



« ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢؛ عمان، الأردن.»
صورة لـ جازي مناصير وأمجد طويل

الأردن

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، تونس، 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.

شهد الأردن على مدى السنوات الثلاث الماضية، احتجاجات شعبية شملت الاعتصامات والمسيرات والإضرابات في جميع أنحاء المملكة، للمطالبة بإصلاحات سياسية ودستورية، وخفض الأسعار، والإطاحة بالحكومة، وحل البرلمان، وإلغاء معاهدة السلام بين الأردن وإسرائيل وإغلاق السفارة الإسرائيلية في عمان.

وتكللت الاحتجاجات بتعديل قانون الاجتماعات العامة في عام ٢٠١١ وبتعديلات دستورية، وتشكيل نقابة مهنية للمعلمين وإجراء انتخابات مبكرة.

تم التعامل مع الاحتجاجات في بعض الأحيان بسياسة أمنية لينة نسبياً، حيث امتنعت قوات الأمن والدرك عن استخدام القوة ضد الاعتصامات والمظاهرات، ووزعت الماء والعصير على المتظاهرين. وفي أحيان أخرى، قمعت الاحتجاجات واعتقل الناشطون، وأحيلوا إلى محكمة أمن الدولة. وعلاوة على ذلك، نظمت جماعات معارضة لإجراء إصلاحات، أطلقت على نفسها كتلة شباب الموالات، مظاهرات مضادة لحركات الإصلاح الشعبية وهاجمت المتظاهرين المسالمين، وفقاً لتقارير المنظمات المحلية والدولية.

استخدمت الحركات الشعبية وسائل الإعلام الإلكترونية، والشبكات الاجتماعية خصوصاً، للدعوة إلى مسيرات واعتصامات وإصدار بيانات. وقد ووجه هذا النهج بتعديل قانون المطبوعات وتم تحميل مدراء ومحري المواقع الإلكترونية المسؤولية عن تعليقات زوار المواقع.

ونتيجة للأزمة السورية، استقبل الأردن أعداداً كبيرة من اللاجئين السوريين الذين يعيشون الآن في المدن ومخيمات اللاجئين التي بنيت خصيصاً لاستضافتهم. وشهدت هذه المخيمات، بما في ذلك مخيم الزعتري، مظاهرات احتجاجاً على ظروفهم الصعبة. وبالإضافة إلى ذلك، أقام السوريون والأردنيون اعتصامات أمام السفارات السورية والروسية، بعضها للاحتجاج على النظام السوري والدعم الذي يقدم له، وأخرى لتأييده.

١. الإطار القانوني العام

الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان

صادق الأردن على غالبية الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، بما في ذلك:

١. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛
٢. العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛
٣. اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة؛
٤. اتفاقية حقوق الطفل؛
٥. اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.

نشر الأردن هذه الاتفاقيات في الجريدة الرسمية. وفي عام ٢٠٠٩، سحب تحفظه على المادة ٤/١٥ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، سيداو، المتعلقة بالحق في الانتقال واختيار مكان الإقامة.

ومع ذلك، لم يصادق الأردن على اتفاقية جنيف لعام ١٩٥١ بشأن اللاجئين، ولكنه وقع مذكرة تفاهم مع المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين حول الاعتراف بالوضع القانوني للاجئين وتقديم الخدمات لهم. ولكن هذه المذكرة لا تتضمن أحكاماً محددة بشأن حق اللاجئين وطالبي اللجوء في التجمع، بل تتضمن حكماً ينص على واجب اللاجئين تجاه احترام القوانين واللوائح المعمول بها للحفاظ على النظام العام، وعدم القيام بأنشطة من شأنها أن تقوض الأمن أو تسيء إلى علاقات الأردن مع الدول الأخرى.

لا يحدد الدستور الأردني القيمة القانونية للاتفاقيات الدولية على المستوى الوطني. ولكن محكمة التمييز الأردنية قضت في أحد أحكامها بأن الاتفاقيات الدولية تعلق على أحكام القوانين الداخلية، ويجب تطبيقها حتى لو تعارضت مع القوانين الأردنية. ولكن نادراً ما يركز القضاة والمحامون على الاتفاقيات الدولية في حججهم القانونية .

التشريعات الأردنية

ينص الدستور الأردني على الحق في التجمع في المادة ١٦: (١) «للأردنيين حق الاجتماع ضمن حدود القانون». (٢) للأردنيين الحق في تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية على أن تكون غايتها مشروعة ووسائلها سلمية وذات نظم لا تخالف أحكام الدستور. (٣) ينظم القانون طريقة تأليف الجمعيات والأحزاب السياسية ومراقبة مواردها».

ووفقاً للتعديلات الدستورية التي تمت عام ٢٠١١، فإن كل اعتداء على الحقوق والحريات العامة هو جريمة يعاقب عليها القانون.

يحدد قانون الاجتماعات العامة ٢٠٠٤/٧ وتعديلاته في عام ٢٠١١ إجراءات عقد الاجتماعات العامة، والسلطات التي يجب إشعارها بها.

٢. الإجراءات

أدخل الأردن تعديلاً أساسياً على قانون الاجتماعات العامة في عام ٢٠١١، فقد ألغى شرط الحصول على موافقة خطية مسبقة من الحاكم الإداري من أجل تنظيم اجتماع عام.

القانون السابق (٢٠٠٤/٧) كان يلزم المنظمين بالحصول على موافقة قبل أربع وعشرين ساعة على الأقل قبل موعد للاجتماع العام.

وبموجب القانون الجديد، تم استبدال شرط الحصول على موافقة بإعطاء إشعار للحاكم الإداري قبل ثمان وأربعين ساعة.

ينبغي أن يتضمن الإخطار أسماء منظمي الاجتماع العام، وعناوينهم وتوقيعاتهم، وكذلك الغرض من الاجتماع، وزمانه ومكانه. وكان هذا التعديل أهم نتائج الاحتجاجات المؤيدة للإصلاح في الأردن.

يعتبر القانون المعدل كل اجتماع عام يعقد دون إشعار الحاكم الإداري عملاً غير قانوني. وبالتالي، فإن القانون لا يعفي من شرط الإشعار المسبق التجمعات العفوية التي تنشأ عن ظروف طارئة، خلافاً لما يوصي به الخبراء الدوليون ، مثل مقرر التجمع السلمي^١.

تعريف

يعرف قانون الاجتماعات العامة الاجتماع العام بأنه «الاجتماع الذي يتم عقده لبحث امر ذي علاقة بالسياسة العامة للدولة».

وتعرض هذا التعريف للانتقاد لعموميته من ناحية نطاقه والفاعلين المعنيين به والزمان والمكان. فوفق التعريف أعلاه يمكن اعتبار محادثة بين شخصين، صديقين أو قريبين، حول شأن اقتصادي عام أو اجتماعي أو حدث إخباري نقلته في وسائل الإعلام اجتماعاً عاماً يخضع لأحكام قانون الاجتماعات العامة.

تحدد المادة ٣ من قانون الاجتماعات العامة لعام ٢٠٠٤، بصيغته المعدلة في عام ٢٠١١، الاجتماعات المعفاة من شرط الإشعار المسبق، وتمنح وزير الداخلية وحده سلطة تقديرية لإعفاء أي اجتماع آخر من شرط الإشعار المسبق.

١ انظر تقرير مقرر التجمع السلمي، ومجلس حقوق الإنسان، الدورة ٢٠، (A/HRC/20/27)، الفقرة ٢٩.

تنص المادة ٣-أ: «للأردنيين حق عقد الاجتماعات العامة أو تنظيم المسيرات وفق الأحكام المحددة في المادتين (٤) و(٥) من هذا القانون». وتستثنى الاجتماعات التالية من تلك الأحكام:

١. اجتماعات الهيئات العامة للجمعيات الخيرية والتطوعية والشركات وغرف التجارة والصناعة والبلديات والنوادي شريطة أن تكون هذه الاجتماعات مرتبطة بتحقيق غاياتها ووفقاً للتشريعات الناظمة لأعمالها وأنشطتها؛
٢. الاجتماعات المهنية التي تعقدتها النقابات المهنية شريطة أن تكون هذه الاجتماعات مرتبطة بتحقيق غاياتها ووفقاً للتشريعات الناظمة لأعمالها وأنشطتها؛
٣. اجتماعات الأحزاب السياسية المرخصة قانوناً داخل مقارها في حدود الشروط المنصوص عليها في قانون الأحزاب السياسية النافذ المفعول؛
٤. الندوات والبرامج الإعلامية التي تعقدتها المؤسسات الإعلامية الرسمية؛
٥. الاجتماعات داخل أسوار الجامعات؛
٦. الاجتماعات لغايات الاحتفال بالمناسبات الوطنية والدينية المنظمة من قبل لجان الاحتفالات لدى الوزارات والمحافظات على أن يتم إعلام وزارة الداخلية بها قبل أقامتها بأسبوع على الأقل؛
٧. الاجتماعات التي تعقد أثناء الانتخابات.

المادة ٣-ب: للوزير استثناء أي اجتماعات من الأحكام المحددة في المادتين (٤) و (٥) من هذا القانون.

٣. القيود

لا يوجد نص قانوني يقضي بأن الإجراءات التي تقيد حرية التجمع يجب أن تكون متوافقة مع مبدأي الضرورة والتناسب، كما يطلب قانون حقوق الإنسان الدولي.^٢

ويبدو أن القانون يعطي السلطات المختصة سلطة صلاحية مطلقة لقمع حرية التجمع، ولا يأخذ في الحسبان المبدأ الذي يقضي بافتراض أن كل التجمعات سلمية.^٣

٤. الحماية

يمنح قانون الاجتماعات العامة لعام ٢٠٠٤، وفق المادة ٧، سلطة مطلقة للحاكم الإداري لفض الاجتماع أو تفريق المسيرة إذا رأى أن مجريات أي منهما قد تؤدي إلى تعريض الأرواح أو الممتلكات العامة أو الخاصة للخطر أو المس بالسلامة العامة. ووفق المادة ٩: «يلتزم مديرو الأجهزة الأمنية بالتقيد التام بأوامر وتعليمات الحاكم الإداري المتعلقة بتنفيذ أحكام هذا القانون».

بعض العبارات الواردة في الأحكام المذكورة أعلاه، من قبيل «السلامة العامة»، و«جميع التدابير والإجراءات الأمنية الضرورية» عامة وفضفاضة، وتتطوي على قيود عشوائية، وتفسح المجال لاستعمال القوة المفرطة ضد المتظاهرين.

^٢ وفقاً لمقرر التجمع السلمي: «يمكن فقط تطبيق قيود «معينة»، وهذا يعني بوضوح أن حرية التجمع يجب أن تعتبر القاعدة/الحكم، والقيود هي الاستثناء»؛ المصدر السابق، الفقرة ١٦؛ انظر أيضاً لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، التعليق العام رقم ٣١ (٢٠٠٤)، (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13)، الفقرة ٦.

^٣ انظر الملاحظة رقم ٢ في الهامش، الفقرة ٢٦ في المبادئ التوجيهية لمكتب المؤسسات الديمقراطية/منظمة الأمن والتعاون، بشأن حرية التجمع السلمي، ٢٠١٠، وارسو، ط ٢، القسم (أ)، المبادئ التوجيهية بشأن حرية التجمع السلمي، الفقرة ٢،١.



٥. العقوبات

يعاقب قانون الاجتماعات العامة الذين يتجاهلون القانون بالحسب مدة لا تقل عن شهر ولا تتجاوز ثلاثة أشهر أو بغرامة لا تقل عن مئتي دينار ولا تتجاوز الف دينار أو بهاتين العقوبتين معاً.

وإذا وقع في الاجتماع أو المسيرة إخلال بالأمن العام أو النظام العام أو حصل أضرار بالغير أو بالأموال العامة أو الخاصة، يتحمل المسببون للأضرار المسؤولية الجزائية والمدنية، حسب المادة ٨.

يجرم قانون العقوبات التجمع غير القانوني في المادة ١٦٤، التي تنص على:

١. 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 يستفزون بدون ضرورة أو سبب معقول أشخاصاً آخرين للإخلال بالأمن العام اعتبر تجمهرهم هذا تجمهراً غير مشروع؛
٢. إذا شرع المتجمهرون تجمهراً غير مشروع في تحقيق الغاية التي اجتمعوا من أجلها للإخلال بالأمن العام بصورة مرعبة للأهالي أطلق على هذا التجمهر (شغب).

يعاقب المشاركون في تجمع غير قانوني بالحسب مدة لا تزيد على سنة أو بغرامة لا تزيد على خمسة وعشرين ديناراً أو بالعقوبتين معاً، وفق المادة ١٦٥.

ووفق المادة ١٦٦: يعفى من العقوبة المفروضة في المادة (١٦٥) الذين ينصرفون قبل إنذار ممثلي السلطة أو الضابطة العدلية أو يمتثلون في الحال لإنذارها دون أن يستعملوا سلاحاً أو يرتكبوا أية جنائية أو جنحة.

ووفق المادة ١٦٧ فإنه: إذا تجمهر الناس على الصورة المبيّنة في المادة (١٦٤) أُنذرتهم بالترفق أحد ممثلي السلطة الإدارية، أو قائد الشرطة، أو قائد المنطقة أو أي ضابط من ضباط الشرطة والدرك نفخاً بالبوق أو الصفارة أو بأية وسيلة أخرى من هذا النوع أو بإطلاق مسدس تنبعت منه إشارة ضوئية. وإذا أبدى المشاركون مقاومة يجوز للشرطة أو الدرك استعمال القوة الضرورية ضمن الحد المعقول للتغلب على مقاومتهم.

وبالتالي، إذا كان استخدام القوة غير ضروري وغير متناسب، يجوز للمتضررين اللجوء إلى القضاء.

يحاكم أفراد الشرطة في محكمة الشرطة. ومدير الأمن العام سلطة تعيين هيئة المحكمة التي تتألف من ن رئيس لا تقل رتبته عن عقيد وعضوين على الأقل على أن يكون احدهما من القضاة النظاميين يسميه رئيس المجلس القضائي وان يكون رئيس المحكمة وأعضاؤها مجازين في الحقوق. وتشكل هيئة التحقيق من عدد من الضباط يختارهم مدير الأمن العام أو من ينيبه.^٤

ووفق قانون قوات الدرك ٢٠٠٨/٣٨ يحاكم افراد الدرك في محكمة قوات الدرك في حال ارتكابهم جرائم منصوص عليها في قوانين مختلفة أثناء وجودهم في الخدمة.

٤ وينبغي إجراء تحقيقات فعالة وسريعة من قبل هيئات مستقلة ومحايدة، بما في ذلك القضاة والمحاكم، عندما ترتكب انتهاكات من قبل قوات الأمن أثناء أو بعد تجمع؛ انظر الملاحظة رقم ٢ في الهامش، الفقرة ٢٦ في المبادئ التوجيهية لمكتب المؤسسات الديمقراطية/منظمة الأمن والتعاون، بشأن حرية التجمع السلمي، ٢٠١٠، وارسو، ط ٢، القسم (أ)، المبادئ التوجيهية بشأن حرية التجمع السلمي، الفقرة ٥.٦.

وتنظر محكمة أمن الدولة في حالات التجمع غير قانوني. ومن الجدير بالذكر أن المادة ١٠٨ التي أدخلت على القانون بعد التعديلات الدستورية عام ٢٠١١، تمنع محاكمة المدنيين في قضايا جنائية في محكمة قضاتها ليسوا جميعاً من المدنيين إلا في حالات الخيانة العظمى والتجسس والإرهاب وجرائم المخدرات وتزييف العملة.

خلال السنوات الثلاث الماضية، تم اعتقال مشاركين في اعتصامات ومسيرات سلمية في جميع أنحاء المملكة بتهمة التجمع غير القانوني، وإهانة الملك أو تقويض النظام.

ووجهت إلى بعضهم تهمة استناداً إلى قانون مكافحة الإرهاب، الأمر الذي يؤدي إلى وضعهم تحت إشراف محكمة أمن الدولة ذات الصبغة العسكرية.^٥ وهذا مصدر قلق بالغ، فوفقاً للمبادئ الدولية لحقوق الإنسان، لا يجوز للمحاكم العسكرية أن تحاكم المدنيين.^٦

وتجدر الإشارة إلى أن العقوبات والجزاءات غير المتناسبة التي تفرض على المنظمين والمشاركين بعد تنظيم مظاهرة قد يخرق حرية التجمع، خاصة لأن ذلك قد يؤدي إلى ردع الأفراد عن ممارسة حرية التجمع.^٧

٦. المساواة بين الجنسين وحرية التجمع

لا ينص الدستور صراحة على المساواة بين الأردنيين على أساس الجنس على الرغم من المطالب التي تقدمت بها منظمات حقوق الإنسان لإضافة مصطلح «عدم التمييز حسب الجنس» في المادة السادسة من الدستور الأردني، عندما كان يجري البحث في تعديل الدستور.

ولكن تم تجاهل هذه المطالب، على الرغم من الدعوة إلى الالتزام بالمعاهدات الدولية مثل اتفاقية سيداو، التي تفرض على الدول واجب اتخاذ جميع التدابير المناسبة لضمان تمتع النساء بحقوق الإنسان، وممارسة الحريات الأساسية على قدم المساواة مع الرجل.^٨

وقد ثار نقاش حول ما إذا كان الدستور الأردني يضمن المساواة بين الجنسين على اعتبار أن كلمة «الأردنيون» الواردة في المادة ٦ ومواد أخرى تشير إلى الرجال والنساء.

وبرز هذا النقاش في سياق مطالبة النساء الأردنيات بحق إعطاء الجنسية الأردنية لأبنائهن مثل الرجال.

وتم تنظيم اعتصامات وحملات وائتلافات لدعم هذا الحق، وخاصة حملة شعارها «أمي أردنيه وجنسيته حق لي». ورفضت السلطات المختصة الطلب الذي قدمته المنظمات التي قامت بالحملة لتسجيلها كجمعية خاصة غايتها تحقيق هذا الهدف.

٥ انظر على سبيل المثال تقرير هيومن رايتس ووتش ٢٠١٣. التقرير متوفر على الرابط التالي: <http://www.hrw.org/world-report/2013/country-chapters/jordan>.

٦ الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي (تابع للأمم المتحدة) (رأي رقم ٢٧/٢٠٠٨).

٧ المبادئ التوجيهية لمنظمة الأمن والتعاون، بشأن حرية التجمع السلمي، الفقرات ١٠٩-١١٢؛ انظر تقرير مقرر التجمع السلمي، مجلس حقوق الإنسان، الدورة ٢٣ (A/HRC/23/39)، الفقرة ٨١ (د). وانظر حكم محكمة حقوق الإنسان الأوروبية في قضية إيزيلين مقابل فرنسا، بتاريخ ٢٦ نيسان/أبريل ١٩٩١، الفقرة ٥٣.

٨ انظر اتفاقية سيداو، الفقرتين ٣ و٧.

التوصيات

١. تعديل الدستور لينص صراحة على علو الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان في النظام القانوني الأردني وضمان المساواة بين الجنسين؛
٢. تعديل قانون الاجتماعات العامة لتصبح أحكامه متوافقة مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، وإجراء مراجعة شاملة لأحكامه، ووضع تعريف محدد للاجتماعات العامة من ناحية النطاق، وعدد المشاركين، والحد من السلطات المطلقة المخولة للحاكم الإداري لتفريق الاعتصامات والمسيرات بالقوة، وتوفير الحماية للمسيرات والاعتصامات؛
٣. الالتزام بالمعايير الدولية المتعلقة باستخدام القوة من جانب منتسبي أجهزة تطبيق الأمن، وإسناد مهمة التحقيق في الانتهاكات التي يرتكبها هؤلاء، وإصدار أحكام بشأنها، إلى المحاكم المدنية لضمان الحياد والاستمرارية؛
٤. مراجعة المنظومة التشريعية لإعطاء المحاكم المدنية اختصاص النظر في القضايا المتعلقة بالحق في التجمع والجرائم التي يرتكبها منتسبو الشرطة والدرك ضد المشاركين في الاجتماعات العامة.