مجلة الناقد للدراسات السياسية | المجلد: 05 / العـدد: 02 (2021)، ص 528-544

المبادئ العامة لحرية التجمع السلمي والقيود المفروضة عليها: حق التجمع والتظاهر السلمي في العراق أنموذجا

General principles of freedom of peaceful assembly and restrictions thereon: The right to peaceful assembly and demonstration in Iraq as a model

رملي مخلوف

جامعة جيلالي بونعامة- خميس مليانة (الجزائر)، 4makhlouf@gmail.com

مخبر الأمن القومي الجزائري "الرهانات والتحديات"

تاريخ الاستلام: 2021/08/10 تاريخ القبول: 2021/09/13 تاريخ النشر: 2021/10/29

ملخص:

تعكس معظم الدساتير الوطنية والقوانين الأساسية وجهة نظر الاتفاقيات الدولية في مجال إرساء حرية التجمع والتظاهر السلمي إلى جانب حرية التعبير وحرية تكوين الجمعيات باعتباره حق رئيسي في القانون الدولي لحقوق الإنسان، حيث تسعى إلى تنظيم وممارسة هذا الحق في إطار قانوني، وهو ما أشار إليه المشرع العراقي في مختلف الدساتير العراقية بما يتماشى وصميم أي نظام ديمقراطي فعال.

تسعى هذه المقالة إلى تناول المبادئ العامة لتنظيم حرية التجمع السلمي وأهم القيود الواردة عليها، مع محاولة تطوير دراسة تحليلية للقوانين العراقية في مجال تنظيم هذا الحق وإدراجه فيما تفرضه أحكام المواثيق الدولية المختلفة المتعلقة بحقوق الإنسان.

كلمات مفتاحية: حقوق الإنسان، حرية التعبير، التجمع السلمي، القيود، الدستور العراقي.

Abstract:

Most national constitutions and fundamental laws reflect the view of international conventions in the area of establishing freedom of peaceful assembly and demonstration as well as freedom of expression and freedom of association as a fundamental right in international human rights law, because they seek to organize and exercise this right within a legal framework, to which the Iraqi legislator referred in The various Iraqi constitutions are at the heart of any effective democratic system .

This article seeks to address the general principles of regulating freedom of peaceful assembly and the most important restrictions contained therein, with an attempt to develop an analytical study of Iraqi laws in the field of regulation of this right, and to include it in what is imposed by the provisions of various international covenants relating to human rights.

Keywords: Human rights, Freedom of expression, Peaceful assembly, Restrictions, Iraqi constitution.

المؤلف المرسل: رملي مخلوف، **الإيميل**: 4makhlouf@gmail.com

مقدمة:

حظيت حرية التجمع في العالم العربي باهتمام كبير في السنوات الأخيرة، ففي منطقة الشرق الأوسط ودول جنوب وشرق البحر الأبيض المتوسط، ومن المغرب إلى تركيا، خرج المواطنون إلى الشوارع للتظاهر على سياسات اعتبروها ظالمة، أو للاحتفال بتغيير حصل، أو نظام رحل.

لا جدال في أن حقهم هذا يعد من صميم الديمقراطية الحقة، نظراً لارتباطه بباقي الحقوق الأساسية الأخرى للديمقراطية كالتعددية، وحرية التعبير وحرية الرأي، فهو حق منصوص عليه في عدة وثائق دولية تخص قضايا حقوق الإنسان، كما أنه حق مكفول في وثيقة كوبنهاغن لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا لسنة 1990.

وإذ كان الحق في التجمع والتظاهر أحد أهم الحقوق والحريات العامة اللصيقة بالإنسان، والمرتبط ارتباطًا لا يقبل فصلًا ولو جزئيا عن حرية التعبير والرأي، بل يعد الحق في التجمع العام أهم حلقة من حلقات ممارسة حرية الرأي والتعبير خصوصا بعد ما أقرته مختلف المواثيق الدولية، فإن معظم النصوص الوطنية تعتبر ممارسة التجمع خطراً سياسياً وأمنياً يجب الحد منه، لأنه قد يؤدي بالمساس بالاستقرار الوطني. وهذا ما يجعل عدة أحكام قانونية تجيز نهج اعتبار التجمع والتظاهر خطرا، وتُخضع المتظاهرين السلميين إلى إجراءات قضائية وممارسات تعسفية إدارية مختلفة.

إن حرية التجمع والتظاهر السلمي يتم تنظيمها من خلال قوانين البلدان الداخلية وتشريعاتها الأساسية، وهذا ما قام به المشرع العراقي الذي كفل الحق في التجمع مع تنظيمه بقيود وضمانات حتى لا يؤدي بالمساس بالوحدة الوطنية للعراق.

ولكن التشريعات القانونية النافذة في العراق والمنظمة لحق التجمع والتظاهر السلمي، لا تزال تعاني من قصور في جوانب عديدة، بالرغم من أن الدولة العراقية كفلت في أحكام المادة 38 من دستورها النافذ لسنة 2005 حرية الاجتماع والتظاهر السلمي بما لا يخل بالنظام العام والآداب العامة.

فهل يمكن القول بأن المشرع العراقي استطاع أن يعكس وجهة نظر الاتفاقيات الدولية في مجال إرساء حرية التجمع والتظاهر السلمي على الصعيدين القانوني والواقعي؟

بناء على ما سبق، تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على قضية حرية التجمع من منظور قانوني من أجل إبراز الممارسات الاجتماعية المشكلة للديمقراطية في العراق، وإظهار جوانب القصور في

الأحكام القانونية وتنفيذها خصوصا في ظل تصاعد موجات الحركات الاجتماعية في الوطن العربي وما تشهده الاحتجاجات المطالبة بالانفصال في هذه الدولة.

تنقسم الدراسة إلى قسمين رئيسيين. يتناول القسم الأول المبادئ العامة لحرية التجمع السلمي من حيث مضمونها وأساسها القانوني وضوابط ممارستها. ويتناول القسم الثاني التنظيم الدستوري العراقي للحق في التجمع والتظاهر السلمي وكذا حق استخدام القوة حماية للنظام والأمن العام.

أولا: المبادئ العامة لحرية التجمع السلمي

يرتبط الحق في حرية التجمع السلمي بالحق في تحدي وجهات النظر السائدة في المجتمع، لتقديم الأفكار والآراء البديلة، ولتعزيز مصالح ووجهات نظر الأقليات والقطاعات المهمشة من المجتمع، وإتاحة الفرصة للأفراد للتعبير عن وجهات نظرهم وآرائهم في الأماكن العامة، بغض النظر عن سلطتهم أو ثروته أو وضعهم.[1]

1. التعريف بحرية التجمع السلمي

التجمع السلمي أو ما يطلق عليها حرية الاجتماع والتظاهر السلمي هو حق من حقوق الإنسان الأساسية الذي يتمتع بأساس راسخ في القانون الدولي لحقوق الإنسان، حيث أقرها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948،[2] ثم العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لعام 1966،[3] وأعيد تأكيده من قبل الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في وثيقة كوبنهاغن عام 1990،[4] حيث يشكل الحق في التجمع والتظاهر والاعتصام أو الحشد أو الخروج في مسيرة أو الاحتجاج جانبًا هاما في جميع المجتمعات الديمقراطية.

ومن المعلوم أن حرية التجمع والتظاهر السلمي تعد أجلى صور التعبير عن الرأي وممارسة حرية الفكر على أرض الواقع، إذ يتم ذلك باجتماع الأفراد في مكان معين قد يكون هذا التجمع بشكل عفوي أو منظم ومتفق عليه مسبقاً لكي يعبروا عن توجهاتهم وآرائهم، غالبا ما تكون الدوافع وراء هذا التجمع سياسية أو اقتصادية أو حتى ثقافية (دينية). كما يكون هذا التجمع في الأصل سلميا.[5] ويمكن اعتبار التجمع سلمياً إذا أعرب منظموه عن نواياهم السلمية وخلو مجريات التجمع من العنف. وينبغي فهم المصطلح "سلمي" بأنه يشمل السلوك الذي يمكن أن يزعج أو يسيء للآخرين، أو حتى السلوك الذي يعيق أو يعرقل بشكل مؤقت نشاطات الأطراف.[6]

هناك جانب من الفقه من عرف التظاهر بأنه: "اجتماع عدة أشخاص في الطريق أو محل للتعبير عن إرادة جماعية أو مشاعر مشتركة، أيا كانت دوافع هذه المشاعر سياسية، اجتماعية، اقتصادية أو دينية عن طريق الهتافات أو الصياح أو الإشارات أو غيرها".[7]

ومنهم من عرفه بأنه: "اجتماع عدة أشخاص في الطريق العام أو الميادين العامة للتعبير عن إرادة جماعية أو مشاعر مشتركة فان كان هذا الاجتماع ثابتا سمي تجمعا، وان كان متنقلا سمي موكبا".[8]

معظم الفقهاء يتجهون إلى اعتبار التظاهر نوع من الحرية التي تجسد حق الإنسان في حرية الاجتماع والتجمع السلمي، لأن التظاهر لا يتم إلا عن طريق تجمع الأفراد، لذلك فهو صورة من صور الاجتماع والتجمع السلمي. ولهذا فإن التظاهر والتجمع والاجتماع لهم نفس المبنى والمعنى.[9]

فحرية التجمع أو التظاهر إذن هو الوجود المتعمد والوقتي لعدة أشخاص في مكان عام لغرض تعبيري مشترك.[10]

كما تعني حرية التجمع أو التظاهر السلمي ببساطة قدرة المواطنين على الالتقاء بشكل جماعي لغرض عقد اجتماعات عامة، أو مسيرات أو اعتصامات سلمية، بهدف تبادل الرأي وبلورة المواقف تجاه قضايا مختلفة، قد تكون اجتماعية أو سياسية أو ثقافية، كما تنظم أحيانا ليمارسوا ضغطاً على السلطة التنفيذيَّة بهدف رفض قرارات أو تحقيق مطالب.

ويتجه أغلبية الباحثين في تعريفهم للتجمع أو التظاهر السلمي أن يمتاز بخاصيتين هما: عمومية المكان، وتوقيت الممارسة، إذ يجب أن يحصل التظاهر في مكان عام أو محل عام، أو طريق عام، وكذلك يجب أن يكون مؤقتاً، أي تحدد ممارسته بوقت معين ومحدد.[11]

ما يمكن قوله إذن، أن حرية التجمع والتظاهر السلمي هي حق أساسي من حقوق الإنسان التي يمكن أن يتمتع بها ويمارسها الأفراد والجماعات والجمعيات غير المسجلة والكيانات القانونية والهيئات الاعتبارية. تخدم التجمعات أغراضا كثيرة، بما في ذلك التعبير عن الآراء المتنوعة التي لا تحظى بالشعبية أو آراء الأقليات. فيمكن للحق في حرية التجمع السلمي أن يلعب دورا هاما في الحفاظ على الثقافة وتنميتها، كما هو الحال بالنسبة للأقليات وهوياتهم الثقافية. إذن حماية حرية التجمع السلمي أمر جوهري لبناء مجتمع متسامح متعدد المعتقدات المختلفة والممارسات والسياسات المتواجدة ضمن المجتمع الواحد.[12]

2. الأساس القانوني لحق التجمع السلمي

تعد كل من حرية تكوين جمعيات وحرية التجمع السلمي والتظاهر من الحقوق الأساسية التي نص عليهما الإعلان العالمي لحقوق الإنسان،[13] والاتفاقيات الدولية، وكذا قرار مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة الصادر في سبتمبر 2012. حيث تنص في هذا الصدد المادة (21) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أنه: "يكون الحق في التجمع السلمي معترفا به".[14]

إن لحرية التجمع السلمي والتظاهر أهمية سياسية نظراً لارتباطهما الوثيق بممارسة المواطنة في المجتمعات الديمقراطية. حيث يشكل الحق في التجمع السلمي أحد أكثر الوسائل فاعلية للعرض العلني للأفكار والمقترحات المتعلقة بالوقائع الاجتماعية، إضافة إلى الدفاع عن المصالح العامة والمحددة. فالاجتماعات والمظاهرات هما التعبير العام والجماعي عن حرية التعبير التي تمارسها الهيئات الرسمية أو الجماعات المؤقتة.

وتمثل حرية التجمع السلمي والتظاهر أيضاً السبيل لممارسة مبادئ الديمقراطية التشاركية. فمشاركة المواطن إذن لا تنتهي بالانتخابات، بل تستمر عملية المتابعة والمشاركة للشؤون العامة، وهي من الوسائل النادرة المتوفرة للكثير من المواطنين والجماعات الاجتماعية للتعبير علناً عن أفكارها ومطالبها في الفترة بين مواعيد الانتخابات.[15] على أن يستبعد من مفهوم التجمع السلمي أي تجمع ينطوي على استخدام القوة بأي شكل من الأشكال، أو الأحداث التي تخطط لاستخدام القوة أو تهدد باستخدام القوة من الناس أو تحرض على استخدام القوة.

جاءت المادة (20) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 تعرف هذا الحق بقولها: "كل شخص الحق في حرية التجمع السلمي والاجتماع"، كما نصت المادة (21) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966 على هذا الحق بقولها "يجب الاعتراف بالحق في التجمع السلمي، ولا يجوز أن توضع قيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك القيود التي تُفرض طبقا للقانون والتي تكون ضرورية في مجتمع ديمقراطي لصالح الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم".

لم يقتصر الأساس القانوني الدولي لهذا الحق على الاتفاقيات الدولية العامة، وإنما انصرف أيضا إلى الاتفاقيات الدولية الإقليمية، ففي هذا الصدد، نصت الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات

الأساسية لعام 1950، في مادتها (11) بأنه: "لكل شخص الحق في حرية الاجتماع السلمي، وحرية تكوين الجمعيات، بما فيه الحق في إنشاء نقابات مع الآخرين، والانضمام إليها لحماية مصالحه.

لا يجوز وضع قيود على ممارسة هذه الحقوق غير تلك المنصوص عليها في القانون والتي تشكل تدابير ضرورية في المجتمع الديمقراطي، لصالح الأمن العام أو حماية النظام أو الصحة أو الآداب العامة أو لحماية حقوق الغير وحرياته، ولا تحول هذه المادة دون فرض قيود على ممارسة هذه الحقوق من أفراد القوات المسلحة أو الشرطة أو موظفي الإدارة العامة".[16]

أيضا المادة (15) من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام 1969 تنص على: "حق التجمع السلمي بدون سلاح هو حق معترف به، ولا يجوز فرض قيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك المفروضة طبقا للقانون والتي تشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي لصالح الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو لحماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم".[17]

الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب في المادة (11) منه، أيضا نص على حرمة حرية التجمهر بلغة متطابقة جدا مع العهد الدولي والاتفاقية الأوروبي.[18]

بالمقابل، نصت المادة (12) من اتفاقية حقوق الإنسان والحريات الأساسية التابعة لرابطة الدول المستقلة لعام 1991 بقولها: "لكل إنسان الحق في حرية التجمع السلمية وحرية الاجتماع مع آخرين، بما في ذلك الحق في تشكيل النقابات المهنية لحماية مصالحه والانضمام إليها".[19]

كما نصت المادة (5/أ) من إعلان الأمم المتحدة الخاص بحق ومسؤولية الأفراد والمجموعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان المعترف بها عالميا لعام 1998 على أنه: "لغرض تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، يكون لكل شخص الحق، بمفرده وبالاشتراك مع غيره، على الصعيدين الوطني والدولي الاجتماع أو التجمع سلميًا، ...".[20]

عموماً، نلاحظ أن الاتفاقيات الدولية المعنية بحقوق الإنسان قد أولت عناية فائقة لحرية التعبير بشكل عام، التي من صورها الحق في الاجتماع أو التظاهر، وهناك توافق بينهما بخصوص تقييد ممارسة الحقوق كحماية النظام العام والسكينة العامة وحريات الآخرين. علاوة على ذلك، كل المواثيق الدولية أيضًا تضع شرطًا على حرية التجمهر ألا وهو سلمية التجمهر أو التظاهر.

3. القيود المفروضة على حرية التجمع السلمي

على الرغم من أن حرية التجمع السلمي هي إحدى الحريات الأساسية، فإنه يمكن تقييد ممارستها بطريقة مشروعة استنادا إلى عدة أسباب، ومنها التهديدات التي يتعرض لها الأمن القومي أو السلامة العامة والنظام العام أو حقوق وحريات الآخرين هي المسؤولية الأساسية للدولة أن تضع آليات وإجراءات مناسبة لضمان الاستمتاع العملي بالحرية وعدم خضوعها للإجراءات البيروقراطية المفرطة على وجه الخصوص. فلا بد على الدولة السعي دائمًا لتسهيل وحماية التجمعات العامة في الموقع المفضل لمنظميها وينبغي أيضا أن تكفل الدولة عدم إعاقة الجهود المبذولة لنشر المعلومات للترويج للتجمعات القادمة.[21]

إن الحق في الحياة والتجمع السلمي وعدم استخدام القوة المميتة إلا بشكل استثنائي محمي بموجب المادة (6) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي تنص على أنه: "لا يجوز حرمان أحد من حرياته تعسفاً وأن هذا الحق يحميه القانون".[22]

فالمادة (6) من العهد تفرض واجبا إيجابيا على الدولة لحماية الحياة، وهو ما يشمل التزاماً بحماية الحياة من جميع التهديدات المتوقعة بشكل معقول، بما في ذلك التهديدات المنبثقة عن الأفراد أو الكيانات الخاصة.

الأصل أن الحق التجمعات السلمية يحمي الناس في الأماكن التي يتاح للعامة الوصول إليها بهدف تعبيري مشترك. والاعتراف بهذا الحق يفرض التزاما مقابلاً على الدولة بالتعامل مع ممارسة الحق وما يترتب عليه من آثار على مستوى معين من التكيف. إذ يتطلب هذا الامتناع عن التدخل غير المبرر وتسهيل مثل هذه التجمعات وتمكينها، عند الاقتضاء.[23]

فلا يشكل التجمع السلمي إذن حقاً مطلقاً، ويمكن تقييده في بعض الحالات. كما قد تفرض القيود عندما يقرر القانون ذلك، وتكون "ضرورية" في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم.[24]

عندما تفرض القيود على حرية التجمع السلمي، عادة ما يتم تسليط الضوء على هذه الإجراءات لما لها من تأثير على عدد كبير من الأشخاص في الوقت ذاته، وغالبًا ما يتم ذكرها على نطاق واسع في وسائل الإعلام. كما أنها قد تثير استجابة فورية وعلنية، الأمر الذي قد يؤدي إلى دائرة متصاعدة من

الاحتجاج والقمع والعنف، كما يوفر الوضوح الشديد لحرية التجمع السلمي فرصا لمراقبة درجة احترام الدولة لهذا الحق ولتوثيق أي تعديات على الحق في حرية التجمع السلمي وحقوق المرتبطة به.[25]

في بعض الأحيان، قد يكون من الضروري والمعقول بالنسبة للسلطات فرض قيود على التجمعات السلمية، في هذا الإطار، تنص المادة (2/11) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان الظروف التي يجوز فيها تقييد التجمعات على النحو التالي: "يجب ألا تخضع ممارسة هذه الحقوق لقيود أخرى غير تلك القيود المحددة في القانون حسبما تقتضيه الضرورة في مجتمع ديمقراطي لصالح: الأمن القومي والسلامة العامة، أو منع الفوضى أو الجريمة، أو حماية الصحة أو الآداب العامة، أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم".

تهديد عناصر النظام العام هو السبب الأكثر ذكرا لحظر أو فرض قيود واسعة على التجمعات ولكن، على النحو المشار إليه أعلاه، ينبغي أن يكون التركيز على النوايا المعلنة من المنظمين بدلاً من مجرد احتمال الفوضى، وتظل المسؤولية تقع على عاتق السلطات للحفاظ على النظام وتسهيل التجمعات العامة. وبالتالي، من المتوقع من السلطات وضع التدابير المناسبة لتمكين انعقاد التجمعات السلمية، بدلاً من استخدام إمكانية حدوث فوضى لتقييد أو حظر التجمعات.

مع ذلك، قد تفرض القيود بصورة مشروعة على أحد التجمعات في شكل من أشكال التنظيم المعقول للوقت والمكان والطريقة، أي من خلال فرض بعض القيود على شكل التجمع ووقته ومكانه. لكن كلما كان ذلك ممكنا، ينبغي ألا تفرض هذه القيود في أعقاب حوار أو تشاور مع المنظمين، وينبغي توفير وقت أو مكان بديل بدلاً من فرض حظر كامل على التجمع.

ثانيا: التنظيم التشريعي العراقي لحق التجمع والتظاهر السلمي

برهنت التجارب السياسية أن مختلف نظم العالم الديمقراطية الراسخة كانت أكثر النظم حراكا وثورانا في بدايات نهجها الديمقراطي، حيث شهدت فرنسا على سبيل المثال العديد من الثورات المتتابعة (1789، 1830، 1848، 1871)، وعلى الشاكلة نفسها ترسخت الديمقراطية في أمريكا وبريطانيا وإسبانيا وأغلب الديمقراطيات الغربية، وقد استطاعت تلك الأنظمة الحرص على الحفاظ على مكتسبات الثورة والتوسيع من مجال الحريات السياسية، مع تأكيدها على مبادئ حقوق الإنسان.[26]

وعلى ذكر حالات الثوران والاحتجاجات، فإن العديد من شعوب المنطقة العربية ومنها الشعب العراقي، حاولت إقامة ثورات واحتجاجات على شاكلة النظم الغربية وبذلك القدر، من خلال معارضتها السياسية لتغيير الوضع القائم فيها.

1. الضمانات الدستورية لحق التجمع والتظاهر السلمي

يعد الحق في الاجتماع أحد أهم الحقوق والحريات العامة اللصيقة بالإنسان، والمرتبط ارتباطًا لا يقبل فصلًا ولو جزئيّا عن حرية التعبير عن الرأي، بل يعد الحق في الاجتماعات العامة أهم حلقة من حلقات ممارسة حرية الرأي والتعبير. فعقد الاجتماع هو وسيلة من وسائل ممارسة هذه الحرية الأم، التي لا يجوز فصلها عن أدواتها ووسائل مباشرتها وإلا فقدت مضمونها ومغزاها.[27]

حرية الاجتماع هي جزء أو مظهر من مظاهر حرية الرأي، فهذه الحرية يمكن التعبير عنها بعقد الاجتماعات والندوات واللقاءات، كما أنه يمكن التعبير عن حرية الرأي بمظاهر أخرى مثل المظاهرات السلمية، التي تعد أحد أهم وسائل التعبير عن الرأي من خلال ممارسة إحدى صور الحق في التجمع.

وإن كانت الاتفاقيات الدولية المعنية بحقوق الإنسان قد أقرت لحرية التعبير بشكل عام، التي من صورها الحق في الاجتماع أو التظاهر عناية فائقة، سواء بإيرادها في نصوص صريحة، أو بالإحالة إلى نصوص أخرى أو تضمينها، وكذلك إرساء مختلف محاكم حقوق الإنسان العديد من المبادئ المتعلقة بكيفية ممارسة تلك الحقوق وكيفية حمايتها، أو كيفية تنظيمها من خلال قوانين البلدان الداخلية. فإن كل الدساتير العراقيَّة المتعاقبة هي الأخرى قد أشارت إلى حرية الاجتماع كحق من حقوق الإنسان الأساسية، ولكنها نصت عليها بصياغة متباينة، كما اشترطت أنْ تكون تلك الحرية في حدود القانون.

لحرية التجمع والتظاهر في العراق تنظيم قانوني ورد في الوثائق الدستورية المتعاقبة، ويضمن التنظيم القانوني الوطني المعمول به في العراق الحق في الحياة، الحق في الحرية، سلامة الأشخاص، كذلك الحق في حرية التعبير والتجمع السلمي، والذي يتطلب من الحكومة ليس فقط السماح بعقد التجمعات فحسب، بل بالتمكين من الاحتجاج السلمي، مع اتخاذ كافة تدابير الحماية للمتظاهرين.

وخلافا للنظم الدستورية العربية، تبنى المشرع الدستوري العراقي الأسلوب الذي تبناه الدستور الأمريكي في تقرير الحقوق والحريات العامة في نصوص وردت في صلب الوثيقة الدستورية مما أصبغ عليها قوة مساوية لقوة النصوص الدستورية الأخرى.

في هذا الصدد، أقر دستور 1925 حرية الاجتماع ضمن القانون في المادة (12) منه. وهذا القانون الذي أوكلت إليه مهمة تنظيم حرية الاجتماع هو قانون الاجتماعات العموميَّة العثماني الصادر

عام 1909، الذي سمح في المادة الأولى منه إلى أن حرية عقد الاجتماعات العموميَّة ومن دون رخصة بشرط خلوها من السلاح وكذا مراعاتها للأحكام الواردة في القانون.[28]

أشار دستور 1958 إلى ضمان حرية الاعتقاد والتعبير وتنظم بقانون، على الرغم من عدم الإشارة إلى حرية التظاهر بشكل مباشر.[29] ليتم تنظيم هذا الحق بموجب قانون الاجتماعات العامة والتظاهرات رقم (115) لسنة 1959، الذي نص على عدم جواز قيام الأفراد بعقد اجتماع عام أو القيام بتظاهرة من دون الحصول على إجازة سابقة من السلطة الإدارية المختصة.

أيضا تضمن دستور 1964 نصاً صريحاً بخصوص حق الاجتماع، إذ أشار بوضوح إلى أنه: "للعراقيين حق الاجتماع في هدوء غير حاملين سلاحاً، ومن دون الحاجة إلى إخطار مسبق، والاجتماعات العامة والمواكب والتجمعات مباحة في حدود القانون".[30]

بعدها، أورد دستور 1970 مصطلح التظاهر بشكل واضح، على أن القيام بهذا الحق لا يمكن أن يتم بموافقة السلطة القائمة.[31]

بعد احتلال العراق العام 2003، حاولت سلطة الائتلاف المؤقتة معالجة حرية الاجتماع والتظاهر السلمي، فأصدرت الأمر رقم (19) لسنة 2003 تحت عنوان (حرية التجمع).[32]

بصدور دستور جمهورية العراق 2005، تم النص صراحة على حق التظاهر السلمي، وأحيل أمر تنظيمه بموجب قانون تصدره السلطة التشريعية. وقد اشترط المشرع الدستوري على السلطة التشريعية ألا يتعارض سَنها للقانون مع مبادئ الديمقراطية، أو مع الحقوق والحريات الواردة فيه إلا بنص.

في العام 2014، تم عرض مشروع القانون على مجلس النواب العراقي وتمت قراءته قراءة أولى، ولكنه لم يشرع إلا مؤخراً.[33]

على العموم، كفل دستور العراق لسنة 2005 (النافذ) حرية الاجتماع والتظاهر السلمي وتنظيمه بمقتضى قانون، حيث نصت المادة (38) من دستور 2005 على أنه: تكفل الدولة وبما لا يخل بالنظام العام والآداب:

أولا: حرية التعبير عن الرأي بكل الوسائل.

ثانيا: حرية الصحافة والطباعة والإعلان والإعلام والنشر.

ثالثا: حرية الاجتماع والتظاهر السلمي وتنظم بقانون".

إذن، الأساس الدستوري في نص هذه المادة يكفل حق التظاهر السلمي وحرية الاجتماع والتعبير عن الرأي بمختلف الطرق وشتى السبل شريطة عدم الإخلال بعناصر النظام العام والسكينة العامة على أنْ يتم تنظيم هذا التكفل بقانون.[34]

كذلك تطرق قانون تنظيم المظاهرات في إقليم كردستان العراق رقم (11) لسنة 2010 حق التجمع والتظاهر السلمي،[35] حيث عرف هذا الحق في الفقرة الثالثة من المادة الأولى بأنه: "جمع منظم أو شبه منظم من الناس يسير بشكل سلمي في الميادين والشوارع والأماكن العامة لوقت معين يهدف إلى خلق رأي عام موحد لتحقيق غرض معين وتشمل (التجمع العام لغرض التظاهر، الإضراب، الاعتصام)".[36]

وقد عالج المشرع في إقليم كردستان نظام الإجازة الذي يسمح لوزير الداخلية في الإقليم سلطة منح ترخيص للتظاهر أو رفضه،[37] كما

على العموم، تمت الإشارة الضمنية مما سبق ذكره في مجال الإقرار بحق التجمع والتظاهر السلمي إلى منظمات المجتمع المدني، المتضمنة مختلف الأحزاب والنقابات والجمعيات والاتحادات والمؤسسات الأهلية، ومدى فاعليتها في هذا الجانب. ففي هذا الصدد، تنص المادة (1/39) على هذا الحق بقولها: حرية تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية، أو الانضمام إليها مكفولة، وينظم ذلك بقانون".[38]

ولكن مواد الدستور والتشريعات العادية هي في جوهرها تشريعات مقيدة للحريات، حيث تترك للسلطة التنفيذية وأجهزتها الإدارية مناخا مناسبا للتدخل في تنظيم هذه الجمعيات والأحزاب ومختلف منظمات المجتمع المدني، حيث تسمح بإهدار حقها في التجمع والتظاهر بالرغم من أنها حقوق مدسترة.

ويعزى هذا الإهدار إلى طبيعة نظام الحكم العراقي (السابق)، وإلى طبيعة المرحلة السياسية الراهنة التي يمر بها البلد. كما يعزى هذا الأمر إلى أن ممارسة حق التجمع والتظاهر عادة ما يأخذ شكل عنيف وغير سلمي وهو ما يوفر للسلطة التنفيذية حجج التدخل في نشاطات وأعمال الجمعيات والمنظمات المختلفة التي تتعارض واتجاهات تلك السلطة وأهدافها.[39]

2. الإطار القانوني العراقي المنظم لاستخدام القوة

يحمي الدستور العراقي الحق في الحياة والأمن والحرية، ويحظر بالمقابل جميع أشكال التمييز على أساس الجنس والأمور الأخرى، فضلاً عن حظر التعذيب النفسي والبدني والمعاملة اللاإنسانية. كما يحمي

الدستور الحق في حرية التعبير والتجمع والتظاهر السلمي وتكوين الجمعيات والاتصال، بما في ذلك الاتصالات الإلكترونية، إضافة إلى أنه يكفل الحق في التعليم.

من هذا المنطلق، يصرح الدستور لقوات الأمن الداخلي في العراق استخدام القوة بموجب قانون واجبات رجل الشرطة في مكافحة الجريمة الصادر سنة 1980، والذي يسمح بموجبه باستخدام القوة، بما في ذلك "بأمر من وزير الداخلية بهدف إخماد الاضطرابات التي من شأنها تهديد النظام والأمن العام.[40]

كما يجيز القانون استخدام الأسلحة النارية – حتى لو أدى ذلك إلى القتل العمد– لمنع الاختطاف أو الحرق المتعمد أو مقاومة إلقاء القبض على مجرم مدان بجريمة معاقب عليها بالإعدام أو بالسجن المؤبد أو هروبه أو احتلال أو تدمير مواقع "تتمركز فيها قوى الأمن الداخلي" أو تدمير أو احتلال المعدات أو الممتلكات التي تكون الشرطة مسؤولة عن الحفاظ عليها أو تعريض حياة الأشخاص في تلك الأماكن إلى الخطر الجسيم، أو التخريب المتعمد للمرافق العامة طبقا للمادة (03) من قانون واجبات رجل الشرطة.[41]

العراق دولة طرف في جميع المعاهدات الدولية الرئيسية لحقوق الإنسان تقريباً، بما في ذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة والاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة واتفاقية حقوق الطفل.

فالقانون الدولي لحقوق الإنسان بمختلف معاهداته واتفاقياته لا يسمح باستخدام القوة من قبل جهات إنفاذ القانون إلا إذا كان يخدم غرضا مشروعا، وذلك بعد أن يتم اتخاذ جميع التدابير الوقائية والاحترازية الممكنة، عندما يكون هنالك ضرورة قصوى، وأن تتناسب مع خطورة الحالة، أخذين بنظر الاعتبار الخطر والأذى الذي من الممكن أن يلحق بالآخرين والغرض المراد تحقيقه من ذلك.[42]

دستور العراق لسنة 2005 تأثر بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في جملة أمور، الحق في الحياة والحق في الحرية والأمن الشخصي، بما في ذلك الحق في عدم التعرض للاعتقال أو الاحتجاز التعسفي، والحق في عدم التعرض للتعذيب أو المعاملة القاسية أو اللاإنسانية أو المعاملة أو العقوبة المهينة. كما تأثر الدستور العراقي بنصوص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي كرست عدداً من الحريات الأساسية، بما في ذلك التجمع السلمي والتعبير عن الرأي.[43]

ومع ذلك، يمكن تقييد حرية التجمع على أساس النظام العام عند وجود خطر على الأشخاص أو الممتلكات. وينص القانون العراقي على أنه إذا قيّمت السلطات الوضع ووجدت أسباباً وجيهة للاعتقاد بأن اضطرابات في النظام العام قد تحدث، وتعرض للخطر الأشخاص أو الممتلكات، فيجوز للسلطات إذن حظر التجمع أو المظاهرة أو اقتراح تعديل التاريخ، والمكان، أو المسار.[44]

قد يتحمل المنظمين المسؤولية عن المحافظة على حسن النظام في المظاهرات، خصوصا عند تسبب المشاركين في أضرار مادية لأطراف أخرى إذا لم يتجنب المنظمون ذلك من خلال جميع الوسائل المعقولة التي لديهم.[45]

وتحميل المنظمين واجب الحفاظ على النظام يمكن أن يؤدي إلى عدم وضوح حدود أحد الواجبات الأساسية للدولة وفق القانون الدولي لحقوق الإنسان، وهو حماية الممارسة السلمية لهذه الحرية من خلال حفظ أمن التجمع بشكل ملائم، وخاصة إذا وقعت حوادث لم يكن ممكناً للمنظمين توقعها.

إذن، وفقاً للإطار القانوني، فإن من الممكن أن يتحمل منظمو التجمعات السلمية عبئاً ثقيلاً جداً، لأنهم قد يحملون المسؤولية في حال تحول التجمع السلمي إلى فوضى عامة، أو نتيجة قيام مشاركين بأعمال تخريبية، أو نتيجة أعمال غير متوافقة مع شروط إقامة التجمع يقوم بها أفراد غير مشاركين أو محرضون وهم الذين لا يمكن تمييزهم عن البقية دائماً.[46]

إن التنظيم القانوني لحرية التجمع السلمي مسألة معقدة، فمن الضروري الأخذ في الاعتبار مجموعة واسعة من القضايا، سواء الإجرائية أو الموضوعية، وذلك لتيسير أفضل للتمتع بهذه الحرية. إذ ينبغي للسلطات الوطنية عند تنظيم قوانين حرية التجمع السلمي أو عند وضع النظام الخاص بحرية التجمع، أن تصاغ التشريعات بصورة جيدة بالنسبة مسألة التصرف الممنوحة للسلطات وكذا بالنسبة لمسألة التشاور مع الأفراد والجماعات بما في ذلك المنظمات المحلية لحقوق الإنسان.

خاتمة:

توصلنا في خاتمة هذه المقالة إلى أن حرية التجمع السلمي اعتبرت حقاً أساسياً من حقوق الإنسان التي يمكن أن يتمتع بها ويمارسها الأفراد والجماعات ومختلف منظمات المجتمع المدني من جمعيات وكيانات قانونية وهيئات اعتبارية. وقد تم الاعتراف بأن هذا الحق يعد أحد أسس الديمقراطية الفعالة ذلك أن حرية

التجمع السلمي تقوم بتسهيل الحوار داخل المجتمع المدني وما بين المجتمع المدني وبين القيادات السياسية والحكومة، كما تساعد على ضمان حصول جميع الناس في المجتمع على الفرصة للتعبير عن آرائهم المشتركة مع الآخرين عن طريق المشاركة تلك التجمعات السلمية.

على هذا النحو، حرص المؤسس العراقي في دستور 2005 (النافذ) على أن يفرض على السلطتين التشريعية والتنفيذية القيود التي ارتآها كفيلة بصون الحقوق والحريات العامة، وفي صدارتنا حرية الاجتماع والتظاهر السلمي، كي لا تقتحم أي من هاتين السلطتين المنطقة التي تحميها الحقوق أو الحريات.

غير أن الواقع العملي والذي شخصته العديد من المنظمات الدولية المعنية بحقوق الإنسان يشير إلى وجود انتهاكات واسعة لهذا الحق. وهذا بسبب أنه لا يوجد تشريع عراقي لتنظيم ممارسة التظاهر السلمي وإنّما يتم العمل بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة "المنحلة" وهي سلطة أنشئت بعد احتلال العراق سنة 2003، وهو لا يتلاءم مع تكوين المجتمع العراقي؛ الأمر الذي يدفعنا إلى القول أن هناك شبه فراغ تشريعي في تنظيم ممارسة التظاهر السلمي.

الهوامش:

1- دليل بشأن مراقبة حرية التجمع السلمي، مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان للنشر، منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، بولندا، ص 7.

2- المادة (20) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المعتمد بموجب قرار الجمعية العامة رقم 217 ألف (د-3) المؤرخ في 10 ديسمبر 1948.

3- تنص المادة (21) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على أنْ: "يكون الحق في التجمع السلمي معترفاً به ولا يجوز أنْ يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي تفرض طبقاً للقانون، وتشكل تدابير ضروريَّة في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة، أو النظام العام، أو حماية الصحة العامة، أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم".

4- جاء في وثيقة عام 1990، لاجتماع كوبنهاغن لمؤتمر البعد الإنساني لمؤتمر الأمن التعاون الأوروبي ما يلي: "لكل فرد الحق في التجمع السلمي والتظاهر. أية قيود قد تفرض على ممارسة هذه الحقوق يجب أن تشرع بموجب القانون وبما يتفق مع المعايير الدولية".

5- غفران الزهيري، حرية التظاهر في القانون العراقي، نشر يوم 16-10-2019، شوهد يوم: 05-08-2021، أنظر: https://imaiq.net/2019/10/16/3387/

6 -Nina Belyaeva, guidelines on freedom of peaceful assembly, seconde edition, the OSCE/ODIHR panel of experts on the freedom of assembly, warsaw, strasborg, 2010, p15.

7- دموش حكيمة، ممارسة حق التظاهر السلمي في الظروف العادية وفي ظل جائحة كورونا، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، المجلد 16، عدد خاص، 2021، ص 87.

8- المرجع نفسه، ص 87.

9- براء منذر كمال، حق الإنسان في التظاهر السلمي بين الإباحة والتجريم في ظل الحكامة الراشدة، جامعة تكريت، العراق، ص 95.

10- تقرير منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، المبادئ التوجيهية بشأن مراقبة حرية التجمع السلمي، مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان للنشر، بولندا، 2010، ص 10.

11- حسن ثامر طه البياتي، الأساس القانوني لحق الاجتماع والتظاهر السلمي في القانون الدولي: دراسة لواقع العراق، قسم القانون، كلية الرشيد الجامعة، ص 111.

12- nina belyaeva, op, cit, p 15.

13- المادة 20 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948.

14- المادة (21) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المعتمد بموجب قرار الجمعية العامة رقم 2255 ألف (د-21) المؤرخ في 16 ديسمبر 1966، دخل حيز النفاذ في 23 مارس 1986.

15- مجموعة مؤلفين، حرية التجمع في المنطقة الأوروبية المتوسطية: دراسة إقليمية، الجزء الأول: الإطار القانوني، شبكة الأوروبية-المتوسطية لحقوق الإنسان، الطبعة الأولى، كوبنهاغن، 2013، ص 6.

16- الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية 1950.

17- الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان المعتمة في سان خوسيه، في 22 نوفمبر 1969، دخلت حيز النفاذ في 18 جويلية 1978.

18- طارق عبد العال، قانون كاتم للصوت :حول دستورية قانون التظاهر والحق في الاجتماع السلمي (ورقة موقف)، الطبعة الأولى، وحدة الحريات المدنية، سبتمبر 2014، القاهرة، ص 5.

19- اتفاقية حقوق الإنسان والحريات الأساسية التابعة لرابطة الدول المستقلة (اتفاقية الكومنولث) لعام 1991.

20- إعلان الأمم المتحدة الخاص بحق ومسؤولية الأفراد والمجموعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان المعترف بها عالميا المعتمد بموجب قرار الجمعية العامة رقم 55/144 المؤرخ في 9 ديسمبر 1998.

21- تقرير منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، مبادئ توجيهية بشأن مراقبة حرية التجمع السلمي، المرجع السابق، ص 8.

22- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966.

23- انتهاكات وتجاوزات حقوق الإنسان في سياق التظاهرات في العراق من تشرين الأول 2019 إلى نيسان، بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق، مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، 2020، بغداد، العراق، ص 57-58.

24- المادة (22) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966.

25- تقرير منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، مبادئ توجيهية بشأن مراقبة حرية التجمع السلمي، المرجع السابق، ص 17.

26- بن بختي عبد الحكيم، المعارضة والترسيخ الديمقراطي في إفريقيا: دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، تخصص السياسات المقارنة، قسم العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة وهران 2، 2016-2017، ص 80.

27- ياسين محمد حمد العيثاوي، حق الاجتماع والتظاهر السلمي في العراق وسبل التفعيل، مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية، المجلد 06، العدد 22، 2014، ص 48.

28- عبد الله حميد العتابي، التظاهر في الدساتير العراقيَّة، تاريخ النشر: 16 ديسمبر 2019، شوهد يوم: 05-08-2021، أنظر: https://alsabaah.iq/18280/%D8%A7%D9%84

29- المادة (10) من دستور العراق لعام 1958.

30- المادة (32) من دستور العراق لعام 1964.

31- المادة (26) من دستور العراق لعام 1970.

32- حسن ثامر طه البياتي، المرجع السابق، ص 109.

33- المرجع نفسه، ص 109.

34- عبد الله حميد العتابي، التظاهر في الدساتير العراقيَّة، تاريخ النشر: 16 ديسمبر 2019، شوهد يوم: 05-08-2021، أنظر: https://alsabaah.iq/18280/%D8%A7%D9%84

35- المشرع في إقليم كردستان العراق أصدر قانون تنظيم المظاهرات رقم (11) لسنة 2010 الذي يتضمن (17) مادة قانونية تؤكد على حق التظاهر وممارسته وفق القانون وقيوده، وكذا الأسباب التي دفعت إلى إصدار هذا القانون.

36- حسن ثامر طه البياتي، المرجع السابق، ص 112.

37- المادة (1/03) من قانون تنظيم المظاهرات في إقليم كردستان رقم (11) لسنة 2010.

38- المادة (39) من دستور العراق لسنة 2005.

39- ياسين محمد حمد العيثاوي، المرجع السابق، ص 51.

40- المادة 4 من قانون واجبات رجل الشرطة في مكافحة الجريمة رقم 176 لسنة 1980.

41- انتهاكات وتجاوزات حقوق الإنسان في سياق التظاهرات في العراق من تشرين الأول 2019 إلى نيسان، بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق، المرجع السابق، ص 156.

42- تقرير بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق (يونامي)، المظاهرات في العراق، مكتب حقوق الإنسان، بغداد، أكتوبر 2019، ص 4.

43- انتهاكات وتجاوزات حقوق الإنسان في سياق التظاهرات في العراق من تشرين الأول 2019 إلى نيسان، بعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق، المرجع السابق، ص 55.

44- القسم الثاني من الأمر رقم (19) لسنة 2003. المادة (07) من مشروع قانون حرية التعبير عن الرأي والاجتماع والتظاهر السلمي لسنة 2014، والمادة (09) من قانون تنظيم المظاهرات الخاص بإقليم كردستان رقم (11) لسنة 2010.

45- في هذا الصدد، شهد حق التظاهر في العراق الكثير من الانتهاكات على الصعيد الواقعي والعملي، إذ قلصت الحكومة العراقية من حق التجمع من خلال إلزام العراقيين المتظاهرين بالحصول على إذن مسبق من وزير الداخلية. ففي العام 2013، شهدت مناطق متفرقة من البلاد اعتداءات من الحكومة خصوصا في بغداد العاصمة والناصرية، حيث كان المتظاهرون يحتجون على تفشي الفسادّ، أين قامت قوات الأمن العراقية باعتقال من حضروها من النشطاء والصحفيين، واستخدمت أساليب مسيئة وغير مشروعة أثناء عملية الاعتقال والاستجواب والحجز، بسبب عدم حصولهم على تصاريح. أنظر: براء منذر كمال، المرجع السابق، ص ص 123-124.

46- مجموعة مؤلفين، حرية التجمع في المنطقة الأوروبية المتوسطية: دراسة إقليمية، المرجع السابق، ص 155.