



«مظاهرة طلابية ضد إصلاح قطاع التعليم، برشلونة، ٦ شباط/فبراير ٢٠١٢.»  
صورة لـ ألبرت ماسياس

## إسبانيا

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 تحليل الأطر القانونية ومدى التزامها بمعايير حقوق الإنسان الدولية في ثلاث عشرة دولة في المنطقة الأوروبية-المتوسطية والاتحاد الأوروبي، وهي: الاتحاد الأوروبي ككل، وإسبانيا، والمملكة المتحدة، والجزائر، ومصر، وإسرائيل، والأردن، ولبنان، وليبيا، والمغرب، وفلسطين، وسورية، 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 جندرياً، 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، ومشاركات 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، ومساعدة من مجموعات العمل التابعة للشبكة، المختصة بحرية تكوين الجمعيات والتجمع والحركة، ومشاركة 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، والمساعدة على تحسين وضع حرية التجمع في دول المنطقة الأوروبية المتوسطية.

شهدت إسبانيا قبل عامين بسبب الأزمة الاقتصادية المتنامية منذ عام ٢٠٠٨ حركة احتجاجات شعبية سميت «الغاضبون». وقد طالب المتظاهرون الذين احتشدوا في ساحات المدن في مختلف أنحاء إسبانيا بـ«ديمقراطية حقيقية»، معتبرين أن النظام السياسي القائم يفتقر إلى الشرعية، والطبقة السياسية تفتقر إلى المصداقية.

وتظهر الإحصاءات الاجتماعية والاقتصادية منذ ذلك الحين، أن ما بدأ كأزمة اقتصادية نجمت عن انهيار قطاع الإسكان الضخم تحول على مر السنين إلى أزمة اجتماعية وسياسية ومؤسسية وإقليمية، فمعدل البطالة ارتفع في إسبانيا إلى مستوى قياسي جديد وبلغ ٢٧٪ في الربع الأول من عام ٢٠١٣، متوافقاً مع معدل بطالة بين الأحداث مثيرة للقلق بلغ ٥٧٪<sup>١</sup>. ومنذ بداية انهيار سوق العقار، تم طرد أكثر من ثلاثمائة وخمسين ألف أسرة من منازلها في إسبانيا<sup>٢</sup>.

في هذا السياق، تتزايد الاضطرابات الاجتماعية بالتناسب مع الاستياء من تخفيضات الرعاية الاجتماعية، وتعاقب لا ينتهي من فضائح الفساد التي تورطت فيها مؤسسات الدولة الرئيسية. ومن الجدير بالذكر أن الاضطرابات الاجتماعية الناتجة عن برامج التقشف تنتشر في مختلف أنحاء أوروبا، وهي تردد مطالب هتف بها على نطاق واسع في جنوب أوروبا، فمعدلات البطالة ترتفع إلى مستويات لم يسبق لها مثيل في الاتحاد الأوروبي.

وقد بلغ عدد المظاهرات في إسبانيا ٣٦,٢٣٢ في الفترة بين كانون الأول/يناير وتشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢، وهو ضعف عدد المظاهرات التي جرت في إسبانيا عام ٢٠١١<sup>٣</sup>.

ومن غير المتوقع أن تشهد هذه الظاهرة تراجعاً في أي وقت قريب. ولكن بدأت الاحتجاجات والحركات السلمية تتعرض لقيود. على سبيل المثال أعضاء منبر ضحايا القروض العقارية يتعرضون لقيود متنوعة على حقهم في حرية التجمع، أكثرها شيوعاً فرض عقوبات إدارية.

ووقت إعداد هذا التقرير كان وزير العدل الحالي يروج لمسودة قانون لإصلاح قانون العقوبات ليشمل عقوبات أقسى، وجرائم جديدة الهدف منها تجريم أعمال الاحتجاجات السلمية<sup>٤</sup>.

ومن بين الإصلاحات التي تقترحها الحكومة توسيع نطاق المادة ٥٥٠ من قانون العقوبات (الاعتداء على السلطة) لمعاقبة جميع أنواع أعمال العصيان، بما في ذلك أي تصرف يشكل مقاومة لاعنفية.

وهناك جانب آخر للإصلاحات المقترحة مثير للقلق للغاية وهو حكم جديد يجرم نشر الرسائل أو الشعارات التي قد تحرض على ارتكاب الجرائم أو اضطراب النظام العام. وذكر وزير العدل أن القصد من هذا الحكم كبح الدعوات لمظاهرات «عنيفة» تنشر على الإنترنت ووسائل الإعلام الاجتماعية.

١ الأرقام المستخرجة من مسح لوضع العمالة في إسبانيا يجري كل ثلاثة أشهر من قبل المعهد الوطني للإحصاء. المسح متوفر على الرابط التالي: [http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t22/e308\\_mnu&file=inebase&L=1](http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t22/e308_mnu&file=inebase&L=1)

٢ انظر بي بي سي، «المحكمة الأوروبية تحكم ضد قوانين الإخلاء الإسبانية»، ١٤ آذار/مارس ٢٠١٣، الخبر متوفر على الرابط التالي: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-21789650>

٣ انظر بوبليكو «٢٠١٣: السنة التي أخرجت الناس إلى الشوارع». ١٢ كانون الأول/يناير ٢٠١٣. الموضوع متوفر على الرابط التالي: <http://www.publico.es/espana/448791/2012-el-ano-en-que-la-crisis-empujo-a-los-ciudadanos-a-la-calle>

٤ انظر الصفحات ٩٢-٩٦ من مشروع القانون. متوفر باللغة الإسبانية على الرابط التالي: <http://www.juecesdemocracia.es/ActualidadMJU/2012/Anteproyecto%20de%20reforma%20de%20CP%202012.pdf>

على الرابط التالي تحليل متعمق لتجريم الاحتجاج الاجتماعي بالإصلاحات المقترحة: <http://ris.hrahead.org/areas-de-trabajo/Seguridad-y-derechos-humanos/analisis-juridicos/sydh-analisisdelanteproyectodereformadelcpilacri-minalizaciondelaprotestasocialenelanteproyecto>



وبالنظر إلى الأهمية الحاسمة لحرية التجمع في سياق تزايد عدم المساواة الاجتماعية كوسيلة لتوجيه التعبير الجماعي عن المطالب باحترام وتعزيز الحقوق الفردية والجماعية، ثمة أهمية كبيرة للمراجعة أدناه للقوانين ذات الأثر الأكبر على ممارسة الحق في التجمع في ضوء المعايير الدولية لحقوق الإنسان والممارسات الجيدة.<sup>٥</sup>

## ١. الإطار القانوني العام

وُضع دستور جديد لإسبانيا وتمت الموافقة عليه في عام ١٩٧٨، أثناء مرحلة التحول الديمقراطي الذي جاء بعد فترة طويلة من القيود الصارمة على الحريات العامة، وبخاصة حرية التجمع.

وكان الدستور الجمهوري لسنة ١٩٣١ شمل حماية التجمع السلمي في المادة ٣٨، ولكن الانقلابي فرانيسكو فرانكو علقه عام ١٩٣٩ عندما تمكن من بسط سيطرته الكاملة على إسبانيا بعد أربع سنوات من الحرب الأهلية. وخلال ٣٩ سنة من حكم فرانكو الدكتاتوري، حظرت حرية التجمع.

لم يعدل دستور عام ١٩٧٨ فيما يتعلق بحرية التجمع منذ ذلك التاريخ. وهو يعترف بالحق في التجمع السلمي غير المسلح، ولا تحتاج ممارسته إلى إذن مسبق (المادة ٢١،١).

وتنص المادة ٢١،٢ على أن «الاجتماعات والمظاهرات في الأماكن العامة» تحتاج إلى إخطار السلطات مسبقاً، ويمكن حظرها فقط عندما تكون هناك أسباب وجيهة لتوقع إخلال بالنظام العام مع خطر على الأشخاص أو الممتلكات.

القانون العضوي رقم ١٩٨٣/٩،<sup>٦</sup> الذي ينظم الحق في التجمع يعرف «الجمعية» بأنها «تجمع منسق ومؤقت لأكثر من ٢٠ شخصاً لغرض معين» (المادة ١،٢).<sup>٧</sup>

لا يغطي قانون التجمع أنواعاً مختلفة من الاجتماعات: كالاجتماعات التي يعقدها الأفراد في منازلهم، واجتماعات الأقارب أو الأصدقاء في الأماكن الخاصة أو العامة، والاجتماعات التي تعقدها الأحزاب السياسية والنقابات ومنظمات الأعمال والجمعيات الخيرية وغيرها من الكيانات القانونية التي تعقد اجتماعات في الأماكن المغلقة، وتقتصر المشاركة فيها على الأعضاء وأفراد تتم دعوتهم بالاسم، واجتماعات المهنيين مع زبائنهم. أما التجمعات التي تقام في مرافق عسكرية فتتنظمها قوانين محددة أخرى.

وثمة قوانين وأنظمة أخرى تؤثر على ممارسة حرية التجمع، ومن بينها وقانون العقوبات، والقانون العضوي ١٩٩٢/١ بشأن حماية السلامة العامة (قانون السلامة العامة)، الذي ينظم سلطات الشرطة ويضع عقوبات إدارية على التصرفات التي تؤدي إلى تقويض النظام العام والسلامة العامة.

٥ من أجل إعداد هذه الفصل، أجريت مقابلات ومشاورات في نيسان/أبريل وأيار/مايو ٢٠١٣ مع كل من:

ياومي أسينز، محام وعضو في مرصد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وعضو نقابة المحامين في برشلونة من أجل الدفاع عن حق الفرد في الممارسة الحرة لمهنة القانون. غونزالو بوبي توسيت، محام. أندريس غارسيا بيرو، محام، عضو في شبكة منع التعذيب وإدانته وعضو في مرصد نظام العقوبات وحقوق الإنسان. أنا م. ج.: عضو اللجنة القانونية لـ م-١٥ (مدريد)، وعضو رابطة المحامين الحرة. بينيت سالياس فيلار، محام وناشط.

٦ القوانين العضوية هي تلك المتعلقة بممارسة الحقوق الأساسية والحريات العامة؛ والقوانين المتعلقة بالحكم الذاتي، والمجمعات ذات الحكم الذاتي، والنظام الانتخابي، وقضايا أخرى مذكورة في المادة ٨١ من الدستور. على عكس القوانين العادية، عملية الموافقة على القوانين العضوية تتم وفق شروط أشد، فالموافقة تحتاج إلى أغلبية مطلقة في البرلمان الإسباني في تصويت نهائي على مشروع القانون بأكمله.

٧ لمزيد من المعلومات حول تعريف وخصائص حرية التجمع في إسبانيا، انظر على سبيل المثال حكم المحكمة الدستورية رقم ٢٠٠٥/١٢٤، بتاريخ ٢٣ أيار/مايو ٢٠٠٥.

ووفقاً للقانون العضوي ٢٠٠٠/٤ بشأن حقوق وحرّيات الأجانب واندماجهم الاجتماعي في إسبانيا، يتمتع الأجانب بالحق في التجمع وفق نفس الشروط المطبقة على مواطني إسبانيا (المادة ٧).<sup>٨</sup>

## ٢. القيود

يمكن تقييد حرية التجمع على أساس النظام العام عند وجود خطر على الأشخاص أو الممتلكات. وينص قانون التجمع على أنه إذا قيّمت السلطات الوضع ووجدت أسباباً وجيهة للاعتقاد بأن اضطرابات في النظام العام قد تحدث، وتعرض للخطر الأشخاص أو الممتلكات، يجوز للسلطات «حظر التجمع أو المظاهرة أو اقتراح تعديل التاريخ، والمكان، أو المسار» (المادة ١٠).

هذه الصيغة لا ترقى إلى مستوى مبدأ التناسب لأنها تعطي أهمية أكبر للأجراء الأشد (الحظر) مما تعطي للإجراء الأقل شدة (التعديل). ولا بد من الإشارة في هذا الصدد، إلى أن قانون التجمع لا ينص صراحة على أن إجراءات التقييد محكومة بمبدأ التناسب.<sup>٩</sup>

ومع ذلك، فإن المحكمة الدستورية الإسبانية، أكدت مبدأ احتواء القانون على حق التجمع، وضرورة أن يكون التدخل في ممارسة هذه الحرية قائماً على أسباب وجيهة ومقنعة. وقد ذكرت المحكمة أن على السلطات، قبل «اتخاذ القرار الشديد بمنع ممارسة هذا الحق الأساسي»، أن تقترح تعديلات ملائمة من أجل التوفيق بين ممارسة الحق في التجمع والحقوق الأخرى.<sup>١٠</sup>

ويجيز قانون التجمع في المادة ٥ للسلطات إيقاف أو حل التجمعات والمظاهرات في حالة (١) اعتبارها غير قانونية وفق قانون العقوبات. (٢) عند تعرض النظام العام لاضطرابات تعرض للخطر الأشخاص أو الممتلكات. (٣) عندما يستخدم المتظاهرون أزياء شبه عسكرية.

بالنسبة إلى الحالة الأولى، أي اعتبار التجمع غير قانوني وفق قانون العقوبات، فإن هذا الأخير يعرف في مادته ٥١٣ التجمع غير القانوني بأنه التجمع أو المظاهرة التي تنظم من أجل ارتكاب جريمة، وتلك التي يشارك فيها أشخاص يحملون أسلحة، وعبوات تفجير، وغير ذلك من أدوات خطيرة، بحد أم بغير حد.

وأوضحت المحكمة الدستورية أنه من الطبيعي أن ينشأ عن أي تجمع إزعاج للمارة، وتعطيل لحركة المرور. أما الحالات المشروعة للتدخل في ممارسة حرية التجمع فتقتصر على حالات تعطيل الخدمات الضرورية لسلامة الأشخاص والممتلكات، كالخدمات الطبية والطوارئ، وإطفاء الحرائق، أو الشرطة.<sup>١١</sup>

## ٣. الإجراءات

تتطلب إقامة تجمعات ومظاهرات تقديم إشعار مسبق قبل فترة تتراوح بين ١٠ أيام وحتى ٣٠ يوماً.

ويمكن تخفيض فترة الإشعار المسبق إلى ٢٤ ساعة إذا كانت هناك «أسباب استثنائية ووجيهة تبرر إقامة التجمع على عجل» (المادة ٨ من قانون التجمعات).

٨ هذا القانون كما أقره البرلمان في الأصل لم يعترف بحق الأجانب المقيمين بدون تصريح في ممارسة حرية التجمع، ولكن المحكمة الدستورية ألغت ذلك في الحكم رقم ٢٠٠٧/٢٣٦.

٩ انظر على سبيل المثال، الحكم رقم ٢٠٠٦/٣٠١ الصادر عن المحكمة الدستورية.

١٠ المرجع السابق.

١١ انظر الحكمين رقم ٢٠٠٦/٩٠ ورقم ١٩٩٠/٥٩ الصادرين عن المحكمة الدستورية.

كان يعتقد أن خفض وقت الإشعار المسبق إلى ٢٤ ساعة سيؤدي إلى التمكن من إقامة تجمعات بسرعة. إلا أن قانون التجمعات يمنع إقامة تجمعات عفوية، عندما لا يكون من الممكن تقديم الإشعارات سواء قبل الفترة المعتادة أو قبل ٢٤ ساعة.

ولذا، فإن الإخطار العاجل لا يستوعب الممارسة العفوية لحق التجمع السلمي، وفقاً لمعايير حقوق الإنسان الدولية.<sup>١٢</sup>

على العكس من ذلك، فأي مظاهرة مرتجلة ولم يحضر لها مسبقاً، قد تنطوي على فرض عقوبات شديدة على منظميها والمروجين لها، وفقاً لما ينص عليه قانون السلامة العامة حول المظاهرات بدون إخطار مسبق.

وعلى ضوء ما سبق، يرى النشطاء والمحامون أن هناك حاجة لتعديل قانون التجمع ليضمن بفاعلية ممارسة حرية التجمع من خلال السماح بعقد تجمعات عفوية، خاصة مع زيادة إمكانيات الحشد الاجتماعي، وردود الفعل العاجلة نتيجة الاستخدام الواسع النطاق للإنترنت ووسائل الإعلام الاجتماعية، كما تبين في تحركات اجتماعية مثل ١٥-م (الغاضبون).

فيما يتعلق بمضمون الإشعار، يجب أن يتضمن التفاصيل التالية: معلومات الاتصال بمنظم/ي التجمع، والزمان والمكان، وتاريخ ومسار التجمع. الإجراءات الأمنية التي سيقوم بها منظمو التجمع، أو التي تطلبها السلطات. (المادة ٩،١ هـ) قانون التجمعات).

إن تضمين الإجراءات الأمنية في الإخطار لضمان نظام وسلامة التجمع، دون تقييم كل حالة على حدة، يشكل عنصراً مزعجاً، فافتراض الطابع السلمي للتجمع هو الأساس.

ويتزايد القلق عندما يلاحظ المرء أن غياب التفاصيل المتعلقة بالإجراءات الأمنية من الإخطار يمكن أن يؤدي إلى حظر التجمع، أو فرض عقوبات إدارية على المنظمين، بل وتحميلهم مسؤولية جنائية كم سيوضح أدناه. ووفقاً لقانون التجمع، فإن المنظمين مسؤولون عن «حسن نظام» التجمعات والمظاهرات.

وفقاً للمادة ١٠ من قانون التجمع، فإنه إذا رأت السلطة الحكومية أن هناك أسباباً وجيهة للخوف من أن يؤدي التجمع إلى الاضطرابات في النظام العام، وتعريض الأشخاص أو الممتلكات للخطر، فإنه ينبغي لها، أولاً، فرض شروط فيما يتعلق بالتاريخ، أو المكان، أو الوقت، أو خط سير التجمع/المظاهرة، كما هو مبين أعلاه، وإذا لم يكن ذلك ممكناً، يتم حظر التجمع.<sup>١٣</sup>

وعلى السلطات إصدار قرار مسبب في غضون ٧٢ ساعة بعد استلام الإخطار. إذا اعترض المنظمون على القيود، أو الحظر، يمكن تقديم شكوى إلى المحكمة الإدارية المختصة خلال ٤٨ ساعة، وفي الوقت نفسه، يتعين على المنظمين تسليم نسخة من الشكوى المسجلة حسب الأصول إلى السلطة الحكومية ليتمكنوا إحالة الملف بأكمله فوراً إلى المحكمة (المادة ١١ قانون الاجتماعات العامة).

وقد أكدت المحكمة الدستورية أن شرط تقديم إشعار مسبق لا يشكل التماساً للحصول على إذن، ولكن مجرد إعلان لتمكين السلطات من اتخاذ تدابير لتسهيل ممارسة الحق في التجمع وحماية الآخرين.<sup>١٤</sup>

ومع ذلك، فإن أعضاء الحركات الاجتماعية ومنظمات المجتمع المدني ينتقدون الإطار القانوني الحالي الذي ينظم شروط الإشعار المسبق، فهم

١٢ انظر المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قضية بكتا وآخرين مقابل هنغاريا، ١٧ تموز/يوليو ٢٠٠٧، الفقرة ٣٦. تقرير مقرر التجمع السلمي، مجلس حقوق الإنسان، الدورة ٢٠، الوثيقة رقم (A/HRC/20/27)، الفقرة ٢٩. المبادئ التوجيهية لمكتب المؤسسات الديمقراطية/منظمة الأمن والتعاون، بشأن حرية التجمع السلمي، ٢٠١٠، وارسو، ط ٢، القسم (أ)، المبادئ التوجيهية، الفقرة ٤،٢.

١٣ المحامي يانومي اسينز، يلاحظ كذلك الدور الهام للقيود المفروضة على استخدام الفضاء العام المنصوص عليها في القوانين المحلية.

١٤ انظر الحكم الصادر عن المحكمة الدستورية رقم ١٩٩٠/٥٩.





يرون، أولاً، أنه يجب عدم إخضاع حق أساسي كحرية التجمع لشرط إخطار مسبق، لأن ذلك يعادل الحصول على إذن قبل ممارسة الحق.<sup>١٥</sup>

ويرون ثانياً أنه نظراً لعدم وجود نص في القانون لصالح التجمعات السلمية، فإن الإطار القانوني الحالي يمكن استخدامه لفرض قيود غير متناسبة وتعسفية، أو يوسع نطاق المسؤولية التي تحمل للمنظمين.

#### ٤. الحماية

ينص قانون التجمع تحديداً على أن السلطة الحكومية يجب أن تقدم الحماية لحرية للتجمع من الذين يحاولون منع أو عرقلة أو تقويض الممارسة المشروعة لهذا الحق.<sup>١٦</sup> وعلاوة على ذلك، ووفقاً للأحكام الصادرة المحكمة الدستورية، فإن الإخطار المسبق مطلوب فقط من أجل تمكين السلطات المختصة من اتخاذ التدابير الملائمة لتيسير ممارسة حرية التجمع وحماية حقوق وممتلكات غير المشاركين.<sup>١٧</sup>

ومع ذلك، فإن المادة ٤ من قانون التجمع تنص بشكل محدد على أن المنظمين يتحملون المسؤولية عن المحافظة على حسن النظام في المظاهرات، وأنه لتحقيق هذا الهدف، يجب عليهم اتخاذ تدابير مناسبة (المادة ٤,٢). أيضاً، قد يتحمل المنظمون مسؤولية فردية عن تسبب المشاركين في أضرار مادية لأطراف أخرى إذا لم يتجنب المنظمون ذلك من خلال جميع الوسائل المعقولة التي لديهم (المادة ٤,٣).<sup>١٨</sup>

إن تحميل 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 الحالي، 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 (لا يمكن تمييزهم عن البقية دائماً).<sup>١٩</sup>

ويحذر نشطاء ومحامون من التأثير الرادع لتلك الأحكام على ممارسة حرية التجمع.

#### استخدام القوة من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون

تحدد المادة ٥,٢ من القانون العضوي المتعلق بقوات الأمن المبادئ التي يجب أن تسترشد بها الشرطة عند التعامل مع المواطنين واستخدام الوسائل المتاحة لها بأنها مبادئ الاتساق وعدم التأخير والتناسب.

١٥ كما أشار أندريس غارسيا بيريو، «المادة ٣ من قانون التجمع تنص بوضوح على أن التجمعات لا تحتاج إلى تصريح مسبق، ولذلك، يجب ألا تفرض قيود على التجمعات العفوية، وعلى كل حال يجب تقليص مسؤولية منظمي التجمعات السلمية إلى أضيق الحدود».

١٦ المادة ٣,٢ من قانون التجمع.

١٧ حكم المحكمة الدستورية رقم ٢٠٠٠/٤٢.

١٨ بالنسبة للمسؤولية المحدودة للمنظمين، انظر تقرير مقرر التجمع السلمي، مجلس حقوق الإنسان، الدورة ٢٣، وثيقة رقم (A/HRC/23/39)، الفقرتان ٥٧ و٧. انظر المبادئ التوجيهية لمكتب المؤسسات الديمقراطية/منظمة الأمن والتعاون، بشأن حرية التجمع السلمي، ٢٠١٠، وارسو، ط ٢، القسم (ب) الملاحظات التفسيرية، الفقرات ١٨٥-١٩٨.

١٩ كما ذكرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في الحكم في قضية إزيلين مقابل فرنسا، ٢٦ نيسان/أبريل ١٩٩١، الفقرة ٥٣، «ليس ضرورياً في مجتمع ديمقراطي تقييد هذه الحريات بأي شكل من الأشكال إلا إذا كان الشخص المعني قد ارتكب فعلاً مستهجنًا لدى ممارسة حقوقه».



إلى جانب ذلك، يقتصر استخدام الأسلحة على الحالات التي يكون فيها خطر جسيم على الأرواح، يقدر بعقلانية، بما في ذلك أفراد الشرطة، أو أشخاص آخرين، أو إذا كانت الظروف تنطوي على خطر جسيم على السلامة العامة.

ويجب التأكيد أولاً على أن للشرطة مجموعة من الأنظمة الخاصة بـ: جهاز الشرطة الوطني، والحرس المدني، وقوات الشرطة الإقليمية مثل شرطة كاتالونيا، وشرطة الباسك، وشرطة نافارا، والشرطة المحلية على مستوى البلديات.

الأحكام والأنظمة المتعلقة بحفظ أمن التجمعات، بما ذلك تلك المتعلقة باستخدام القوة والمعدات الخاصة المستخدمة في عمليات إدارة الحشود، يجدها المرء في الأدلة والبروتوكولات والتعميمات، وخاصة تلك المتعلقة بشرطة مكافحة الشغب، التي لا يمكن للجمهور الحصول عليها دائماً.

وبناءً على ما سبق، لا توجد وثيقة واحدة يجد المرء فيها كل الأحكام والأنظمة، كما أن شمولية الأنظمة الخاصة باستخدام الأسلحة مشكوك في شموليتها، كما أوضحت اللجنة الأوروبية لمنع التعذيب، إذ أشارت إلى شرطة كاتالونيا، والاستخدام المثير للقلق للأسلحة التي تطلق مقذوفات<sup>٢٠</sup> (وكان ذلك أثناء زيارتها الأخيرة لإسبانيا).<sup>٢١</sup>

وباختصار، فإن الإطار التنظيمي الحالي الخاص باستخدام القوة في سياق التجمعات والمظاهرات غير واضح، وغير منهجي، ولا يمكن الوصول إليه بقدر كاف ومنهجية؛ نتيجة لذلك، وكما أعربت منظمات المجتمع المدني والأحزاب السياسية، هناك حاجة ملحة لمعايير وإجراءات مشتركة ينظمها القانون.

إن إطار عمليات الشرطة في سياق التجمعات لا يرقى إلى مبدأ اليقين القانوني، ولذا يمكن الشك في وجود نظام فيه ضمانات مناسبة وفعالة ضد الممارسات العشوائية والتعسفية، وتحديد الإفراط في استخدام القوة، والتسبب بإصابات خطيرة، أو حتى الموت.<sup>٢٢</sup>

ولا توجد في القانون آليات تفاوض بين مسؤولي تطبيق القانون ومنظمي التجمعات والمشاركين فيها. ولكن المادة ١٧ من قانون السلامة العامة تقضي بأن على وحدات الشرطة المرسله لتفريق التجمعات تحذير المشاركين بأنها تنوي التفريق.

وتعفي المادة نفسها أفراد الشرطة من إعطاء تحذير مسبق إذا حدثت اضطرابات للسلامة العامة باستخدام السلاح أو وسائل عنيفة أخرى. ويقول بينيت سالياس، أحد أشهر المحامين في مجال حقوق الإنسان: «هناك حاجة لسن قوانين من أجل استخدام أفراد الشرطة بشكل منظم استراتيجيات تفاوض لنزع فتيل النزاع قبل استخدام القوة، التي يجب أن تستخدم كملاذ أخير. ويجب أن تحدد القوانين عواقب انتهاك هذا الاستخدام الاستثنائي للقوة».

## ٥. العقوبات

كما ذكر سابقاً، يتحمل المنظمون المسؤولية عن حفظ نظام التجمعات والمظاهرات (كما تنص المادة ٤،٢ من قانون التجمع).

٢٠ في الفترة من ٢٠٠٩ وحتى ٢٠١٢، تم الإبلاغ عن سبعة أشخاص فقدوا عينا في كاتالونيا بسبب تأثير الرصاص المطاطي الذي أطلقته الشرطة على التجمعات (الأرقام المستخرجة من تقرير جمعية «أوقفوا الرصاص المطاطي» لعام ٢٠١٣. التقرير (بالإسبانية) متوفر على الرابط التالي: [http://stopbalesdegoma.org/wp-content/uploads/2013/07/informe-SBG2013\\_ES.pdf](http://stopbalesdegoma.org/wp-content/uploads/2013/07/informe-SBG2013_ES.pdf)

٢١ تقرير إلى الحكومة الإسبانية حول زيارة لإسبانيا قامت بها اللجنة الأوروبية لمنع التعذيب والمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة من ٣١ أيار/مايو وحتى ١٢ حزيران/يونيو ٢٠١١، ستراسبورغ، ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠١٣، وثيقة رقم ( 6 ) (2013) CPT/Inf، الفقرة ١٠٧. التقرير متوفر على الرابط التالي: <http://www.cpt.coe.int/documents/esp/2013-06-inf-eng.htm>

٢٢ انظر تقرير جمعية «أوقفوا الرصاص المطاطي» لعام ٢٠١٣، الملاحظة ١٣ في الهامش، ص ١٦.



وهذه المادة تشمل عقوبات عدة شديدة، فوفقاً للبند ٤,٣ فإن الأشخاص العاديين أو الاعتباريين الذين ينظمون تجمعات أو مظاهرات، أو يروجون لها، مسؤولون عن الأضرار التي يتسبب بها المتظاهرون للآخرين، ما لم يتخذوا كل الإجراءات الممكنة للحيلولة دون وقوع الأضرار.

ثانياً، المنظمون الذي لا يتخذون إجراءات لحفظ النظام، والذين يرفضون تفريق المظاهرة، أو الذين يتجاهلون تقديم إخطار مسبق معرضون لتحمل المسؤولية الإدارية، وفقاً للمادة ٢٣ (ج) و (د) من قانون السلامة العامة.

مثل تلك الأمور توصف بأنها «انتهاكات خطيرة»، ويفرض القانون عليها غرامات تتراوح بين ٣٠٠ر٥٢ - ٣٠٠ر٦١ يورو، طالما لم يعتبر العمل غير القانوني جنائياً، ففي هذه الحالة يطبق القانون الجنائي.<sup>٢٣</sup>

ونتيجة لذلك، تتزايد خشية المنظمين عند تقديم الإخطار بتجمع، علماً بأنه لا يوجد عادة منظم واحد معروف، ولذا يفضل المنظمون تجاهل تقديم الإخطار، معتبرين أن المعلومات عن التجمعات نشرت عبر مواقع الإنترنت ووسائل الإعلام الاجتماعية.

وفقاً للمادة ٥١٤,١ من قانون العقوبات، يمكن الحكم على المنظمين والمروجين بالحبس ثلاث سنوات إذا قادوا تجمعاً غير قانوني يهدف إلى ارتكاب جريمة، أو إذا لم يحاولوا بكل الوسائل المتوفرة لديهم منع الذين يحملون «أسلحة وعبوات ناسفة، وأدوات أخرى خطيرة بحد أو بغير حد».

ويمكن معاقبة المتظاهرين الذي يحملون أسلحة، أو أدوات خطيرة بالحبس سنة أو سنتين، أو بغرامة مالية كبديل عن الحبس من ستة شهور إلى ١٢ شهراً،<sup>٢٤</sup> أي أقل من الذين لم يحاولوا منعهم من فعل ذلك (المادة ٥١٤,٢).

ومن الإشكاليات الأخرى النص على فرض عقوبة من النصف الأعلى من مدى العقوبة المخصصة لمرتكبي أعمال عنف ضد السلطات، أو وكلائها، أو أشخاص آخرين، والجمهور عموماً، أو الممتلكات الشخصية والعامة أثناء تجمع أو مظاهرة (المادة ٥١٤,٣).

ويهدد قانون العقوبات منظمي وقادة أي تجمع أو مظاهرة الذين يعيدون الدعوة إلى مظاهرة أو أقامتها ولكنها أوقفت أو حظرت قبل ذلك، أو أنهم ينوون تخريب النظام الدستوري، أو تغيير السلم العام إلى حد كبير، بالحبس من ستة شهور إلى سنة واحدة وبغرامة مالية كبديل عن الحبس من ستة شهور إلى ١٢ شهراً، دون المساس بالعقوبات الأخرى التي يمكن أن تفرض عليهم وفقاً لبنود أخرى في المادة ٥١٤.

تظهر الوقائع أن معظم الإجراءات الجنائية ضد المتظاهرين لا تعاقب المنظمين أو المشاركين على الأسس المذكورة سابقاً، بل على أساس جرائم عادية ضد النظام العام والسلطات، والأكثر شيوعاً: الاعتداء على سلطة، المقاومة النشطة أو العصيان الخطير ضد السلطات، واضطرابات عامة. وكجنته تستند الأسس إلى انعدام الاحترام الواجب والنظر للسلطة أو وكلائها، أو عصيان طفيف.

<sup>٢٣</sup> المخالفات الأخرى المستخدمة على نطاق واسع ضد المتظاهرين: المادة ٢٣ (ج) [الاستفزاز من أجل ردود فعل قد تغير السلامة العامة]، (ن) [اضطرابات خطيرة في الطرق والأماكن العامة أو أماكن العمل أو إلحاق أضرار جسيمة بالممتلكات العامة]. تستخدم مخالفات طفيفة (حتى ٣٠٠,٥١ يورو) وفق المادة ٢٦ المتعلقة بعصيان صلاحيات السلطات أو وكلائها، أو تغيير الأمن الجماعي أو التسبب باضطرابات على الطرق أو في الأماكن العامة أو أماكن العمل]. يتزايد فرض غرامات على المشاركين في مظاهرات ومسيرات على أساس حضورهم تجمعات تمت بدون إخطار مسبق. وللتأكد من فرض غرامات، طلبت الشرطة في كثير من الحالات بطاقات الهوية من المحتجين، علماً بأنها تطلب فقط في حالات الاشتباه بأن جريمة ستقع (هذه المعلومات مقدمة من أندريس غارسيا بيريو وأنا م ج). انظر أيضاً بوليكو، ١٠ أيار/مايو، ٢٠١٣، على الرابط التالي: <http://www.publico.es/455122/cifuentes-multo-a-mil-manifestantes-desde-el-comienzo-del-15-m>.

<sup>٢٤</sup> الغرامة هي عقوبة مالية، ولكن وفقاً للفصل ١٥٠ (١) من القانون الجنائي يتم احتسابها بالاعتماد على نظام «يوم-غرامة». وفي حالة الغرامة المنصوص عليها في الفصل ٥١٤ (٢)، يفرض على المدان دفع حصة يومية تتراوح بين ٢ إلى ٤٠٠ يورو في مدة تمتد من ٦ إلى ١٢ شهراً حسب خطورة المخالفة والوضعية المالية للمدان. (انظر الفصل ٥٠٠ (٣,٤) من القانون الجنائي).

وكما قال غونزالو بوي، المحامي البارز، إن تعريف الجرائم، مثل المقاومة، أو العصيان الخطير، تعريف غامض، وبالتالي فإنها تترك الباب مفتوحاً في نهاية المطاف للاستخدام التعسفي ضد المتظاهرين.

هذه المجموعة من الجزاءات والعقوبات القاسية لمنظمي التجمعات والمروجين لها، تلقي عليهم مسؤولية كبيرة عن أعمال غير قانونية يرتكبها أي شخص في التجمع.

ومن المثير للقلق بشكل خاص أحد أحكام قانون السلامة العامة الذي يعتبر بدون استثناء عدم تقدم إخطار مسبق بإقامة تجمع انتهاكاً خطيراً للقانون.

ويستخدم هذا الحكم على أرض الواقع بشكل عشوائي لتضييق الخناق على التجمعات السلمية، وخاصة التجمعات العفوية، كما قالت آنا م ج: «تفرض غرامات على المشاركين في تجمع لم يقدم بشأنه إلى السلطات إخطار رسمي».<sup>٢٥</sup>

وباختصار، هناك مجموعة واسعة من الخيارات في قانون السلامة العامة وقانون العقوبات لمحاسبة منظمي التجمعات والمشاركين فيها، ولا يأخذ أي من هذه الخيارات في الحسبان الظروف الخاصة المحيطة بحرية التجمع، أو الافتراض القانوني الذي يسمح بإقامة تجمعات سلمية.<sup>٢٦</sup>

بل على العكس تأخذ الخيارات في الحسبان ظروفاً تزيد العقوبات أو تشدها، كما في البند ٥١٤،٣، أو أخذ اعتبارات أخرى مثل تغطية الوجه، كما يؤكد المحامون.

ولذلك، يبدو أن المتظاهرين، بما في ذلك الطلاب والنقابيون، مستهدفون بل ويوصمون بأنهم «مجرمون»<sup>٢٧</sup> بسبب التعبير السلمي عن المعارضة، وهذه بدوره يعود، جزئياً، إلى وجود أحكام قانونية غامضة أو مشددة.

وليس من المتوقع أن تتحسن الحالة قريباً عندما يتم الإصلاح المقترح لقانون العقوبات (انظر مقدمة هذا الفصل).

وبالإضافة إلى التعديلات التي تم تسليط الضوء عليها، ينص القانون على جريمة جديدة عقوبتها أحكام بالسجن، لمن يحتلون مكاتب كيانات قانونية عامة أو خاصة، وهذا يعني أن الذين يحتجون داخل مباني شركات قد يواجهون السجن فترات تتراوح بين ثلاثة شهور إلى سنة.

وتشمل الإصلاحات المقترحة أيضاً جريمة عقوباتها السجن لمدة سنتين للذين يعطلون خدمات النقل العام. هناك غضب شعبي عارم ضد هذه الإصلاحات المقترحة، لأن من شأنها أن تحقق فرض قيود غير متناسبة على الحق في حرية التجمع، وهو أحد الحقوق المتأثرة بالإصلاحات المقترحة.

٢٥ نظمت حديثاً في مدريد حملة شعارها «لا للقيود على المظاهرات» للتنديد بالعقوبات الكثيرة التي تفرض على المظاهرات. المزيد من المعلومات على الرابط التالي:

<http://ala.org.es/comienza-la-campana-no-mas-sanciones-en-movilizaciones>

من الأمثلة على الآثار الضارة لأحكام قانون السلامة العامة قمع الإجراءات المتخذة من قبل منبر ضحايا القروض العقارية. انتقد مرصد نظام العقوبات وحقوق الإنسان قانون السلامة العامة في تقرير قدم إلى لجنة مناهضة التعذيب: التقرير متوفر بالإسبانية على الرابط التالي:

[http://www.ub.edu/ospdh/pdf/portada/INFORME%20cast\\_6juny%20\(1\).pdf](http://www.ub.edu/ospdh/pdf/portada/INFORME%20cast_6juny%20(1).pdf)

٢٦ مقرر التجمع السلمي حذر في تقريره الأخير من عقوبات لها تأثير رادع على الأفراد الراغبين في ممارسة حقهم في حرية التجمع. مقرر التجمع السلمي، مجلس حقوق الإنسان، الدورة ٢٣، وثيقة رقم (A/HRC/23/39)، الفقرة ٨١ (د).

٢٧ انظر صحيفة الباييس، ٣٠ آذار/مارس ٢٠١٢، على الرابط التالي: [http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/03/30/catalunya/1333100176\\_261470.html](http://ccaa.elpais.com/ccaa/2012/03/30/catalunya/1333100176_261470.html) ؛ انظر صحيفة الباييس، ١١ نيسان/أبريل ٢٠١٢، على الرابط التالي: [http://politica.elpais.com/politica/2012/04/11/actualidad/1334147016\\_538948.html](http://politica.elpais.com/politica/2012/04/11/actualidad/1334147016_538948.html)

## التوصيات

١. تعديل القانون العضوي ١٩٨٣/٩ (قانون التجمع) ليشمل نصاً قانونياً حول إباحة الحق في التجمع، وترسيخ مبدأ التناسب بما يتماشى مع الأحكام الصادرة عن المحكمة الدستورية الإسبانية؛
٢. مراجعة قانون التجمع من أجل تعديل نظام الإشعار المسبق الحالي بحيث يتم (١) تقصير الموعد النهائي لتقديم الإخطار. (٢) إعفاء التجمعات العفوية من شرط الإشعار المسبق، تماشياً مع توصيات الهيئات الدولية. (٣) الاكتفاء بتفاصيل الاتصال بالمنظم/ين، والمعلومات المتعلقة بتاريخ ووقت ومدة وموقع ومسار التجمع/المظاهرة؛
٣. إلغاء أو تعديل المادة ٤ وخاصة الفقرتين ٢ و ٣ من قانون التجمع من أجل الحد من مسؤولية المنظمين، وترسيخ واجب الدولة الإيجابي بخصوص حماية المتظاهرين؛
٤. مراجعة قوانين حفظ أمن التجمعات والمظاهرات لتشمل أحكاماً واضحة حول استخدام القوة والأسلحة ووفقاً لمبادئ التدرج والتناسب والضرورة، وتوضيح حدود استخدام «الأسلحة غير الفتاكة» مثل الطلقات البلاستيكية، وضرورة النص على إعطاء تحذير مسبق للمتظاهرين؛
٥. مراجعة القانون ليشمل حكماً بأن تظل السلطات منفتحة تجاه الحوار، ويمكن الاتصال بها في كل الأوقات على أساس طوعي من قبل الساعين إلى التجمع، كوسيلة لمنع العنف من التصاعد، وتقليل استخدام القوة من الشرطة. ويجب تدريب أفراد الشرطة وتطوير مهاراتهم في الوساطة والتفاوض وحل النزاعات؛
٦. إصدار أمر واضح، وفرض عقوبات تأديبية عند الضرورة، لضمان ارتداء أفراد الشرطة شارات الهوية في جميع الأوقات؛
٧. ضمان محاسبة منتسبي أجهزة تطبيق الأمن على الأعمال غير القانونية، بما في ذلك استخدام القوة والأسلحة في التجمعات بشكل مفرط وعشوائي. وتحقيقاً لهذه الغاية، ينبغي إنشاء آليات شكاوى على الشرطة، وآليات إشراف عليها، تكون مستقلة عن الشرطة، لمراقبة التزام منتسبي أجهزة تطبيق الأمن بمعايير حقوق الإنسان، ودون أن يحول ذلك دون فتح تحقيقات قضائية؛
٨. إلغاء المادة ٢٣ (ج) من القانون العضوي ١٩٩٢/١ بشأن حماية السلامة العامة، وخاصة الجزء الذي يعتبر عدم تقديم إخطار مسبق انتهاكاً جسيماً للقانون؛
٩. تعديل قانون العقوبات من أجل إلغاء بعض الأحكام التي تزيد أو تشدد العقوبات نتيجة المشاركة في التجمعات، كما هو مذكور في البند ٥١٤ (٣).