



تعليق على مشروع القانون المقدم من مجلس الوزراء بشأن حماية الحق في التظاهر السلمي في الأماكن العامة
(نسخة مقدمة بتاريخ 18 فبراير 2013)

أولاً: غياب القواعد المحددة التي على أساسها يتم تفريق المظاهرة أو استخدام القوة:

- جواز تفريق المظاهرة بناء على أفعال مبهمه تخضع لتفسيرات وزارة الداخلية

المادة 14 أتاحت لقوات الشرطة بالزي الرسمي تفريق المظاهرة، وذلك بناءً على قرار من وزير الداخلية أو مدير الأمن إذا خالف المتظاهرين الضوابط المتفق عليها بين الشرطة ونظمي المظاهرة (بند 1).

إذا صدر من المتظاهرين أي فعل يخالف نص المادة 4 من مشروع القانون، والتي أوردت قيوداً على ممارسة حق التظاهر بأن لا يخل بالأمن أو النظام العام، أو تعطيل مصالح المواطنين، أو قطع الطرق أو المواصلات، أو تعطيل حركة المرور، أو الاعتداء على الأشخاص والممتلكات أو حرية العمل، أو تهديد جدي لأي مما تقدم (بند 2).

كما أتاحت المادة لوزير الداخلية ولمدير الأمن أن يطلب من رئيس المحكمة الابتدائية المختصة ندب من يراه لإثبات حالة المظاهرة قبل فضها (الفقرة الثانية من المادة 14).

أستند (البند 2 من المادة 14) على مخالفة المتظاهرين للمادة 4 كسبب لتفريق المظاهرة، وهي المادة التي ورد فيها تعبيرات فضفاضة تُجيز تفريق المظاهرة إذا ظهر من المتظاهرين أي فعل يعرض الأمن العام للخطر، والخطورة في المادة 14 هذا أنها تركت قرار تفريق المظاهرة لوزارة الداخلية، لتحديد ما إذا كانت الأفعال تُعرض الأمن العام للخطر أم لا، وأتاحت فقط لوزارة الداخلية اللجوء -بناءً على ما تراه هي- لرئيس المحكمة في ندب من يراه الأخير لإثبات حالة المظاهرة قبل فضها.

كما أن إتاحة حق تفريق المظاهرة إذا كان من شأنها تعطيل حركة المرور أمر لا يعقل في حد ذاته، حيث أنه لا يُتوقع في المظاهرات الكبيرة ألا تعطل حركة المرور، كما أن القانون اشترط تقديم إخطار قبل القيام بمظاهرة، والفكرة من عملية الإخطار هنا أنها تتيح فرصة للسلطات في توجيه مسارات المرور بعيداً عن أماكن التظاهر.

كما أنه يجب أن ينظر إلى حق المواطنين في التظاهر إلى كونه حق يمارسه المواطنون في الطرقات العامة وهو لا ينفصل عن حق المواطنين في استخدام المساحات والميادين العامة كمثل حق السير أو قيادة السيارات في تلك الأماكن، فلا يمكن أن تفرض قيود على ممارسة المواطنين لحقوقهم لمجرد أنها ستعطل حركة المرور¹.

- مشروع القانون يتيح لقوات الأمن استخدام القوة دون ضوابط واضحة أو وجود آلية لمحاسبتهم

كذا لم يضع مشروع القانون قيوداً على استخدام قوات الأمن للقوة عند تفريق المظاهرة ففي **المادة 15** نص مشروع القانون على أنه "**يراعى**) أن يكون تفريق المظاهرات في الحالات المبينة بالمادة السابقة وفق الترتيب التالي :

1. توجيه إنذارات شفوية مسموعة بفض المظاهرة من قائد الشرطة الميداني الذي يتولى أمر التعامل معها.
2. استخدام خرطوم المياه .
3. استخدام الغاز المسيل للدموع.
4. استخدام الهروات. "

ويلاحظ من هذه المادة أن بأنها لم تضع قيوداً واضحاً سواء على التدرج في استخدام القوة الواردة في هذه المادة أو في استخدام الأعيرة النارية والرصاص الحي، حيث أنها استخدمت كلمة **(يراعى)** أي أنه أمر غير إلزامي، وأكد على ذلك **المادة 16** رتب استثناءً لحدود استخدام القوة في ذلك حينما أجاز لرجال الشرطة استخدام القوة بأكثر مما ورد في **المادة 15** في الحالات الواردة في قانون العقوبات وقانون هيئة الشرطة، ولعل هذا الاستثناء أظهر عدم جدية الضوابط المنصوص عليها في **المادة 15**.

تكمن المشكلة **المادة 16** في إحالتها لقانون هيئة الشرطة، فعلى سبيل المثال افترق الأخير إلى أي ضوابط جدية ومحكمة لاستخدام السلاح حيث نصت المادة 102 من قانون الشرطة رقم 109 لسنة 1971 "لرجل الشرطة استعمال القوة بالقدر اللازم لأداء واجبه إذا كانت هي الوسيلة الوحيدة لأداء هذا الواجب.

ويقتصر استعمال السلاح على الأحوال الآتية: ثالثاً: لفض التجمهر أو التظاهر الذي يحدث من خمسة أشخاص على الأقل إذا عرض الأمن العام للخطر وذلك بعد إنذار المتجمهرين بالتفرق ويصدر أمر استعمال السلاح في هذه الحالة من رئيس تجب طاعته. ويراعى في جميع الأحوال الثلاثة السابقة أن يكون إطلاق النار هو الوسيلة الوحيدة لتحقيق الأغراض السالفة، ويبدأ رجل الشرطة بالإنذار بأنه سيطلق النار ثم يلجأ بعد ذلك إلى إطلاق النار، ويحدد وزير الداخلية بقرار منه الإجراءات التي تتبع في جميع الحالات وكيفية توجيه الإنذار وإطلاق النار".

وخالفت المادة 102 من قانون هيئة الشرطة المعايير الدولية في استخدام القوة والأسلحة النارية من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون، حيث يستلزم استخدام القوة من قبل رجال الشرطة مراعاة ما تضمنته مدونة قواعد سلوك موظفي إنفاذ القانون، والتي أوجبت على الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون ممارسة الضوابط طبقاً لمبدئي الضرورة والتناسب عند استعمال القوة، اللذان يحظرا أي استعمال للقوة يتجاوز ما تقتضيه الأهداف المعقولة.² كما أن استعمال القوة القاتلة -بما في ذلك استعمال الأسلحة النارية- يقتضي أقصى درجات الضبط. وهذا ما أرسنه المبادئ الأساسية بشأن استخدام القوة واستعمال الأسلحة النارية من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين بأنه "لا يجوز لموظف إنفاذ القانون استخدام السلاح الناري ضد الأشخاص، إلا في حالة الدفاع عن النفس أو

²مدونة قواعد سلوك موظفي إنفاذ القانون، المادة 3، قرار الجمعية العامة 34/169، (17 ديسمبر/كانون الأول 1979).

عن الآخرين ضد تهديد وشيك بالموت أو الإصابة الخطيرة [أو لمنع جريمة عنيفة]..ويقتصر استخدامها عند عدم كفاية الوسائل الأقل تطرفاً لتحقيق هذه الأهداف".³

المادتان 15، 16 من مشروع القانون يُلاحظ عليهما أيضاً الغياب التام لذكر أي آلية لمحاسبة كل من يرتكب أي نوع من التجاوزات ضد المتظاهرين من قبل رجال الشرطة. كما أنه في التطبيق العملي سنجد غياب تام لهيئة ديمقراطية ومستقلة تقوم بمتابعة التجاوزات فنذكر جميعاً أنه منذ ثورة 25 يناير لم تحاسب قوات الأمن على أية انتهاكات أو استخدام مفرط للقوة أثناء الثورة أو بعدها. كما أنه وفقاً للمعايير الدولية لحرية التجمع السلمي فيجب أن تكون الشرطة مدربة تدريباً جيداً على التعامل مع المظاهرات،⁴ وهو الأمر غير المتوافر على أرض الواقع.

ثانياً: قيود على إجراءات وأماكن تنظيم المظاهرات

- **قيود على إجراءات تنظيم المظاهرات**

نظم مشروع القانون في مادته الخامسة عملية تنظيم المظاهرة، حيث أنه أوجب توجيه إخطار إلى قسم أو مركز الشرطة المزمع بدء المظاهرة في دائرته، وذلك قبل موعدها بثلاثة أيام على الأقل وأجاز مشروع القانون أن يسلم الإخطار باليد بموجب إيصال أو بإعلان على يد محضر أو بكتاب موصي عليه بعلم الوصول.⁵ كما أفرد في المادة السادسة المعلومات الواجب أن يتضمنها الإخطار.

يُلاحظ أن القانون قد اشترط الإخطار كوسيلة لتنظيم المظاهرة على أن يقدم الإخطار قبل موعدها بثلاثة أيام، ونُلاحظ أن مشروع القانون قد جانب المعايير الدولية والممارسات الجيدة في هذا الصدد، حيث أنه من المتعارف عليه دولياً -حتى في الدول التي تأخذ بنظام الإخطار المسبق- وجود استثناء على شرط الإخطار لما يعرف بالمظاهرات العفوية، وهي التي تحدث بسبب تجمع غير

3 المبادئ الأساسية المتعلقة باستعمال القوة والأسلحة النارية من قبل موظفي إنفاذ القانون - الصادرة عن الأمم المتحدة 1990 - المادة 9.

4 أنظر الفقرة صفحة 20 فقرة 84 بند (H) من تقرير المقرر الخاص المعني بحرية التجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات بالأمم المتحدة، مرجع سبق ذكره.

5 المادة 5 من المشروع.

مرتب له مسبقاً نتيجة حدث مفاجئ،⁶ ومن ضمن التشريعات التي نصت على المظاهرات أو التجمعات العفوية، القانون البريطاني⁷، وقد ورد هذا الاستثناء صراحةً في "إرشادات للحق في التجمع السلمي"⁸ الصادر عن منظمة الأمن والتعاون الأوروبي⁹.

- قيود على تحديد أماكن المظاهرات:

من ضمن الأمور التي استحدثتها مشروع القانون هو أن يقوم المحافظ المختص بقرار منه بتحديد حرماً معيناً لا يجوز للمتظاهرين تجاوزه ولا يزيد عن 200 متر إذا كانت المظاهرة أمام أي من المنشآت العامة وعلى النحو الذي يحدده المحافظ.¹⁰ كما حظر القانون على المتظاهرين إقامة منصات للخطابة أو إذاعة أو إقامة خيام أو غيرها بغرض الإقامة فيها أمام تلك المواقع¹¹.

أن وجود مثل هذه المادة يدل على قصور شديد في فهم الغرض من المظاهرة، ويعكس محاولات الدولة ومؤسساتها لعزل نفسها عن المتظاهرين ومطالبهم فبتطبيق مثل هذا النص على أرض الواقع في مصر سيكون مستحيلًا عمليًا، حيث أن المنشآت العامة ومنها المجالس التشريعية والقصور الرئاسية لا يوجد مساحات كافية من الخلاء أمامها، مما يحقق قاعدة أن تكون التظاهرة على مرأى ومسمع من الجمهور المستهدف و هو أحد أهم أهداف أي مظاهرة¹²، فإذا كان الجمهور المستهدف من إحدى المظاهرات هم أعضاء مجلس الشعب، فبتطبيق هذا الشرط سيكون مكان المظاهرة -تقريبًا- ميدان التحرير، مما قد يُفقد المظاهرة معناها لعدم تواصلها مع الجمهور المستهدف منها. كما أن مشروع القانون أستخدم لفظ واسع وهو "المنشآت العامة"، ليشمل بذلك كل المنشآت الحكومية بداية من مراكز الشباب نهاية بالقصور الرئاسية.

6 يمكن اعتبار المظاهرات المنددة بالحرب على العراق في عام 2003، والتي اتخذت من ميدان التحرير مكانًا لها من المظاهرات العفوية.

7 قانون النظام العام، 1986، § 11(6)، c. 64، (المملكة المتحدة، 1986).

8 إرشادات للحق في التجمع السلمي" دليل صادر عن مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان - منظمة الأمن والتعاون الأوروبي، وارسو، بولندا، صفحة 15. <http://www.osce.org/odihr/24523>

9 أشار السيد المقرر الخاص "ماياني كايي" المقرر الخاص المعني بالحق في التجمع السلمي وتكوين الجمعيات بالأمم المتحدة، بالرجوع إلى هذا الدليل على أنه الأكثر تقدمًا لاحتوائه على أكبر قدر ممكن من الممارسات الجيدة، وذلك في الإشارة إليه في تقريره النوعي الأول الصادر في 21 مايو 2011 وتم استعراضه في الجلسة العشرين بمجلس حقوق الإنسان، صفحة 7 هامش رقم 7، النسخة الإنجليزية.

10 المادة 9 من مشروع القانون.

11 المادة 10 من مشروع القانون.

12 إرشادات للحق في التجمع السلمي" دليل صادر عن مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان - منظمة الأمن والتعاون الأوروبي، وارسو، بولندا، صفحة 15.

ثالثاً/ الأفعال المحظورة في القانون:

ففي المادة 13 قد بالغ واضعو مشروع القانون في الأفعال المحظور على المتظاهرين الإتيان بها، فعلى سبيل المثال ساوى المشروع بين حمل أسلحة أو ذخائر أو مفرقات أثناء المظاهرة، وبين تجاوز حرم المظاهرة أو نصب الخيام داخل الأماكن المبينة في المادة 9، أو ارتداء أقمعة أو أغطية تخفي ملامح الوجه. وهو الأمر غير المنطقي من وجهة نظرنا خصوصاً وأن مشروع القانون قد رتب عقوبات سالبة للحرية (المادة 17 فقرة 2) وهي الحبس الذي لا يقل عن أسبوع و/أو غرامة لا تقل عن 20,000 ولا تزيد عن 50,000.

نجد هنا أن مشروع القانون عاقب بالحبس على مجرد ارتداء أقمعة تخفي معالم الوجه وهو ما نعتبره قيداً على الحريات الشخصية للمتظاهرين حيث يعتبر تدخل في تحديد ملابسهم التي سينظفون بها، وهو أيضاً أسلوب قد يلجأ إليه بعض المتظاهرين أثناء تنظيمهم مظاهرة ضد صاحب عمل خوفاً من ترصدهم وفصلهم تعسفاً لاحقاً.