



أيار / مايو ٢٠٠٨

## أوراق في السياسات - ٢

”أوراق في السياسات“. سلسلة يصدرها مركز الأردن الجديد للدراسات. وتعنى بتقديم قراءات تحليلية في السياسات والتشريعات الأردنية

## قانون الاجتماعات العامة رقم ٧ لسنة ٢٠٠٤

عقد مركز الأردن الجديد للدراسات في فندق راديسون ساس. عمان صباح يوم ٢٥ آذار/ مارس ٢٠٠٨ مائدة مستديرة حول قانون الاجتماعات العامة رقم ٧ لسنة ٢٠٠٤. الذي كانت حكومة المهندس نادر الذهبي قد سحبت من مجلس النواب في كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٨. وأعلنت عن رغبتها في تعديله. حيث تقدمت فعلاً بمشروع معدل للقانون في الدورة الاستثنائية الأخيرة التي عقدها مجلس الأمة في الفترة ما بين ١ حزيران/ يونيو و١٢ تموز/ يوليو ٢٠٠٨.

تقدم هذه الورقة عرضاً مكثفاً لتصور النظام القانوني الأردني من موضوع الاجتماعات العامة. وذلك قبل أن نتوقف أمام قانون الاجتماعات العامة رقم ٧ لسنة ٢٠٠٤. حيث تستعرض الورقة القيود المفروضة بموجب القانون على حق الاجتماع. لتنتهي بتقديم مقترحات لتطوير هذا القانون وإزالة القيود غير المبررة على حق الاجتماع.

هذا. وقد انعقدت جلسة خاصة لتناول قانون الاجتماعات العامة. بعد الانتهاء في جلسة سابقة من مناقشة قانون الجمعيات. (انظر العدد السابق من سلسلة ”أوراق في السياسات“). وقد شارك في أعمال المائدة المستديرة عدد كبير من ممثلي منظمات المجتمع المدني والأحزاب السياسية ونشطاء حقوق الإنسان ومحامون ووزراء سابقون واطباء. حيث استهلكت أعمال هذه الجلسة بعرض ورقة العمل التي أعدها المحامي عاصم العمري. وتلاها نقاش عام وتلخيص للتوصيات التي خرج بها المجتمعون.

## ◆ ورقة العمل: الاجتماعات العامة في القانون الأردني

تضمنت الدساتير الأردنية منذ نشوء إمارة شرق الأردن حتى تشكل المملكة الأردنية الهاشمية نصوصاً صريحة على الحق في ”التجمع“ أو ”الاجتماع“، ضمن جملة الحقوق والحريات التي اشتملت عليها تلك الدساتير. فقد جاء في المادة (١١) من الفصل الأول الخاص ”بحقوق الشعب“ من القانون الأساسي لشرق الأردن الصادر في ١٩ نيسان ١٩٢٨ ما يلي: ”لجميع الأردنيين الحرية في الإعراب عن آرائهم ونشرها وأن يعقدوا الاجتماعات معاً وأن يؤلفوا الجمعيات ويكونوا أعضاء فيها طبقاً لأحكام القانون“.

أما دستور عام ١٩٤٧ فقد نصت المادة (١٨) منه: ”للأردنيين حق الاجتماع وتكوين الجمعيات في حدود القانون“.

وأخيراً فقد أورد دستور عام ١٩٥٢ هذا الحق في الفقرة الأولى من المادة السادسة عشر وضمن الفصل الثاني المعنون بحقوق الأردنيين وواجباتهم على النحو التالي: ”للأردنيين حق الاجتماع ضمن حدود القانون“.

جاء النص على حق الاجتماع منفرداً أو مصحوباً بالحق في تشكيل الجمعيات في الدساتير الأردنية انسجاماً مع الاتجاه العام الذي انتهجته الدساتير العربية المختلفة في تلك الحقبة، (مثلاً الدستور المصري لعام ١٩٢٣ والدستور السوري لعام ١٩٥٠).

لم تكن الدساتير الأردنية والعربية في حقيقة الأمر معزولة في تبنيها الصريح لجملة من الحقوق والحريات في مقدمة دساتيرها عن مسيرة هذه الحقوق عبر التاريخ، بدءاً من الشرع العظمى عام

من ناحية أخرى، فإن الموافقة على الاجتماع العام

كانت تصدر عن المجلس التنفيذي (مجلس الوزراء) بعد المرور على المتصرف الذي يحيل الطلب الى قائد المنطقة لإبداء ملاحظاته.

### ب- قانون الاجتماعات العامة رقم (٦٠) لسنة ١٩٥٣:

صدر هذا القانون بعد وحدة الضفتين، وإقرار الدستور الأردني الحالي مطلع عام ١٩٥٢، حيث عد في حينه تطوراً مهماً وضرورياً لنجاح الوحدة. وأبرز ما ميز هذا القانون المادة الثالثة منه حيث نصت على أنه

”يجوز عقد الاجتماعات العامة في المملكة الأردنية الهاشمية على أن يعطى إشعاراً بذلك قبل ٤٨ ساعة من عقد الاجتماع“.

ويقدم الإشعار الى المتصرف على أن يكون موقفاً من أشخاص لا يقل عددهم عن خمسة من المعروفين، ويشتمل على تحديد المكان المقرر لعقد الاجتماع واليوم والساعة اللذان سيعقد فيهما الاجتماع والغرض منه (المادة ٤). اما المادة الخامسة فقد أعطت الحق لقائد المنطقة أو من ينييه بفض الاجتماع، مستعملاً القوة عند الضرورة، إذا ما حدث ما يخل بالأمن والنظام أو لم يحصر البحث في الغرض الذي عين في الإشعار أو وقع عمل مثير للفتنة أو مناف للآداب.

لقد صدر قانون عام ١٩٥٣ رغم الأحكام العرفية وقوانين الدفاع ولحين عودة الحياة النيابية ولم يثر خلافاً حول سلطة الإدارة ممثلة بالمتصرف أو الحاكم الإداري في عدم منح الترخيص. ولكن في نهاية التسعينات بدأت محاولات حكومية لتقويل النص ما ليس فيه، ولا سيما لجهة الدفع بحق المتصرف حين إخطاره بعقد اجتماع ما، في عدم الموافقة على الاجتماع. وعندما تبين تهافت الأساس القانوني لمثل هكذا دفع، قامت الحكومة بإصدار القانون المؤقت رقم (٤٥) لسنة ٢٠٠١، والذي أصبح قانوناً دائماً للاجتماعات العامة بعد نشره في الجريدة الرسمية بتاريخ ١٥/٤/٢٠٠٤ تحت الرقم (٧) لسنة ٢٠٠٤.

### ج- قانون الاجتماعات العامة رقم (٧) لسنة ٢٠٠٤:

أثار القانون المؤقت عند صدوره، وحتى بعد إقراره كقانون دائم، عاصفة من النقد والاستنكار من طيف واسع من السياسيين الذين ينتمون الى أحزاب سياسية معارضة، ومن فعاليات واسعة في المجتمع المدني، بدءاً بالنقابات ومروراً بناشطي حقوق الإنسان. وفي الواقع إنه لم يخلو أي تقرير من تقارير منظمات دولية، مثل ”هيومن رايتس ووتش“ ومنظمة العفو الدولية في السنوات الأخيرة من تعريض بهذا القانون والإجراءات ”التعسفية“ المتخذة بموجبه.

١٢١٥ (Magna Carta) بريطانيا، مروراً بإعلان حقوق الإنسان والمواطن الذي أصدرته الجمعية الوطنية الفرنسية عقب الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩، وليس انتهاءً بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر بقرار عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٠ كانون الأول عام ١٩٤٨. وهذا الأخير أفرد مادة مستقلة لحق الاجتماع، فقد جاء في المادة (٢٠) منه ”لكل شخص حق في حرية الاشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية“.

ولكن النص الذي أرسى المعايير الدولية الخاصة بحق الاجتماع بامتياز فقد جاء به العهد الدولي للحقوق السياسية والمدنية، الذي عرض للتصديق والتوقيع بتاريخ ١٦ كانون الأول ١٩٦٦.

فقد نصت المادة ٢١ على أنه ”يكون الحق في التجمع معترفاً به ولا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق الا تلك التي تفرض طبقاً للقانون وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن القومي او السلامة العامة او النظام العام او حماية الصحة العامة او الآداب العامة او حماية حقوق الآخرين وحرياتهم“.

### ♦ تنظيم حق الاجتماع في النظام القانوني الأردني:

#### أ- قانون الاجتماعات العامة لعام ١٩٣٣:

صدر أول تشريع ينظم حرية الاجتماعات العامة في الأردن، عام ١٩٣٣، على صورة قانون مؤقت سمي بقانون الاجتماعات العامة ١. ويتكون هذا القانون من عشر مواد تناولت تعريف الاجتماع العام، والقيود المفروضة على الاجتماعات، والعقوبات المفروضة على مخالفة أحكام القانون.

وقد جاء في المادة الثانية من هذا القانون ”تعني عبارة (اجتماع عام) كل اجتماع دعا إليه أشخاص للبحث في أمور عامة، ويجوز للحكومة أن تعتبر أي اجتماع مهما كان نوعه اجتماعاً عاماً بالمعنى المقصود من هذا القانون إذا قنعت أن الغاية فيه سياسية“.

وقد وجد هنا أن صياغة المادة بهذا الشكل تجعل من اليسير نعت أي تجمع لعدد من الأشخاص، ولو في مكان خاص، بالاجتماع العام، الأمر الذي يتطلب الحصول على الموافقات المسبقة. علماً بأن المعيار الفقهي والقضائي الذي كان سائداً في تلك الفترة في كل من مصر وفرنسا، كان يستلزم لإسباغ صفة العمومية على اجتماع ما أن لا يكون الحاضرون قد تمت دعوتهم على وجه التحديد، وبالتالي فبإمكان أي كان المشاركة في هذا الاجتماع.

١. نشر القانون في العدد ٤٠٠ من الجريدة الرسمية الصادرة في أيلول ١٩٣٣ وأعلن نفاذه في العدد ٤٣٠ من الجريدة الرسمية الصادرة في ١٩٣٤/١/٢٩.

شهر ولا تتجاوز ثلاثة أشهر، أو بغرامة لا تقل عن مائتي دينار ولا تتجاوز ألف دينار أو بكلتا هاتين العقوبتين، فإننا نكون إزاء شكل من أشكال العقاب الجماعي.

ومما يؤخذ على القانون الحالي مساواته في الأحكام بين الاجتماع العام والمسيرة أو التظاهر، رغم الفرق الواضح في طبيعة المخاطر التي قد يسببها كل منهما، فالاجتماع يكون عادةً في مكان معنن أو معزول بحيث لا يخشى منه على الممتلكات العامة والنظام العام.

وعلى الرغم من أن تعليمات تنظيم الاجتماعات والتجمعات والمسيرات لسنة ٢٠٠٤ الصادرة بمقتضى قانون الاجتماعات العامة رقم (٧) لسنة ٢٠٠٤ استثنت من شرط الموافقة المسبقة من الحاكم الإداري على عقدها ثمانية أنواع من الاجتماعات، منها تجمعات الأحزاب والنقابات (المهنية) وغرف الصناعة والجمعيات الخيرية والنوادي، إلا أن القيود التي جاء بها القانون تجعل أعمال الحق الدستوري محفوفاً بالشكوك، خاصة على ضوء التطبيق العملي في السنوات الأخيرة، حيث أصبح الأصل هو المنع، وخصوصاً عندما يتعلق الأمر بتنظيمات سياسية معينة أو منظمات مجتمع مدني ناشطة في مجالات حقوق الإنسان.

#### ◆ خلاصة وتوصيات:

كيف يمكن التخفيف من حدة القيود التي أوردتها التشريع على حق التجمع السلمي بما يتلاءم مع المعايير الدولية؟  
١- تغيير تسمية القانون ليصبح "قانون حق الاجتماع" أو "قانون حق التجمع السلمي".

٢- ايراد تعريف الحق في التجمع السلمي بدل الاجتماع العام وذلك بعد ايراد نص المادة الدستورية (للأردنيين حق عقد الاجتماعات) ودون أي إضافة بعدها وذلك بالنص:

"يشمل حق التجمع السلمي عقد أي اجتماع بتوجيه دعوة للعامة".

ان مثل هذا التعريف سيخرج حتماً من مفهوم الاجتماع العام، تلك الاجتماعات التي تعقدتها هيئات خاصة أو التي تعقد في الأماكن الخاصة.

٣- ينبغي تحديد الحالات التي لا يعتبر التجمع فيها سلبياً أو التجمع فيها مشروعاً وذلك بإيراد نص من مثل:

"يعتبر التجمع غير سلمي وغير مشروع في الحالات التالية:  
إذا كان الهدف منه أو نجم عنه الإخلال بالأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو الإضرار بالصحة العامة أو الإخلال بالآداب العامة أو المساس بحقوق الأفراد وحياتهم".

وأياً كان مصدر النقد فقد انصب جله على المادة الثالثة من القانون التي تنص على:

"أ. للأردنيين حق عقد الاجتماعات العامة أو تنظيم المسيرات شريطة تقديم طلب لهذه الغاية الى الحاكم الإداري المختص والحصول على موافقة خطية مسبقة ...".

فقد اعتبرت هذه الموافقة الخطية سيفاً مسلطاً على حق الاجتماع الذي منحه الدستور، خاصة أن طلب الإذن يجب أن يقدم قبل (٣) أيام على الأقل من الاجتماع أو المسيرة (المادة ٤٢/أ). وللحاكم الإداري ان يفصح عن قراره بالرفض أو القبول قبل (٤٨) ساعة على الأقل من الوقت المعين (المادة ٥/أ). كما أن "للحاكم الإداري الأمر برفض الاجتماع أو تفريق المسيرة بالطريقة التي يراها مناسبة اذا خرج الاجتماع أو خرجت المسيرة عن الغايات المحددة لأي منهما" (المادة ٧).

وهكذا فقد أعطى القانون للحاكم الإداري سلطة مطلقة في حالتين:

الأولى: رفض عقد الاجتماع دون بيان الأسباب، والثانية: حق فسخ الاجتماع أثناء انعقاده، بناء على تقديره الشخصي لمخالفة الاجتماع للغايات التي رخص لها. وهو بهذا يجعل الصلاحيات المطلقة للحاكم الإداري قيدياً إضافياً على ممارسة حق الاجتماع.

كما أن قصر المدة بين رد الحاكم الإداري وموعد الاجتماع أو المسيرة، إذا كان الرد بالرفض غير المسبب، لا يتيح لمقدمي الطلب الوقت الكافي للجوء للقضاء للطعن في القرار.

هنا تجدر الإشارة الى أن بعض الدول ومنها فرنسا قد أعطت الحق للحاكم الإداري بمنع المسيرة (بخلاف الاجتماع العام الذي لا يرد عليه المنع) ولكن ضمن قيد محدد، وهو الخشية من الإخلال بالجسيم بالنظام العام وتحت رقابة قضاء مجلس الدولة الذي يتشدد في قبول مسوغات المنع. ففي قرار له بتاريخ ١٢/١١/١٩٩٧ لم يعتبر ذريعة أن "المسيرة التي يزمع القيام بها مجموعة من المتظاهرين ضد سياسة الصين في التبت قد تلحق الأذى بعلاقات الجمهورية الفرنسية مع المحيط الدولي" ساعة لحظرها.

وقد شدد المشرع الأردني في المادة الثامنة من القانون عندما أنشأ مسؤولية تكافلية وتضامنية لا أساس لها في النظام القانوني الأردني، حيث جاء في هذه المادة:

"إذا وقع في الاجتماع أو المسيرة إخلال بالأمن العام أو النظام العام أو حصل إضرار بالغير أو بالأموال العامة أو الخاصة، يتحمل المسببون للأضرار المسؤولية الجزائية والمدنية، أما إذا تم الاجتماع أو المسيرة دون موافقة فيتحمل طالبو عقد الاجتماع أو منظمو المسيرة بالتكافل والتضامن مع المسببين التعويض عن الأضرار".

فإذا أضفنا هذا النص الى المادة (١٠) من القانون التي تعاقب من يخالف أحكام هذا القانون بالحبس مدة لا تقل عن

١- الطريف أن الرد الأخير في ٢٠٠٨/٢/١٧ لوزارة الخارجية الأردنية (إدارة حقوق الإنسان والأمن الإنساني بوزارة الخارجية) على تقرير "هيومن رايتس ووتش" اعتبر هذه الاستثناءات دليلاً على استمرار مسيرة الحياة الديمقراطية والحرية في الأردن.

الاجتماعات يجب أن لا تخضع لمبدأ الإشعار المسبق، وبالتأكيد أن لا تخضع للموافقة المسبقة على عقدها من الحاكم الإداري.

**خامساً:** إلغاء المواد التي تعطي وزير الداخلية صلاحية إصدار تعليمات في الأمور التي تعد من صلب القانون وتمس حق المواطنين في التجمع، بما في ذلك التعليمات المنصوص عليها في الفقرة ب من المادة ٣، من قانون الاجتماعات العامة رقم ٧ لسنة ٢٠٠٤، الخاصة باستثناء أنواع محددة من الاجتماعات من شرط الموافقة المسبقة، لأن الأصل هو الإباحة وعدم الحصول على الموافقة المسبقة، كما ورد في الفقرات السابقة (ولا سيما رابعاً). فالأصل أن تنظم ممارسة الحقوق من خلال قوانين تقرها السلطات التشريعية، وليس السلطات الادارية من خلال تعليمات خاضعة للتبدل بقرار اداري.

**سادساً:** إذا كان من المتفق عليه أن تنظيم الاجتماعات السياسية جماهيرية الطابع، في الأماكن والساحات العامة، مثل المسيرات والتظاهرات والتجمعات لأغراض سياسية يتطلب من منظميها التقدم بإشعار مسبق عنها، فإن سلطة الحاكم الإداري او الوزير في منع هذه الاجتماعات يجب أن لا تكون مطلقة، وإنما خاضعة للمراجعة من السلطات القضائية التي يمكن الرجوع اليها للطعن في القرار واستصدار قرار آخر من المحكمة بوقف تنفيذ قرار منع الاجتماع. ولذلك، فإن قرار المنع إذا صدر عن الحاكم الإداري يجب أن يكون قبل مدة كافية من عقد الاجتماع، بما يمكن المنظمين من الاعتراض عليه والطعن فيه أمام المحكمة وتدارك اجراءات وقف عقد الاجتماع.

**سابعاً:** ان قانون الاجتماعات العامة رقم ٧ لسنة ٢٠٠٤ يتوسع في تحميل المنظمين المسؤولية الجماعية عن أي إخلال بالأمن أو وقوع عنف أو أعمال شغب. ولذلك يجب أن تقتصر المساءلة الجزائية على الأشخاص الذين يرتكبون مثل هذه الأفعال انطلاقاً من مبدأ شخصية الجريمة. كما أن إشعار المنظمين للحاكم الإداري عن مكان وموضوع الاجتماع وتاريخه، يجعل من مسؤولية الحاكم الإداري اتخاذ التدابير اللازمة لحماية السلامة العامة ومحاسبة الأشخاص الذين يهددون الأمن والسلامة العامة وليس الجهات المنظمة. ولذلك يجب حذف أية مواد تقرر مسؤولية جماعية للمنظمين عن أي إخلال بالأمن أو أحداث العنف والشغب، وإزالة العقوبات المنصوص عليها في هذا المجال.

**ثامناً:** دعوة الحكومة لنشر مشروع القانون المعدل لقانون الاجتماعات العامة رقم ٧ لسنة ٢٠٠٧ قبل عرضه على البرلمان، وإفساح المجال أمام الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني والمركز الوطني لحقوق الإنسان والمنظمات الحقوقية الأخرى للمشاركة في مناقشة هذا القانون، والعمل على ضمان انسجام أحكامه مع الاتفاقيات الدولية لحق التجمع.

إن إيراد مثل هذا النص من شأنه ان يدعم التوجه نحو تسبب القرارات الصادرة عن الحاكم الإداري، الأمر الذي يمكن محكمة العدل العليا من بسط رقابتها على مشروعية

الأسباب التي يبنى عليها قرار رفض عقد الاجتماع، أو فض الاجتماع بحيث يسمح بوجود معيار موضوعي وإن كان واسعاً، لتحديد جواز تقييد حق التجمع، بدل السلطة التقديرية التي أناطها بالحاكم الإداري.

وهذا الأمر سيمكّن القضاء من النهوض بمسؤوليته في تحديد معايير موضوعية للمفاهيم العامة التي تشكل قيوداً مقبولة على حق التجمع، مثل الأمن القومي، النظام العام، السلامة العامة.... الخ

يترتب على انتهاج هذا المنحى التشريعي، الإقرار بأن حق التجمع السلمي لا يتقيد بالزمن، وأنه يمكن ممارسته دون حاجة لطلب أو إشعار خلال ثلاثة أيام تسبق عقده.

#### ◆ مخرجات المائدة المستديرة

بعد مناقشة مستفيضة لورقة العمل توصل المشاركون في المائدة المستديرة إلى ما يلي:

**أولاً:** ان حق الاجتماع هو حق دستوري للمواطنين بموجب المادة السادسة عشرة/ فقرة ١. وانطلاقاً من سمو الدستور، فأى قانون للاجتماعات العامة يجب أن ينصرف إلى تنظيم هذا الحق الدستوري، وأن لا يجعل ممارسة هذا الحق متوقفة على إرادة شخص أو موافقة جهة، علماً بأن قانون الاجتماعات العامة رقم ٧ لسنة ٢٠٠٤ منح وزير الداخلية صلاحيات تقديرية واسعة وسلطة غير مقيدة لتعطيل حق الاجتماع.

**ثانياً:** ان حق الاجتماع هو أحد الحقوق الأصلية التي نصت عليها شرعة حقوق الانسان الدولية، فهو أحد الحقوق الأساسية التي نص عليها العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الذي صادق عليه الأردن ونشر في الجريدة الرسمية في ١٥ حزيران ٢٠٠٦، وبات في مقام التشريعات الوطنية. في حين أن قانون الاجتماعات العامة رقم ٧ لسنة ٢٠٠٤ يعلق حق الاجتماع العام على إرادة الحاكم الإداري، ويسمح بمصادرة أصل الحق بدلاً من تنظيم ممارسته، وهو ما يخالف التزامات الأردن تجاه الاتفاقيات والعهد الدولية.

**ثالثاً:** ان قانون الاجتماعات العامة رقم ٧ لسنة ٢٠٠٤ لم يُعرّف بصورة واضحة المقصود بالاجتماع العام، ولم يميز ما بين الاجتماعات في الأماكن المفتوحة (مثل المسيرات والتظاهرات والتجمعات الجماهيرية الكبيرة) والاجتماعات في الأماكن المغلقة التي لا تتطلب الإشعار المسبق أو أخذ الموافقة المسبقة على عقدها.

**رابعاً:** ان الحق في الاجتماع يجب أن لا يخضع للإشعار المسبق ولا للموافقة المسبقة من الحاكم الإداري، باستثناء تنظيم المسيرات أو الاجتماعات الجماهيرية السياسية في الأماكن المفتوحة، كالساحات والشوارع، التي يجب الإشعار المسبق عنها، لأسباب تتعلق بالسلامة العامة. ولذلك فإن مختلف أنواع