منظمة المادة 19

مصـــر: التعـــديلات المقترحـــة علـــى الدستور

أكتوبر 2013م

تحليل قانوني

Legal analysis

ملخص عام

في أكتوبر 2013م قامت منظمة المادة 19 بتحليل مسودة التعديلات المقترحة على الدستور المؤرخة في 20 أغسطس 2013م (مسودة الدستور) على ضوء المعايير الدولية المتعلقة بالحق في حرية التعبير والمعلومات.

قامت لجنة من الخبراء بإعداد مسودة الدستور بموجب المادة 28 من الإعلان الدستوري المؤرخ في 8 يوليو 2013م ويتم النظر حالياً في مسودة الدستور تلك من قبل لجنة الخمسين عضواً والتي ستقدم تعديلاتها الخاصة في نوفمبر 2013م.

ترحب منظمة المادة 19 بحقيقة أن مسودة الدستور تشتمل على بعض الإشارات الإيجابية لنصوص مبنية على الحقوق في مختلف أجزاء الوثيقة بما في ذلك وجود قائمة حقوق خاصة تشير إلى الحق في حرية التعبير وكذلك العديد من الحقوق الأخرى الهامة ذات الصلة.

ومع ذلك يبدو في جميع الحالات تقريباً أن الفضاء المتاح لكل حق من الحقوق الأساسية بما في ذلك الحق في حرية التعبير والمعلومات هو فضاء يبدو ضيقاً جداً. وفي نفس الوقت هناك غياب لأي إرشادات حول كيف يمكن تقييد تلك الحقوق بطريقة مشروعة من أجل حماية الحقوق الأخرى أو المصالح المشتركة بطريقة تتوافق مع القانون الدولي. في العديد من الحالات يتم النص على الحقوق الأساسية بتعابير غامضة تعطي للسلطات صلاحيات تقديرية كبيرة وبما قد يؤدي إلى التعسف في استخدام تلك السلطات.

تدعو منظمة المادة 19 لجنة الخمسين عضواً إلى ضمان أن يحمي الدستور بالكامل الحق في حرية التعبير والمعلومات والحقوق المرتبطة بذلك وتلخص المنظمة بأدناه التوصيات التي ينبغي النظر فيها من قبل اللجنة.

ملخص التوصيات

- ينبغي أن تؤكد ديباجة الدستور كموضوع ذو أولوية على عالمية حقوق الإنسان لكافة الأشخاص بدون تقييد ذلك على أساس الجنسية أو المواطنة ويمكن في هذا الصدد الإشارة إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والوثائق الدولية الأخرى مثل العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية
- ينبغي مراجعة المبدأ السابع في الديباجة من أجل أن يعكس أنه وبينما يُعد الحق في التعبير عن الذات بحرية في الفضاء العام أمراً هاماً إلا أن التعبير الخاص ينبغي كذلك أن تتم حمايته

- ينبغي مراجعة المبادئ 4-6 من أجل إيضاح أن الوحدة الوطنية والأمن القومي ليسا شرطاً للتمتع بحقوق الإنسان وإنما أن تلك الغايات يمكن فقط أن تحقق من خلال احترام حقوق الإنسان الكونية
- ينبغي أن لا تجعل الديباجة من مسألة قبول الدستور أو رغبة الشخص في الالتزام بالدستور أمراً مشروطاً بالاعتقاد الديني أو أي اعتقاد آخر.

وضع القانون الدولي

- ينبغي أن يشتمل الدستور على نصوص مكرسة حول وضعية القانون الدولي
- ينبغي أن يكون القانون الدولي سائداً على القانون الداخلي باستثناء الدستور. لا يمكن التذرع بالقانون الداخلي من أجل تبرير أي انتهاكات للقانون الدولي
- ينبغي إيضاح أن تخضع المعاهدات التي تنتهك "السيادة" للاستفتاء ولا ينبغي أن يكون ذلك الأمر عائقاً أمام المصادقة على اتفاقيات حقوق الإنسان
- ينبغي إلغاء أو تعديل أو تعليق المعاهدات فقط بالطريقة المنصوص عليها في تلك المعاهدات نفسها.

الحق في المساواة

- ينبغي ضمان الحق في المساواة لكافة الأشخاص بغض النظر عن جنسية الشخص
- ينبغي ضمان كافة الحقوق المكفولة في الدستور بدون أي تمييز من أي نوع كان
- ينبغي توسيع الخصائص المحمية في المادة 38 لتشمل ما يلي: المنشأ القومي والعرق واللون والممتلكات والميلاد والآراء السياسية أو الآراء الأخرى والميول الجنسية وهوية النوع الاجتماعي
- ينبغي شطب المادتين العاشرة والحادية عشر من الدستور لأنها تروج للتنميط الضار المبني على النوع الاجتماعي وينبغي إبدال تلك المواد بنصوص تنص صراحة على التزام الدولة بإلغاء كافة أشكال الظلم وعدم المساواة وكافة الممارسات الأخرى المبنية على فكرة دونية أو فوقية أي من الجنسين أو التي تضع أدواراً نمطية للرجال والنساء بحسب المادة الخامسة من اتفاقية إلغاء كافة أشكال التمييز ضد المرأة.

حرية التعبير والرأي

- ينبغي أن يشير عنوان المادة 48 إلى كل من الحق في حرية الرأي والحق في حرية التعبير
- ينبغي أن يشمل الحق في حرية التعبير الحق في طلب واستلام ونشر المعلومات والأفكار من كافة الأنواع بغض النظر عن الحدود

- ينبغي الالتفات إلى الإشارة إلى أن الحق في حرية التعبير يمكن أن يُمارس من خلال وسائل الاتصال الإلكترونية والإنترنت.

الوصول إلى المعلومات

- ينبغي ضمان الحق في الوصول إلى المعلومات لكافة الأشخاص بغض النظر عن جنسية الشخص
- ينبغي أن ينص الدستور على الالتزام الإيجابي على الجهات العامة بأن تكشف بشكل استباقي عن المعلومات وأن يعترف بمبدأ الحد الأقصى من الإفصاح
- ينبغي أن ينطبق الحق على الوصول إلى المعلومات على كافة المعلومات التي تحتفظ بها الجهات العامة وكذلك الجهات الخاصة حيثما تكون تلك المعلومات مطلوبة من أجل ممارسة أو حماية أي حقوق أخرى
- ينبغي أن تلتزم القيود على الحق في الوصول إلى المعلومات بنصوص المادة 19(3) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية وينبغي أن تكون تلك القيود مبررة على أساس اختبارات "الضرر والمصلحة العامة".

التجمع السلمي

- ينبغي أن تحمي المادة 53 الحق في حرية التجمع السلمي وينبغي شطب الإشارات إلى التجمعات "الهادئة"
- ينبغي ضمان الحق في تنظيم والمشاركة في التجمعات السلمية
- ينبغي أن تضع المادة 53 التزاماً إيجابياً على الدولة بأن تسهل ممارسة الحق في حرية التجمع السلمي
- لا ينبغي تقييد الحق في حرية التجمع السلمي على أساس جنسية الشخص
- ينبغي أن تتوافق أي قيود على الحق في حرية التجمع السلمي بما في ذلك متطلبات الإخطار مع الاختبار ذو ثلاثة أجزاء بموجب المادة 22 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية
- لا يتطلب الحق في حرية التجمع السلمي في الفضاء الخاص أي حماية مستقلة. ينبغي حماية الحق في الخصوصية بشكل شامل في نص منفصل.

القيود على الحقوق

- ينبغي أن يحدد الدستور ما هي الحقوق التي لا يمكن جعلها مشروطة أو تقييدها بما في ذلك الحق في حرية الرأي حسبما تحميه المادة 19(1) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية

- ينبغي أن يوفر الدستور إرشادات حول تقييد الحقوق التي هي ليست حقوق مطلقة وينبغي بالعلاقة مع الحق في حرية التعبير والمعلومات والحق في حرية التجمع السلمي أن تتوافق تلك الحقوق مع المادة 19(3) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والمادة 22 من العهد.

حرية الإعلام

- ينبغي أن ينص الدستور الجديد على حماية صريحة لحرية الإعلام وأن يحمي بشكل خاص العناصر التالية من الحرية الإعلامية:
  - لا ينبغي أن يكون أي رقابة مسبقة
  - لا ينبغي أن يكون هناك أي نظام للتراخيص أو التسجيل لوسائل الإعلام المطبوعة
  - لا ينبغي أن يكون هناك أي نظام لترخيص الصحفيين الأفراد أو متطلبات دخول من أجل ممارسة مهنة الصحافة
  - ينبغي ضمان استقلالية كافة الجهات ذات الصلاحيات التنظيمية على وسائل الإعلام بما في ذلك الجهات الحاكمة لوسائل الإعلام العامة
  - ينبغي ضمان حق الصحفيين في حماية مصادر معلوماتهم السرية
  - ينبغي أن يكون الصحفيين أحرار في التجمع في كيانات مهنية حسب اختيارهم.

الحق في الدين أو الاعتقاد

- ينبغي شطب المادتين الثانية والثالثة حيث لا ينبغي أن يحدد الدستور دين للدولة أو أن يعطي أفضلية لنظام ديني قانوني واحد مثل الشريعة مقابل أي نظام آخر. كافة الإشارات إلى أي معتقدات دينية معينة ينبغي أن تكون رمزية فقط وأن تكون محصورة في الديباجة فقط.

جدول المحتويات

ملخص عام..... 2
ملخص التوصيات 2
وضع القانون الدولي..... 3
الحق في المساواة..... 3
حرية التعبير والرأي 3
الوصول إلى المعلومات 4
التجمع السلمي 4
القيود على الحقوق..... 4
حرية الإعلام 5
الحق في الدين أو الاعتقاد..... 5
مقدمة..... 7
المعايير الدولية والإقليمية الخاصة بحقوق الإنسان 9
الحق في حرية التعبير 9
الحق في حرية التجمع السلمي 11
القيود على الحق في حرية التعبير والتجمع السلمي..... 12
تحليل مسودة التعديلات..... 16
الديباجة 16
وضع القانون الدولي في الدستور 18
الحق في المساواة وعدم التمييز..... 20
الحق في حرية الرأي والتعبير..... 22
حق الحصول على المعلومات 23
الحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات 25
حرية الإعلام 29
حرية الدين والمعتقد 33
الخاتمة 33
حول منظمة المادة 19 34

مقدمة

في عام 2011م قام المجلس الأعلى للقوات المسلحة في مصر بتعليق دستور العام 1971م وقد تم تبني دستور مؤقت من خلال استفتاء في التاسع عشر من مارس 2011م وتلا ذلك إجراء انتخابات رئاسية وبرلمانية في يناير ومايو على التوالي ومن ثم تم تبني دستور جديد (تم اقتراحه من قبل مجلس الشورى وقاطعته المعارضة) من خلال استفتاء في 25 ديسمبر 2012م.

بعد ذلك واجهت مصر حالة من عدم الاستقرار وتم عزل الرئيس مرسي من الرئاسة في يوليو 2013م وتم تنصيب عدلي منصور الرئيس السابق للمحكمة الدستورية في مكانه. شرع الجيش وحكومة منصور المؤقتة في عملية تعديل دستور العام 2012م على أساس الإعلان الدستوري المؤرخ في 8 يوليو 2013م.

يقيم هذا التحليل مسودة الدستور المعدة من قبل لجنة خبراء تم تشكيلها من قبل الرئيس منصور بتاريخ 20 أغسطس 2013م. تكونت لجنة الخبراء من عشرة أعضاء بمن فيهم ستة من كبار القضاة وأربعة بروفسورات في القانون الدستوري تم ترشيحهم من قبل المحاكم والمؤسسات التعليمية والجهات القانونية.

في 1 سبتمبر 2013م أرسلت لجنة الخبراء مسودة الدستور إلى الجمعية المشكلة من خمسين شخصاً ("الجمعية") للنظر فيها وقد عقدت الجمعية اجتماعها الأول في الثامن من سبتمبر 2013م والمهلة الممنوحة لها هي ستين يوماً من أجل صياغة تعديلاتها الخاصة وسيتم تقديم المسودة الجديدة من جانب الجمعية في نوفمبر 2013م وستعاد المسودة إلى لجنة الخبراء لمراجعتها والمصادقة عليها قبل إحالتها إلى الجمهور للنقاش حولها ورفع الملاحظات. تمت الإشارة إلى إمكانية إحالة الدستور للاستفتاء عليه بحلول منتصف نوفمبر.

إن غرض هذا التحليل هو تقييم مادة مسودة الدستور من حيث توافقه مع المعايير الدولية المتعلقة بالحق في حرية التعبير. لا يهدف هذا التحليل إلى تقييم مشروعية العملية السياسية التي أفضت إلى هذه المراجعة الدستورية الأخيرة.

يستنتج التحليل أن مسودة الدستور تحتوي على العديد من العناصر الإيجابية وتشمل تلك العناصر الإشارات القوية إلى مبادئ حقوق الإنسان في الديباجة بما في ذلك الإشارة صراحة إلى الحق في حرية التعبير كما تحتوي مسودة الدستور كذلك على قائمة شاملة بالحقوق وتنص على حماية الحق في حرية التعبير والحقوق المرتبطة بذلك.

ومع ذلك هناك العديد من جوانب النقص في مسودة الدستور من منظور حرية التعبير والتي تشمل ما يلي:

- تخفق ديباجة الدستور في التأكيد كأولوية على عالمية حقوق الإنسان لكافة الأشخاص وتحتوي الديباجة على نصوص إشكالية تقيد الحقوق بما في ذلك التقييد على أساس المعتقد الديني
- إن وضع القانون الدولي لحقوق الإنسان مقابل القانون المحلي لازال غير واضحاً
- الحمايات الممنوحة للحق في المساواة هي حمايات ضيقة للغاية وتعارضها النصوص التي تشرعن التمييز الضار المبني على النوع الاجتماعي من حيث تنميط دور المرأة في المجتمع والأسرة
- يُعد نطاق الحق في حرية التعبير ضيقاً للغاية ولا يعكس نصوص المادة 19(2) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية
- يتم النص على حماية مستقلة للحق في الوصول إلى المعلومات ولكن بتعابير غامضة يمكن أن تضر بالتنفيذ العملي لذلك الحق
- الحمايات للحق في حرية التجمع السلمي لا تتوافق مع المعايير الدولية
- لا يوفر الدستور إرشادات حول القيود المشروعة على الحقوق الأساسية من خلال الإشارة إلى مبادئ (1) القانونية (2) الغاية المشروعة (3) التناسبية
- الحمايات الممنوحة لحرية الإعلام لا تُنشئ بشكل كاف مبادئ استقلالية الإعلام وتعدديته
- يُعطى للإسلام موقعاً تفضيلياً في النظام القانوني الأمر الذي قد يضر بموقع الأقليات الدينية والمرأة.

تدعو منظمة المادة 19 الجمعية التأسيسية للنظر في التوصيات المتضمنة في هذا التحليل وضمان أن تتوافق التعديلات المقترحة مع المعايير الدولية الخاصة بحقوق الإنسان.

المعايير الدولية والإقليمية الخاصة بحقوق الإنسان

يضع قانون حقوق الإنسان الدولي المسئولية على مصر لحماية ودعم الحق في حرية التعبير والمعلومات والحق في حرية التجمع السلمي.

الحق في حرية التعبير

الحق في حرية التعبير مكفول في المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان[1] وفي المادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية[2]. يحمي العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية حق كافة الأشخاص في التماس واستلام ونشر المعلومات من أي نوع كانت بما في ذلك الخطاب السياسي والتعليق على الشئون الخاصة والعامة والتداول والنقاش المتعلق بحقوق الإنسان والصحافة والتعبير الثقافي والفني والتدريس والخطاب الديني.[3] إن الشيء الهام هو أن ذلك الحق يحمي التعبير الذي قد يجد الآخرون أنه مؤذي إلى حد بعيد.[4]

كما تم التأكيد عليه صراحة مؤخراً من قبل لجنة حقوق الإنسان فإن المادة 19(2) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية تتضمن الحق في الوصول إلى المعلومات التي تحتفظ بها الجهات العامة.[5]

كما تحمي العديد من الوثائق الدولية الأخرى كذلك الحق في حرية التعبير والمعلومات بما في ذلك اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقات في المادة الحادية والعشرون منها واتفاقية حقوق الطفل في المادة الثالثة عشرة منها واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في المادة الثالثة عشرة منها وقد صادقت مصر على كافة هذه الاتفاقيات.

---

[1] قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 217أ(3) والذي تم تبنيه في العاشر من ديسمبر 1948م. المادة 19 تنص على ما يلي: "لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير ويشمل ذلك الحق الحق في اعتناق الآراء بدون أي تدخل والحق في التماس واستلام ونشر المعلومات والأفكار عبر أي وسيلة كانت بغض النظر عن الحدود". بينما لا يُعد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وثيقة مُلزمة بشكل مباشر للدول إلا أن أجزاء من ذلك الإعلان العالمي بما في ذلك المادة 19 تعتبر أنها قد اكتسبت قوة قانونية باعتبارها قانوناً دولياً عرفياً".

[2] انضمت مصر إلى العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية في الرابع عشر من يناير عام 1982م.

[3] التعليق العام رقم 34، لجنة حقوق الإنسان، CCPR/C/GC/34، 12 سبتمبر 20111م، الفقرة 11.

[4] المرجع السابق.

[5] لجنة حقوق الإنسان، التعليق العام رقم 34، حرية الرأي وحرية التعبير (المادة 19)، CCPR/C/GC/34، 12 سبتمبر 2011م، أنظر الفقرات 18-19.

على المستوى الإقليمي يُلزم كل من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب[6] (الميثاق الأفريقي) والميثاق العربي المعدل يُلزم مصر بأن تحمي الحق في حرية التعبير. ينبغي ملاحظة أن الحماية المتضمنة في الميثاق العربي للحقوق الأساسية هي حماية أضعف من تلك الحماية التي يتم النص عليها على المستوى الدولي.

يضمن إعلان المبادئ حول حرية التعبير في أفريقيا (الإعلان الأفريقي) الذي تم تبنيه من قبل اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب في عام 2002م[7] الحق ضد التدخل التعسفي في الحق في حرية التعبير في المادة الثانية منه.

كما يعالج الإعلان الأفريقي كذلك وبشكل موسع الحق في الوصول إلى المعلومات ففي الجزء الرابع منه يقضي الإعلان بأن الجهات العامة تحتفظ بالمعلومات ليس لنفسها وإنما كحارسة للمصلحة العامة وأن لكل شخص الحق في الوصول إلى هذه المعلومات بما يخضع فقط لقواعد محددة بوضوح ينص عليها القانون. كما يضع الإعلان الأفريقي كذلك مبادئ الحق في المعلومات بالتعابير التالية:

- لكل شخص الحق في الوصول إلى المعلومات التي تحتفظ بها الجهات العامة
- لكل شخص الحق في الوصول إلى المعلومات التي تحتفظ بها الجهات الخاصة والتي تكون ضرورية من أجل ممارسة أو حماية حق ما
- ينبغي أن يخضع أي رفض للكشف عن المعلومات للاستئناف أمام جهة مستقلة و/أو المحاكم
- ينبغي أن يكون لزاماً على الجهات العامة حتى في غياب طلب محدد أن تقوم بشكل نشط بنشر المعلومات الهامة ذات المصلحة العامة
- لا ينبغي أن يخضع أي شخص لأي عقوبات بسبب قيامه بحسن نية بالكشف عن معلومات تتعلق بأي ممارسات خاطئة أو المعلومات التي تكشف عن أي تهديد خطير للصحة أو السلامة أو البيئة باستثناء في حال أن يكون فرض العقوبات يخدم مصلحة مشروعة وأن يكون ضرورياً في المجتمع الديمقراطي
- ينبغي تعديل قوانين السرية حسبما يكون ذلك ضرورياً من أجل الالتزام بمبادئ حرية المعلومات.

فيما يتعلق بالمعايير الإقليمية تجدر الإشارة إلى أن المنصة الأفريقية فيما يتعلق بالوصول إلى المعلومات والتي تم إعدادها مؤخراً من قبل جماعات متعددة في أفريقيا بما في ذلك منظمة المادة 19 قد تمت المصادقة عليها من قبل المقرر الخاص للأمم المتحدة حول حرية الرأي والتعبير والمقرر الخاص حول حرية التعبير والوصول إلى المعلومات لدى اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب.[8] توفر تلك المبادئ إرشادات للدول الأفريقية حول الحق في حرية المعلومات بما في ذلك أهمية مكافحة الفساد وحماية المبلغين والتشجيع على الوصول غير المعاق إلى تكنولوجيات المعلومات والاتصالات والوصول إلى المعلومات الانتخابية.

---

[6] في المادة التاسعة منه. انضمت مصر إلى الميثاق الأفريقي في الخامس والعشرون من مايو 1963م.

[7] والذي تم تبنيه في الجلسة الثانية والثلاثون للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، 17-23 أكتوبر 2002م.

[8] التي تم تبنيها في سبتمبر 2011م، أنظر الموقع http://www.pacaia.org/images/pdf/apai%20final.pdf.

الحق في حرية التجمع السلمي

إن الحق في حرية التجمع السلمي مكفول في المادة 20 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وقد أُعطيت له قوة قانونية من خلال المادة 21 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية وتم عكسه في العديد من المعاهدات الدولية الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان.[9]

يحمي الحق في حرية التجمع السلمي أي وجود عمدي ومؤقت لمجموعة من الأشخاص في فضاء خاص أو عام لأغراض التعبير الجماعي.[10] ويشمل ذلك وإنما لا ينحصر في المظاهرات السياسية والاجتماعات الداخلية والإضرابات والمرابطات والمواكب والمسيرات والاحتفالات التذكارية والاحتفالات الثقافية والدينية. كما يمتد الحق في حرية التجمع السلمي كذلك ليشمل التعبير عن الأفكار التي يمكن أن تعتبر أنها محل جدل أو الأفكار التي "لا يتم بالضرورة استقبالها بترحاب من جانب الحكومة أو غالبية السكان"[11] أو الأفكار التي "يمكن أن تزعج أو أن تؤذي الأشخاص المعارضين للأفكار أو الدعاوى التي تسعى تلك الأفكار للترويج لها".[12]

إن الدولة تحت التزام إيجابي بأن تمكن من ممارسة الحق في حرية التجمع السلمي بما في ذلك القيام بتبني افتراضات لصالح عقد التجمعات.[13] إن الشيء الهام هو أن التجمعات السلمية يجب أن تتم حمايتها من

---

[9] المادة الثامنة من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة 7(ج) من اتفاقية إلغاء كافة أشكال التمييز ضد المرأة، اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 87 (1984م) فيما يتعلق بحرية تكوين الجمعيات وحماية الحق في التنظيم، اتفاقية حقوق الطفل، المادة 15.

[10] بناءً على مقترحات تضمنها التقرير السنوي 2012م للمقرر الخاص للأمم المتحدة حول حقوق حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات ("التجمع العمدي والمؤقت في فضاء عام لغرض معين"، مذكور سلفاً في الفقرة 24) وإرشادات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا حول حرية التجمع السلمي ("التواجد العمدي والمؤقت لمجموعة من الأفراد في مكان عام لأغراض التعبير الجماعي").

[11] لجنة حقوق الإنسان، فيكتور كورنينكو وآخرون ضد روسيا البيضاء البلاغ رقم 2004/1274م، الفقرة 7-3.

[12] من قبيل المقارنة أنظر: المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قضية ستانكوف و يو إم أوه إلندن ضد بلغاريا، الطلب رقم 95/29221 و 95/29225 (2001م)، الفقرة 86. أنظر كذلك من قبيل المقارنة: المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قضية هايد بارك وآخرون ضد مولدوفا، الطلب رقم 06/33482 (2009م) الفقرة 30: منع مظاهرة على أساس ادعاءات بأن المشاركين فيها كانوا أشخاصاً غير مرحب بهم وغير مؤسسين لم يكن متوافقاً مع المادة 11 من المعاهدة الأوروبية لحقوق الإنسان.

[13] وجدت لجنة حقوق الإنسان أن فشل أي دولة في تحديد أسباب التدخل في الحق في حرية التجمع السلمي يُعد مخالفة للعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. على سبيل المثال قضية ميشسلاف جريب ضد روسيا البيضاء، مذكور سلفاً: قضية شيبوتاريفا ضد روسيا، البلاغ رقم 2009/1866م (2012م): قضية بليازيكا ضد روسيا البيضاء، البلاغ رقم 2008/1772م (2012م).

قبل الدولة بما في ذلك حماية تلك التجمعات من أي أطراف أخرى خاصة مثل المظاهرين المناوئين والمحرضين.[14]

أشارت لجنة حقوق الإنسان[15] والمقرر الخاص للأمم المتحدة حول الحق في حرية التجمع السلمي والحق في تكوين الجمعيات[16] كليهما إلى الترابط بين هذا الحق والحق في حرية التعبير كما تم أيضاً الاعتراف بالحق في التجمع السلمي باعتباره حقاً مركزياً لتحقيق الحق في المشاركة في الشئون العامة.[17] بشكل خاص تمت الإشارة إلى الحق في حرية التجمع السلمي باعتباره حقاً هاماً بشكل خاص من أجل جذب الانتباه إلى القضايا المحلية حيث تكون وسائل الإعلام الجماهيري محدودة أو مقيدة.[18]

وكذلك على المستوى الإقليمي يحمي الميثاق العربي المعدل[19] والميثاق الأفريقي[20] كليهما الحق في حرية التجمع السلمي.

القيود على الحق في حرية التعبير والتجمع السلمي

إن الحق في حرية التعبير والحق في حرية التجمع السلمي ليسا من الحقوق المحمية بشكل مطلق ويمكن إخضاع هاذين الحقين لقيود مفصلة بشكل ضيق حيث ينبغي أن تتوافق تلك القيود مع الاختبار ذو ثلاثة أجزاء حسب الشروط التالية:[21]

- **أن يكون منصوصاً عليه بالقانون:** كافة القيود ينبغي أن تكون "مصاغة بالدقة الكافية من أجل تمكين الفرد من تنظيم سلوكه أو سلوكها بموجب ذلك وينبغي أن تكون تلك النصوص متاحة

[14] نواك، العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية التابع للأمم المتحدة، التعليق على عهد الحقوق المدنية والسياسية، الطبعة الثانية المنقحة، المادة 21، الفقرة 11. أنظر كذلك المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، منصة "آرستي فور داس ليبن" الطلب رقم 82/10126 (1988م)، الفقرة 34.

[15] أنظر على سبيل المثال قضية ميشسلاف جريب ضد روسيا البيضاء، البلاغ رقم 2004/1316م (2011م)، الفقرة 9-5 والفقرة 13-13 إلى 13-4 والتعليق العام رقم 34، مذكور سلفاً، الفقرة 4.

[16] تقرير المقرر الخاص حول الحق في حرية التجمع السلمي والحق في تكوين الجمعيات، HRC/20/27/، 21 مايو 2012م، الفقرة 12.

[17] التعليق العام رقم 25: الحق في المشاركة في الشئون العامة، حقوق التصويت والحق في الوصول المتساوي إلى الخدمات العامة (المادة 25)، CCPR/C/21/Rev.1/Add.7، 12 يوليو 1996م، الفقرة 25.

[18] إرشادات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا حول حرية التجمع السلمي، الطبعة الثانية، القسم ب-1-5.

[19] في المادة 24(6) منه.

[20] في المادة 11 منه بالرغم من أن تعبير "السلمية" يغيب عن هذا النص.

[21] مبادئ سرقسطة حول تقييد وانتقاص الأحكام المتضمنة في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، الجزء آي-ايه-2 و آي-ايه-9، لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، 28 سبتمبر 1984م، E/CN.4/1985/4.

للجمهور".[22] ينبغي ملاحظة أن القيود على الحق في حرية التعبير يتوجب أن تكون "منصوصاً عليها في القانون" بينما يتوجب أن تكون القيود على الحق في حرية التجمع السلمي "متوافقة مع القانون".[23]

- **الغاية المشروعة:** يجب أن تكون كافة القيود تستهدف تحقيق غاية مشروعة يتم ذكرها تحديداً وهي: احترام حقوق أو سمعة الآخرين وحماية الأمن القومي أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الأخلاق العامة.[24]
- بالإضافة إلى ذلك يمكن أيضاً تقييد الحق في حرية التجمع السلمي من أجل حماية **السلامة العامة**.[25]
  - يتوجب أن يتم صياغة القيود الهادفة لحماية حقوق الآخرين بكل عناية ولا ينبغي أن تُفسر من ضمن أشياء أخرى أنها تقيد النقاش السياسي.[26] فيما يتعلق بحماية السمعة والقوانين المتعلقة بالتشهير تحدد المادة الثانية عشرة من الإعلان الأفريقي المعايير التالية:
    - لا ينبغي أن يكون أي شخص مسئولاً عن أي بيانات حقيقية أو آراء أو بيانات تتعلق بالشخصيات العامة والتي كان من المعقول طرحها في تلك الظروف
    - ينبغي أن يكون على الشخصيات العامة أن تتساهل بدرجة أكبر مع النقد الموجه لها
    - لا ينبغي أن تكون العقوبات مشددة بحيث تثبط الحق في حرية التعبير بما ذلك حق الآخرين في ذلك.

كما تنص المادة الثانية عشرة كذلك على أن قوانين الخصوصية لا ينبغي أن تثبط نشر المعلومات للمصلحة العامة

---

[22] التعليق العام رق 34، مذكور سلفاً: مبادئ سرقسطة، المرجع السابق، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قضية مولر وآخرون ضد سويسرا، الطلب رقم 84/10737 (1988م)، الفقرة 29.

[23] أنظر: مانفرد نواك، عهد الحقوق المدنية والسياسية لدى الأمم المتحدة، التعليق على عهد الحقوق المدنية والسياسية لدى الأمم المتحدة، الصفحة 489. أي قانون ينظم الحق في حرية التجمع السلمي يجب أن يمنع التدخلات التعسفية في ذلك الحق وأن يلبي متطلبات أن يكون قانونياً: المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قضية مرتشيان ضد أرمينيا، الطلب رقم 03/6562 (2007م)، الفقرة 39.

[24] المادة 19(3) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والمادة 21 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. بشكل مشابه يمكن بموجب المعاهدة الأوروبية لحقوق الإنسان تقييد هذه الحقوق من أجل حماية الأمن القومي أو منع الفوضى أو الجريمة أو لحماية الصحة أو الأخلاق وحماية حقوق وحريات الآخرين المادة 10(2) من المعاهدة الأوروبية لحقوق الإنسان والمادة 11(2) من المعاهدة الأوربية لحقوق الإنسان.

[25] المادة 21 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

[26] التعليق العام رقم 34، مذكور سلفاً، الفقرة 28.

- إن الغرض الحقيقي والأثر الظاهر للقيود المبنية على أساس حماية الأمن القومي يجب أن تكون لحماية وجود البلد أو سلامة أراضيها ضد استخدام القوة أو التهديد باستخدام القوة أو قدرة البلد على الرد على استخدام القوة أو التهديد باستخدام القوة سواءً أكان ذلك من مصدر خارجي مثل التهديد العسكري أو من مصدر داخلي مثل التحريض على الإطاحة بالحكومة بالعنف.[27] ويـنعكس ذلك الأمر في المادة الثلاثة عشرة من الإعلان الأفريقي
- يتوجب على الدولة أن تثبت أن أي قيود تهدف لحماية "الأخلاق العامة" هي قيود ضرورية من أجل الحفاظ على احترام القيم الأساسية للمجتمع.[28] لا يُسمح للدول بأن تتذرع بحماية "الأخلاق العامة" من أجل أن تبرر الممارسات التمييزية[29] أو لارتكاب ممارسات ظالمة أو التشجيع على عدم التسامح.[30] كما أشارت الهيئات الدولية المعنية بحقوق الإنسان كذلك إلى أن مفاهيم الآداب تتطور بشكل مستمر[31] وأن أي قيود "يجب أن تكون مبنية على مبادئ لا يتم اشتقاقها بشكل حصري من تقليد واحد"[32] ويجب أن يتم فهمها على ضوء كونية حقوق الإنسان ومبدأ عدم التمييز[33]
- تقضي المعايير الدولية بأن تكون أي إجراءات متخذة لحماية الصحة العامة مبنية على الدليل وأن تكون متناسبة من أجل ضمان احترام حقوق الإنسان.[34]
- إن الدول تحت التزام موجب يقضي بالترويج للحق في حرية التعبير وحمايته واتخاذ الإجراءات المعقولة والمناسبة من أجل تمكين المظاهرات من المضي قُدماً بشكل سلمي.[35] ينبغي أن يكون سقف منع التعبير على أساس حماية النظام العام أو السلامة

---

[27] مبادئ جوهانسبرج حول الأمن القومي وحرية التعبير والوصول إلى المعلومات، منظمة المادة 19 لندن، 1996م، المبدأ 2-أ. أنظر أيضاً لجنة حقوق الإنسان التي اعتبرت أن القيود على دعم النزاعات العمالية بشكل مفتوح بما في ذلك الدعوة للإضراب الوطني لم تشكل تهديداً للأمن القومي. قضية سوهن ضد جمهورية كوريا، البلاغ رقم 1992/518م (1994م).

[28] مبادئ سرقسطة، مذكور سلفاً.

[29] المرجع السابق أنظر كذلك: التعليق العام رقم 34, مذكور سلفاً، الفقرة 32: القيود المبنية على الآداب على الحقوق "يجب أن تُفهم على ضوء كونية حقوق الإنسان ومبدأ عدم التمييز".

[30] قضية هريتز برج وآخرون ضد فنلندا، البلاغ رقم 1979/61م، الرأي الفردي من قبل أعضاء اللجنة أوبسهل ولالاه وتارنوبولسكي, 2 أبريل 1982م.

[31] مبادئ سرقسطة، مذكور سلفاً. أنظر كذلك: مولر ضد سويسرا، مذكور سلفاً، الفقرة 35 وقضية إليكسيف, مذكور سلفاً، في الفقرة 82.

[32] التعليق العام رقم 34, مذكور سلفا، الفقرة 32.

[33] المرجع السابق.

[34] التقرير المؤقت للمقرر الخاص حول حق كل شخص في التمتع بأعلى المعايير الممكنة من الصحة الجسدية والعقلية، 3 أغسطس 2011م، أ/254/66، الفقرة 18.

[35] أنظر من قبيل المقارنة، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، منصة "آرستي فورداس ليبن"، مذكور سلفاً، الفقرات 32 و 34.

العامة سقفاً مرتفعاً ويجب أن يكون مبنياً على الإثباتات والدليل وليس على التكهنات والتخمينات.[36] كما لا ينبغي أن يكون احتمال حدوث إقلاق للنظام العام بسبب المظاهرين المناوئين بشكل خاص أساساً للحرمان من الحق في حرية التجمع السلمي. ينبغي لذلك النظر في إجراءات أقل تقييداً مثل نشر عدد إضافي من مسئولي إنفاذ القانون. إن أي قيود مسبقة ذات طبيعة شاملة وعلى الأخص عندما تكون مبنية على محتوى التعبير هي في الأغلب قيوداً غير مشروعة.[37]

- **الضرورة والتناسبية:** يتوجب على الدول أن تثبت "بطريقة محددة وفي كل حالة على حدة الطبيعة الواضحة للتهديد وضرورة وتناسبية الإجراءات المحددة المتخذة وعلى الأخص من خلال إنشاء رابط مباشر وفوري بين التعبير والتهديد المرتقب".[38] بالإضافة إلى ذلك ينبغي تدعيم ذلك بالأدلة والإثباتات ولا ينبغي أن يكون ذلك من قبيل التخمين والتكهنات.[39] ينبغي أن لا يكون القيد واسعاً بشكل مفرط وأن يكون هو الوسيلة الأقل تقييداً المتاحة من أجل تحقيق الغاية المصونة كما ينبغي كذلك أن يؤخذ في الحسبان شكل التعبير ووسائل نشر التعبير.[40]

---

[36] أنظر من قبيل المقارنة، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قضية باران كيفتش ضد روسيا، الطلب رقم 03/10519، 26 يوليو 2007م، في الفقرة 33: "إن مجرد وجود خطر يُعد أمراً غير كافياً لمنع تجمع سلمي: على السلطات عند إجراء تقييمها أن تضع تقديرات ملموسة حول الحجم المحتمل للاضطرابات في النظام من أجل تقدير الموارد اللازمة من أجل تحييد خطر الصدامات العنيفة".

[37] أنظر من قبيل المقارنة، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، ستانكوف و يو إم أوه إلندن ضد بلغاريا، مذكور سلفاً, الفقرة 97: "الإجراءات الكاسحة ذات الطبيعة الوقائية من أجل كبح حرية التجمع والتعبير عدا عن حالات التحريض على العنف أو رفض المبادئ الديمقراطية (بغض النظر عن وجهات النظر أو الكلمات الصادمة وغير المقبولة أحياناً حسبما يبدو للسلطات وبغض النظر عن عدم مشروعية المطالبات المطروحة) لهي إجراءات تضر بالديمقراطية وتعرضها حتى للخطر".

[38] التعليق العام رقم 34، مذكور سلفاً، الفقرة 35. أنظر كذلك: قضية شين ضد جمهورية كوريا، البلاغ رقم 2000/926م، لجنة حقوق الإنسان، 16 مارس 2014، الفقرة 7-3.

[39] أنظر من قبيل المقارنة، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قضية إليكسيف ضد روسيا، الطلب رقم 07/4916 والطلب رقم 08/25924 والطلب رقم 09/14599 في 21 أكتوبر 2010م، الفقرة 86.

[40] التعليق العام رقم 34، مذكور سلفاً، الفقرة 34. تنص نفس الفقرة على أنه ينبغي إعطاء اهتمام خاص "للقيمة التي يوليها العهد للتعبير غير المقيد والتي ترتفع بشكل خاص في حالات النقاش العام في المجتمع الديمقراطي فيما يتعلق بالشخصيات العامة والشخصيات السياسية".

تحليل مسودة التعديلات

تشمل مسودة التعديلات على الدستور 198 مادة مقسمة على ستة أجزاء بالإضافة إلى الديباجة. يحدد هذا التحليل ويحلل تلك الأحكام التي تؤثر بشكل مباشر على الحق في حرية التعبير والمعلومات والحق في حرية التجمع السلمي.

الديباجة

تلاحظ منظمة المادة 19 أنه من الإيجابي أن تتم صياغة الديباجة بنصوص مبنية على الحقوق مع إيضاح أن الدستور يسعى لإيجاد نظام قانوني للبلد مبني على القيم الديمقراطية والمبادئ التي تدعم القانون الدولي المتعلق بحقوق الإنسان.

تشير الفقرة الأولى بشكل خاص إلى أن طريق المستقبل للشعب المصري هو الطريق الذي "ينتصر دوماً إلى الحق والحرية والعدل والعمل والمساواة والكرامة الإنسانية". تشدد الفقرة الرابعة أيضاً على أن "الشعب" هم مصدر السلطة وأن الشعب المصري ملتزم بالديمقراطية والتعددية السياسية. كما تؤكد الفقرة بالإضافة إلى ذلك على أن لكل مواطن الحق في "الحرية والكرامة الإنسانية والعدالة الاجتماعية".

كما تضع الديباجة كذلك أحد عشر مبدأً يعلن "الشعب المصري" تمسكه بها ومن الإيجابي أن نرى أن تلك المبادئ تدعم الحقوق بشكل بارز بما في ذلك: المساواة كأساس للعدل والحرية والسلام الاجتماعي وصون حقوق المواطنين (المبدأ الأول) وسيادة القانون كأساس وركيزة لحرية المواطنين (المبدأ الثاني) والإيمان بالعدل واستقلالية القضاء (المبدأ السادس) والحق في حرية التعبير (المبدأ السابع). كما أنه من الإيجابي أيضاً أن يتم كذلك التأكيد على أهمية السلم العالمي (المبدأ العاشر) واحترام البيئة (المبدأ الحادي عشر).

بالرغم من هذه الخصائص الإيجابية إلا أن لدى منظمة المادة 19 العديد من المخاوف بشأن هذه الديباجة.

- أولاً لا تشير الديباجة بشكل صريح إلى دور الدستور في حماية وترويج حقوق الإنسان العالمية لكافة الأشخاص. وفي الواقع فإن الإشارات إلى الحقوق تبدو مشتتة بين مختلف النصوص وقد تؤدي إلى إيجاد فهم مغلوط حول تراتبية بعض الحقوق والمصالح بما يضر بحقوق ومصالح أخرى أو يستثنيها. سيساهم وجود التزام صريح في الديباجة بإعطاء أولوية ومعالجة حقوق الإنسان المعترف بها عالمياً مع الإشارة إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعزيز وتقوية الدستور بشكل كبير.
- ثانياً العديد من الحقوق المنصوص عليها في الديباجة مقصورة على "المواطنين" ولذلك يتم استثناء غير المواطنين على الأغلب من التمتع بالحقوق الأساسية التي ينبغي أن تُضمن للجميع بغض

النظر عن جنسية الشخص.[41] ينبغي أن تكون هذه النصوص أكثر شمولاً بحيث تشمل كافة الأشخاص في البلد أو الذين يخضعون للاختصاص القضائي المصري.

- ثالثاً الإشارة إلى حرية التعبير في المبدأ السابع مذكورة بطريقة لا تتوافق مع المعايير الدولية. بينما يتم التأكيد على الدور الإيجابي للتعبير المنفتح والعام إلا أن العبارة التي تكفل ذلك تقول أيضاً "فلا يتهامسون بها نجياً بل يصرحون بها علناً وعزماً" يمكن أن تُفسر باعتبارها تعطي حماية أقل لتبادل الآراء والأفكار بشكل خاص. كما أكد مؤخراً المقرر الخاص للأمم المتحدة حول حرية الرأي والتعبير فإن حرية التعبير لا يمكن أن تُضمن بدون احترام الخصوصية في الاتصالات.[42] ينبغي شطب تلك العبارة من الإشارة إلى أهمية حرية التعبير في المبدأ السابع.
- رابعاً هناك العديد من الإشارات لأهمية الوحدة الوطنية والأمن والدفاع عن الوطن والتي تتعارض مع ضمانات الحقوق (المبدأين الثالث والخامس). على سبيل المثال يُشار إلى الوحدة الوطنية في المبدأ الثالث باعتبارها ركيزة لبناء الدولة المصرية الحديثة والإشارة إلى قيم التسامح والاعتدال والوسطية باعتبارها القيم التي من المفترض بها أن تحمي هذه الركيزة. ومع ذلك فإن أمن أي دولة ديمقراطية ينبغي أن يكون مبنياً على احترام حقوق الإنسان والبيئة القانونية التي تسمح بالتبادل النشط لوجهات النظر المختلفة. يتم عادة التذرع بمبررات الأمن القومي والنظام العام كذرائع لتبرير انتهاكات حقوق الإنسان. وفي هذا الصدد فإن تعبير "التسامح والاعتدال والوسطية" يمكن التذرع به من أجل كبح الأقليات ووجهات النظر المعارضة وانتهاك الحق في حرية التعبير. ولذلك فإنه ينبغي أن يوضح الدستور بجلاء أن احترام حقوق الإنسان هو شرط أساسي لصيانة الوحدة الوطنية والأمن القومي.
- خامساً تبدأ الديباجة بأول كلمة في الدستور وهي "بسم الله الرحمن الرحيم" وتختتم بالقول أن تقبل الدستور ينبع من "الإيمان بالله سبحانه وتعالى وبرسالاته". كما تتم الإشارة كذلك في الفقرة الثالثة من الديباجة إلى "الشعب المصري المؤمن بأنه جزء لا يتجزأ من الأمتين العربية والإسلامية". بينما من الشائع في العديد من الدساتير في ديباجاتها أن تتضمن إشارات رمزية إلى الدين إلا أنه من وجهة نظر منظمة المادة 19 فإن الدساتير لا ينبغي أن تعطي أفضلية لنظام ديني معين على نظام آخر. إن هذا مبني على المخاوف من أن الحق في حرية الاعتقاد الديني للأقليات الدينية (مثل المسيحيين الأقباط) وغير المؤمنين يمكن أن تصبح محل تهديد كما قد يؤدي ذلك إلى الانتقاص من الحق في المساواة وعدم التمييز وعلى الأخص تجاه النساء والفتيات. لا ينبغي أن يكون قبول مبادئ الدستور مشروطاً بمعتقد أو دين معين. إذا كان يُرى أنه من الضروري جداً إدراج نصوصاً تتعلق بالدين في الديباجة فعندئذ ينبغي أن تكون تلك النصوص حيادية لتشمل كافة الأديان وكذلك الأشخاص الذين لا دين لهم.

---

[41] أنظر: العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، المادة 2(1)، أنظر كذلك: لجنة حقوق الإنسان، التعليق العام رقم 15 حول وضع الأجانب بموجب العهد، HRI/GEN/1/Rev.9، 1986م.

[42] تقرير المقرر الخاص حول تشجيع وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير، A/HRC/23/40، 17 أبريل 2013م.

التوصيات:

- ينبغي أن تؤكد ديباجة الدستور كموضوع ذو أولوية على عالمية حقوق الإنسان لكافة الأشخاص بدون تقييد ذلك على أساس الجنسية أو المواطنة ويمكن في هذا الصدد الإشارة إلى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والوثائق الدولية الأخرى مثل العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية
- ينبغي مراجعة المبدأ السابع في الديباجة من أجل أن يعكس أنه وبينما يُعد الحق في التعبير عن الذات بحرية في الفضاء العام أمراً هاماً إلا أن التعبير الخاص ينبغي كذلك أن تتم حمايته
- ينبغي مراجعة المبادئ 4-6 من أجل إيضاح أن الوحدة الوطنية والأمن القومي ليسا شرطاً للتمتع بحقوق الإنسان وإنما أن تلك الغايات يمكن فقط أن تحقق من خلال احترام حقوق الإنسان الكونية
- ينبغي أن لا تجعل الديباجة من مسألة قبول الدستور أو رغبة الشخص في الالتزام بالدستور أمراً مشروطاً بالاعتقاد الديني أو أي اعتقاد آخر.

وضع القانون الدولي في الدستور

في المادة 126 المتعلقة بالعلاقات الخارجية تُعطى لرئيس الجمهورية سلطات إبرام المعاهدات والمصادقة عليها بموافقة مجلس الشعب وعند المصادقة على ونشر تلك المعاهدات تصبح أحكامها بنفس قوة القانون حسب أحكام الدستور.

من الإيجابي أن تُمنح للمعاهدات نفس قوة القانون عند المصادقة عليها ونشرها. عبرت لجنة حقوق الإنسان عن تفضيلها أن يكون هناك نظام أحادي يعطي فوراً وبشكل مباشر سريان قانوني للالتزامات المتضمنة في المعاهدات.[43]

ومع ذلك فإن المادة 126 تنص كذلك على عدم جواز "إبرام أي معاهدة تخالف أحكام الدستور أو يترتب عليها الانتقاص من إقليم الدولة". وبالإضافة إلى ذلك فإن أي معاهدة تتعلق "بحقوق السيادة" يجب تأكيدها من خلال استفتاء شعبي عام.

فيما يتعلق بوضع القانون الدولي لدى منظمة المادة 19 العديد من المخاوف.

[43] لجنة حقوق الإنسان، التعليق العام رقم 31 على المادة الثانية من العهد (طبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد)، 21 أبريل 2004م CCPR/C/74/CRP.4/Rev 6.

- أولاً ينبغي النص صراحة وبوضوح على وضع القانون الدولي في مادة مكرسة لذلك وليس إحداث تداخل بينه وبين سلطات الرئيس المتعلقة بالشئون الخارجية. إن هذه النقطة هي نقطة هامة فيما يتعلق بتفسير الدستور وينبغي النص عليها بدقة.
- ثانياً من غير الواضح فيما إذا كانت المعاهدات الحالية المصادق عليها والمنشورة هي سارية المفعول فقط إذا كانت متوافقة مع الدستور. بينما من الشائع أن يكون للدساتير موقع فوقي في الأنظمة القانونية المحلية[44] إلا أن إعلان فينا حول قانون المعاهدات في المادة السابعة والعشرون منه يشترط أن لا تلجأ الدول للتذرع بقوانينها الداخلية كمبررات لإخفاقها في الالتزام بالقانون الدولي. ينبغي أن يوضح الدستور أنه ينبغي أن يُفسر على ضوء التزامات الدولة بموجب القانون الدولي.
- ثالثاً إن اشتراط أن تخضع المعاهدات المتعلقة بحقوق السيادة لاستفتاء عام لهو اشتراط غامض وقد يؤدي إلى إيجاد عقبات غير لازمة أمام المصادقة على معاهدات حقوق الإنسان المستقبلية. لا يتم تعريف "السيادة" في الدستور بالرغم من أن المادة الخامسة تشير إلى أن السيادة هي للشعب وحده. من غير الواضح ما هي الخصائص التي تحتوي عليها المعاهدة التي تجعلها عُرضة لشرط إخضاعها لاستفتاء.
- رابعاً لا ينص الدستور على أن المعاهدات يمكن فقط إلغاؤها أو تعديلها أو تعليقها بالطريقة التي نصت عليها المعاهدات نفسها وذلك بموجب المادة الثانية والأربعون من إعلان فينا حول قانون المعاهدات.

أنظر من قبيل المقارنة على سبيل المثال ما يلي:
دستور الجمهورية التشيكية الصادر في عام 1993م

المادة العاشرة

المعاهدات الدولية المصادق عليها والمنشورة المتعلقة بحقوق الإنسان والحريات الأساسية التي التزمت الجمهورية التشيكية نفسها بها تُعد مُلزمة فوراً وذات أسبقية على القانون.

التوصيات:

- ينبغي أن يشتمل الدستور على نصوص مكرسة حول وضعية القانون الدولي
- ينبغي أن يكون القانون الدولي سائداً على القانون الداخلي باستثناء الدستور. لا يمكن التذرع بالقانون الداخلي من أجل تبرير أي انتهاكات للقانون الدولي
- ينبغي إيضاح أن تخضع المعاهدات التي تنتهك "السيادة" للاستفتاء ولا ينبغي أن يكون ذلك الأمر عائقاً أمام المصادقة على اتفاقيات حقوق الإنسان
- ينبغي إلغاء أو تعديل أو تعليق المعاهدات فقط بالطريقة المنصوص عليها في تلك المعاهدات نفسها.

[44] هذا هو الحال في الدساتير الهولندية والفرنسية والتشيكية.

الحق في المساواة وعدم التمييز

يُعد الحق في المساواة وعدم التمييز من الشروط الأساسية لتحقيق كافة حقوق الإنسان وذلك الحق محمي بموجب المادة 2(1) والمادة السادسة والعشرون من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

هناك نصين اثنين في مسودة الدستور يتعلقان بالحق في المساواة. تنص المادة التاسعة في الفصل الأول من الدستور الذي يعرف الدولة تعرف الدولة على أن "تكفل الدولة تكافؤ الفرص لجميع المواطنين دون تمييز". تنص المادة الثامنة والثلاثون المتضمنة في القسم المتعلق "بالحقوق والحريات والواجبات العامة" على أن "المواطنون لدى القانون سواء وهو متساوون في الحقوق والواجبات لا تمييز بينهم بسبب الجنس أو النوع أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة أو لأي سبب آخر".

من الإيجابي أن نرى أن قائمة الخصائص المحمية في المادة الثامنة والثلاثون هي قائمة مفتوحة النهاية ولذلك فهي قائمة غير شاملة. ومع ذلك فإنه بإمكان العديد من التحسينات أن تعزز من هذه النصوص لكي تعكس المعايير الدولية.

- أولاً ينبغي ضمان الحق في المساواة لكافة الأشخاص بغض النظر عن جنسية الشخص.[45] كما ينبغي أن يحمي الدستور بشكل خاص التمتع المتساوي بكافة الحقوق المتضمنة في الدستور بدون تمييز من أي نوع كان (بما يتوافق مع المادة 2(1) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية).
- ثانياً من المقلق أن العديد من الخصائص المحمية لا يتم ذكرها صراحة في المادة الثامنة والثلاثون بالرغم من أن تلك الخصائص مذكورة في المادة 2(1) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية وتشمل تلك الخصائص المنشأ القومي والعرق واللون والممتلكات والميلاد والآراء السياسية أو الآراء الأخرى. كما لم يتم كذلك تضمين خصائص الميول الجنسية وهوية النوع الاجتماعي.[46]
- ثالثاً لا ينبغي أن يكون الحق في المساواة وعدم التمييز أو ممارسة أي من الحقوق الأساسية الأخرى أمراً مشروطاً بأداء واجبات معينة. ينبغي حماية المساواة أمام القانون وعدم التمييز في التمتع بالحقوق بشكل منفصل عن أي نصوص تتعلق بواجبات محددة.
- رابعاً منظمة المادة 19 قلقة من أن العديد من النصوص المتضمنة في مسودة الدستور تتعارض مع الضمانات المتعلقة بالمساواة المذكورة في المادة الثامنة والثلاثون:
  - يمكن للمادة العاشرة التي تتحدث عن دور الدولة في "الحفاظ على" "القيم الأخلاقية" للأسرة أن توفر أساساً للتمييز ضد المرأة أو المثليات أو المثليين أو ثنائيين الجنس أو

[45] أنظر: العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، المادة 2(1)، أنظر كذلك: لجنة حقوق الإنسان، التعليق العام رقم 15 حول وضع الأجانب بموجب العهد، HRI/GEN/1/Rev.9، 1986م.

[46] قضية تونن ضد أستراليا، 199/488، CCPR/C/50/D/488/1992 (1994م) أنظر كذلك قضية: يونج ضد أستراليا، البلاغ رقم 2000/941م وقضية أكس ضد كولومبيا، البلاغ رقم 2005/1361م.

المتحولين جنسياً الذين لا يتوافق وضعهم مع قواعد النوع الاجتماعي السائدة المرتبطة بالتفسير الضيق لكلمة "الأسرة"

- تنص المادة الحادية عشرة على أن الوضع المتساوي للمرأة والرجل يأتي "دون إخلال بمبادئ الشريعة الإسلامية". كما تنص المادة الحادية عشرة كذلك على أن الدولة تضمن "حماية ورعاية الأمومة والطفولة" و "التوفيق بين واجبات المرأة نحو أسرتها وعملها في المجتمع". إن هذا النص يروج للتنميط المجحف بحق المرأة ويقصر دورها في المجتمع على الأمومة ويفترض أن مسئوليات المرأة تجاه أسرتها هي أكبر من مسئوليات الرجل. لا يوجد أي نص آخر في الدستور يوضح ما هي الواجبات الإضافية التي تقع على الرجل تجاه الأسرة. إن كل جانب من جوانب المادة الحادية عشرة يخالف بوضوح معايير حقوق الإنسان الدولية المتعلقة بالمساواة وعدم التمييز. تتطلب اتفاقية إلغاء كافة أشكال التمييز ضد المرأة (سيداو) من الدول أن لا تمتنع فقط عن التمييز المبني على النوع الاجتماعي وإنما أن تكافح ذلك التمييز بشكل نشط. تُلزم المادة الخامسة من الـ سيداو بأن تغير أنماط السلوك الاجتماعي والثقافي من أجل تحقيق "التخلص من الإجحاف والممارسات التقليدية وكافة الممارسات الأخرى المبنية على فكرة أفضلية أو دونية أي من الجنسين أو على الأدوار النمطية للرجال والنساء". وبالإضافة إلى ذلك تعترف المادة الخامسة من الـ سيداو أن الأمومة هي "وظيفة اجتماعية" وليست غاية اجتماعية للمرأة وتدرك أن تربية وتنمية الأطفال هي مسئولية مشتركة للنساء والرجال. ينبغي عكس الالتزامات التي تفرضها المادة الخامسة على الدول في الحمايات الدستورية المتعلقة بالحق في المساواة.

التوصيات:

- ينبغي ضمان الحق في المساواة لكافة الأشخاص بغض النظر عن جنسية الشخص
- ينبغي ضمان كافة الحقوق المكفولة في الدستور بدون أي تمييز من أي نوع كان
- ينبغي توسيع الخصائص المحمية في المادة 38 لتشمل ما يلي: المنشأ القومي والعرق واللون والممتلكات والميلاد والآراء السياسية أو الآراء الأخرى والميول الجنسية وهوية النوع الاجتماعي
- ينبغي شطب المادتين العاشرة والحادية عشر من الدستور لأنها تروج للتنميط الضار المبني على النوع الاجتماعي وينبغي إبدال تلك المواد بنصوص تنص صراحة على التزام الدولة بإلغاء كافة أشكال الظلم وعدم المساواة وكافة الممارسات الأخرى المبنية على فكرة دونية أو فوقية أي من الجنسين أو التي تضع أدواراً نمطية للرجال والنساء بحسب المادة الخامسة من اتفاقية إلغاء كافة أشكال التمييز ضد المرأة.

الحق في حرية الرأي والتعبير

تغطي المادة الثامنة والأربعون من الدستور الحق في حرية الرأي وحرية التعبير في نص واحد حيث تنص على ما يلي:

المادة 48: حرية الفكر

حرية الفكر والرأي مكفولة.

ولكل إنسان حق التعبير عن رأيه بالقول أو الكتابة أو التصوير أو غير ذلك من وسائل التعبير والنشر.

نطاق الحق في حرية الرأي

تجد منظمة المادة 19 أنه من الإيجابي أن يتم ضمان الحق في حرية الرأي بنصوص غير مشروطة كما هو الحال بموجب المادة 19(1) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.[47] لا ينبغي أن يسمح أي قانون أو نص دستوري بفرض قيود على الحق في اعتناق الآراء تحت أي ظرف كان.

نطاق الحق في حرية التعبير

بينما من الإيجابي أن تتم كفالة الحق في حرية التعبير "لكل إنسان" إلا أن هناك العديد من الخصائص لهذا الحق والمدرجة في المادة 19(2) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والتي تغيب عن النص الدستوري كما يلي:

- أولاً الحق في حرية التعبير يرتبط ليس فقط "بنشر" المعلومات وإنما يشمل كذلك الحق في التماس واستلام وبث المعلومات وينبغي التأكيد على هذه الجوانب الثلاثة صراحة في المادة 48 من الدستور.
- ثانياً الحق في حرية التعبير يحمي تبادل المعلومات والأفكار من كافة الأنواع وهو ليس حقاً مقصوراً على تبادل الآراء ويشمل ذلك الأمر الخطاب السياسي والتعليقات على شئون الأفراد والشئون العامة والنقاش ومناقشة الأمور المتعلقة بحقوق الإنسان والصحافة والتعبير الثقافي والفني والتعليم والخطاب الديني ويشمل غالباً التعبيرات التي قد تعتبر أنها مؤذية إلى حد بعيد.
- ثالثاً ينطبق الحق في حرية التعبير بغض النظر عن الحدود ولا ينبغي أن تمثل الحدود السياسية عوائق أمام حرية استقاء أو استلام أو بث المعلومات.
- رابعاً ينبغي ضمان الحق في حرية التعبير عبر أي وسيلة كانت حسب اختيار الشخص. بينما تبقى المادة 48 مفتوحة النهاية في هذا الصدد إلا أن قائمة الوسائل المذكورة في المادة (بالقول أو الكتابة أو التصوير) سوف تُعزز إذا ما شملت إشارة واضحة لوسائل الاتصال الإلكترونية ووسائل الاتصال عبر الإنترنت بما في ذلك تكنولوجيا المحمول. لقد تم الاعتراف بهذا المبدأ من قبل الجهات

[47] التعليق العام رقم 34، مذكور سلفاً، في الفقرات 9-10.

الدستورية في فرنسا وفي كوستاريكا وفي فنلندا وأكدت عليها لجنة حقوق الإنسان في تعليقها العام رقم 34.

- خامساً ينبغي أن يعكس عنوان المادة 48 أن تلك المادة تشمل كل من الحق في حرية الرأي والحق في حرية التعبير. يمكن للمادة أن تضيف مزيد من الوضوح على الحقوق التي يتم تعدادها في نصوص متتابعة ولكن منفصلة.

التوصيات:

- ينبغي أن يشير عنوان المادة 48 إلى كل من الحق في حرية الرأي والحق في حرية التعبير
- ينبغي أن يشمل الحق في حرية التعبير الحق في طلب واستلام ونشر المعلومات والأفكار من كافة الأنواع بغض النظر عن الحدود
- ينبغي الالتفات إلى الإشارة إلى أن الحق في حرية التعبير يمكن أن يُمارس من خلال وسائل الاتصال الإلكترونية والإنترنت.

حق الحصول على المعلومات

من الإيجابي أن نرى أن مسودة الدستور توفر حماية منفصلة للحق في الحصول على المعلومات في المادة الخمسين من الدستور:

الحصول على المعلومات والبيانات والإحصاءات والوثائق والإفصاح عنها من مصادرها المختلفة وتداولها بشفافية حق تكفله الدولة لكل مواطن بما لا يمس حرمة الحياة الخاصة وحقوق الآخرين ولا يتعارض مع الأمن القومي.

وينظم القانون قواعد إيداع القواعد العامة وحفظها وطرق الحصول على المعلومات

كما تمت الإشارة إليه أعلاه فإن الحق في الحصول على المعلومات هو حق أساسي من حقوق الإنسان محمي بموجب المادة 19 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

الحصول على المعلومات للجميع

ينبغي كفالة الحق في الحصول على المعلومات لكافة الأشخاص وأن لا يتم قصر ذلك الحق على المواطنين.[48] وهذا الأمر سيجعل من هذا النص كذلك متوافقاً مع الحماية الممنوحة للحق في حرية التعبير وهي الحرية المكفولة "لكل إنسان" حسب المادة 48. كما أن ذلك سيتبع كذلك نماذج الحمايات الدستورية الإيجابية للحق في الحصول على المعلومات في جنوب أفريقيا (المادة 32 من دستور العام

[48] أنظر: العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، المادة 2(1). أنظر كذلك: لجنة حقوق الإنسان، التعليق العام رقم 15 حول وضع الأجانب بموجب العهد HRI/GEN/1/Rev.9 1986م.

1996م) والنرويج (المادة 100 من دستور العام 1814 والمعدل في عام 2004م) وبلغاريا (المادة 41 من دستور العام 1991م وتعديلاته) وكولومبيا (المادة 74 من دستور العام 1991م).

الإفصاح الإستباقي

ينبغي أن يضع الدستور التزاماً موجباً على الجهات العامة لكي تُفصح بشكل استباقي للجمهور عن المعلومات الحكومية التي تهم الشأن العام ولضمان الحصول على تلك المعلومات بطريقة سهلة وسريعة وفاعلة وبتكلفة معقولة وبطريقة عملية.[49] على سبيل المثال ينص الدستور الكيني (2010م) على هذا الالتزام في المادة 35(3) منه.

الحصول على المعلومات التي تحتفظ بها الجهات العامة

من الإيجابي أن نرى أن المادة الخمسين تحدد بوضوح أن من التزامات الدولة إتاحة الحصول على المعلومات. ومع ذلك ينبغي أن تضيف النصوص الدستورية تلك أن هذا الحق ينطبق على أي معلومات تحتفظ بها الجهات العامة. في حالات معينة ينبغي أن ينطبق هذا الحق على مسألة الحصول على المعلومات التي تحتفظ بها الجهات الخاصة. ففي جنوب أفريقيا على سبيل المثال تضمن المادة 32 من الدستور الحق في الحصول على المعلومات التي تحتفظ بها الجهات الخاصة "والمطلوبة من أجل ممارسة أو حماية أي حقوق كانت".[50]

تقييد الحق في الحصول على المعلومات

بينما لا يُعد الحق في الحصول على المعلومات حقاً مطلقاً وبالإمكان أن يتم تقييده إلا أن قيود تُفرض عليه يجب أن تتوافق مع المادة 19(3) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. كما هو موضح بأدناه فإن أحد جوانب الضعف الكبرى في مشروع التعديلات الدستورية هو غياب التوافق في النصوص التي تقيد الحقوق. فبالإضافة إلى هذه الملاحظات يتوجب على القائمين على صياغة الدستور أن يأخذوا في الحسبان اعتبارات أخرى عند تقييد الحق الحصول على المعلومات.

إن الشرط المذكور في المادة 50 والذي يقضي بأن الحق في الحصول على المعلومات لا ينبغي أن يُمارس "للمس بحرمة الحياة الخاصة وحقوق الآخرين وبما لا يتعارض مع الأمن القومي: لا يتوافق مع الاختبار ذو ثلاثة أجزاء المتضمن في المادة 19(3) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. يلجأ النص للتذرع بغايات مشروعة (الجزء الثاني من الاختبار) إلا أنه لا يشير إلى مبدأ القانونية (الجزء الأول من الاختبار) أو مبادئ الضرورة والتناسبية (الجزء الثالث من الاختبار).

[49] التعليق العام رقم 34، مذكور سلفاً، في الفقرة 19.

[50] أنظر كذلك، الدستور الكيني (2010م) في المادة 35(1)(ب) منه.

أشار المسئولين الدوليين المعنيين بالحق في حرية التعبير في تقديمهم لإيضاحات حول الاختبار ذو ثلاثة أجزاء إلى أن أي استثناء من مبدأ "الحد الأقصى من الإفصاح" (افتراض أن كافة المعلومات يُتاح الوصول إليها وبما يخضع لنظام محدود من الاستثناءات) يجب أن يخضع لاختبارات الضرر والمصلحة العامة وهذا الأمر يتطلب أن تشير أي استثناءات على الحق في الحصول على المعلومات بوضوح إلى أن الحصول على المعلومات يتم السماح به ما لم (أ) يكن الإفصاح عن المعلومات سيؤدي إلى إلحاق ضرر خطير بمصلحة محمية (ب) أن يكون ذلك الضرر متجاوزاً للمصلحة العامة في الحصول على المعلومات.[51] إن الاشتراط المنصوص عليه في المادة 50 هو اشتراط أوسع من ذلك بكثير ويتطلب أن يتم تضييقه بشكل كبير.

التوصيات:

- ينبغي ضمان الحق في الوصول إلى المعلومات لكافة الأشخاص بغض النظر عن جنسية الشخص
- ينبغي أن ينص الدستور على الالتزام الإيجابي على الجهات العامة بأن تكشف بشكل استباقي عن المعلومات وأن يعترف بمبدأ الحد الأقصى من الإفصاح
- ينبغي أن ينطبق الحق على الوصول إلى المعلومات على كافة المعلومات التي تحتفظ بها الجهات العامة وكذلك الجهات الخاصة حيثما تكون تلك المعلومات مطلوبة من أجل ممارسة أو حماية أي حقوق أخرى
- ينبغي أن تلتزم القيود على الحق في الوصول إلى المعلومات بنصوص المادة 19(3) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية وينبغي أن تكون تلك القيود مبررة على أساس اختبارات "الضرر والمصلحة العامة".

الحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات

يتم الاعتراف بالحق في حرية التجمع السلمي تحت المادة 53 من مسودة التعديلات:

المادة 53: حرية التجمع

للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية غير حاملين سلاحاً ويكون ذلك بناءً على إخطار على النحو الذي ينظمه القانون.

وللمواطنين حق الاجتماع الخاص في هدوء غير حاملين سلاحاً ودون حاجة إلى إخطار سابق ولا يجوز لرجال الأمن حضور هذه الاجتماعات أو مراقبتها أو التنصت عليها.

[51] الإعلان المشترك (2006م) للمقرر الخاص للأمم المتحدة حول حرية الرأي والتعبير وممثل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا حول حرية الإعلام والمقرر الخاص لمنظمة الدول الأمريكية حول حرية التعبير والمقرر الخاص للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب حول حرية التعبير، والمتوفر عبر الإنترنت على الموقع التالي http://www.osce.org/fom/99558?download=true.

لا يتوافق هذا النص مع المعايير الدولية المتعلقة بالحق في حرية التجمع السلمي ويتطلب إدخال تعديلات جوهرية عليه.

السلمية

ينبغي أن تعاد صياغة "الحق في حرية التجمع" بحيث تكون الصياغة البديلة "الحق في حرية التجمع السلمي" من أجل أن يعكس المادة 21 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. ويشتمل ذلك الأمر على مبدأ أن التجمعات يجب أن تكون غير مسلحة ولكنه يذهب أبعد من ذلك ليشترط أن تكون نية المشاركين هي العمل بشكل سلمي.

لا تتطلب المعايير الدولية أن تكون التجمعات "هادئة" كما أشارت إليه المادة 53. إن أي قيود على مستويات الضوضاء في التجمعات العامة أو الخاصة يجب أن تتوافق مع الاختبار ذو ثلاثة أجزاء المتعلق بالقانونية والغرض المشروع والضرورة.

الافتراض المناصر لممارسة الحقوق

ينبغي إذا كان بالإمكان أن ينص الدستور على افتراض مناصرة عقد أي تجمعات وبما يشمل حرية التنظيم والمشاركة في التجمعات. لأغراض المقارنة أنظر إلى دستور رومانيا (1991م) في المادة 39 منه. كما ينبغي أن تضع المادة كذلك التزاماً موجباً على الدول بأن تسهل وأن تحمي التجمعات العامة في الموقع والوقت الذي يفضله المنظمين.

الحق في حرية التجمع السلمي لكافة الأشخاص

ينبغي أن تتم كفالة الحق في حرية التجمع السلمي لكافة الأشخاص وأن لا يتم قصر ذلك الحق على المواطنين فقط.[52] سوف يجعل ذلك الأمر من هذا النص متوافقاً مع الحماية الممنوحة للحق في حرية التعبير والتي تتم كفالتها "لكل إنسان" في المادة 48 من مسودة الدستور.

متطلبات الإشعار

تؤدي متطلبات الإشعار إلى تقييد الحق في حرية التجمع السلمي ويتوجب أن تتوافق مع الاختبار ذو ثلاثة أجزاء. إن فرض متطلبات عامة فيما يتعلق بالإشعار بدون تقييد ذلك من خلال الإشارة إلى الاختبار ذو ثلاثة أجزاء يؤدي إلى إفساح المجال أمام فرض قيود مشددة على الحق في حرية التجمع السلمي.

[52] أنظر: العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، المادة 2(1) أنظر كذلك: لجنة حقوق الإنسان، التعليق العام رقم 15 حول وضع الأجانب بموجب العهد، HRI/GEN/1/Rev.9، 1986م.

بينما قد تتوافق متطلبات الإشعار مع المعايير الدولية إلا أنها تشكل جزءً واحداً فقط من الإطار الناظم المطلوب من أجل الحماية السلمية وترويج الحق في حرية التجمع السلمي حيث ينبغي أن يؤخذ بالحسبان العديد من الاعتبارات الهامة قبل اشتراط الإشعار أو التبليغ. في العديد من الدول يتم فرض متطلبات الإشعار فقط للتجمعات التي يشارك فيها عدد كبير من الأشخاص[53] أو تُوضع تلك الاشتراطات على المسيرات والمواكب ولكن ليس على التجمعات الثابتة في مكانها.[54] إن الشيء الهام هو أن المعايير الدولية تشترط أن تكون التجمعات التلقائية معفية من متطلبات الإشعار المسبق.[55]

إن هذه الاعتبارات التنظيمية معقدة وتتطلب تحديدها بالتفصيل في قانون مفصل لحماية وتشجيع الحق في حرية التجمع السلمي. كما ينبغي بالمقابل للنص الدستوري أن يوضح نطاق الحق وأن يعطي إرشادات واضحة ولكن عامة في نفس الوقت حول كيف يمكن تقييد هذا الحق بشكل مشروع وذلك بموجب الاختبار ذو ثلاثة أجزاء.

التجمعات الخاصة

إن غرض الفقرة الثانية من المادة 53 غير واضح. يُعد استثناء التجمعات الخاصة من متطلبات الإشعار أمراً متوافقاً مع المعايير الدولية ولكنه وكما هو موضح بأعلاه فإنه من غير الضروري الدخول إلى هذا المستوى من التفصيل في الضمان الدستوري لهذا الحق. وبالإضافة إلى ذلك فإن مسألة تدخل رجال الأمن (أو أي ذراع أخرى من أذرع الدولة) في حقوق خصوصية الأشخاص في التجمعات ينبغي التعامل معه من خلال حمايات شاملة للحق في الخصوصية وأن لا يتم إدراج ذلك كحق ملحق بالحق في حرية التجمع السلمي في الفضاء الخاص. وذلك لأن الحق في الخصوصية ينطبق في كل مجال من مجالات الحياة وهو ليس حقاً مقصوراً على التجمعات السلمية التي تتم في الفضاء الخاص.

التوصيات:

- ينبغي أن تحمي المادة 53 الحق في حرية التجمع السلمي وينبغي شطب الإشارات إلى التجمعات "الهادئة"
- ينبغي ضمان الحق في تنظيم والمشاركة في التجمعات السلمية

---

[53] المرجع السابق. المادتين الثالثة والثانية عشرة من قانون مولدوفا حول التجمعات العامة تتطلب تقديم إشعار فقط عندما يكون هناك أكثر من خمسين مشاركاً. كما أن القانون البولندي بشأن التجمعات يشترط تقديم إشعار فقط بالنسبة للتجمعات التي يزيد عدد المشاركين فيها عن 15 شخصاً والقانون الكرواتي بشأن التجمعات العامة يشترط تقديم إشعار فقط للتجمعات التي يزيد عدد المشاركين فيها عن عشرين شخصاً. أنظر تقرير مراقبة حرية التجمعات السلمية في دول مختارة مشاركة في منظمة دول الأمن والتعاون في أوروبا (2012م).

[54] أنظر على سبيل المثال قانون النظام العام في المملكة المتحدة، 7 نوفمبر 1986م، القسم 11.

[55] المرجع السابق. أنظر كذلك: التقرير السنوي لعام 2012م للمقرر الخاص حول حقوق حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، مذكور سلفاً، الفقرة 29.

- ينبغي أن تضع المادة 53 التزاماً إيجابياً على الدولة بأن تسهل ممارسة الحق في حرية التجمع السلمي
- لا ينبغي تقييد الحق في حرية التجمع السلمي على أساس جنسية الشخص
- ينبغي أن تتوافق أي قيود على الحق في حرية التجمع السلمي بما في ذلك متطلبات الإخطار مع الاختبار ذو ثلاثة أجزاء بموجب المادة 22 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية
- لا يتطلب الحق في حرية التجمع السلمي في الفضاء الخاص أي حماية مستقلة. ينبغي حماية الحق في الخصوصية بشكل شامل في نص منفصل.

القيود على الحق في حرية التعبير والمعلومات والحق في حرية التجمع السلمي

لا يوجد نصوص في الدستور تميز بوضوح الحقوق المطلقة التي لا يمكن أن تكون مشروطة أو التي لا يمكن الانتقاص منها (بحسب المادة 4(2) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية) عن الحقوق التي يمكن في ظل ظروف معينة أن تخضع لقيود معينة.

تنص المادة 68 من الدستور بكلمات عامة جداً على ما يلي:

الحقوق والحريات اللصيقة بشخص المواطن لا تقبل تعطيلاً ولا انتقاصاً.

ولا يجوز لأي قانون ينظم ممارسة الحقوق والحريات أن يقيدها بما يمس أصلها وجوهرها.

ليس هناك أي إرشادات للدول حول ما هي الحقوق التي يمكن تقييدها لحماية حقوق الآخرين أو المصالح القومية وما هي الاعتبارات التي ينبغي أن تقيد الإجراءات المتخذة من جانب السلطات في هذا الصدد.

ينبغي لأي قيود على حرية التعبير والحق في حرية التجمع السلمي أن تتوافق مع الاختبار ذو ثلاثة أجزاء المنصوص عليه في المادة 19(3) والمادة 22 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية وذلك يعني أن تلك القيود ينبغي أن تكون (1) منصوصاً عليها بالقانون (2) أن تستهدف تحقيق مصلحة مشروعة بمعنى حماية حقوق أو سمعة الآخرين أو لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة (3) أن تكون ضرورية ومتناسبة. إن هذا الاختبار مفصل بشكل أوسع في القسم المتعلق بالمعايير الدولية بأعلاه.

من الشائع أن تنص العديد من الدساتير على أحكام تتعلق بقيود عامة تنطبق على كافة الحقوق المتضمنة في الفصل الذي يعدد الحقوق الأساسية وتميل تلك الأحكام عموماً إلى تضمين الاختبار ذو ثلاثة أجزاء ويمكن مشاهدة ذلك على سبيل المثال في دستور جنوب أفريقيا (مدونة الحقوق) الصادر عام 1996م في المادة 36:

(1) الحقوق المتضمنة في مدونة الحقوق يمكن تقييدها فقط في القوانين ذات التطبيق العام إلى المدى الذي تكون فيه تلك القيود معقولة ومبررة في المجتمع المفتوح والديمقراطي بناءً على الكرامة الإنسانية والمساواة والحرية وآخذين في الحسبان كافة العوامل ذات الصلة والتي تشمل ما يلي:

أ. طبيعة الحق
ب. أهمية الغرض من وراء تقييد الحق
ج. طبيعة ومدى القيد
د. العلاقة بين القيد والغرض المنشود منه
هـ. الوسائل الأقل تقييداً التي يمكن أن تحقق الغاية

(2) باستثناء ما نص عليه القسم الفرعي (1) أو أي نص آخر من نصوص الدستور فإنه ليس لأي قانون أن يقيد أي حقوق مكفولة في مدونة الحقوق.

ينبغي أن يتم التأكيد كذلك على أن منع التمييز في التمتع بالحقوق ينطبق كذلك على تقييد الحقوق. ولذلك يتوجب أن يتحاشى الدستور أن يضع اشتراطات على الاختبار ذو ثلاثة أجزاء عند انطباقه على الحق في حرية التعبير والمعلومات من خلال الإشارة إلى جنس الشخص أو دينه أو أي خصائص أخرى محمية معترف بها بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان.

التوصيات:

- ينبغي أن يحدد الدستور ما هي الحقوق التي لا يمكن جعلها مشروطة أو تقييدها بما في ذلك الحق في حرية الرأي حسبما تحميه المادة 19(1) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية
- ينبغي أن يوفر الدستور إرشادات حول تقييد الحقوق التي هي ليست حقوق مطلقة وينبغي بالعلاقة مع الحق في حرية التعبير والمعلومات والحق في حرية التجمع السلمي أن تتوافق تلك الحقوق مع المادة 19(3) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والمادة 22 من العهد.

حرية الإعلام

المادتين 51 و 52 من الدستور تتعلقان بحرية الصحافة وحرية النشر على التوالي.

من الإيجابي أن يحمي الدستور حرية الإعلام وقد أكدت السلطات والمحاكم الدولية والإقليمية بشكل متكرر على "الدور الهام الذي تلعبه الصحافة في الدول التي تحكمها سيادة القانون"[56] ينبغي بشكل خاص الحفاظ على الخصائص التالية في هذه النصوص:

[56] قضية ثورجيسن ضد أيسلندا، الطلب رقم 88/13778 الحكم الصادر في 25 يونيو 1992م من المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في الفقرة 63.

- الضمانة المتعلقة بحرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الإعلام بما في ذلك الإشارة إلى استقلالية هذه المؤسسات (المادة 51)
- منع حظر النشر أو إغلاق أو مصادرة وسائل الإعلام إلا بأمر قضائي
- منع مراقبة ما تنشره وسائل الإعلام.

ومع ذلك هناك العديد من الجوانب في المادتين 51 و 52 والتي لا تتفق مع المعايير الدولية المتعلقة بحرية الإعلام وهناك حاجة لتفاصيل إضافية من أجل ضمان حماية حرية الإعلام بشكل قوي.

هناك مبدأين رئيسيين اثنين يدعمان ضمانات حرية الإعلام وينبغي عكس هاذين المبدأين صراحة في الدستور ويقضي هاذين المبدأين أنه على الدولة ما يلي:

- تشجيع وسائل الإعلام المستقلة والمتنوعة من أجل ضمان حماية حقوق كافة مستخدمي الإعلام بما في ذلك الأفراد المنتمين لأقليات عرقية أو لغوية في الحصول على طيف واسع من المعلومات والأفكار
- ضمان أن تعمل خدمات البث العامة بطريقة مستقلة.[57] في هذا الصدد يتوجب على الدول الأطراف أن تضمن استقلالية خدمات البث العامة وحريتها التحريرية ويتوجب عليها توفير التمويل بطريقة لا تقوض استقلالية تلك الجهات.

لا تحتوي المادة 51 ولا المادة 52 على أي اشتراط على الدولة بأن تضمن استقلالية وتنوع وسائل الإعلام. تتم الإشارة إلى الاستقلالية ولكن باعتبارها واجباً على وسائل الإعلام وليس كمبدأ عام يتوجب على الدولة أن تحميه. كما يتم كذلك استثناء التعددية والحاجة لأن تعكس وسائل الإعلام اهتمامات الأقليات العرقية واللغوية.

من أجل حماية حرية الإعلام بشكل شامل ينبغي تضمين العناصر التالية في المادتين 51 و 52:

- لا ينبغي أن يكون هناك أي رقابة مسبقة حسبما هو مطلوب بموجب المادة 13(2) من الإعلان الأفريقي لحقوق الإنسان وذلك يعني أنه ليس لزاماً على أي وسيلة إعلامية أن تطلب موافقة بشأن المحتويات التي تبثها من أي جهاز من أجهزة الدولة قبل نشر تلك المعلومات.
- أي جهات ذات صلاحيات ناظمة على وسائل الإعلام بما في ذلك مجالس الإدارة التي تحكم وسائل الإعلام العامة يجب أن تكون مستقلة عن أي تأثيرات سياسية أو اقتصادية أو أي تأثيرات أخرى غير لازمة.
- أي واجبات تُفرض على وسائل الإعلام بما في ذلك من قبل أي جهة ناظمة يجب أن تتفق مع الاختبار ذو ثلاثة أجزاء المنصوص عليه في المادة 19(3) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. في هذا الصدد تحتوي المادة 51 على مجموعة من الالتزامات الواسعة جداً على وسائل

[57] الملاحظات الختامية حول مولدوفا (CCPR/CO/75/MDA).

الإعلام مثل واجب حماية الأرواح الخاصة للمواطنين ومتطلبات الأمن القومي. إن ذلك النص لا يدرك أنه في بعض الحالات سوف تبرر المصلحة العامة أن يتم انتهاك حقوق الخصوصية أو مصالح الأمن القومي.

- ينبغي ضمان حق الصحفيين في حماية مصادرهم السرية. على سبيل المثال ينص الإعلان الأفريقي أن العاملين في المجال الإعلامي لا ينبغي أن يُطلب منهم الكشف عن مصادر معلوماتهم السرية أو الكشف عن المواد التي يتم الاحتفاظ بها للأغراض الصحفية باستثناء بما يتوافق مع المبادئ التالية:
  - عندما تكون هوية المصدر ضرورية لأغراض التحقيق أو توجيه الاتهام في جريمة خطيرة أو للدفاع عن شخص متهم بجريمة أو جناية
  - عندما لا يكون بالإمكان الحصول على المعلومات أو معلومات مشابهة لها تؤدي إلى نفس النتيجة من مصدر آخر
  - عندما تكون المصلحة العامة في الكشف عن المعلومات تفوق الضرر الذي سيلحق بحرية التعبير وعندما يتم الأمر بالكشف عن المعلومات من قبل محكمة بعد سماع كافة الحجج.
- لا ينبغي أن يكون هناك نظام للترخيص لوسائل الإعلام المطبوعة أو للصحفيين الأفراد في قطاعات الإعلام المطبوع أو المرئي أو المسموع أو الإعلام عبر الإنترنت. من المؤسس جيداً في القانون الدولي أن أي متطلبات ترخيص لوسائل الإعلام المطبوعة أو للصحفيين كأفراد هي متطلبات لا تتوافق مع حرية التعبير بالرغم من أنه قد يكون من المشروع وجود نظام للترخيص لوسائل الإعلام المرئية والمسموعة أو أعمال السينما.[58] هناك حاجة لأنظمة تسجيل فنية بحتة يكون على وسائل الإعلام المطبوعة بموجبها أن تقدم معلومات معينة للسلطات المعنية وتلك الأنظمة قد تكون مشروعة ولكنها تكون مشروعة فقط إذا كانت لا تترك مجالاً أمام سلطة التقدير الشخصية للسلطات في رفض طلب التسجيل.[59] وفي هذا الصدد فإن متطلبات الإشعار مثل تلك المتطلبات المذكورة في المادة 52 يمكن أن تتوافق مع المعايير الدولية.
- ينبغي منح الصحفيين الحق في العمل الجماعي بشكل حر بحسب المادة 22 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

من قبيل المقارنة يتبين أن الدستور الكيني (2010م) شامل بشكل خاص في هذا الجانب ويحتوي على العديد من المبادئ المذكورة أعلاه:

المادة 34: حرية الإعلام:

1- حرية واستقلالية وسائل الإعلام الإلكترونية والمطبوعة وكافة أنواع وسائل الإعلام الأخرى مكفولة ولكنها لا تمتد لتشمل أي تعبير مشار إليه في المادة 33(2)

[58] العضوية الإلزامية في جمعية ينص عليها القانون من أجل ممارسة مهنة الصحافة (المادتين 13 و 29 من المعاهدة الأمريكية لحقوق الإنسان) مذكور سلفاً، ملاحظة رقم 26.

[59] الإعلان المشترك الصادر في 18 ديسمبر 2003م، المتوفر على الموقع http://www.article19.org/data/files/pdfs/igo-documents/three-mandates-dec-2003.pdf.

2- تمتنع الدولة عن ما يلي:

أ. ممارسة الرقابة على أو التدخل في أي شخص يعمل في أنشطة البث أو إنتاج أو تداول المطبوعات أو نشر المعلومات بأي وسيلة كانت

ب. معاقبة أي شخص بسبب أي رأي أو وجهة نظر أو محتويات مواد تم بثها أو مطبوعات أو منشورات.

3- وسائل إعلام البث (المرئية والمسموعة) ووسائل الإعلام الإلكترونية الأخرى يمكن إنشاؤها بشكل حر وبما يخضع فقط لإجراءات التسجيل التي:

أ. تكون ضرورية لتنظيم الموجات الهوائية والأشكال الأخرى من توزيع الترددات

ب. تكون مستقلة عن سيطرة الحكومة أو المصالح السياسية أو المصالح التجارية.

4- يجب أن تكون كافة وسائل الإعلام المملوكة من قبل الدولة كما يلي:

أ. أن تكون حرة في أن تقرر بشكل مستقل المحتويات التحريرية للمواد التي تبثها أو ما يصدر عنها

ب. أن تكون حيادية

ج. أن تعطي فرصة عادلة لعرض وجهات النظر المختلفة والآراء المعارضة

5- على مجلس النواب أن يسن التشريعات التي تنص على إنشاء تلك الوسائل وبحيث تكون:

أ. مستقلة عن سيطرة الحكومة أو المصالح السياسية أو المصالح التجارية

ب. أن تعكس مصالح كافة قطاعات المجتمع

ج. أن تضع معايير للإعلام وأن تنظم وأن تراقب الالتزام بتلك المعايير

التوصيات:

- ينبغي أن ينص الدستور الجديد على حماية صريحة لحرية الإعلام وأن يحمي بشكل خاص العناصر التالية من الحرية الإعلامية:
  - لا ينبغي أن يكون أي رقابة مسبقة
  - لا ينبغي أن يكون هناك أي نظام للتراخيص أو التسجيل لوسائل الإعلام المطبوعة
  - لا ينبغي أن يكون هناك أي نظام لترخيص الصحفيين الأفراد أو متطلبات دخول من أجل ممارسة مهنة الصحافة
  - ينبغي ضمان استقلالية كافة الجهات ذات الصلاحيات التنظيمية على وسائل الإعلام بما في ذلك الجهات الحاكمة لوسائل الإعلام العامة
  - ينبغي ضمان حق الصحفيين في حماية مصادر معلوماتهم السرية
  - ينبغي أن يكون الصحفيين أحرار في التجمع في كيانات مهنية حسب اختيارهم.

حرية الدين والمُعتقد

كما تمت الإشارة إليه فيما يتعلق بديباجة الدستور فإن الدستور يعطي أفضلية لموقع الإسلام في النظام القانوني بطريقة يمكن أن تضر بحقوق الأقليات الدينية الأخرى. إن هذه المخاوف منعكسة في النصوص الشاملة المتعلقة بحرية الدين أو المعتقد.

تشمل تلك النصوص المادة الثانية والتي تشير إلى أن الإسلام هو دين الدولة وأن الشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيس للتشريع.

تسمح المادة الثالثة من الدستور للمسيحيين واليهود بتنظيم شئونهم الدينية وبما يسمح بأن تكون قوانينهم الخاصة هي ما يحكم أحوالهم الخاصة وشئونهم الدينية واختيار قياداتهم الروحية. إلا أنه لا تتم الإشارة صراحة إلى الطوائف الدينية الأخرى الموجودة في مصر بشكل صريح في تلك المادة كما لا تشير المادة إلى أولئك الذين يعرفون أنفسهم بأنهم ملحدين أو لا دينيين.

من الإيجابي أن تنص المادة 47 على أن "حرية الاعتقاد مصونة" وأن الحق في ممارسة الشعائر الدينية وإقامة دور العبادة للأديان السماوية هو حق مكفول بنصوص متعادلة لا إلى دين معين تفضيلاً له على الأديان الأخرى. ينبغي الاحتفاظ بهذا النص.

التوصيات:

- ينبغي شطب المادتين الثانية والثالثة حيث لا ينبغي أن يحدد الدستور دين للدولة أو أن يعطي أفضلية لنظام ديني قانوني واحد مثل الشريعة مقابل أي نظام آخر. كافة الإشارات إلى أي معتقدات دينية معينة ينبغي أن تكون رمزية فقط وأن تكون محصورة في الديباجة فقط.

الخاتمة

ترحب منظمة المادة 19 بالفرصة التي أُتيحت لها لتقديم توصياتها المتضمنة في هذا التحليل للقائمين على صياغة الدستور. إن الحق في حرية التعبير والمعلومات والحقوق المصاحبة لها هي حقوق أساسية كما يعترف به الدستور. إننا نقف جاهزين لتقديم أي مساعدة إضافية للقائمين على صياغة الدستور من أجل جعل نصوص الدستور متوافقة مع المعايير الدولية.

حول منظمة المادة 19

تسعى منظمة المادة 19 إلى مناصرة إيجاد معايير تقدمية حول حرية التعبير والحصول على المعلومات على المستوى الدولي وتنفيذ هذه المعايير في الأنظمة القانونية المحلية وقد قام البرنامج القانوني لدى منظمة المادة 19 بإعداد العديد من المطبوعات التي توضح هذه المعايير والتي تشير إلى القوانين الدولية والمقارنة وأفضل الممارسات في مجالات مثل قوانين التشهير والحصول على المعلومات والبث.

وبناءً على هذه المطبوعات والخبرة القانونية الشاملة لمنظمة المادة 19 ينشر البرنامج القانوني العديد من التحليلات القانونية كل سنة معلقاً على القوانين المقترحة وكذلك القوانين الحالية التي تؤثر على حق حرية التعبير ويقوم بإعداد تحليلات استرشادية ووثائق أخرى. وقد بدأ تنفيذ هذا النشاط منذ العام 1998م كوسيلة لدعم الجهود الإيجابية لإصلاح القوانين حول العالم ويؤدي تحليلنا القانوني عادة إلى تحسينات كبيرة في التشريعات المحلية المقترحة أو الحالية وتتوفر جميع تحليلاتنا على الموقع الإلكتروني http://www.article19.org/resources.php/legal/

إن هذا التحليل ممول بالكامل من هيئة التنمية الدولية السويدية (سيدا). لا تتبني سيدا بالضرورة الآراء المعبر عنها في هذه الوثيقة وتتحمل منظمة المادة 19 المسئولية كاملة عن محتويات هذه الوثيقة.

إذا ما رغبتم في مناقشة هذا الموجز الاسترشادي بشكل مستفيض أو إذا كان لديكم أي ملاحظات لتقديمها إلى البرنامج القانوني في منظمة المادة 19 بإمكانكم أن تكتبوا لنا عبر البريد الإلكتروني legal@article19.org.

لمعلومات أكثر حول هذا الموجز الإرشادي، يرجى الاتصال بالسيد أندرو سميث، المسئول القانوني لدى منظمة المادة 19 على عنوان andrew@article19.org أو هاتف رقم 2500 7324 20 44+. لمعلومات أكثر حول عمل منظمة المادة 19 في مصر، يرجى الاتصال بديفد دياز جوكسيك، مدير البرامج على عنوان diaz-jogeix@article19.org أو هاتف: 2500 7324 20 44+.