



## مرئيات المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان بشأن

مشروع قانون بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (18) لسنة 1973

بشأن الاجتماعات العامة والمسيرات والتجمعات

(المعد في ضوء الاقتراح بقانون "بصيغته الموحدة" المقدم من مجلس النواب)

تثميناً للجهود التي يوليها مجلس النواب الموقر في كل ما يتعلق بالمسائل المتصلة بحقوق الإنسان، ومع كامل التقدير للاعتبارات التي يرمي إليها مشروع قانون بتعديل بعض أحكام المرسوم بقانون رقم (18) لسنة 1973 بشأن الاجتماعات العامة والمسيرات والتجمعات (المعد في ضوء الاقتراح بقانون "بصيغته الموحدة" المقدم من مجلس النواب)، وبناءً على طلب لجنة الشؤون الخارجية والدفاع والأمن الوطني بالمجلس مرئيات المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان حول الموضوع أعلاه، بخصوص:

- 1- استبدال نصوص المواد (2) فقرة (أ)، و(3) الفقرة (أ) و(ب) والفقرة الأخيرة، و(4)، و(6)، و(9)، و(11) الفقرة الثانية، (13)
- 2- إضافة فقرة جديدة إلى المادة (7) برقم (هـ)، وإلى المادة (10) فقرتان جديدتان برقمي (ج) و(د).
- 3- إلغاء المادة (1) مكرر من المرسوم بقانون رقم (18) لسنة 1973 بشأن الاجتماعات العامة والمسيرات والتجمعات،

وعليه يمكن إجمال ذلك فيما يلي:

## أولاً: المادة (2) الفقرة (أ)

### النص كما ورد في أصل القانون:

يجب على كل من ينظم اجتماعاً عاماً أن يخطر كتابة رئيس الأمن العام قبل الاجتماع بثلاثة أيام على الأقل.

### النص كما ورد في مشروع القانون:

يجب على كل من ينظم اجتماعاً عاماً أن يخطر كتابة رئيس الأمن العام، وأن يعلن عنه كتابة في مكان ظاهر للمتواجدين بالمنطقة المحددة للاجتماع، وذلك قبل الاجتماع بخمسة أيام على الأقل، على أن يقدم ضماناً مالياً لخزينة الدولة لا يتجاوز عشرين ألف دينار يصدر بتحديدته وتنظيمه قرار من وزير الداخلية، أو خطاب ضمان بالقيمة ذاتها من إحدى شركات التأمين العاملة في المملكة لصالح خزينة الدولة يُصرف منه التعويض الذي يصدر به حكم قضائي لجبر الأضرار المترتبة على عدم الالتزام بأحكام القوانين والأنظمة والتعليمات ذات العلاقة أثناء تنظيم الاجتماع العام أو بسببه، ويرد الضمان إلى مستحقه بعد مضي ستين يوماً على انتهاء الاجتماع دون رفع دعاوى تعويض أو تقديم بلاغات بسبب ارتكاب مخالفات مرتبطة ارتباطاً لا يقبل التجزئة بهذا الاجتماع، ويترتب على عدم تقديم الضمان المقرر اعتبار الإخطار كأن لم يكن.

### مرثيات المؤسسة الوطنية:

- ترى المؤسسة الوطنية أن تعديل النص أعلاه وفقاً لما ورد في مشروع القانون، وذلك بزيادة المدة المستوجب خلالها الإخطار لتصبح خمسة أيام بدلاً مما كانت عليه بثلاثة أيام، وإن كانت في ظاهرها تبدو كمسألة إجرائية، إلا إنها جانبت المعايير الدولية والممارسات المثلى في هذا الصدد، حيث أنه من المتعارف عليه - حتى في الدول التي تأخذ بنظام الإخطار المسبق - وجود استثناء على شرط الإخطار لما يعرف "بالمظاهرات العفوية"، والتي تحدث بسبب تجمع غير مرتب له مسبقاً نتيجة حدث مفاجئ، إذ يجب النص على هذا الاستثناء صراحة<sup>1</sup>.
- كما إن إلزام منظمي الاجتماع العام بتقديم ضمان مالي أو خطاب ضمان يمثل في طبيعته قيوداً ذو التزام مثقل، ويتعارض مع التزامات المملكة الدولية الناشئة عن انضمامها للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والذي انضمت له البحرين بموجب القانون رقم (56) لسنة 2006، وخاصة المادة (21) الذي نصت على أن:

"يكون الحق في ممارسة التجمع السلمي معترفاً به، ولا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا التي تفرض طبقاً للقانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي،..."

والفقرتان 6 و 7 من المادة (24) من الميثاق العربي لحقوق الإنسان، والذي صدقت عليه مملكة البحرين بموجب القانون رقم (7) لسنة 2006، والتي نصت على أن:

<sup>1</sup> تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، (ماينا كياي)، والمقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته العشرون - 21 مايو 2012 - وثيقة رقم (A/HRC/20/27) - الصفحة رقم (11)

## " لكل مواطن الحق في:

...

- 6- حرية الاجتماع وحرية التجمع بصورة سلمية.
- 7- لا يجوز تقييد ممارسة هذه الحقوق بأي قيود غير القيود المفروضة طبقاً للقانون والتي تقتضيها الضرورة في مجتمع يحترم الحريات وحقوق الإنسان لصيانة الأمن الوطني أو النظام العام أو السلامة العامة أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو لحماية حقوق الغير وحررياتهم".

- كما قد يؤدي تطبيق هذا الشرط، إلى نشوء حالة من التمييز في ممارسة الحق في التجمع السلمي، إذ لا يستطيع الكافة توفيره وتقديمه، ولن يمارسه إلا من يملك القدرة المادية على توفير مبلغ الضمان، مما قد يؤدي إلى وجود شبهة في مخالفة أحكام الدستور، وخاصة المادة (18) والتي نصت على أن:

" الناس سواسية في الكرامة الإنسانية، ويتساوى المواطنون لدى القانون في الحقوق والواجبات العامة...."

- كما لا ينبغي أن يتم تحميل منظمو التجمعات السلمية المسؤولية عن السلوك غير القانوني الصادر عن أشخاص آخرين، ويقتضي ذلك استبعاداً عدم تحملهم لأي تكاليف مالية متصلة بخدمات حفظ الأمن وغيرها من تدابير متعلقة بالسلامة، كما قد يثير ذلك أيضاً شبهة دستورية في كون العقوبة شخصية بنص المادة (20) الفقرة ب من الدستور، حيث قد تقع هذه المخالفات من أشخاص آخرين قد لا تربطهم علاقة بالمنظمين.

- وإذا افترضنا جدلاً قدرة المنظمين على توفير مبلغ الضمان، ورغبتهم في إقامة تجمع سلمي آخر خلال فترة الستين يوماً الممنوحة لاسترداد المبلغ، حيث سيؤدي ذلك إلى وجود عراقيل وصعوبات تعترض سبيلهم في توفير مبلغ آخر، مما يؤدي في نهاية المطاف إلى النيل من جوهر الحق.

- لذا فالتعديل المقترح هو تزييد لا مبرر له، إذ أن الأمر يستوجب عدم وضع عراقيل بيروقراطية مرهقة تقوض إمكانية ممارسة الحق في التجمع السلمي عملياً، كما يقع على عاتق الدولة ضمان ممارسة الأفراد لهذا الحق من خلال اتخاذ التدابير المعقولة والملائمة، وتوفير الحماية اللازمة للمشاركين فيه، وهذا ما أكد عليه دستور مملكة البحرين في المادة (31) والتي جاءت في نهاية الباب الثالث المتعلق بالحقوق والواجبات العام، حيث نصت على أنه:

"... لا يجوز أن ينال التنظيم أو التحديد من جوهر الحق أو الحرية."

وعليه فإن المؤسسة الوطنية لا تتفق مع التعديل الذي أورده مشروع القانون في هذه المادة، وترى الإبقاء على النص كما ورد في أصل القانون.

## ثانياً: المادة (3) الفقرة (أ)، (ب)، والفقرة الأخيرة

### النص كما ورد في أصل القانون:

- أ- يجب أن يبين في الإخطار زمان ومكان وموضوع الاجتماع، وما إذا كان الغرض من الاجتماع محاضرة أو مناقشة عامة.
- ب- يجب أن يوقع الإخطار ثلاثة أشخاص.

#### الفقرة الأخيرة:

لرئيس الأمن العام أو من ينوب عنه تغيير زمان ومكان الاجتماع بناء على أي سبب يخل بالنظام العام، على أن يبلغ طالبي الاجتماع بذلك خلال يومين على الأكثر من الإخطار على أن لا يتعدى التأجيل أسبوعاً.

### النص كما ورد في مشروع القانون:

- أ- يجب أن يوقع الإخطار المذكور في الفقرة (أ) من المادة (2) من هذا القانون من خمسة أشخاص على الأقل، وأن يبين فيه زمان ومكان وموضوع الاجتماع والغرض منه وكافة البيانات الموضحة في هذا النموذج المخصص لهذا الغرض.
- ب- لا يجوز أن ترفع أثناء الاجتماعات العامة أية هتافات أو شعارات تخالف النظام العام أو الآداب العامة أو تعرض على الطائفية أو تزدري الأديان أو الطوائف، ولا يجوز إخفاء الوجه أثناء الاجتماعات العامة أو المسيرات أو التجمعات بأية وسيلة كانت، كما لا يجوز لأي شخص أن يشترك في اجتماع عام وهو يحمل سلاح ولو كان مرخصاً له بحمله.
- ويعتبر سلاحاً في تطبيق أحكام هذا القانون المفرقات والأسلحة النارية وذخائرها والأسلحة البيضاء والمواد والعبوات الحارقة والقابلة للاشتعال أو الانفجار، وكذلك العصي والأدوات الصلبة أو الحادة غير المعتاد حملها في الأحوال العادية.

#### الفقرة الأخيرة:

ولأصحاب المحال والبيوت الكائنة في محيط مكان الاجتماع الحق في تقديم طلب كتابي لرئيس الأمن العام، أو من ينوب عنه، بالاعتراض على الاجتماع العام إذا كان من شأنه الإضرار بمصالحهم أو التأثير سلباً عليهم، وذلك خلال ثلاثة أيام على الأكثر من تاريخ الإعلان عن الاجتماع.

ولرئيس الأمن العام أو من ينوب عنه تغيير زمان ومكان الاجتماع للسبب المذكور أو لأي سبب آخر يخل بالنظام العام أو الآداب العامة، ويبلغ منظمي الاجتماع بذلك كتابة قبل يومين على الأقل من التاريخ المحدد للاجتماع على أن لا يتعدى تأجيل زمان الاجتماع اسبوعاً.

### مرئيات المؤسسة الوطنية:

ترى المؤسسة الوطنية أن تعديل النص أعلاه وفقاً لما ورد في مشروع القانون في الفقرة (أ)، لا يعدو كونه تعديلاً ذو صفة إجرائية ولا يمس جوهر الحق، كونه قد انصب فقط على تغيير نصاب الموقعين على الإخطار الكتابي المقدم إلى رئيس الأمن العام، ليصبح عددهم خمسة أشخاص على الأقل بدلاً عن ثلاثة أشخاص.



**أما فيما يتعلق بالتعديل الوارد على الفقرة (ب)،** فإن المؤسسة الوطنية ترى بأن النص قد وسع من نطاق الأفعال المحظور ارتكابها أثناء ممارسة الحق في التجمع السلمي، وقد كان من ضمنها حظر إخفاء الوجه، بل رتب مشروع القانون عقوبات سالبة للحرية على ذلك بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر بالإضافة إلى الغرامة التي لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تتجاوز ألف دينار أو بإحدى هاتين العقوبتين، الأمر الذي يرتب قيلاً على الحريات الشخصية للمتظاهرين، ويحرم شريحة كبيرة من المجتمع من التمتع بممارسة هذا الحق (كالمنقبات مثلاً)، بل إن تغطية ملامح الوجه قد يكون أسلوباً مشروعاً يلجأ إليه بعض المتظاهرين أو المتجمعين أثناء تنظيمهم لمظاهرة ضد صاحب عمل خوفاً من ترصدهم وفصلهم تعسفاً لاحقاً. ويبدو أن النص المعدل قد خالف العمومية والتجريد واستهدف فئات خاصة مع عدم تسليمه بافتراض حسن النية في ممارسة هذا الحق.

**وفيما يخص التعديل الوارد على الفقرة الأخيرة،** فإنه يقع على الدولة التزام سلبي تجاه الحق في التجمع السلمي وذلك من خلال عدم التدخل غير المبرر على نحو يمس بجوهر الحق وممارسته، ولعل أفضل الممارسات التماشية مع المعايير الدولية ذات الصلة هو تجنب الحظر الشامل لمكان التجمع السلمي وزمانه، وينبغي أيضاً أن لا يكون حق التجمع السلمي مرهوناً بالاعتراض عليه من قبل الأفراد الذين قد تتعرض مصالحهم للتعطيل ( أصحاب المحال أو البيوت الكائنة في محيط منطقة الاجتماع)، حيث يجب ألا تمنح حرية تدفق حركة المرور لهذه الفئة الأسبقية على حرية التجمع، حيث إن هذه المناطق لا تقتصر فقط على كونها أماكن تجارية أو سكنية أو حركة المرور والسير فحسب، بل هي أماكن للمشاركة أيضاً وللتعبير عن الرأي وحرية ممارسته.

وعليه فإن المؤسسة الوطنية لا تتفق مع التعديل الذي أورده مشروع القانون على كل من الفقرة (ب)، والفقرة الأخيرة من هذه المادة، وترى الإبقاء على الفقرتين كما جاءت في أصل القانون.

### ثالثاً: المادة (4)

#### النص كما ورد في أصل القانون:

لا يجوز للمدير العام للشرطة منع اجتماع عام تم الإخطار عنه على النحو المبين في هذا القانون، إلا إذا كان من شأنه الإخلال بالأمن أو النظام العام أو حسن الآداب بسبب الغاية منه أو بسبب ظروف الزمان والمكان الملازمة له أو لأي سبب خطير غير ذلك.

ويبلغ قرار المنع إلى منظمي الاجتماع أو أحدهم لشخصه أو في محل إقامته المبين في الإخطار قبل الموعد المحدد للاجتماع بيومين على الأقل، ويعلق قرار المنع على باب مركز الشرطة المختص، ويجوز لمنظمي الاجتماع الطعن في قرار المنع خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغهم بقرار المنع أمام المحكمة المختصة التي تفصل فيه بصفة مستعجلة.

#### النص كما ورد في مشروع القانون:

لرئيس الأمن العام منع اجتماع عام تم الإخطار عنه على النحو المبين في هذا القانون، إذا كان من شأن الاجتماع الإخلال بالأمن العام أو النظام العام أو الآداب العامة أو تهديد أو تقييد حقوق وحرريات الآخرين بسبب الغاية منه أو بسبب ظروف الزمان والمكان الملازمة له، أو كان من شأنه الإضرار بالمصالح الاقتصادية للبلاد.

ويبلغ رئيس الأمن العام قرار المنع كتابة إلى منظمي الاجتماع أو لأحدهم بشخصه أو في محل إقامته المبين في الإخطار، ويعلق القرار على باب مركز الشرطة المختص، ويجوز لمنظمي الاجتماع الطعن على قرار المنع خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغهم بقرار المنع أمام المحكمة المختصة التي تفصل فيه بصفة مستعجلة.

#### مرئيات المؤسسة الوطنية:

ترى المؤسسة الوطنية أن تعديل النص أعلاه وفقاً لما ورد في مشروع القانون، من شأنه توسيع الصلاحيات الممنوحة لرئيس الأمن العام بمنع الاجتماع العام متى ما أخل الاجتماع بالأمن العام أو النظام العام أو الآداب العامة أو تهديد أو تقييد حقوق وحرريات الآخرين بسبب الغاية منه أو بسبب ظروف الزمان والمكان الملازمة له أو إذا كان من شأنه الإضرار بالمصالح الاقتصادية للبلاد، وبذلك يكون مشروع القانون قد قيد ممارسة الحق في التجمع السلمي بقيود لا يوجد لمعظمها مفهوم قانوني واضح يقف حائلاً دون قيام السلطات المختصة بتطبيق القانون بالتوسع في تطبيقه، ويمنع إساءة استعمال هذه السلطة، ومن جهة أخرى فإن التعديل المائل قد فرغ الإخطار من مضمونه وحوله استتباعاً إلى نظام الترخيص المسبق، كما حول دور الأجهزة الأمنية من ضمان سلامة المتظاهرين وأمنهم وحماية الحقوق الأخرى التي قد تتأثر نتيجة ممارسة حقهم في التجمع، إلى سلطة وظيفتها إضفاء ونزع الشرعية عن الاجتماعات العامة وفقاً لمعايير فضفاضة يكون من الصعب التثبت منها كما وردت في النص (بسبب الغاية، أو بسبب ظروف الزمان والمكان الملازمة له)، حيث إن الغاية ترتبط بالنوايا الداخلية والأسباب الخفية، وليس لها أي مظهر خارجي يمكن الاستدلال عليها منه.



أما فيما يتعلق **بالتعديل الوارد على الفقرة الثانية**، والذي ألغى قيد المدة التي يجب على رئيس الأمن العام الالتزام بها للإبلاغ عن قرار منع الاجتماع العام، فإن المؤسسة ترى بأنه من الأجدر الإبقاء عليها مع الزيادة لتصبح خمسة أيام على الأقل، ذلك إن الأفراد قد يمارسون حقهم في التظاهر أو التجمع مرتبطين في ذلك بحدث أو مناسبة معينة، لذا فإن من شأن إلغاء قيد المدة أن يقود إلى التعسف في استعمال الحق عن طريق التأخر في الإبلاغ بقرار المنع قبل ساعات قليلة من وقت التجمع مما يؤدي بلا شك إلى إسقاطات سلبية متمثلة في إحباط جمهور المشاركين وزعزعة ثقتهم بالجهاز الأمني وتفاقم المشكلة موضوع الاجتماع العام بدلاً من تحجيمها، هذا بالإضافة إلى أنه من شأن تحديد المدة الكافية للإبلاغ عن قرار المنع سيكون ذات فائدة للأفراد لترتيب أوضاعهم سواء باللجوء إلى القضاء المختص للطعن في قرار المنع أو عن طريق البحث في خيارات أخرى أكثر جدوى من ذلك.

وحتى وإن أجازت المادة في فقرتها الثانية لمنظمي الاجتماع الطعن على قرار رئيس الأمن العام أمام القضاء المختص، إلا أن هذا سيزترتب عليه إطالة إجراءات الاجتماع، ودخول المنظمين في تعقيدات قضائية من أجل الحصول على حكم قضائي يمكنهم من ممارسة حقهم في التجمع السلمي، وهو بذلك يقودنا إلى ذات النتيجة المنوه عنها سابقاً بأنه يبطل مفعول الإخطار ويحوّله عملياً إلى تصريح من وزارة الداخلية.

وعليه فإن المؤسسة الوطنية لا تتفق مع التعديل الذي أورده مشروع القانون في هذه المادة، وترى إعادة النظر في النص بمجمله بما يتواءم مع المواثيق الدولية ذات الصلة بالحق في التجمع السلمي.



## رابعاً: المادة (6)

### النص كما ورد في أصل القانون:

يجب أن يكون لكل اجتماع عام لجنة مؤلفة من رئيس وعضوين على الأقل، فإذا لم ينتخب المجتمعون لجنة في بدء الاجتماع، اعتبرت مؤلفة من الموقعين على الإخطار المشار إليه في المادتين الثانية والثالثة من هذا القانون.  
وعلى لجنة الاجتماع المحافظة على النظام فيه ومنع كل خروج على القوانين أو على الصفة المبينة للاجتماع في الإخطار، وأن تمنع كل خطاب أو نقاش يخالف النظام العام أو الآداب أو يشتمل على تحريض على الجرائم. ولها أن تستعين في ذلك بأعضاء قوة الشرطة.

### النص كما ورد في مشروع القانون:

يجب أن يكون لكل اجتماع عام لجنة مؤلفة من رئيس وأربعة أعضاء، فإذا لم ينتخب المجتمعون لجنة في بدء الاجتماع، اعتبرت مؤلفة من الموقعين على الإخطار المذكور في المادتين (2) و (3) من هذا القانون.

### مرئيات المؤسسة الوطنية:

ترى المؤسسة الوطنية أن تعديل النص أعلاه وفقاً لما ورد في مشروع القانون لا يعدو كونه تعديلاً ذو طبيعة إجرائية ولا يمس بجوهر الحق في التجمع السلمي. كما ترى المؤسسة بأن الشق الآخر من التعديل بالحذف والذي كان من شأنه حذف الفقرة المتعلقة بمسؤولية أعضاء اللجنة المنظمة عن المحافظة على النظام العام ومال إلى ذلك، بأنه مسلك متفق تماماً مع المعايير الدولية في هذا الشأن، إذ يجب ألا يتحمل منظمي التجمعات أي مسؤولية عن السلوك غير القانوني الصادر عن أشخاص آخرين، فضلاً عن عدم تحميلهم المسؤولية عن حفظ النظام العام، والذي يقتضي المنطق أن تقع هذه المسؤولية على رجال الأمن لا غيرهم عن طريق حماية المشاركين من الأفراد الذين يستهدفون تعطيل هذه التجمعات أو تشتيتها.

وعليه فإن المؤسسة الوطنية تتفق مع التعديل الذي أورده مشروع القانون في هذه المادة.



## خامسا: المادة (7)

### النص كما ورد في أصل القانون:

لأعضاء قوة الشرطة دائما حق حضور الاجتماعات العامة في الحدود اللازمة للمحافظة على الأمن والنظام العام، ولهم أن يختاروا المكان الملائم لهم في الاجتماع بشرط أن يكون بعيدا عن مكان المتكلم. ولهم حق حل الاجتماع في الأحوال التالية:

- أ- إذا طلبت منهم ذلك لجنة الاجتماع المشار إليها في المادة السادسة.
- ب- إذا خرج الاجتماع عن صفته المبينة في الإخطار.
- ج- إذا وقع اضطراب شديد يخل بالأمن أو النظام العام.
- د- إذا وقعت أثناء الاجتماع جريمة من الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات أو غيره من القوانين النافذة المفعول.

### النص كما ورد في مشروع القانون:

لأعضاء قوة الشرطة دائما حق حضور الاجتماعات العامة في الحدود اللازمة للمحافظة على الأمن والنظام العام، ولهم أن يختاروا المكان الملائم لهم في الاجتماع بشرط أن يكون بعيدا عن مكان المتكلم. ولهم حق حل الاجتماع في الأحوال التالية:

- أ- إذا طلبت منهم ذلك لجنة الاجتماع المشار إليها في المادة السادسة.
- ب- إذا خرج الاجتماع عن صفته المبينة في الإخطار.
- ج- إذا وقع اضطراب شديد يخل بالأمن أو النظام العام.
- د- إذا وقعت أثناء الاجتماع جريمة من الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات أو غيره من القوانين النافذة المفعول.
- هـ- إذا تجاوز الاجتماع الوقت المسموح به.

### ملاحظات المؤسسة الوطنية:

ترى المؤسسة الوطنية أن التعديل الذي أورده مشروع القانون، بإضافة فقرة جديدة تجيز لأعضاء قوة الشرطة حل الاجتماعات العامة متى ما "إذا تجاوز الاجتماع الوقت المسموح به" هو أمر يتوافق مع القواعد العامة المقررة للحق في التجمع السلمي، والتي استلزمت أن تكون إقامة تلك التجمعات لفترة زمنية محددة ومؤقتة.

وعليه فإن المؤسسة الوطنية تتفق مع التعديل الذي أورده مشروع القانون في هذه المادة.

## سادساً: المادة (9)

### النص كما ورد في أصل القانون:

تسري أحكام المواد أرقام (1) و (2) و (3) و (4) و (6) ، (7) من هذا القانون على التجمعات والمسيرات والمظاهرات التي تقام أو تسير في الطرق أو الميادين التي يكون الغرض منها سياسياً. ويجوز لرئيس الأمن العام أو من ينوب عنه تعديل خط سير المسيرة أو المظاهرة على أن يبلغ المنظمين بذلك طبقاً للمادة (4) من هذا القانون. فإذا نظمت مسيرة لغرض سياسي بمناسبة تشييع جنازة فإن الإعلان الصادر من الأمن العام يمنع المسيرة أو تحديد خط سيرها يبلغ إلى القائمين بشئون الجنازة من أسرة المتوفى.

### النص كما ورد في مشروع القانون:

تسري أحكام المواد أرقام (1) و (2) و (3) و (4) و (6)، (7) من هذا القانون على المسيرات والتجمعات التي تسير أو تقام في الطرق والميادين العامة، ويعتبر تجمعاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل اجتماع عام يُعقد كله أو جانب منه في الساحات الفضاء أو الطرق أو الميادين العامة. وإذا نظمت مسيرة بمناسبة تشييع جنازة فإن القرار الصادر من رئيس الأمن العام يمنع المسيرة أو تحديد خط سيرها يبلغ إلى القائمين بشئون الجنازة من أسرة المتوفى.

### مرئيات المؤسسة الوطنية:

ترى المؤسسة الوطنية بأن التعديل الذي أورده مشروع القانون، قد استبعد التخصيص الذي كان قد وجهه بالذات إلى المسيرات أو التجمعات ذات الأغراض السياسية، ليجعل من المادة (9) بما تضمنته من الإشارة إلى أحكام المواد (1) و (2) و (3) و (4) و (6) و (7) تنطبق على كل المسيرات والتجمعات التي تسير أو تقام في الطرق والميادين العامة، مع اعتبار أن التجمع المطبق في أحكام القانون هو كل اجتماع عام يعقد كله أو جانب منه في ساحات الفضاء أو الطرق أو الميادين العامة، وبذلك يكون مشروع القانون قد استباح المحل الخاص وجعله في نطاق هذا القانون، فيكون بذلك قد اعتبر كل اجتماع يعقد في مكان خاص ولا يكون مقتصرًا على الدعوة الشخصية مثلاً بأن يكون عدد الحاضرين فيه قد تعدى ولو بقليل مساحة المكان الخاص من قبيل الاجتماعات العامة التي تخضع في تنظيمها إلى كل الإجراءات البيروقراطية السالفة ومن ضمنها شرط الإخطار على عكس ما ذهب إلى الدستور في المادة (28) الفقرة (أ) منه والتي نصت على أن:

"للأفراد حق الاجتماع الخاص دون حاجة إلى إذن أو إخطار سابق، ولا يجوز لأحد من قوات الأمن العام حضور اجتماعاتهم الخاصة"

وبالتالي يعتبر وفقاً لمشروع القانون من قبيل الاجتماعات العامة، كل الاجتماعات التي يعقدها الأشخاص الاعتبارية الخاصة كالجمعيات والمؤسسات الأهلية والأحزاب والنقابات العمالية والمهنية



وغيرها، لمناقشة المسائل التي تدخل في اختصاصها أو مناقشة أمر عام، وبرغم خصوصية هذه المقار إلا إنه يجوز لأي فرد دخولها دون دعوته، فمتى ما زاد العدد وصار جزء منه في الفضاء العام فإنه طبقاً لهذا المشروع المائل سنكون بصدد تجمع عام تطبق عليه كل نصوص المواد المشار إليها، وهو ما يمثل قيماً على ممارسة الحق في التجمع.

أما فيما يتعلق بالفقرة الثانية من التعديل، فإن المؤسسة الوطنية تتفق مع ما ذهبت إليه الحكومة وهيئة التشريع والإفتاء القانوني من استحسان أفراد تنظيم خاص لضوابط وشروط وإجراءات ومواعيد الإذن بتنظيم المسيرات بمناسبة تشييع الجنازات، وعدم تطبيق ذات الضوابط التي تكون مناسبة فقط لتنظيم المسيرات والتجمعات العادية، ذلك إن مثل هذه التجمعات تتمتع بصيغة دينية، ولها صلة وثيقة بالعادات والأعراف السائدة.

وعليه فإن المؤسسة الوطنية تتفق مع التعديل الوارد في مشروع القانون في هذه المادة، عدا ذلك الشق المتعلق بسريان أحكام المواد (1) و (2) و (3) و (4) و (6) و (7) على التجمع الذي يعقد جانب منه في الساحات الفضاء.

أما بشأن الفقرة الثانية من المادة، ترى المؤسسة الوطنية لزوم أفراد أحكاماً خاصة تتعلق بتنظيم المسيرات الخاصة بتشيع الجنازات.

## سابعاً: المادة (10)

### النص كما ورد في أصل القانون:

- أ- يحظر اشتراك غير المواطنين في المواكب أو المظاهرات والتجمعات التي تتم لغرض سياسي هو من حق المواطنين وحدهم.  
ب- تمنع المظاهرات التي تتم لأغراض انتخابية.

### النص كما ورد في مشروع القانون:

- أ- يحظر اشتراك غير المواطنين في المواكب أو المظاهرات والتجمعات التي تتم لغرض سياسي هو من حق المواطنين وحدهم.  
ب- تمنع المظاهرات التي تتم لأغراض انتخابية.  
ج- يحظر - في الاجتماعات العامة والمسيرات والتجمعات - حمل أو رفع أو وضع أية أعلام أو شعارات لأية دولة أو مؤسسة أو جمعية أو منظمة أو هيئة أو حزب، أو أية جهة أخرى من هذا القبيل أيا كان طبيعتها، أو أية صور لشخصيات أو مجسمات، أو أية رموز أخرى، وذلك بأي طريقة كانت، إلا بإذن كتابي خاص من رئيس الأمن العام أو من ينوب عنه، سابق على عقد الاجتماع أو المسيرة أو التجمع.  
د- لا يجوز إشراك الأطفال في المسيرات والتجمعات بأي حال من الأحوال، إلا بإذن كتابي خاص من رئيس الأمن العام.

### مرئيات المؤسسة الوطنية:

- ترى المؤسسة الوطنية أن التعديل الذي أورده مشروع القانون، باستحداث الفقرة (ج) ضمن المادة (10)، قد أتت مخالفةً للضمانة التي أوردها دستور مملكة البحرين في المادة (23) منه والتي أشارت إلى حرية الرأي، وإلى حق كل إنسان في التعبير عن رأيه ونشره بالقول أو الكتابة أو غيرهما ويقيده في ذلك عدم المساس بأسس العقيدة الإسلامية وبما لا يثير الفرقة أو الطائفية، هذا بالإضافة إلى نص المادة (19) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، حيث نصت على أن:

1. لكل إنسان الحق في اعتناق آراء دون مضايقة.
2. لكل إنسان الحق في حرية التعبير. ويشمل هذا الحق حرئته في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها.
3. تستتبع ممارسة الحقوق المنصوص عليها في الفقرة 2 من هذه المادة واجبات ومسئوليات خاصة. وعلى ذلك يجوز إخضاعها لبعض القيود ولكن شريطة أن تكون محددة بنص القانون وأن تكون ضرورية؛

**(أ) لاحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم،**

**(ب) لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة".**

لذا لا ينبغي على المشرع الإفراط في فرض القيود لحقوق كفلها الدستور والمواثيق الدولية التي صادقت عليها مملكة البحرين إلى درجة تعطيلها أو إصابتها بالشلل، وهو ما يعني بوضوح بأن الحرية هي القاعدة والقيود المفروضة عليها استثناء على القاعدة، وأن أي تدابير تقييدية يجب أن تكون في حدود ما هو مقبول في المجتمع، كما أن من شأن هذه المادة تفريغ الحق في التجمع السلمي من مضمونه والنيل من جوهره، وتحويله من رخصة منحها الدستور للمشرع القانوني إلى وسيلة لتقييد الحق، مما يعد مخالفة لنص المادة (31) من دستور مملكة البحرين، والتي نصت على أنه:

**"... لا يجوز أن ينال التنظيم أو التحديد من جوهر الحق أو الحرية."**

- **أما بالنسبة إلى الفقرة (د) المستحدثة ضمن المادة (10)، والتي تضمنت حكماً مفاده عدم جواز إشراك الأطفال في المسيرات والتجمعات بأي حال من الأحوال، إلا بإذن كتابي خاص من رئيس الأمن العام، فإن المؤسسة الوطنية تؤكد على أن ذلك يتعارض مع التزامات المملكة الدولية الناشئة عن انضمامها لاتفاقية حقوق الطفل بموجب الرسوم بقانون رقم (16) لسنة 1991، حيث نصت المادة (15) من هذه الاتفاقية على أن:**

**"1. تعترف الدول الأطراف بحقوق الطفل في حرية تكوين الجمعيات وفي حرية الاجتماع السلمي.**

**2. لا يجوز تقييد ممارسة هذه الحقوق بأية قيود غير القيود المفروضة طبقاً للقانون والتي تقتضيها الضرورة في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن الوطني أو السلامة العامة أو النظام العام، أو لحماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو لحماية حقوق الغير وحررياتهم".**

وفي هذا الصدد فإن المؤسسة الوطنية تؤكد على وجوب التمييز بين زج الأطفال في مظاهر العنف وتجاذبات العمل السياسي، وهو الأمر الذي له انعكاساته السلبية على السلوك المادي والمعنوي لهم، ومسببة في ذات الوقت الخطر المحدق على حاضرهم ومستقبلهم وأمنهم، لذا يجب النأي بهم عن تلك المظاهر والتجاذبات كافة، وبين حق الأطفال في المشاركة بالتجمعات السلمية وفقاً لما هو مقرر في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان ذات الصلة وبالأخص تلك التي انضمت أو صادقت عليها مملكة البحرين.

وعليه فإن المؤسسة الوطنية لا تتفق مع التعديل الذي أورده مشروع القانون في هذه المادة، وترى الإبقاء على النص الأصلي الوارد في أصل القانون.

## ثامناً: المادة (11) الفقرة الثانية

### النص كما ورد في أصل القانون:

كما لا يجوز تنظيم المظاهرات أو المسيرات أو التجمعات التي تقام أو تسير بالقرب من المستشفيات أو المطارات أو المجمعات التجارية أو الأماكن ذات الطابع الأمني على أن يقوم وزير الداخلية بتحديد هذه الأماكن والإعلان عنها.

### النص كما ورد في مشروع القانون:

ومع عدم الإخلال بحق المواطنين في عقد الاجتماعات العامة وتنظيم المسيرات والتجمعات وفقاً للشروط والضوابط المنصوص عليها في هذا القانون، لا يجوز عقد أو تنظيم أية مسيرة أو تجمع أو مظاهرة بالقرب من المستشفيات أو المطارات أو السفارات أو القنصليات الأجنبية أو في المناطق التجارية والحيوية أو الأماكن ذات الطابع الأمني الكائن بمحافظة العاصمة وغيرها من المحافظات، ولوزير الداخلية أن يحدد - في غير هذه المناطق - عدداً من الأماكن العامة في المملكة لعقد الاجتماعات العامة أو لتنظيم المسيرات والتجمعات والمظاهرات المخطر عنها.

### ملاحظات المؤسسة الوطنية:

ترى المؤسسة الوطنية تعقياً على التعديل الذي أورده مشروع القانون، بأنه يقع على الدولة التزام إيجابي في تيسير ممارسة الحق في التجمع، والتزم آخر سلبى يتمثل بالكف عن التدخل غير المبرر في الحق في التجمع، ويجب عليها تجنب الحظر الشامل للمكان المزمع إقامة التجمع فيه، فالأصل في الحقوق هو الإباحة، إذ لا يوجد مبرر لمنع التجمع في المحافظة العاصمة أو أمام السفارات أو القنصليات أو في تلك الأماكن الحيوية ما دام التجمع ذا طابع سلمي، وقد أبدى فيه المشاركون نوايا سلمية ينبغي افتراضها. كما على الدولة أن تضع في اعتبارها عدم وضع قيود على مكان التجمع العام إذا كان من شأن تلك القيود التأثير على رسالة المتظاهرين، فقد يكون الغرض من التجمع حث السفارة على اتخاذ موقف معين، حينها سيكون من الأجدى إقامة التجمع أمام تلك السفارة حتى يكون على مرأى ومسمع من الجمهور المستهدف، ومما لا جدال فيه بأن اختيار منظمي الاجتماع لمكان التجمع مقترن باعتقادهم الراسخ بأنه سيكون له دور في تحقيق وبلوغ أهدافهم المرجوة، وهنا تقع المسؤولية على قوات حفظ النظام في توفير الحماية الشاملة للمتظاهرين وصولاً للحفاظ على الأمن العام والتصدي لأي تجاوزات قد تحدث<sup>2</sup>.

وفي كل حال، لا بد من التوفيق بين حق الأفراد في ممارسة هذا الحق وبين سلامة باقي أفراد المجتمع وضمان الحد الأدنى لانسبابية حركة المرور، لا سيما وأن بعض من هذه الأماكن المحظور إقامة التجمع أمامها تتسم بدرجة من الخطورة لارتباطها المباشر والوثيق بسلامة الأفراد وحياتهم كالمستشفيات، وبمصالحهم الغير قابلة للتعطيل كالمطارات. فلا تحبذ الإباحة المطلقة، كما أن التقييد المطلق بالصورة الماثلة مرفوض أيضاً.

<sup>2</sup> تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، (ماينا كياي)، والمقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته العشرون - 21 مايو 2012 - وثيقة رقم (A/HRC/20/27) - الصفحة رقم (14)



وعليه فإن المؤسسة الوطنية لا تتفق مع التعديل الذي أورده مشروع القانون في هذه المادة، إذا أن الأصل في الحقوق هو إطلاقها وعدم تقييدها بتلك القيود التي من شأنها إفراغ الحقوق من مضمونها والإفتئات عليها، وترى الإبقاء على النص الأصلي الوارد في أصل القانون.



## تاسعا: المادة (13)

### النص كما ورد في أصل القانون:

مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر:

أ- يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة شهور أو بغرامة لا تقل عن مائة دينار أو بالعقوبتين معاً الداعون أو المنظمون وأعضاء لجان الاجتماعات العامة والمسيرات والمظاهرات والتجمعات التي تقام أو تسير بغير إخطار عنها أو برغم صدور قرار بمنعها. ويعاقب بذات العقوبة كل من استمر في الدعوة لها أو في تنظيمها بالرغم من منعها. كما يعاقب الأشخاص الذين يشرعون في الاشتراك في ذلك الاجتماع أو المسيرة أو المظاهرة أو التجمع بالحبس مدة لا تزيد على شهر أو بغرامة لا تقل عن خمسين ديناراً أو بالعقوبتين معاً.

ب- يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على أربعة شهور أو بغرامة لا تقل عن خمسين ديناراً أو بالعقوبتين معاً كل شخص يشترك - رغم تحذير الأمن العام - في اجتماع أو مسيرة أو مظاهرة أو تجمع لم يخطر عنها أو صدر قرار بمنعها أو يعصي الأمر الصادر إلى المتجمعين بالتفرق.

ج- يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على شهر أو بغرامة لا تقل عن خمسين ديناراً أو بالعقوبتين معاً كل من استعمل مركبة في أية مسيرة أو مظاهرة أو تجمع دون إذن خاص من رئيس الأمن العام أو من ينوب عنه.

د- يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة أو بغرامة لا تقل عن مائتي دينار أو بالعقوبتين معاً كل من يخالف الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة (6) من هذا القانون.

هـ- يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على شهر أو بغرامة لا تقل عن خمسين ديناراً أو بالعقوبتين معاً كل من خالف أيًا من الأحكام الأخرى المنصوص عليها في هذا القانون.

### النص كما ورد في مشروع القانون:

مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون العقوبات أو أي قانون آخر:

أ- يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على ستة شهور أو بالغرامة التي لا تقل عن مائتي دينار ولا تتجاوز خمسمائة دينار، أو بإحدى هاتين العقوبتين، الداعون أو المنظمون للاجتماعات العامة والمسيرات والتجمعات، وكذلك أعضاء لجان الاجتماعات العامة والمسيرات والتجمعات، إذا أقيمت تلك الاجتماعات العامة أو المسيرات أو التجمعات أو سيرت بغير إخطار عنها أو برغم الأمر الصادر بمنعها.

ب- يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر وبالغرامة التي لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تتجاوز ألف دينار، أو بإحدى هاتين العقوبتين، الداعون والمنظمون للاجتماعات العامة والمسيرات والتجمعات، سواء أخطروا عنها أو لم يخطروا، إذا استمروا في الدعوة لها أو في تنظيمها بالرغم من منعها، ويعاقب الأشخاص الذين يشرعون في الاشتراك في تلك الاجتماعات العامة أو المسيرات أو التجمعات بالحبس مدة لا تزيد على أربعة أشهر وبالغرامة التي لا تقل عن مائتي دينار، أو بإحدى هاتين العقوبتين.

ج- يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن أربعة أشهر أو بغرامة لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تتجاوز ألف دينار، أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل شخص يشترك - رغم تحذير الأمن العام - في

- الاجتماعات العامة أو المسيرات أو التجمعات التي لم يخطر عنها أو التي صدر الأمر بمنعها أو يعصي الأمر الصادر إلى المشاركين فيها بالتفرق.
- د- يعاقب بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر وبالغرامة التي لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تتجاوز ألف دينار، أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل من يخالف أحكام الفقرة (ب) من المادة (3) من هذا القانون.
- هـ- يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على سنة وبالغرامة التي لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تتجاوز ألف دينار، أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل من يعلن أو ينشر أو يذيع، بأية وسيلة كانت، سواء في الداخل أو في الخارج، أنباءً أو أخباراً أو بيانات أو إشاعات كاذبة أو مغرضة، بشأن اجتماع عام أو مسيرة أو تجمع دون أن يكون مخطراً عنها طبقاً لهذا القانون.
- و- يعاقب بالعقوبة المذكورة في الفقرة (هـ) من هذه المادة كل من يدلي في الإخطار المقدم لتنظيم الاجتماع العام أو المسيرة أو التجمع بأية بيانات أو معلومات غير صحيحة بشأن بيانات مقدمي الإخطار أو موضوعه.
- ح- يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على شهر وبالغرامة التي لا تقل عن مائة دينار ولا تتجاوز مائتي دينار، أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل من يخالف أيّاً من الأحكام الأخرى المنصوص عليها في هذا القانون أو القرارات الصادرة تنفيذاً له.
- ط- يعاقب بالحبس مدة لا تزيد على أربعة أشهر وبالغرامة التي لا تقل عن مائة دينار ولا تتجاوز ثلاثمائة دينار، أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل من استعمل مركبة في أية مسيرة أو تجمع أو مظاهرة دون إذن خاص من رئيس الأمن العام أو من ينوب عنه.
- وفي جميع الأحوال يحكم بمصادرة الأعلام أو الشعارات أو الصور أو الأسلحة أو أية أشياء أخرى يتم استخدامها بالمخالفة لأحكام هذا القانون أو أي قانون آخر.

### مرئيات المؤسسة الوطنية:

ترى المؤسسة الوطنية أن تعديل النص أعلاه وفق التعديل الوارد في مشروع القانون، يعكس سياسة التشريع التي قد تبنت منحه التشدد في فرض العقوبات سواء برفع الحد الأدنى للغرامات المالية أو العقوبات السالبة للحرية، مع عدم توفير أية ضمانات تذكر للأفراد قبال ذلك التشديد. إذ أن النظام القانوني في أي دولة يجب أن يقوم على إحداث التوازن بين الحقوق والحريات من جهة، وبين المصلحة العامة من جهة أخرى، وأن يتم تقييد حرية الأفراد من خلال سياسية التجريم والعقاب وفق لما تقتضيه الضرورة الاجتماعية، وبمعنى أدق ضرورة حماية المجتمع بوصفه مصلحة عامة. ولا يجوز بأي حال أن يكون التوازن الذي يجب أن يقوم به المشرع بين الحقوق والحريات من جانب، وبين المصلحة العامة من جانب آخر، وسيلة للمساس بالحقوق والحريات أو مدخلاً لحرمان المواطنين منها بصورة غير منطقية أو على نحو يسوده التحكم والتشدد، الأمر الذي يتطلب من المشرع أن يعمل على إيجاد تناسب بين قدر المساس بالحقوق والحريات العامة والمصالح المحمية التي تبرر هذا المساس، كما يجب أيضاً أن تكون العقوبات المقررة متناسبة مع الهدف من التجريم.



وإذ يلاحظ بأن مشروع القانون قد رتب عقوبات سالبة للحرية وأخرى مالية تزيد في مقدارها عن ما كانت عليه قبل التعديل إزاء أفعال لا تشكل جرائم مستقلة بحد ذاتها، فعلى سبيل المثال نجد الفقرة (أ) من هذه المادة قد عاقبت على التظاهر بحد ذاته دون إخطار، بصرف النظر عن اقترانه بأي جرائم تشكل انتهاكا لحقوق أخرى من عدمه، ومن ناحية أخرى لم تترك مساحة لما يعرف بالتجمعات العفوية، لذا ترى المؤسسة الوطنية بأنه يجب ألا يترتب على عدم الإخطار أي عقوبات سالبة للحرية أو مالية أو إدارية، حيث لا يجب أن ينظر إلى التجمع السلمي على أنه جريمة قائمة في حد ذاته إن تمت ممارسته دون تقديم الإخطار المطلوب.

بالإضافة إلى أن الفقرة (د) قد عاقبت على إخفاء الوجه أثناء الاجتماع العام بالحبس مدة لا تقل عن ستة أشهر وبالغرامة التي لا تقل عن خمسمائة دينار ولا تتجاوز ألف دينار، كما تضمن مشروع القانون عقوبات من نفس النوع لعدم الالتزام بالإجراءات المنصوص عليها أو مخالفتها، وليس بسبب ارتكاب جرائم يعاقب عليها القانون أثناء التظاهر أو الاجتماع العام، وهو ما يعد في حقيقته خروجاً على مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، والذي يقضي بأنه لا عقاب إلا على الفعل الأثم الذي يعد جريمة بنص القانون، ويقصد بالقانون هنا هو قانون العقوبات، وعدم تضمين العقوبات داخل قانون خاص المفترض فيه أن ينظم ممارسة الحق ويترك العقاب على ارتكاب الجرائم التي تقع بمناسبة ممارسة الحق في التجمع لقانون العقوبات.

وعليه فإن المؤسسة الوطنية لا تتفق مع التعديل الذي أورده مشروع القانون في هذه المادة، وترى إعادة النظر في النص بمجمله بما يتواءم مع المواثيق الدولية ذات الصلة بالحق في التجمع السلمي.

★ ★ ★