



«مظاهرة مناهضي العولمة ضد قمة صندوق النقد الدولي في براغ، جمهورية التشيك؛

٢٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠.»

صورة لـ مات جاكوب/تندانس فلو

الاتحاد الأوروبي

هذه المراجعة لحرية التجمع حسب الدولة جزء من دراسة أكبر حول حرية التجمع في دول المنطقة الأوروبية-المتوسطية في الوقت الحاضر. وتتألف الدراسة من جزئين. الأول: الإطار القانوني. والثاني: ممارسة حرية التجمع. نشر الجزء الأول من الدراسة الإقليمية في شهر أيلول/سبتمبر ٢٠١٣. وسينشر الجزء الثاني في عام ٢٠١٤.

النسخة الكاملة من الدراسة حول حرية التجمع في المنطقة الأوروبية-المتوسطية يمكن الحصول عليها هنا. وتضم الدراسة المعايير الدولية لحماية الحريات الأساسية، ثم تحلل الأطر القانونية ومدى التزامها بمعايير حقوق الإنسان الدولية في ثلاث عشرة دولة في المنطقة الأوروبية-المتوسطية والاتحاد الأوروبي، وهي: الاتحاد الأوروبي، ككل، إسبانيا، المملكة المتحدة، الجزائر، مصر، إسرائيل، الأردن، لبنان، ليبيا، المغرب، فلسطين، سورية، وتونس، وتركيا.

ومن أجل تطوير التقييم للقوانين على مستوى الدولة مع المعايير الدولية والمضامين العملية للأحكام القانونية المتعلقة بحرية التجمع، تم استخدام مؤشرات موضوعية كمرجعية في كل فصول الدراسة، جنباً إلى جنب مع مقارنة حساسة جندياً، أي تراعي الفوارق بين الرجال والنساء، لاستكشاف ما إذا كانت النساء يتمتعن بحرية التجمع بنفس القدر الذي يتمتع به الرجال، وما إذا كانت النساء يتأثرن بالقيود أكثر من الرجال.

واستندت هذه الدراسة إلى عملية مشاورات مع المنظمات الأعضاء في الشبكة الأوروبية-المتوسطية لحقوق الإنسان، وبمشاركات منها. وشملت العملية ثمانين منظمة ومؤسسة تدافع عن حقوق الإنسان موجودة في ثلاثين دولة، إضافة إلى أفراد أعضاء في الشبكة. وبناء على ذلك، تعكس الدراسة جهود باحث/ة كلف/ت في الدول المشمولة بالدراسة، وبمساعدة من مجموعات العمل التابعة للشبكة، المختصة بحرية تكوين الجمعيات والتجمع والحركة، وبمشاركة فعالة من منظمات مجتمع مدني وخبراء.

وبناء على ذلك، فإن هدف هذه الدراسة أن توفر للمدافعين عن حقوق الإنسان، ومنظمات المجتمع المدني، ومؤسسات الدول تحليلاً يمكّنها من تقييم السياسات على مستوى الدولة ومقارنتها بدول أخرى والمواثيق الدولية من أجل السعي إلى إصلاحات ذات صلة، وبمساعدة على تحسين وضع حرية التجمع في دول المنطقة الأوروبية-المتوسطية.

سيتم في هذه المقدمة تقديم عرض عام لحرية التجمع في دول الاتحاد الأوروبي وتسليط الضوء على بعض القضايا التي نشأت في دول الاتحاد. وسيتم في أجزاء أخرى من هذا الفصل استعراض التحديات التي تواجهها الدول الأوروبية-المتوسطة.

ليس من الممكن هنا تقديم تحليل مفصل للإطار القانوني في كل دولة من الدول الثمانية والعشرين الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. وليس من الممكن أيضاً تقديم عرض شامل للقوانين (أو تفسيرها) في كل بلد في الاتحاد الأوروبي. ولكن هذا التقرير يتضمن تحليلاً مفصلاً إلى حد ما للأحكام القانونية التي تنظم حرية التجمع السلمي في إسبانيا والمملكة المتحدة.

من خلال اختيار أمثلة حديثة من دول أوروبية مختلفة (من الممارسات الحسنة والسيئة)، سيوضح هذا الفصل مجموعة متنوعة من الإجراءات القانونية التي استخدمت إما لحماية حرية التجمع أو الحد منها. وتجدر الإشارة إلى أن العديد من الدول في أوروبا واجهت في الماضي تحدي الانتقال السياسي الذي تواجهه الآن بضع دول في منطقة البحر الأبيض المتوسط.

وكانت الاحتجاجات والمظاهرات لعبت دوراً حاسماً في تحقيق الانتقال إلى الديمقراطية في هذه الدول. وكان لحماية وتسهيل ممارسة الحق في التجمع السلمي في أوروبا دور حيوي في نشوء حيز عام تعددي جامع.

ومع أن بعض الاحتجاجات تهيمن على الأخبار أكثر من غيرها،^١ إلا أن درجة تسهيل الإطار القانوني للمظاهرات على أدنى المستويات يومياً تقدم مقياساً مهماً لصحة الوضع الديمقراطي في البلد المعني. ولكن كثيراً ما يعتبر الحق في التجمع السلمي، حتى في دول الاتحاد الأوروبي، خطراً على الاستقرار السياسي وليس الدم الذي يجري في عروقه، ومصدر إزعاج لا بد من التحكم به وإدارته وليس حرية أساسية تجب حمايتها وتسهيلها.^٢

وثمة تشابه كبير بين الممارسات التي تؤدي إلى إضعاف التمتع بالحق في التجمع السلمي وتقويضه في دول غرب ووسط وشرق أوروبا، وفي والمنطقة الأوروبية-المتوسطة عموماً.

نظرة عامة على حرية التجمع في الاتحاد الأوروبي

١. الإطار القانوني العام

صادقت جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. أما الاتحاد الأوروبي نفسه فهو الآن في المراحل النهائية للانضمام إلى الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. وتمثل الواجبات الواردة في هذه المواثيق (المذكورة في الفصل الأول من هذا التقرير) معياراً أساسياً يقاس به مستوى الحماية المتوفرة للحق في التجمع السلمي.

هناك حماية دستورية لحق التجمع السلمي في دساتير معظم دول الاتحاد الأوروبي. وتؤكد المواد الدستورية المتعلقة بهذا الحق على حماية التجمع السلمي فقط، من خلال إضافة أوصاف من قبيل تجمع أعزل، أو بدون أسلحة.

١ من الأمثلة الحديثة مظاهرات في باريس (في الفترة بين ٢٤ آذار/مارس و٢٧ أيار/مايو ٢٠١٣) بشأن إباحة زواج المثليين. والاحتجاجات في ستوكهولم (٢٠-٢٤ أيار/مايو ٢٠١٣) المتعلقة بسياسات الهجرة وإطلاق النار المميت على رجل برتغالي من قبل الشرطة. والاحتجاجات ضد الفساد في بلغاريا التي بدأت في شباط/فبراير ٢٠١٣. في جميع أنحاء أوروبا (وخارجها)، كانت هناك فعاليات حشد نظمتها حركة «احتلوا» وحركة «أعيقوا واحتلوا»؛ وعيد العمال واحتجاجات مناهضة للتقشف؛ ومظاهرات لجماعات أقصى اليمين وأخرى مضادة لها من اليسار الراديكالي؛ ومسيرات متعلقة بمؤتمرات قمة دولية.

٢ انظر على سبيل المثال المذكرة التفسيرية، الجمعية البرلمانية، مجلس أوروبا، وثيقة رقم ١٣٢٥٨، «الاحتجاج الشعبي والتحديات التي تواجه حرية التجمع، الإعلام والكلام». إعداد المقرر لركاديو دياز تيخيرا، إسبانيا، الفقرة ٣. المذكرة متوفرة على الرابط التالي: http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefDocDetails_E.asp?FileID=19955



ولتضييق نطاق التدخل الحكومي في ممارسة هذا الحق، تنص بعض الدساتير صراحة على منع الحصول على إذن مسبق^٣ للتجمع في الأماكن المغلقة، أو إعطاء إشعار مسبق^٤ بشأنه. وبعض الدساتير تمنع صراحة الحصول على إذن مسبق للتجمعات التي تقام في الهواء الطلق، ولكنها تترك المجال مفتوحاً لإمكانية سن قانون يقضي بوجوب تقديم إشعار مسبق بشأن هذه التجمعات.^٥

وفي دول أخرى، يشترط الدستور إشعاراً مسبقاً بخصوص التجمعات في مواقع معينة، مثل أماكن العبور.^٦ ومع أن النصوص الدستورية تشير إلى حق المواطنين فقط في التجمع السلمي، إلا أن تفسير النصوص يشمل كل الناس، تماشياً مع الواجبات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان.^٧ وتم في إيطاليا في الآونة الأخيرة اقتراح تعديل دستوري، بحيث يتم تغيير عبارة «المواطنين» إلى «الجميع» في سياق الإشارة إلى «الحق في التجمع السلمي وبدون سلاح».^٨

وهناك عدد من الأحكام الدستورية التي تميز للهيئات البرلمانية تشريع إجراءات وأحكام وقيود فيما يتعلق ببعض أنواع التجمعات، وخاصةً التجمعات التي تقام في الهواء الطلق.^٩

كل الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي تقريباً سنت قوانين لتنظيم التجمعات، ومن بين دول الاتحاد الثمانية والعشرين، فإن أيرلندا هي الدولة الوحيدة التي لا يوجد فيها قانون من هذا القبيل، رغم أن الدستور ينص صراحة على أنه من الممكن ذلك. ولكن غياب قانون منظم للتجمعات لا يعني أن السلطات الأيرلندية لا تملك المقدرة على تنظيم التجمعات.^{١٠}

غالباً ما يؤدي القانون الذي صيغ جيداً إلى تعزيز الحماية للساعين إلى التجمع سلمياً من خلال الحد من هامش القرارات الرسمية، ووضع ضمانات مهمة لممارسة الحق في التجمع (على سبيل المثال، حماية المظاهرات العفوية، أو وضع آلية استئناف عاجل ضد قرار بالمنع)، وإيضاح الإجراءات التي ينبغي إتباعها.

ولكن من الممكن طبعاً تقويض الكثير من القوانين التي صيغت صياغة حسنة من خلال طرق تنفيذها. وكثير من الدول الأوروبية تحتفظ بأحكام ذات صياغة رديئة ومخالفة للمعايير الدولية الخاصة بحقوق الإنسان. على سبيل المثال، فرض مسؤوليات بيروقراطية مرهقة على منظمي التجمع، أو فرض حظر شامل على التجمعات في أماكن معينة، أو النص على عقوبات مفرطة، أو منح المسؤولين في الدولة أو البلدية سلطات واسعة النطاق.

وتجدر الإشارة هنا إلى حكم صدر في الآونة الأخيرة عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (٢٠١٣) في قضية فيرنيسوف مقابل أوكرانيا.^{١١} وكان الشخص الذي رفع القضية اتهم بعقد اجتماع «دون الحصول على إذن من مجلس المدينة». ومع أن المادة ٣٩ من

٣ على سبيل المثال، المادة ٢٦ من الدستور البلجيكي. والمادة ٤٣ (٣) من الدستور البلغاري.

٤ على سبيل المثال المادة ٨ من القانون الأساسي الألماني.

٥ على سبيل المثال، المادة ٧٩ من القانون الدستوري النمساوي (١٩٥٣). والمادة ٤٥ (١) من الدستور البرتغالي. والمادة ٢٨ (٢) من الدستور السلوفاكي. والمادة ٢١ (١) من الدستور الإسباني.

٦ على سبيل المثال، المادة ٢١ (٢) من الدستور الإسباني: «يجب تقديم إشعار مسبق للسلطات في حالات الاجتماعات في مناطق مرور عام والمظاهرات».

٧ انظر في هذا الصدد لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، التعليق العام ١٥ («وضع الأجانب وفق العهد») تنص على أن غير المواطنين يجب أن يحصلوا على منافع الحق في التجمع السلمي». التعليق متوفر على الرابط التالي (بالإنجليزية):
<http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/hrcom15.htm>

٨ انظر موقع البرلمان الإيطالي، على الرابط التالي:

<http://www.camera.it/leg17/126?tab=2&leg=17&idDocumento=560&sede=&tipo>

٩ على سبيل المثال، المادة ١٢ من الدستور النمساوي. والمادة ٤٣ (٢) من الدستور البلغاري. والمادة ٩ (٢) من الدستور الهولندي. والمادة ٥٧ من الدستور البولندي. والمادة ٢٨ (٢) من الدستور السلوفاكي. انظر أيضاً المادة ٤٠ (٦) (٢) من الدستور الأيرلندي.

١٠ انظر على سبيل المثال، الفصل ٢١ من قانون العدالة الجنائية (النظام العام) لسنة ١٩٩٤. متوفر على الرابط التالي:

<http://www.irishstatutebook.ie/1994/en/act/pub/0002/sec0021.html#sec21>

١١ القضية رقم ١١٢٠٣٧٢، الحكم الصادر في ١٣ نيسان/أبريل ٢٠١٣. مع أن أوكرانيا ليست دولة عضو في الاتحاد الأوروبي، ولكنها عضو في مجلس أوروبا وصادقت على اتفاقية محكمة حقوق الإنسان الأوروبية.

الدستور الأوكراني تنص على أن حق المواطنين في التجمع مشروط بإبلاغ السلطات التنفيذية... مسبقاً، لا يوجد قانون متعلق بالتجمعات، أو بإجراءات تقديم إشعار مسبق.

وقررت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن غياب قانون من هذا القبيل يعني أن تنظيم التجمعات في أوكرانيا يفتقر إلى الدرجة اللازمة من الوضوح التي يمكن عندها القول إنها محددة بالقانون. وأكدت المحكمة أن هذه الثغرة التشريعية أنشأت «مشكلة هيكلية» تتطلب التنفيذ العاجل لإصلاحات محددة لحماية «حق أساسي مثل حرية التجمع السلمي».^{١٢} قرار المحكمة هذا له أهمية خاصة بالنسبة للدول التي تمر في مرحلة انتقال سياسي.^{١٣}

ومن الجدير بالذكر أيضاً أن إصلاحات قوانين التجمع في دول الاتحاد الأوروبي لم تكن بالضرورة تقدمية أو متوافقة مع حقوق الإنسان. على سبيل المثال، أعلنت المحكمة الدستورية الكرواتية في حكم لها صدر عام ٢٠١١ عدم دستورية عدد من التعديلات التي أدخلت عام ٢٠٠٥ على قانون التجمعات العامة.^{١٤}

وفي عام ٢٠١٢، أعرب كل من المنظمات البولندية غير الحكومية.^{١٥} وفريق الخبراء التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ومقرر التجمع السلمي عن القلق من تعديلات مقترحة على قانون التجمعات في بولندا.^{١٦}

واعترض على تعديلات لاحقة لدى المحكمة الدستورية كل من أمين المظالم، ونقابة تضامن وحزب القانون والعدالة. ولم يكن قرار المحكمة الدستورية قد صدر وقت إعداد هذا الفصل.

هذه الأمثلة تؤكد على مسؤولية البرلمانيين في ضمان أن القوانين التي تنظم حرية التجمع تعمل على تسهيل التمتع بجوهر هذا الحق بدلاً من تقويضه. ويجب أن تشمل عملية صياغة تعديلات لقانون التجمع مشاورات عامة ومشاركة منظمات المجتمع المدني. ويجب أن تسترشد أي تعديلات تعتمد بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان.

القوانين التي تنظم تجمعات تطبق جنباً إلى جنب مع أحكام قانونية أخرى ذات صلة، مثل قانون العقوبات، أو قانون المخالفات الإدارية، وقوانين السير، وقوانين النظام العام والقوانين التي تسن ملكافة التطرف و/أو الإرهاب، والقوانين المتعلقة بالانتخابات، واللوائح القانونية المتعلقة بالوضوء، والقوانين التي تحكم صلاحيات الشرطة.

وتسعى التشريعات المتعلقة بحرية التجمع (في حدها الأدنى) إلى توضيح الأمور التالية:

► تعريف فئات مختلفة من التجمع، والغاية من ذلك في المقام الأول تحديد ما يلي:

١٢ الفقرة ٩٥، المتعلقة بالتزامات أوكرانيا بموجب المادة ٤٦ من اتفاقية محكمة حقوق الإنسان الأوروبية. انظر قضية ازجي مقابل تركيا (القضية رقم ٠٥/٤٢٦٠٦، الحكم الصادر في ٢٣ تموز/يوليو ٢٠١٣) في ما يتعلق بالطبيعة «الممنهجة» لعدم تحقيق تركيا في استخدام القوة من جانب أفراد أجهزة تطبيق الأمن أثناء المظاهرات.

١٣ الفقرة ٥٥. انظر أيضاً لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة. «الملاحظات الختامية على التقرير الدوري السابع لأوكرانيا»، التي اعتمدها اللجنة في دورتها ١٠٨ (٢٦-٨ تموز/يوليو ٢٠١٣)، الفقرة ٢١.

١٤ حكم المحكمة الدستورية الكرواتية بتاريخ ٦ تموز/يوليو ٢٠١١، القضية رقم (U-I-295/2006)، والقضية رقم (U-I-4516/2007). يمكن الاطلاع عليهما (CRO-2011-2-007) على الموقع التالي: <http://www.codices.coe.int>؛ انظر أيضاً القسم المعنون «القيود».

١٥ انظر النشرة الإخبارية لمؤسسة هلسنكي البولندية لحقوق الإنسان (٢٠١٢/٣٠) ١٨-٢٥ تموز/يوليو ٢٠١٢.

١٦ انظر أيضاً تقرير مكتب المؤسسات الديمقراطية/منظمة الأمن والتعاون، وعنوانه «مراقبة رصد حرية التجمع السلمي في دول مختارة من المنظمة» (أيار/مايو ٢٠١١ إلى حزيران/يونيو ٢٠١٢)، الفقرة ١١٣، ص ٤٥. التقرير متوفر بالإنجليزية على الرابط التالي: <http://www.osce.org/odihr/97055>.



- أ. نوع التجمعات التي تحتاج إلى تقديم إشعار مسبق بشأنها إلى السلطات، أو الحصول منها على إذن لإقامتها؛
- ب. نوع التجمعات التي يجوز للسلطات فرض قيود عليها (قد تكون تجمعات تتطلب تقديم إشعار مسبق بشأنها)؛^{١٧}
- ▶ إجراءات تقديم الإشعار أو الحصول على إذن والإطار الزمني المتعلق بذلك (المزيد عن هذا في قسم الإجراءات أدناه)؛
- ▶ أسس فرض القيود و/أو الحظر (المزيد عن هذا في قسم القيود أدناه)؛
- ▶ العقوبات التي يمكن أن تفرض على خرق القانون (المزيد عن هذا في قسم العقوبات أدناه).

من المهم للتعريفات القانونية تمييز التجمعات عن غيرها من أشكال التعبير، والتجمعات غير التعبيرية، لأن تصنيف تجمهر كتجمع قد يخضعه لمتطلبات معينة (الإشعار المسبق مثلاً). ولكن في الوقت نفسه يوفر له حماية مكفولة دستورياً.

وعدم تصنيف حدث كتجمع يعني أن المنظمين لن يتحملوا أي مسؤوليات تترتب على تنظيم تجمعات.^{١٨} ولكن ما لم يكن لهذا الحدث صلة بحق آخر من حقوق الإنسان (حرية التعبير مثلاً)، فإنه عندئذ لن يتمتع بالحماية المكفولة دستورياً.^{١٩}

ولذلك ينبغي للتشريعات الوطنية تعريف التجمعات بطريقة ترسم حداً واضحاً بين التجمعات التي لا تتطلب أي أنظمة (ولكن قد تتطلب حماية دستورية)، وتلك التي يتطلب تسهيلها إخضاعها إلى حد أدنى من إجراءات التنظيم.

٢. القيود

أساس الأدلة لفرض قيود على التجمعات

أكدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان على أن أسباب تقييد حرية التجمع يجب أن تكون «ذات صلة وكافية»^{٢٠}. ولذا، لا يعتبر «الخطر الافتراضي على النظام العام» أساساً مشروعاً لتقييد التجمعات السلمية.^{٢١} وكما هو موضح أدناه، أكد عدد من المحاكم الدستورية في أوروبا على أن فرض قيود أو حظر احترازياً على التجمعات لا يمكن تبريره ما لم يكن هناك دليل دامغ يتعلق بمنظمين معينين للتجمع و/أو مشاركين فيه.

أسس فرض قيود على التجمع

الأسس المحددة في قوانين دول الاتحاد الأوروبي الأوروبية لفرض قيود على التجمعات تعكس مبدأ «الأهداف المشروعة» المذكورة في المادة ١١ (٢) من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (أي الأمن الوطني أو السلامة العامة، ومنع الفوضى أو الجريمة، وحماية الصحة والأخلاق، أو حقوق وحرريات الآخرين). ولكن القوانين في بعض دول الاتحاد الأوروبي تضيف أساساً أخرى لفرض قيود، أو تعطي أهمية

١٧ انظر على سبيل المثال «لجنة المسيرات ليس لديها» أي دور، في غالبية احتجاجات علم الاتحاد»، أخبار بي بي سي، ٢٦ شباط/فبراير ٢٠١٣. الخبر متوفر (بالإنجليزية) على الرابط التالي: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-northern-ireland-21581901>.

١٨ على سبيل المثال. قررت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، في قضية التتار وفابر مقابل هنغاريا (القضية ٠٨/٢٦٠٠٥ و ٠٨/٢٦١٦٠)، الحكم الصادر في ١٢ حزيران/يونيو ٢٠١٢) أن الحكومة الهنغارية كانت مخطئة في رأيها في أن شخصين علقا ملابس قذرة خارج البرلمان الهنغاري كاحتجاج رمزي كانا يشاركان في «تجمع» كان ينبغي تقديم إشعار مسبق بشأنه. وعللت المحكمة حكمها (الفقرة ٣٨) بأن «تعبيراً يحدث في الفضاء العام لا يجعله بالضرورة تجمعا». ووجدت المحكمة أن الشخصين انتهك حقهما في حرية التعبير وفق المادة ١٠ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.

١٩ على سبيل المثال، قررت المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية أن «هوكب الحب» في برلين ليس تجمعا، ولا نشاطاً تعبيرياً، وأن حرية التجمع لا تشمل الاحتفالات الشعبية والفعاليات الترفيهية، أو «حفلة عامة ضخمة تهدف إلى المتعة». انظر ملخص الحكم في القضية رقم (BVerfG, 1 BvQ 28/01) بتاريخ ١٢ تموز/يوليو ٢٠١١، المتوفر على الرابط التالي (الملخص بالإنجليزية): http://www.bverf.de/entscheidungen/qk20010712_1bvq002801en.html.

٢٠ على سبيل المثال، قضية ماخمدوف مقابل روسيا (القضية رقم ٠٤/٣٥٠٨٢، الحكم الصادر في ٢٦ تموز/يوليو ٢٠٠٧)، الفقرة ٦٥.

٢١ قضية ديسك وكيسك مقابل تركيا. القضية رقم (٠٨/٢٨٦٧٦)، الحكم الصادر في ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، رأي مؤيد من القاضي ساجو.

لا مبرر لها لأمر أخرى (مثل حركة السير، وعدم إعاقة عمل المؤسسات الحكومية، أو سلامة العمليات الانتخابية).

والأمثلة التالية تسلط الضوء على بعض الحجج الشائعة -والإشكالية- المستخدمة لتبرير القيود التي تفرض على التجمعات.

▀ **قيود لمنع تعطيل حركة المرور.** تستخدم هذه الحجة مراراً في دول الاتحاد الأوروبي كأساس لفرض قيود على التجمعات. ولكن المحكمة الدستورية النمساوية، على سبيل المثال، أكدت على التجمع العفوي له حد أدنى من التأثير على سائقي السيارات، فهم ينتظرون فترة وجيزة، والمشاة يتمكنون من العبور إلى الجانب الآخر من الشارع.^{٢٢} والمحكمة الدستورية لجمهورية التشيك قررت أن السلطات أخفقت في إثبات ادعائها أن أحد التجمعات كان سيؤدي إلى تعطيل كبير لحركة السير.^{٢٣} وأكدت المحكمة الدستورية الإسبانية أن «الفناء الحضري في المجتمع الديمقراطي ليس مجرد مجال للحركة، ولكنه أيضاً فضاء للمشاركة».^{٢٤}

▀ **قيود لضمان عمل البرلمان أو غيره من مؤسسات الدولة دون إعاقة.** الأحكام المتعلقة بذلك مشهورة بأنها عرضة لسوء الاستخدام. ويعود ذلك جزئياً إلى أن الإعاقة تبقى دون تعريف. لكن الأهم من ذلك أن البرلمان والمسؤولين هم الجمهور الذي يستهدفه التجمع. ولذلك ينبغي عادة تسهيل تنظيم التجمعات قرب هذه المباني ضمن مجال الرؤية والسمع من هذه المؤسسات. وهذا ما حكمت به المحكمة الدستورية الكرواتية، على سبيل المثال لا الحصر.^{٢٥}

▀ **حظر قانوني شامل على التجمعات في أوقات و/أو أماكن معينة** (مثلاً قرب القصر الرئاسي، والقواعد العسكرية، والمستشفيات، والمدارس، والسجون، ومحاور النقل، والنصب التذكارية، أو المحاكم، إلى آخره).^{٢٦} مع أنه في بعض الحالات قد تكون هناك أسباب مشروعة لفرض قيود على تجمع، إلا أن فرض حظر قانوني شامل يحول دون تقييم الحقائق المتعلقة بكل حالة على حدة. ولكن المحاكم تؤيد في بعض الأحيان فرض حظر شامل إذا كانت هناك مصلحة عامة واضحة، كأن يكون الأمن القومي في خطر.^{٢٧}

▀ **قيود تفرض أثناء فترات الانتخابات.** قررت المحكمة الدستورية الإسبانية أن القيود خلال فترات الانتخابات، بذريعة حماية نزاهة العملية الانتخابية، يمكن تبريرها فقط في سياق التجمعات التي يكون غرضها الرئيسي السعي لجذب الأصوات. وأشارت المحكمة إلى أنه خلافاً لذلك سيتم الوصول إلى استنتاج سخيف مفاده أن جميع المظاهرات، بل أي تعبير عن رسالة تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على الناخبين، يجب أن تحظر أثناء الحملات الانتخابية.^{٢٨}

▀ **قيود على أساس مضمون رسالة التجمع، أو معارضة الرأي العام لها.** أشارت المحكمة الدستورية النمساوية إلى أن «مجرد عدم استحسان» تجمع ما، أو «الشكاوى والتعبير عن القلق من قبل المارة» لا يشكلان في حد ذاتهما أساساً

٢٢ انظر القضية رقم (B877/10)، بتاريخ ٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١، على الرابط التالي:

http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT_09888994_10B00877_00

٢٣ المحكمة الدستورية التشيكية، القضية رقم (As 30/2009 - 70)، الحكم صدر في ١٥ نيسان/أبريل ٢٠٠٩، ويؤكد أيضاً أن عبء الإثبات يقع على السلطة المعنية.

٢٤ المحكمة الدستورية الإسبانية، الحكم في القضية رقم (STC 193/2011)، بتاريخ ١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١.

٢٥ حكم المحكمة الدستورية الكرواتية بتاريخ ٦ تموز/يوليو ٢٠١١، القضية رقم (U-I-295/2006)، والقضية رقم (U-I-4516/2007). يمكن الاطلاع عليهما (CRO-2011-2-007) على الموقع التالي: <http://www.codices.coe.int> انظر الفقرة ٣٠(١).

٢٦ على سبيل المثال، المادة ٥ والمادة ٧ (٢) من قانون التجمعات والاجتماعات والمظاهرات البلغاري لعام ١٩٩٠ (المعدل عام ١٩٩٨)، والمادة ٦ من قانون التجمعات العامة السلوفيني لعام ٢٠٠٢. انظر كذلك الفصل المتعلق بالملكة المتحدة لمناقشة القيود المفروضة على التجمعات في ساحة البرلمان.

٢٧ على سبيل المثال، قبلت المحكمة الدستورية الكرواتية الرأي القائل إن الحماية الأمنية الإضافية للرؤساء أو رؤساء الدول أو الحكومات الأجنبية تندرج ضمن أهداف «الأمن القومي» (تفسير ضيق) و«منع ومكافحة الإرهاب»، الأمر الذي يبرر هذه القيود. حكم المحكمة الدستورية الكرواتية بتاريخ ٦ تموز/يوليو ٢٠١١، القضية رقم (U-I-295/2006)، والقضية رقم (U-I-4516/2007). يمكن الاطلاع عليهما (CRO-2011-2-007) على الموقع التالي: <http://www.codices.coe.int>؛ انظر الفقرة ٣١.

٢٨ المحكمة الدستورية الإسبانية، الحكم في القضية رقم (STC 170/2008) بتاريخ ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، والقضية رقم (STC 38/2009)، بتاريخ ٩ شباط/فبراير ٢٠٠٩.

كافياً للتدخل في حرية التجمع، لان هذا يضر التعددية، ويؤسس طريقاً لدكتاتورية الأغلبية على الأقلية».^{٢٩} يمكن أيضاً مراجعة قرار صدر في الآونة الأخيرة عن المحكمة الإدارية العليا في ليتوانيا، الذي نقض قراراً اتخذته بلدية فيلنيوس في شهر تموز/يوليو ٢٠١٣ يقضي بحظر مهرجان الفخر البلطقي (مسيرة للمثليين).^{٣٠} وأصدرت المحكمة الدستورية التشيكية حكماً قالت فيه إن انتماء شخص إلى جماعة «متطرفة» في الماضي، أو عبر عن وجهات نظر «متطرفة» ليس كافياً لفرض قيود على تجمع ينظمه أو ينظمه.^{٣١} وقالت المحكمة إنه «لا يمكن بدهاءة استبعاد نية هؤلاء الأشخاص على التمتع بحقوقهم ضمن الحدود القانونية».^{٣٢}

► القيود على احتلال أماكن، والتجمعات على ممتلكات خاصة. بالنظر إلى زيادة خصخصة الفضاء العام في العديد من المدن الأوروبية، وإلى أن العديد من الجماعات تسعى للاحتجاج على ممارسات الشركات والمؤسسات التجارية، اكتسبت قضية تنظيم احتجاجات على أماكن يملكها القطاع الخاص أهمية متزايدة. معظم المحاكم في أوروبا اضطرت للنظر في هذه القضية، وقررت بصورة عامة أن حرية التجمع السلمي لا تعني احتلالاً غير محدود الأجل للأماكن التي يملكها القطاع العام أو الخاص.

ونشأت عن هذه القضية مسألتان: مدة التجمع واستخدام أرض ممتلكات خاصة. وفيما يلي أربعة أمثلة لإعطاء فكرة عن كيفية تعامل السلطات في أوروبا مع هذه المسائل.

مدة التجمع

ومن المسلم به على نطاق واسع أن تعريف التجمعات يعني أنها «مؤقتة»، ولذا لا يشمل الحق في حرية التجمع السلمي المعسكرات الدائمة.^{٣٣} ورأت المحاكم أنه حتى لو كان للتجمعات أثر تعطيبي، ينبغي بذل الجهود لتسهيل التجمعات السلمية لفترة معقولة من الزمن. من الأمثلة على ذلك، رأت محكمة العدل الأوروبية أن السماح بمظاهرة سدت طريق برينر السريع بين ألمانيا وإيطاليا لمدة تقرب من ٣٠ ساعة لم يكن قيدياً غير متناسب على حرية حركة البضائع.^{٣٤}

التجمعات على الممتلكات الخاصة

► في قضية تتعلق باعتصام حركة «احتلوا لندن» على أرض محيطية بكاتدرائية القديس بولس في لندن (التي تملكها مؤسسة/بلدية مدينة لندن)، قرر القاضي أن «المتهمين ليس لديهم حجة تعطيهم حقاً لاحتلال أو السيطرة أو الاستيلاء على أرض طريق سريع من مؤسسة/بلدية مدينة لندن بوصفها صاحبة السلطة على الطريق». إضافة إلى ذلك، يعد فرض «نصب عدد كبير من الخيام على الطريق السريع... مخالفاً للأحكام القانونية».^{٣٥}

٢٩ القضية رقم (B877/10, 19528)، بتاريخ ٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١. ترجمة غير رسمية متوفرة على الرابط التالي:

http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT_09888994_10B00877_00

٣٠ «قضت المحكمة بأن القيود المفروضة على المسيرات «من أجل المساواة» ليست ضرورية في مجتمع ديمقراطي». بيان صحفي من المحكمة بتاريخ ٢٥ تموز/يوليو ٢٠١٣. نص البيان متوفر على الرابط التالي: <http://www.lvat.lt/en/news/the-court-ruled-zeya.html>

٣١ المحكمة الدستورية التشيكية. القضية رقم (As 51/2007-67 8). الحكم الصادر في ٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧. ألغت المحكمة الحظر على تجمع ينظمه شخص له صلات مزعومة بمنظمات اليمين المتطرف.

٣٢ المرجع السابق، نقلاً عن قرار المحكمة الدستورية الألمانية، القضية رقم (1) (BVQ 23 / 00)، بتاريخ يوم ١٨ آب/أغسطس ٢٠٠٠. نص الحكم متوفر على الرابط التالي: www.bverfg.de

٣٣ انظر الحكم الصادر عن المحكمة الدستورية الهنغارية، القرار رقم ((75/2008, (V.29)). نص الحكم متوفر على الرابط التالي: <http://www.mkab.hu>؛ انظر أيضاً، الحكم الصادر عن المحكمة الدستورية الإسبانية (بشأن مظاهرات يومية متكررة). القضية رقم (STC 284/2005)، بتاريخ ٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥.

٣٤ انظر قرار محكمة العدل الأوروبية، القضية رقم (C-112/00, ECR I-5659) لسنة ٢٠٠٣، قضية يوجين شميدبيرغر والنقل الدولي مقابل جمهورية النمسا.

٣٥ انظر قضية مدينة لندن مقابل ساميد وآخرين. القضية رقم ((EWHC 34 (QB)). بتاريخ ١٨ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢. الفقرات ١٢١-١٢٣. وانظر أيضاً قضية رئيس بلدية ومواطني ضاحية إزلنجتون في لندن مقابل أوين كنزلي جونز وأرتلا ميلويس، واشخاص مجهولين. قضية رقم ((EWHC 1537 (QB)) لسنة ٢٠١٢.



❖ وفي شهر آذار/مارس ٢٠٠٣، أوقفت سلطات مطار فرانكفورت احتجاجاً سلمياً في المطار سعى المحتجون من خلاله إلى الاعتراض على أحكام المطار المتعلقة بالمظاهرات. لكن المحكمة الدستورية الاتحادية أكدت على أن «حرية التجمع لا... توفر لهم الحق في الوصول إلى أي مكان. وخاصة الأماكن التي ليس للمواطنين حق عام في الوصول إليها، أو أن الحق العام المتوفر للجمهور مقتصر على أغراض محددة»^{٣٦}.

❖ وللمقارنة، قررت محكمة مقاطعة أمستردام في قضية شركة شل هولندا^{٣٧} مقابل السلام الأخضر السماح بالاحتجاجات على ممتلكات خاصة (الساحات الأمامية لمحطات البنزين)، حتى لو أدت هذه الاحتجاجات إلى تعطيل النشاط التجاري للشركة (من خلال منع الوصول إلى مضخات البنزين). وعللت المحكمة حكمها بقولها إن «شركة مثل شل التي تقوم بنشاطات مثيرة للجدل، أو ترغب بالقيام بنشاطات من هذا القبيل... يمكن ويجب أن تتوقع أفعالاً تسعى إلى محاولة إقناعها بتغيير وجهة نظرها». وفرضت المحكمة حداً على مدة أفعال الاحتجاج، وشروطاً أخرى. وقررت أيضاً أن السلام الأخضر ستكون عرضة لدفع غرامة مالية كبيرة إذا أخلت أعمال الاحتجاج في المستقبل بهذه الشروط.

التدخلات الوقائية بما في ذلك «التطويق» والرقابة الحدودية وقوانين الطوارئ

تزداد حدة القلق من أسس الأدلة المستخدمة لفرض قيود على التجمعات عندما تقدم السلطات على اتخاذ خطوات وقائية، ففي هذه الحالة يتصاعد احتمال الإقدام على إجراءات شاملة على أساس افتراضي. وقد كانت إجراءات وقائية اتخذتها الشرطة موضوعاً للتقاضي في العديد من الدول الأوروبية.^{٣٨} وفي ما يلي بعض الأمثلة على ذلك:

❖ «التطويق» والاحتواء: يقصد بالتطويق فرض الشرطة طوقاً حول المحتجين (ومن المحتمل أن يشمل ذلك غيرهم)، ولكن دون اعتقال. وقد قررت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية أوستن مقابل المملكة المتحدة (٢٠١٢) أن قيام الشرطة بتطويق المتظاهرين (وعدد من المارة) لا يشكل حرماناً من الحرية حسب ما هو مذكور في المادة ٥ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.^{٣٩} وقد تعرض حكم المحكمة هذا لانتقادات شديدة. ولكن لا يسمح بإجراءات من هذا القبيل إلا في حالات وقوع أعمال عنف، أو على أساس اعتقاد معقول بقرب وقوع أعمال عنف، وعندما تكون الإجراءات الأقل شدة غير فعالة. وفي قضية منغيشا مقابل المملكة المتحدة، قررت المحكمة العليا في بريطانيا أن «التطويق» غير مسموح به كوسيلة للحصول على هوية الذين يتم تطويقهم. ووردت تقارير عن ممارسات مماثلة في فرنسا، على سبيل المثال.^{٤٠}

❖ يتم في بعض الأحيان تشديد القيود في المعابر الحدودية لمنع دخول المحتجين القادمين من دول أخرى للمشاركة في مظاهرة. على سبيل المثال، أعاد محافظ فرنسي العمل بإجراءات الدخول عبر الحدود بين فرنسا وإسبانيا لمدة أربع وعشرين ساعة يوم ١١ آذار/مارس ٢٠٠٠ اعتماداً على المادة ٢ (١) من الاتفاقية المتعلقة بتنفيذ اتفاق شنغن لعام ١٩٩٠.

٣٦ انظر القضية رقم (BVerfG, 1 BvR 699/06)، بتاريخ ٢٢ شباط/فبراير ٢٠١١، الفقرة ٣٩. النص متوفر على الرابط التالي: http://www.bverfG.de/en/decisions/rs20110222_1bvr069906en.html

٣٧ انظر القضية رقم (KG ZA 12-1250/0206181). للاطلاع على ملخص للحكم بالإنجليزية، انظر خبراً عنوانه «محكمة هولندية ترفض حظر الاحتجاج على شركة شل» على موقع بي بي سي الإخباري، بتاريخ ٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢، على الرابط التالي: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-19853007>

٣٨ انظر على سبيل المثال قضية شواب مقابل ألمانيا (8080/08)، وقضية ام جي مقابل ألمانيا (8577/08). الحكم الصادر في ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١. رأت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن اعتقال المتظاهرين قبل قمة الدول الثماني الكبرى في هيليجندام في حزيران/يونيو ٢٠٠٧ انتهاك لحقهم في حرية التجمع. انظر أيضاً إستراتيجية الشرطة لمنع الاحتجاجات ضد «الإفاد الملكي» في قضية هيكس، ام، بيرس، وميدلتون مقابل مفوض شرطة عموم لندن. القضية رقم (Admin) EWHC 1947 لسنة ٢٠١٢. نص الحكم متوفر على الرابط التالي: <http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2012/1947.rtf> وهناك أمثلة على اللجوء إلى «اعتقالات وقائية» في بلجيكا وهولندا. وانظر تقرير كيس هودينغ (مراقبة الدولة) حول الاستخدام المتزايد للاعتقالات «الوقائية»، ص ٢. نص التقرير متوفر على الرابط التالي: <http://www.statewatch.org/analyses/no-121-preventative-arrests.pdf>

٣٩ قضية أوستن وآخرين مقابل المملكة المتحدة، القضايا رقم (41008/09 ؛ 40713/09 ؛ 39692/09)، الحكم الصادر في ١٥ آذار/مارس ٢٠١٢.

٤٠ القضية رقم (Admin) EWHC 1695 لسنة ٢٠١٣، الفقرة ١٢.

وكان ذلك قبل مظاهرة أعلن مسبقاً أنها ستقام في بايون تأييداً لحقوق السجناء الباسك. وقد أوقفت الشرطة عند الحدود ٣٤ حافلة وسيارة محملة بالركاب الراغبين في المشاركة في المظاهرة التي تمت بسلام.^{٤١} ويتم عادة اتخاذ إجراءات من هذا القبيل قبل وأثناء اجتماعات قمة دولية.^{٤٢}

► **القيود المفروضة بموجب قوانين الطوارئ.** تم اللجوء إلى قيود من هذا القبيل في سياق اجتماعات قمة دولية. على سبيل المثال، أصدرت الحكومة في جنوة (إيطاليا) القانون الخاص رقم ١٤٩ بتاريخ ٨ حزيران/يونيو ٢٠٠٠ يجيز للمحافظ استخدام القوة المسلحة لحماية النظام العام والأمن خلال قمة الدول الثماني الكبرى.^{٤٣} ووردت تقارير مقلقة عن الاعتماد على تدابير استثنائية صارمة لتنظيم تجمعات مثيرة للجدل في دول أوروبية أخرى. على سبيل المثال، لرؤساء البلديات في هولندا الحق في إعلان حالة طوارئ محلية في حالات اضطراب النظام العام أو تعرضه للخطر. ويتم اللجوء إلى هذا مراراً عندما تقوم منظمات أقصى اليمين بتنظيم مظاهرة، فتقرر المنظمات المناهضة للفاشية تنظيم مظاهرة مضادة في مدينة ما. وعندئذ يتم حظر كل المظاهرات في جزء من المدينة.^{٤٤}

٣. الإجراءات

كما ذكر أعلاه، تمكن إقامة بعض التجمعات دون الحاجة إلى توجيه إشعار مسبق بشأنها، وبعض آخر يستلزم إشعار السلطات به مسبقاً،^{٤٥} أو الحصول منها على إذن واضح قبل إقامته.^{٤٦}

في كثير من الأحيان، لا يطلب من التجمعات الثابتة التي يقل عدد المشاركين فيها عن عدد محدد إلى توجيه إشعار مسبق بشأنها،^{٤٧} التجمعات التي لا تؤثر على حركة السير قد تحتاج إلى مدة زمنية أقصر من المعتاد عند تقديم إشعار بشأنها. إعلامك في كل شيء.^{٤٨} وبالنسبة لفترة الإشعار، تتطلب المسيرات والتجمعات المتحركة في بعض الأحيان فترة أطول من المطلوبة في حالات التجمعات الثابتة.

وتعفي القوانين في بعض الدول الأوروبية فئات معينة من التجمعات من شرط الإشعار المسبق (أو الترخيص) كالمسابقات الرياضية أو الجنازات أو الفعاليات التراثية والثقافية والدينية. **طول الفترة الزمنية المطلوبة في الإشعار** تختلف اختلافاً كبيراً من دول أوروبية إلى أخرى. على سبيل المثال، الفترة الزمنية المطلوبة في فنلندا ست ساعات للاجتماعات العامة، وخمسة أيام للفعاليات العامة. وفي بلغاريا

٤١ انظر موقع أخبار المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. خبر عنوانه: «هل تحترم فرنسا الحق في حرية التجمع السلمي لجميع المواطنين في باريس في عام ٢٠١١». نص الخبر متوفر على الرابط التالي: <https://echrnews.wordpress.com/tag/discrimination>

٤٢ انظر قضية غوركن وآخرين مقابل فرنسا. القضية رقم (9266/04). الحكم الصادر بتاريخ ٦ حزيران/يونيو ٢٠٠٦ - قضية غير مقبولة.

٤٣ انظر على سبيل المثال تقرير يوثق إجراءات مماثلة قبل وأثناء مؤتمر قمة الدول الثماني الكبرى في ألمانيا (٢٠٠٧) وفي إيطاليا (٢٠٠٩)؛ وخلال مؤتمر التغير المناخي الخامس عشر في الدنمارك عام ٢٠٠٩؛ وخلال قمة حلف شمال الأطلسي في البرتغال في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠. التقرير متوفر على الرابط التالي: <http://www.statewatch.org/news/2013/feb/freedom-of-assembly-briefing.pdf>

٤٤ انظر قضية بيغليزي وآخرين مقابل إيطاليا. القضية رقم (29631/06)، القرار الصادر بتاريخ ١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ - قضية غير مقبولة. قسمت الشرطة الإيطالية مدينة جنوة في شهر تموز/يوليو ٢٠٠١ إلى ثلاث مناطق: حمراء، وصفراء، وبيضاء. ولم يسمح بإقامة تجمعات في المنطقة الحمراء أو الصفراء. ولم تعتبر المحكمة إجراءات الشرطة تدخلاً غير متناسب مع حق رافعي القضية في حرية الحركة وفق المادة ٢، البروتوكول ٤ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، لأن المحكمة اعتبرت خوف السلطات من العنف قائم على أساس متين.

٤٥ انظر تقرير كيس هودينغ (مراقبة الدولة) حول الاستخدام المتزايد للاعتقالات الوقائية، ص ٢. متوفر على الرابط التالي: <http://www.statewatch.org/analyses/no-121-preventative-arrests.pdf>

٤٦ يفترض نظام الإشعار المسبق أن التجمع يمكن أن يقام ما لم تفرض السلطات قيوداً على أسس محددة مشروعة.

٤٧ يفترض نظام الترخيص أن التجمع لا يمكن أن يقام ما لم يتم الحصول على إذن صريح.

٤٨ في بولندا، على سبيل المثال، يجب تقديم إشعار مسبق بشأن جميع التجمعات لخمسة عشر شخصاً أو أكثر. (الفصل ٧ من قانون التجمع لعام ١٩٩٠)، وفي مالطا، يعرف الفصل ٢ من قانون الاجتماعات العامة لسنة ١٩٣١ «المظاهرة» بأنها «أي تجمع أو تجمهر لأكثر من ٢٠ شخصاً».

وألمانيا ٤٨ ساعة. وفي بولندا وهنغاريا ولاتفيا ثلاثة أيام. وفي استونيا سبعة أيام.^{٤٩}

ويجب أن توجد في القوانين أحكام تتعلق بالتجمعات العفوية، أي تلك التي لا يمكن تقديم إشعار بشأنها في الوقت المناسب لأنها (التجمعات) تكون رد فعل على حدث لم يكن من المعقول توقعه (كثير من القوانين فيها أحكام من هذا القبيل).^{٥٠} وبعض القوانين أيضاً تفرض شروطاً بخصوص تنظيم التجمع (كأن يكون هناك لجنة تنظيم من ثلاثة أشخاص أو أكثر)، ولكن شروطاً من هذا القبيل تعرضت لانتقادات من مقرر التجمع السلمي.^{٥١}

وتطلب قوانين أخرى أيضاً درجة من التنسيق المسبق مع السلطات في ظروف معينة.^{٥٢} على سبيل المثال، مع أن القوانين الأيرلندية لا تشترط تقديم إشعار أو الحصول على إذن مسبق لإقامة تجمع (كما ذكر سابقاً)، إلا أن الشرطة في الواقع تشجع منظمي التجمعات على الاتصال معها مقدماً.^{٥٣}

آلية الاتصال بين الشرطة ومنظمي التجمع يجب ألا تستخدم أبداً كوسيلة لحمل المنظمين على «الموافقة» على شروط تقييد التجمع.^{٥٤} ومن الجدير بالذكر أن هناك تحولاً في بعض أجهزة الشرطة الأوروبية^{٥٥} نحو الدخول في مناقشات مع المتظاهرين (وفي بعض الحالات الدخول معهم في مفاوضات حول فعاليات احتجاجية).

عندما تسعى مبادرات من هذا النوع إلى تسهيل التجمع السلمي، وعندما تكون المناقشات مع السلطات على أساس طوعي، عندئذ يمكن لها أن تساعد على تسهيل تنظيم الاحتجاج السلمي. ولكن هذه المبادرات أيضاً لها جانب إشكالي إذا استخدمتها الشرطة كوسيلة لجمع معلومات استخبارية، أو إذا كانت المناقشات غير طوعية، أو إذا فرضت قيود على التجمع في حال رفضهم الدخول في مناقشات مع السلطات.

يتم مراراً تنظيم تجمعات في وقت واحد، وعندئذ يتم تنظيمها على أساس مبدأ «من يأتي أولاً يخدم أولاً»،^{٥٦} وهذا المبدأ يجب ألا يستخدم إلا إذا تعلق الأمر بمكان واحد لا يمكنه استيعاب المشاركين في أكثر من تجمع في وقت واحد.

ويعتبر الطلب من منظمي تجمع ثانٍ تغيير زمان و/أو مكان التجمع (دون النظر أولاً في استيعاب التجمعين) تدخلاً غير متناسب. والحل المتسم بالمرونة لحالات تنظيم تجمعين أو أكثر في وقت واحد يتم عن طريق التفاوض.^{٥٧} وللاعتراض على قرارات إدارية، أو من الشرطة بخصوص التجمعات، هناك إمكانية في مختلف أنحاء أوروبا لطلب مراجعة قضائية للقرارات.

ولكي تكون المراجعة القضائية وسيلة انتصاف فعالة (وفق المادة ١٣ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان) يجب أن يكون الإجراء عاجلاً

٤٩ انظر نيل جارمان ومايكل هاملتون، «حماية الاحتجاج السلمي: مكتب المؤسسات الديمقراطية/منظمة الأمن والتعاون وحرية التجمع السلمي»، ١ (٢) مجلة ممارسة حقوق الإنسان ٢٠٨-٢٣٥، ص ٢١٨ (٢٠٠٩).

٥٠ على سبيل المثال، المادة ٦ (٢) (ب) والمادة ٧ (٢) (ب) من قانون المسيرات العامة (أيرلندا الشمالية) لسنة ١٩٩٨؛ لصياغة بديلة (ولكنها مقيدة أكثر)، انظر على سبيل المثال المادة ١٤ من قانون التجمع الفنلندي لسنة ١٩٩٩. انظر كذلك قضية بوكنا مقابل هنغاريا. القضية رقم (٠٤/٢٥٦٩١)، الحكم الصادر في ١٧ تموز/يوليو ٢٠٠٧.

٥١ مقرر التجمع السلمي، التقرير السنوي الثاني. الوثيقة رقم (A/HRC/23/39) الفقرات ٥١-٥٧. التقرير متوفر على الرابط التالي: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39_EN.pdf

٥٢ على سبيل المثال، المادة ١٠ (٣) من القانون الليتواني بشأن الاجتماعات والمواكب ومظاهرات المضربين عن العمل (وتعديلاته) لسنة ١٩٩٧.

٥٣ انظر مجلس الحريات المدنية الأيرلندي، «اعرف حقوقك: العدالة الجنائية وصلحاحيات الشرطة الأيرلندية (جاردا)»، ٢٠١٠، ص ٢٥. النص متوفر على الرابط التالي: <http://www.iccl.ie/know-your-rights---criminal-justice.html>

٥٤ انظر مكتب المؤسسات الديمقراطية/منظمة الأمن والتعاون (لجنة البندقية)، المبادئ التوجيهية بشأن حرية التجمع السلمي (ط ٢، ٢٠١٠) الفقرة ١٠٣.

٥٥ على سبيل المثال، ضباط الاتصال في شرطة إنجلترا وويلز. انظر الفصل المتعلق بالمملكة المتحدة.

٥٦ على سبيل المثال، المادة ١٠ (١) من قانون التجمع الفنلندي لسنة ١٩٩٠.

٥٧ انظر أيضاً تقرير مكتب المؤسسات الديمقراطية/منظمة الأمن والتعاون، وعنوانه «مراقبة رصد حرية التجمع السلمي في دول مختارة من المنظمة» (أيار/مايو ٢٠١١ إلى حزيران/يونيو ٢٠١٢)، الفقرة ١١٢، ص ٤٥. التقرير متوفر (بالإنجليزية) على الرابط التالي: <http://www.osce.org/odihr/97055>



بحيث يمكن إكمال مراجعة قرار فرض حظر أو قيود قبل موعد إقامة التجمع.^{٥٨} ويجب أن تكون إمكانية الاستئناف ضد القرارات متاحة بعد المفاوضات بين منظمي التجمعات والسلطات، بحيث لا تعتبر أي قيود تفرض بحكم الأمر الواقع «متفقاً عليها» من قبل جميع الأطراف المعنية.^{٥٩}

٤. الحماية

مراقبة حرية التجمع السلمي

يقوم المدافعون عن حقوق الإنسان والمنظمات غير الحكومية في الكثير من الدول الأوروبية بمهمة حيوية وهي مراقبة أداء الدولة واجباتها تجاه حماية الحق في حرية التجمع السلمي. ويمكن أن يقوم بالدور نفسه مكاتب أمناء المظالم والمؤسسات التي تعنى بحقوق الإنسان. ويمكن لمنظمات حكومية دولية وإقليمية أن تلعب دوراً مهماً في مراقبة الانتهاكات وتبسيط الضوء عليها حيثما تحدث.

ومن المعلومات ذات الصلة بهذا التقرير وتجدر الإشارة إليها طلب معلومات قدمته هيئة اسمها «أكسس انفو أوروبا» (الوصول إلى المعلومات في أوروبا) إلى ٤١ دولة، سعياً إلى الحصول على تفاصيل حول المعدات المستخدمة في حفظ النظام العام (بما في ذلك الطلقات المطاطية، والهرات، ومدافع المياه)، والتقارير التي تقيّم حفظ أمن التجمعات، ومعلومات حول تدريب الشرطة.^{٦٠}

المراجعة الدستورية

يكرس القانون في بعض البلدان صراحة مبدأ أن على السلطات واجباً إيجابياً تجاه حماية وتسهيل الحق في حرية التجمع السلمي.^{٦١} ومع ذلك، وكما اتضح في الأقسام أعلاه، تقوم المحاكم الدستورية في الدول الأوروبية في حالات متكررة جداً بتوضيح نطاق هذا الحق، ووضع حد لبعض أفضع التدخلات في ممارسته. وتصدر المحاكم أحكامها مسترشدة بالولاية القانونية للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. وقد أكدت الأحكام الصادرة على المستوى العالي من الحماية التي يجب أن تقدمها الدول للساعين إلى التمتع بهذه الحرية الدستورية.

وبناء على ذلك، يمكن للمراجعة الدستورية المستقلة (مع وجود حق للفرد في طلبها) أن تكون مهمة للغاية في التنفيذ الكامل للحق الدستوري في حرية التجمع السلمي.

تنظيم استخدام القوة من قبل أفراد أجهزة تطبيق القانون

سنت بعض الدول الأوروبية قوانين لتنظيم استخدام الأسلحة النارية وغيرها من الإجراءات القسرية التي تتخذها الشرطة. ونادراً ما تحدد هذه القوانين بالتفصيل متطلبات استخدام أسلحة أو تكتيكات محددة. ولا تميل أيضاً إلى وضع قيود مهمة على استخدامها باستثناء ذكر مبدأَي الضرورة والتناسب.^{٦٢}

٥٨ على سبيل المثال، قضية باكو فسكي مقابل بولندا، القضية رقم (١٥٤٣-١٥٠٦). الحكم الصادر في ٣ أيار/مايو ٢٠٠٧. انظر كذلك تقرير مقرر التجمع السلمي «ملاحظات بشأن البيانات التي نقلت إلى الحكومات والردود الواردة»، الوثيقة رقم (A/HRC/23/29/Add.2)، ص ٤٥.

٥٩ انظر أيضاً تقرير مكتب المؤسسات الديمقراطية/منظمة الأمن والتعاون، وعنوانه «مراقبة رصد حرية التجمع السلمي في دول مختارة من المنظمة» (أيار/مايو ٢٠١١ إلى حزيران/يونيو ٢٠١٢)، الفقرة ٩٠، ص ٣٨. التقرير متوفر (بالإنجليزية) على الرابط التالي: <http://www.osce.org/odihr/97055>.

٦٠ انظر موقع (أكسس انفو) حول حفظ أمن المظاهرات على الرابط التالي: <http://www.access-info.org/en/human-rights/378-policing-protests>.

٦١ على سبيل المثال، الفصل ٤ من قانون التجمع الفنلندي لسنة ١٩٩٩ ينص على ما يلي: «واجب الحماية والتعزيز: يجب على السلطات العامة تعزيز ممارسة حرية التجمع من خلال حماية الحق في التجمع دون عائق وعن طريق توفير الضروريات في ترتيب الاجتماعات العامة». نص القانون متوفر على الرابط التالي: <http://legislationline.org/topics/country/32/topic/15>.

٦٢ على سبيل المثال، المادة ٢٣ من القانون الليتواني بشأن أنشطة الشرطة لعام ٢٠٠٠: الإجراءات القسرية يمكن أن تستخدم فقط «بعد كل الإجراءات الممكنة من الإقناع أو استخدام الإجراءات الأخرى دون تأثير». نص القانون متوفر على الرابط التالي: <http://legislationline.org/topics/country/17/topic/15>.

المحكمة الدستورية في بولندا قررت أن أحكام استخدام القوة في التعليمات الصادرة عن الحكومة غير دستورية، ويجب أن تستبدل بقانون.^{٦٣} وتم في شهر حزيران/يونيو ٢٠١٣ تبني قانون جديد بشأن استخدام الإجراءات القسرية المباشرة والأسلحة النارية،^{٦٤} ولكنه يفرض القليل من القيود على استخدام القوة ويسمح باستخدام مجموعة كبيرة من الأسلحة في سياق الحفاظ على النظام والسلامة العامين، بما في ذلك الغاز المسيل للدموع، وغازات كيماوية تصيب الأفراد بالعجز، ومدافع المياه، والهراوات.

وفي هنغاريا، أنشئت لجنة تحقيق خاصة بعد اشتباكات عنيفة بين الشرطة والمحتجين عام ٢٠٠٦. وقدمت اللجنة توصيات مماثلة.^{٦٥}

٥. العقوبات

العقوبات التي تفرض على الانتهاكات التي تحدث في سياق التجمعات يجب أن تكون متناسبة. ولهذا المبدأ أهمية خاصة فيما يتعلق بالإجراءات الجنائية. وكما أكدت المحكمة الدستورية النمساوية (بعد محاكمة متظاهرين شاركوا في مظاهرة عفوية في فيينا)، فإن شدة العقوبات في القانون الجنائي لا تكمن في درجة العقوبة وحسب، بل في نتائجها السلبية الطويلة الأمد، وما يترتب عليها من آثار على مهن المدانين وممارستها.^{٦٦}

وأدت قضية ارتداء أقمعة أثناء التجمعات العامة إلى سن قوانين تشمل مجموعة كبيرة من العقوبات، وأصبح من الشائع نسبياً في القوانين منع المشاركين في تجمع من إخفاء هوياتهم،^{٦٧} أو إعطاء أفراد أجهزة تطبيق القانون صلاحية أمر المشاركين بإزالة الأقمعة، ويشكل رفض ذلك مخالفة قانونية.^{٦٨} هذه الأحكام تخفق عادة في أن تأخذ في الحسبان إمكانية استخدام الأقمعة لأغراض رمزية وتعبيرية. ونتيجة لذلك، يجب تضييق هامش الأحكام المتعلقة بارتداء أقمعة بحيث يطلب إزالتها في حال وجود دليل واضح على أنه من المرجح أن يوشك الشخص المقتنع على المشاركة في أعمال عنف.

بعد تبني تعديل قانون التجمعات وحركة المرور لسنة ٢٠٠٤ في بولندا، أصبح ممنوعاً على المشاركين في التجمعات ارتداء أقمعة. ولكن المحكمة الدستورية البولندية قررت أن «الحد من حرية التجمع المتجسد في الحد من إمكانية المشاركة في التجمعات دون كشف الهوية غير ضروري، بالنظر إلى أن قانون الشرطة لسنة ١٩٩٠ يوفر لها إمكانيات كافية للتدخل في سياق التجمع عندما يكون هناك خطر على سلامته، بما في ذلك إمكانية تحديد هوية الأشخاص المشاركين فيه».^{٦٩}

وتطرق الحكم نفسه الصادر عن المحكمة الدستورية إلى مسألة ذات صلة وهي «العقوبات»، التي أثارت القلق على حقوق الإنسان في بضع دول أوروبية، والمقصود بذلك مسؤولية منظمي التجمع عن الأعمال التي يقوم بها المشاركون فيه.

٦٣ انظر المحكمة الدستورية البولندية، القضية رقم (٢٠/٢٠١٠)، الحكم الصادر في ١٠ آذار/مارس ٢٠١٠، المرجع رقم (U 07/05). الحكم متوفر على الرابط التالي: http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/U_05_07_EN.pdf

٦٤ انظر موقع شبكة الهجرة الأوروبية على الرابط التالي:

http://emn.gov.pl/portal/ese/719/10671/New_rules_of_using_coercive_measures_and_firearms_against_foreigners.html

٦٥ تقرير لجنة الخبراء حول المظاهرات وأعمال الشغب في الشوارع وإجراءات الشرطة. سبتمبر/أكتوبر ٢٠٠٦. ملخص الاستنتاجات والتوصيات. بودابست: ٢ شباط/فبراير ٢٠٠٧. متوفر على الرابط التالي: http://www.gonzolbizottsag.gov.hu/jelentes/gonzolbizottsag_jelentes_eng.pdf

٦٦ المحكمة الدستورية النمساوية، القضية رقم (19528, B877/10)، بتاريخ ٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١. ترجمة غير رسمية للحكم متوفر على الرابط التالي: http://www.ris.bka.gov.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT_09888994_10B00877_00

٦٧ على سبيل المثال، المادة ٦ (٣) من القانون البلغاري بشأن التجمعات والاجتماعات والتظاهرات، أو القسم ٩ من القانون النمساوي بشأن التجمع، ١٩٥٣.

٦٨ المادة (R. 645-14) من قانون العقوبات الفرنسي. متوفر على الرابط التالي: <http://www.legifrance.gouv.fr>

٦٩ المحكمة الدستورية البولندية، القضية رقم (KP 4/1)، الحكم الصادر في ١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤. الملخص (بالإنجليزية) متوفر على الرابط التالي: http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/Kp_1_04_GB.pdf

أحد الأحكام في القانون البولندي كان يحمل المنظمين المسؤولية إذا أخفقوا في منع المشاركين من التسبب بإضرار في سياق تجمع «بعد انفضاضه مباشرة». وقررت المحكمة أن هذه المسؤولية الصارمة لن تؤدي إلا إلى تثبيط العزيمة على تنظيم تجمعات من خلال فرض واجبات يستحيل تنفيذها. وبناء على ذلك، اعتبرت المحكمة هذا الحكم انتهاكاً لحرية التجمع السلمي التي تحظى بالحماية في المادة ٥٧ من الدستور البولندي.