا يُعد شرطاً مسبقاً لوجود الجمعيات بل هو بالأحرى بيان تسجل السلطات بموجبه إنشاء الجمعية المذكورة<sup>11</sup>.

12 تقرير المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، ماينا كيبي، المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة وثيقة رقم (A/HRC/20/27) فقرة رقم (60).

13 المبادئ التوجيهية بشأن حرية التجمع السلمي الصادرة عن مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان (ODIHR) التابع لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبي (OSCE) فيما يتعلق بالتجمعات العفوية، قضايا إجرائية، بند (4.2).

10 تقرير المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، ماينا كيبي، المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة وثيقة رقم (A/HRC/20/27) فقرة رقم (28).

11 تقرير المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، ماينا كيبي، المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة وثيقة رقم (A/HRC/20/27) فقرة رقم (58).

## الحق في الانتصاف الفعّال والمحاسبة على انتهاك الحق في التجمع السلمي

”من واجب الدول أن تضع آليات ميسرة وفعّالة لتقديم الشكاوى قادرة على إجراء تحقيق مستقل وفوري وشامل في الادعاءات المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان أو التعدي عليها بهدف محاسبة مرتكبي تلك الانتهاكات“.



المصدر: تقرير المقرر الخاص في الأمم المتحدة المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، ماينا كيبي، المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة وثيقة رقم (A/HRC/20/27) فقرة (77).

وفقاً للمقرر الخاص، فإن هذا الأمر لا يستلزم فقط ضمان وضع حد للانتهاك، بل يستوجب ضمان عدم تكراره. ويتوجب إيلاء عناية خاصة للأفراد والمجموعات المعرضة للخطر الناجم عن ممارسة الحق في حرية التجمع السلمي دون أي تمييز. وينطبق ذلك على فئات من بينها القصر والشعوب الأصلية والأشخاص ذوي الإعاقة والأشخاص المنتمين إلى مجموعات الأقليات أو مجموعات أخرى معرضة للخطر، ومن ضمنهم ضحايا التمييز على أساس الهوية الجنسية، وكذلك غير المواطنين، بما يشمل عديمي الجنسية أو اللاجئيين أو المهاجرين، والجمعيات بما يشمل الجمعيات غير المسجلة رسمياً.<sup>16</sup>

ويُدرج المقرر الخاص، في عداد أفضل الممارسات، التشريعات التي تنص على فرض عقوبات جنائية وتأديبية على الأشخاص الذين يتدخلون في التجمعات السلمية أو يشتتونها بوسائل عنيفة كما هو الحال في تشريعات إسبانيا وإستونيا والبرتغال وبلغاريا وبوركينا فاسو وجمهورية مولدوفا وصربيا وقيرغيزستان وكوبا وكوت ديفوار وكولومبيا واليابان.<sup>17</sup>

16 أشار المقرر الخاص للأمم المتحدة، ماينا كيبي، في تقريره إلى قرار مجلس حقوق الإنسان رقم (21/15) الذي أكد على حق كل شخص في حرية التجمع السلمي، وأنه يتوجب قراءة هذا الحق مقروناً بالمادة (2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية «تتمتع كل دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها، دون أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي السياسي أو غير السياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب».

17 تقرير المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، ماينا كيبي، المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة وثيقة رقم (A/HRC/20/27) فقرة رقم (78).

المكان والزمان تجمع سلمي آخر يشكل استجابة غير متناسبة وبخاصة إذا كان هناك مجال لاستيعاب أكثر من تجمع سلمي في ذات المكان وبشكل مقبول.<sup>14</sup>

يتطلب مبدأ عدم التمييز، أن لا تخضع التجمعات السلمية، المقامة في ظروف مماثلة، لإجراءات تمييزية أو تقييدية غير متناسبة. هذا النوع من التجمعات المتزامنة، غير وارد في قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني، ويتطلب مراجعة تشريعية للقانون، مع التذكير بأنه يمكن إيراد ضوابط على «المدة والمسار» فقط في قانون الاجتماعات العامة على ألا تتجاوز الضوابط، الحدود الواردة في القانون، وتكفل حماية هذا الحق، وتكون لأغراض تنظيمية تتعلق بحركة المرور وفق القانون.

وأكدت المبادئ التوجيهية، على التظاهرات المضادة، وهي شكل خاص من أشكال التجمعات السلمية، المقامة في نفس الوقت، عندما يرغب المشاركون في التعبير عن عدم موافقتهم على الآراء التي يُعرب عنها التجمع المضاد. ولا يعني حق المحتجين في التجمع السلمي إلغاء التجمع المضاد المخالف للرأي، وإنما يستوجب حماية جميع الآراء على قدم المساواة ودون تمييز. وينبغي على الجميع احترام حقوق غيرهم في التعبير عن آرائهم مثلهم. ينبغي التشديد على واجب الدولة في حماية وتسهيل مجرى كل تجمع سلمي، كي يعبر الجميع عن آرائهم بحرية، وتوفير العناصر اللازمة من الأمن لحماية وتسهيل مجريات هذه التجمعات المتزامنة، إلى أقصى درجة ممكنة، وعلى مقربة «الرؤية والصوت» من بعضهم البعض. هذا الشكل الخاص من التجمعات السلمية، غير وارد في قانون الاجتماعات العامة الفلسطيني، ويتطلب مراجعة تشريعية للقانون.<sup>15</sup>

”إن قيام الجهات الرسمية أو أجهزة الأمن بزرع عناصر مثلاً داخل التجمعات السلمية



أو على شكل تجمعات مضادة من أجل التضييق على المتظاهرين السلميين أو تشتيتهم أو فض التجمع يشكل انتهاكاً للتشريعات الفلسطينية والمواثيق الدولية وجريمة في القانون الأساسي وقانون الاجتماعات العامة وقانون العقوبات وقانون مكافحة الفساد“.

المصدر: القانون الأساسي (المواد 26، 32) وقانون الاجتماعات العامة (مادة 6) وقانون العقوبات (مادة 182) وقانون مكافحة الفساد (مادة 1) والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (مادة 21).

14 المبادئ التوجيهية بشأن حرية التجمع السلمي الصادرة عن مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان (ODIHR) التابع لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبي (OSCE) فيما يتعلق بالتجمعات العفوية، قضايا إجرائية، بند (4.3).

15 المبادئ التوجيهية بشأن حرية التجمع السلمي الصادرة عن مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان (ODIHR) التابع لمنظمة الأمن والتعاون الأوروبي (OSCE) فيما يتعلق بالتجمعات العفوية، قضايا إجرائية، بند (4.4).

وشدد المقرر الخاص على أهمية دور وسائل الإعلام، كرقيب عام، على السلطات، وتغطية انتهاكات الحق في حرية التجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات، وعلى أهمية نقل المعلومات والأفكار حول القضايا المتعلقة بالصالح العام، وحق الرأي العام في الحصول على المعلومات، وأهمية وجود قانون يكفل الحق في الحصول على المعلومات ويعزز دور وسائل الإعلام. وحث المقرر الخاص، وسائل الإعلام، على تقديم تقارير وتحقيقات استقصائية بشأن المسؤوليات عن انتهاكات الحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، من أجل تعزيز الشفافية والمساءلة والانتصاف الفعال، وشدد المقرر الخاص على أهمية وصول وسائل الإعلام المحترفة، بأكبر قدر ممكن، من أجل تغطية التجمعات وأية عمليات حفظ أمن ذات صلة<sup>19</sup>.

ويؤكد المقرر الخاص، على وجوب أن يشمل الحق في الانتصاف الفعال من جراء انتهاك الحق في حرية التجمع السلمي، الحق في تقديم الطعون القضائية أمام محاكم مستقلة، على أية إجراءات أو قيود تتجاوز الاتفاقيات والمعايير الدولية والتشريعات المحلية التي ينبغي موازمتها مع المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، وعلى الحق في العدالة الناجزة، وعلى أهمية تعزيز الخيار الأولي للمراجعة الإدارية أمام الجهات المختصة وفق المعايير الدولية، كونه يخفف الأعباء عن المحاكم، ويساهم في بناء علاقة بناءة بين السلطات الرسمية والجمهور، وإذا فشلت مثل هذه المراجعة في الإنصاف ينبغي أن تكون هناك مراجعة قضائية أمام محاكم مستقلة للإنصاف وأن تكون هناك آلية تضمن استئناف تلك القرارات أمام قضاء مستقل<sup>18</sup>.

”إن مبررات تقييد الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، متماثلة إلى حد كبير، على الصعيد المحلي في تجارب الدول؛ ومن أوجه التماثل القول بأن منظمات المجتمع المدني التي تنتقد أداء السلطات الرسمية وسياساتها بما في ذلك عن طريق المظاهرات تمثل تهديداً للأمن القومي والنظام العام، واستخدام مفهوم سيادة الدولة مبرراً للتقييد، والقول إن المنظمات غير الحكومية تفتقر إلى المساءلة، والارتياح من دوافعها ومصالحها على الصعيدين المحلي والدولي، وتقييد سبل وصولها إلى الموارد المالية، وتلك المبررات تستهدف تهميش دور المجتمع المدني على نحو متعدد الأطراف“.



المصدر: التقرير السنوي للمقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، ماينا كياي، المقدم إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة وثيقة رقم (A/69/365) فقرة رقم (9).

19 تقرير المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، ماينا كياي، المقدم إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة وثيقة رقم (A/69/365) فقرة رقم (28). وكذلك تقرير المقرر الخاص للأمم المتحدة، ماينا كياي، المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة وثيقة رقم (A/HRC/20/27) فقرة رقم (28).

18 تقرير المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، ماينا كياي، المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة وثيقة رقم (A/HRC/20/27) الفقرات رقم (42) و (61) و (84/هـ). وكذلك تقرير المقرر الخاص، ماينا كياي، المقدم إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة وثيقة رقم (A/69/365) فقرة رقم (3/أ/90).

وتعزيزه سواء على المستوى التشريعي أو السياساتي أو القضائي أو في الممارسة العملية.

3. مراجعة التشريعات التي صدرت منذ إعلان حالة الطوارئ، ومدى ارتباطها بالهدف من إعلان الطوارئ المتمثل في مواجهة فيروس كورونا ومنع تفشيه، ومدى انسجام تشريعات الطوارئ مع القانون الأساسي المعدل (الدستور) والمواثيق الدولية والممارسات الفضلى، وتأثيرها على الحقوق الدستورية وحالة حقوق الإنسان في الممارسة وعلى الحكم الرشيد.

4. العمل على ترميم النظام السياسي، في ظل استمرار غياب المجلس التشريعي، لأهمية دوره الدستوري في المجال التشريعي وفي الرقابة على أداء السلطة التنفيذية ومنظومة الحقوق، وإصلاح وتوحيد منظومة العدالة وتعزيز العدالة الناجزة.

### توصيات إلى دولة فلسطين

1. إجراء تعديلات تشريعية على قانون الاجتماعات العامة، واللائحة التنفيذية لقانون الاجتماعات العامة، ومرسوم تكريس الوحدة الوطنية ومنع التحريض، ومدونة قواعد استخدام القوة والأسلحة النارية من قبل منتسبي قوى الأمن الفلسطينية، وضمان مواءمتها وانسجامها مع القانون الأساسي المعدل والاتفاقيات والمعايير الدولية لحقوق الإنسان والممارسات الفضلى.

2. مراجعة القرار بقانون بشأن حالة الطوارئ بما يضمن حماية الحقوق والحريات الدستورية وعدم مخالفة أحكام القانون الأساسي المعدل والتشريعات الفلسطينية ذات الصلة والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان والممارسات الفضلى.

3. تعزيز آليات الرقابة والمساءلة على انتهاكات الحق في حرية التجمع السلمي وتعزيز نظام العدالة الجنائية ومتطلبات العدالة الناجزة، وضمان المساءلة والمحاسبة على انتهاكات الحق في التجمع السلمي وتعزيز سبل الإنصاف الفعّالة.

4. العمل على إقرار قانون عقوبات عصري وموحد لأهميته في مجال السياسة الجنائية

جاءت الورقة القانونية، في الشكل والمضمون، أقرب إلى الدليل المرجعي الإرشادي، واستخدمت في الإطار المنهجي أسلوب الأسئلة والإجابات، للتعقّق في قراءة التشريعات الفلسطينية التي نظمت الحق في حرية التجمع السلمي وفي ضوء الممارسات العملية في التعامل مع هذا الحق الطبيعي والأساسي، مع عرض مُركّز للحق في حرية التجمع السلمي في المواثيق الدولية والممارسات الفضلى بما يُسهّل عملية مواءمتها وإنفاذها وبخاصة في التشريعات المحلية، وأبرزت إلى جانب الحصيلة الهامة التي نتجت عن المقابلات التي جرت بهذا الخصوص؛ عدداً من النتائج الرئيسية التي يمكن استخلاصها بالحصيلة النهائية، إلى جانب توصيات مقترحة مقدمة إلى دولة فلسطين وتوصيات خاصة بالملكفين بإنفاذ القوانين وكذلك المجتمع المدني.

### النتائج الرئيسية

1. أهمية بلورة فهم مشترك وموحد للحق في حرية التجمع السلمي في ضوء التشريعات الفلسطينية والمواثيق الدولية والممارسات الفضلى، باعتباره حق أساسي حيوي من حقوق الإنسان، بالغ الأهمية في كفالة وتعزيز مشاركة الفلسطينيين في الحياة السياسية أفراداً وجماعات، ومرتبطة ارتباطاً لا يقبل التجزئة بمنظومة حقوق الإنسان، ودوره محوريّ في تعزيز قاعدة الحوار بين الفلسطينيين على قاعدة احترام التعددية والتسامح والانفتاح ومتطلبات التنمية والحكم الرشيد.

2. رغم انضمام دولة فلسطين للعديد من الاتفاقيات الدولية، وبخاصة الاتفاقيات الأساسية لحقوق الإنسان، والتزاماتها الدولية بمواءمة وإنفاذ تلك الاتفاقيات محلياً، إلا أن منظومة التشريعات التي تنظم الحق في حرية التجمع السلمي ما زالت قديمة وتتعارض في عدد من الجوانب مع القانون الأساسي المعدل (الدستور) والمواثيق الدولية والممارسات الفضلى، ولا تساهم من جوانب أخرى منها في خلق بيئة ملائمة لصيانة وتعزيز الحق في حرية التجمع السلمي، بما يُبرز أهمية الفهم الدقيق والمُشترك، للفحص ثلاثي الأجزاء، في المواثيق الدولية والممارسات الفضلى، للحكم على صحة أي قيد أو ضابط يرد على هذا الحق بهدف حمايته

الفضلى، والعمل على ربطها بالحوافز خلال مسار الخدمة في قوى الأمن الفلسطينية.

## توصيات إلى مؤسسات المجتمع المدني

1. تعزيز الجماعي من قبل المؤسسات والائتلافات والشبكات في المجتمع المدني، والعمل على قاعدة بيانات مشتركة ومُصنفة بشأن انتهاكات حقوق الإنسان، وانتهاك الحق في حرية التجمع السلمي على وجه الخصوص لأهمية هذا الحق في المشاركة وصناعة القرار، وفي الرقابة المجتمعية على الأداء العام، وفي عملية التحول الديمقراطي واحترام الحقوق وحكم القانون.

2. العمل على ضمان انسجام التشريعات التي تنظم الحق في حرية التجمع السلمي، والتشريعات التي صدرت منذ إعلان حالة الطوارئ، مع القانون الأساسي والاتفاقيات والمعايير الدولية لحقوق الإنسان والممارسات الفضلى، وفي الممارسة.

3. تعزيز دور وسائل الإعلام، والتعليم القانوني والبحث الأكاديمي، في مجال الحق في حرية التجمع السلمي، بالشراكة مع المؤسسات الحقوقية، وتشكيل فريق متخصص لتعزيز نشر الثقافة الحقوقية في هذا المجال، وتوثيق انتهاكات الحق في حرية التجمع السلمي، والعمل على المساءلة على انتهاكات هذا الحق ومحاسبة مرتكبيها وتحقيق سبل الإنصاف للضحايا.

ومكافحة الجريمة وحماية الحقوق وتعزيز السلم الأهلي، والتعامل مع التجمهرات غير المشروعة بما يتواءم مع الاتفاقيات والمعايير الدولية والممارسات الفضلى.

5. الاهتمام بالتدريبات النوعية وبناء القدرات لدى الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين في مجال الحق في حرية التجمع السلمي في التشريعات المحلية والمواثيق الدولية، وإنفاذ حماية التجمعات السلمية والتعامل مع التجمهرات غير المشروعة وأعمال الشغب بالشرطة الفلسطينية كونها الجهاز المختص قانوناً بذلك وفق التشريعات الفلسطينية والممارسات الفضلى.

## توصيات إلى المكلفين بإنفاذ القوانين

1. الاهتمام برفع الوعي في مجال الحق في حرية التجمع السلمي وصوره في الممارسة العملية، وكيفية التعامل مع التجمهر غير المشروع وأعمال الشغب، ومعايير استخدام القوة والحالات الحصرية لاستخدام الأسلحة النارية، والاهتمام بالتدريب وبناء القدرات في مجال التشريعات الفلسطينية والاتفاقيات والمعايير الدولية والممارسات الفضلى على هذا الصعيد.

2. الاهتمام بمدونات السلوك للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين وتطويرها وترجمتها في الممارسة العملية بما ينسجم ويلتزم بالمواثيق الدولية والممارسات



