

نون - البلاغ رقم ٤١٢/١٩٩٠، أولي كيفينما ضد فنلندا

(الآراء التي انتهت اليها اللجنة في ٣١ آذار/مارس ١٩٩٤،
الدورة الخمسون)*

المقدم من: السيدة أولي كيفينما [يمثلها محام]

الضحية: صاحبة البلاغ

الدولة الطرف: فنلندا

تاريخ البلاغ: ٧ آذار/مارس ١٩٩٠

تاريخ القرار بشأن المقبولية: ٢٠ آذار/مارس ١٩٩٢

إن اللجنة المعنية بحقوق الانسان، المنشأة بموجب المادة ٢٨ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية،

وقد اجتمعت في ٣١ آذار/مارس ١٩٩٤ وبعد أن اختتمت نظرها في البلاغ رقم ٤١٢/١٩٩٠، المقدم إلى اللجنة المعنية بحقوق الانسان من السيدة أولي كيفينما بموجب البروتوكول الاختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية،

وبعد أن أخذت في الاعتبار جميع المعلومات الخطية التي أتاحتها لها صاحبة البلاغ ومحاميها والدولة الطرف،

تعتمد آراءها بموجب الفقرة ٤ من المادة ٥، من البروتوكول الاختياري،

١- مقدمة البلاغ هي السيدة أولي كيفينما، وهي مواطنة فنلندية وأمينة عامة لمنظمة الشباب الديمقراطي الاجتماعي. وهي تدعي أنها ضحية لانتهاك فنلندا للمادتين ١٥ و ١٩ وتبادلياً للمادة ٢١، من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ويمثلها محام.

* يرد نص رأي فردي مقدم من السيد كورت هرنديل كتذييل.

الوقائع

١-٢ في ٣ أيلول/سبتمبر ١٩٨٧، بمناسبة زيارة رئيس دولة أجنبي واجتماعه بالرئيس الفنلندي، قامت صاحبة البلاغ وقرابة ٢٥ عضواً من منظماتها، وسط جمهور أكبر تجمع قبالة قصر الرئاسة حيث كان يجتمع الزعيان، بتوزيع منشورات ورفع لافتة انتقادية لسجل رئيس الدولة الزائر فيما يتعلق بحقوق الانسان . وقد انتزعت الشرطة اللافتة على الفور وسألت عن الشخص المسؤول. فأعلنت صاحبة البلاغ أنها المسؤولة واتُّهمت بعد ذلك بانتهاك قانون الاجتماعات العامة بأن عقدت "اجتماعا عاما" دون إخطار مسبق.

٢-٢ ومنذ عام ١٩٢١ لم يُعدل قانون الاجتماعات العامة السابق الذكر، ولا بعد بدء نفاذ العهد الدولي. وينص الفرع ١٢ (١) من القانون على أن الدعوة إلى عقد اجتماع عام دون إخطار الشرطة قبل ست ساعات على الأقل من الاجتماع جريمة مستحقة للعقاب. ولا ينطبق شرط الإخطار المسبق إلا على الاجتماعات العامة في الأماكن المفتوحة (الفقرة ٣). ولا يكون الاجتماع عاماً إذا لم يتسن حضوره سوى بدعوات شخصية (الفقرة ١ (٢)). وتنص الفقرة ١ (١) على أن يكون الغرض من عقد "الاجتماع" مناقشة الشؤون العامة واتخاذ قرارات بشأنها. وتمتد الفقرة ١٠ نطاق اشتراط الإخطار المسبق إلى الموكب والمسيرات الاحتفالية.

٣-٢ ورغم أن صاحبة البلاغ قد احتجت بأنها لم تنظم اجتماعا عاما، بل اقتصرت على الإعراب عن نقدها لانتهاكات رئيس الدولة الزائر المزعومة لحقوق الانسان، رأت المحكمة البلدية، في ٢٧ كانون الثاني/يناير ١٩٨٨، أنها مذنبه بالتهمة وغرمتها ٤٣٨ ماركا. وكان من رأي المحكمة أنه كان يمكن تمييز المجموعة المكونة من ٢٥ شخصا من بين الجمهور، بواسطة سلوكها، ويمكن من ثم اعتبار ذلك اجتماعا عاما. ولم تلتفت لدفاع صاحبة البلاغ القائل إن إدانتها تمثل انتهاكا للعهد.

٤-٢ وأيدت محكمة الاستئناف، في ١٩ أيلول/سبتمبر ١٩٨٩، قرار المحكمة البلدية، واحتجت، في جملة أمور، بأن قانون الاجتماعات العامة ينطبق أيضا، "عند انعدام أحكام قانونية أخرى"، في حالة المظاهرات؛ وبأن بدء نفاذ العهد لم يلغ القانون المذكور أو يعدله؛ وأن العهد سمح بقيود على حرية التعبير والتجمع، محددة بنص القانون؛ وأن اشتراط الإخطار المسبق مبرر في هذه الحالة لأن "المظاهرة" تم تنظيمها ضد رئيس دولة زائر.

٥-٢ وفي ٢١ شباط/فبراير ١٩٩٠، رفضت المحكمة العليا الإذن بالطعن، دون مزيد من التعليل.

الشكوى

٣- تنكر صاحبة البلاغ أن ما حدث كان اجتماعا عاما بالمعنى الوارد في قانون الاجتماعات العامة. وتشخص الحادثة، بدلاً من ذلك، بأنها ممارسة لحقها في حرية التعبير، التي ينظمها في فنلندا قانون حرية الصحافة ولا تتطلب إخطاراً مسبقاً. وترى لذلك أن إدانتها انتهاك للمادة ١٩ من العهد. وتدعي أن الطريقة التي رأت بها المحكمة أن أفعالها تدخل في نطاق قانون الاجتماعات العامة تشكل حكماً بالقياس، ومن ثم

فهي لا تكفي لتبرير تقييد حقها في حرية التعبير على أساس أنه تقييد "محدد بنص القانون" في نطاق معنى الفقرة ٣ من المادة ١٩. وترى بالإضافة إلى ذلك أن تطبيق القانون على هذا النحو على ظروف الأحداث المعنية يوشك أن يكون انتهاكاً للمادة ١٥ من العهد (لا جريمة بدون نص، ولا عقوبة بدون نص). لأنه لا يوجد قانون يجرّم القيام بمظاهرة سياسية. وتحتج صاحبة البلاغ أيضاً بأنه حتى لو أمكن تفسير الحادث باعتباره ممارسة لحرية التجمع، فهي تظل بمنأى عن الالتزام بإخطار الشرطة، لأن المظاهرة لم تأخذ شكل اجتماع عام، ولا مسيرة عامة، على النحو المحدد في القانون المذكور.

ملاحظات الدولة الطرف بشأن المقبولية وتعليقات صاحبة البلاغ عليها

٤-١ برسالة مؤرخة ٢١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠، تسلّم الدولة الطرف بأنه قد تم استنفاد جميع سبل التظلم المحلية المتاحة فيما يتعلق بشكوى صاحبة البلاغ من إدانته.

٤-٢ وفيما يتعلق بمسألة ما إذا كان الحكم المعني من قانون الاجتماعات العامة ينطبق على حالة صاحبة البلاغ، تذكر الدولة الطرف أن هذه مسألة تتعلق بالأدلة. وتشير الدولة الطرف إلى أن صاحبة البلاغ لا تزعم أن الحكم المعني يتعارض مع العهد، بل أن تطبيقه المحدد في حالتها فحسب ينتهك العهد.

٥- وتكرر صاحبة البلاغ في تعليقاتها على رسالة الدولة الطرف أن أحكام الإدانة التي تعتمد على تطبيق القوانين الجنائية بأثر رجعي، فضلاً عن الأحكام المبنية على التطبيق القياسي للقانون الجنائي، تنتهك المادة ١٥ من العهد.

قرار اللجنة بشأن المقبولية

٦-١ نظرت اللجنة، أثناء دورتها الرابعة والأربعين، في مقبولية البلاغ. ولاحظت أنه تم استنفاد سبل الانتصاف المحلية وأن المسألة نفسها لا تجري دراستها في نطاق أي إجراء آخر للتحقيق الدولي أو التسوية الدولية.

٦-٢ وفي ٢٠ آذار/مارس ١٩٩٢، أعلنت اللجنة أن البلاغ مقبول من حيث أنه يمكن أن يشير مسائل في نطاق المواد ١٥ و١٩ و٢١ من العهد. وطلبت اللجنة، في قرارها، من الدولة الطرف أن توضح ما إذا كان هنالك أي تمييز بين الأشخاص الذين هلّوا لرئيس الدولة الزائر والذين احتجوا عليه، وبصفة خاصة، ما إذا كانت هناك أية مجموعات أو مجموعات فرعية أخرى ضمن الجمهور الأكبر، الذي كان يرحب برئيس الدولة الزائر، قد قامت أيضاً بتوزيع منشورات أو رفع لافتات، وما إذا كان أفرادها قد قدموا إخطارات مسبقة إلى الشرطة طبقاً لقانون الاجتماعات العامة، وما إذا كان قد أقيم عليهم الادعاء بالمثل، إن كانوا لم يفعلوا ذلك.

رسالة الدولة الطرف بشأن الجوانب الموضوعية وملاحظات صاحبة البلاغ عليها

١-٧ تشير الدولة الطرف، في رسالة مؤرخة ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢، إلى الأسئلة التي طرحتها عليها اللجنة وتذكر أنه في ٣ أيلول/سبتمبر ١٩٨٧ لم يكن هناك سوى تجمع صغير من الأشخاص أمام قصر الرئاسة؛ فقد كان هناك إلى جانب مجموعة صاحبة البلاغ، صحفيون وبعض المارة الفضوليين. وباستثناء صاحبة البلاغ وأصدقائها، لم تكن هناك مجموعة أو مجموعة فرعية أخرى يمكن وصف أفرادها بالمتظاهرين، الذين يوزعون منشورات أو يرفعون لافتات. ولم تتقدم أية مجموعة أخرى بإخطار مسبق إلى الشرطة عن عزمها على عقد اجتماع عام.

٢-٧ وتشير الدولة الطرف إلى أن المادة ١٩ من العهد تعطي لكل إنسان الحق في اعتناق آراء دون مضايقة والحق في حرية التعبير، ولكن بموجب الحكم الوارد في الفقرة ٣ يجوز إخضاع هذه الحقوق لبعض القيود على النحو المحدد بنص القانون اللازم لاحترام حقوق الآخرين وسمعتهم، أو لحماية الأمن الوطني أو النظام العام، أو الصحة العامة أو الآداب العامة. وتشير الدولة الطرف أيضاً إلى أن دستور فنلندا يحمي حرية كل مواطن في التحديث وحرية النشر، على أن ينظم القانون ممارسة هذه الحريات، طبقاً للدستور. وتذكر الدولة الطرف أنه وإن يكن نص الدستور يركز على حرية الصحافة فقد تم تفسيره لكي يشمل حرية التعبير بصفة عامة على نحو ما تحميها المادة ١٩ من العهد. وتشدد الدولة الطرف، في هذا السياق، على أن حرية التعبير لا تتوقف على واسطة التعبير أو على محتويات الرسالة التي يتم التعبير عنها بتلك الواسطة.

٣-٧ وتذكر الدولة الطرف أنه يجوز للسلطات تقييد الحق في حرية التعبير، طالما لا تؤثر القيود على جوهر هذا الحق. وفيما يتعلق بهذه الحالة، تحتج الدولة الطرف بأنه لم يجر تقييد حرية صاحبة البلاغ في التعبير، فقد سُمح لها بأن تعبر بحرية عن آرائها، وذلك مثلاً بتوزيع المنشورات، وأن الشرطة لم تمنع صاحبة البلاغ ومجموعتها من مواصلة أنشطتها، بعد أن تلقت معلومات عن منظمّة الاجتماع العام. وتنكر الدولة الطرف من ثم أن يكون قد تم تطبيق قانون الاجتماعات العامة بحكم القياس لتقييد حرية التعبير.

٤-٧ وفي هذا الصدد، تحتج الدولة الطرف بأن أية مظاهرة تنطوي بالضرورة على تعبير عن الرأي، وإنما ينبغي اعتبارها، بحكم طابعها المحدد، ممارسة للحق في التجمع السلمي. وتحتج الدولة الطرف في هذا الصدد بأن المادة ٢١ من العهد ينبغي أن تعتبر قانوناً خاصاً بالنسبة للمادة ١٩ ولذلك فإن التعبير عن الرأي في سياق مظاهرة ينبغي بحثه في إطار المادة ٢١، لا في إطار المادة ١٩ من العهد.

٥-٧ وتتفق الدولة الطرف مع صاحبة البلاغ على أن المبدأ الوارد في المادة ١٥ من العهد يحظر أيضاً تطبيق القانون بحكم القياس على نحو يضر بالشخص المتهم بجريمة. ولكنها تحتج بأن صاحبة البلاغ في هذه القضية لم تواجه الإدانة بسبب التعبير عن رأيها، وإنما لمجرد امتناعها عن توجيه إخطار مسبق بالمظاهرة، حسبما تقتضي المادة ٣ من قانون الاجتماعات العامة.

٦-٧ وفيما يتعلق بزعم صاحبة البلاغ بأنها ضحية لانتهاك المادة ٢١ من العهد، تشير الدولة الطرف الى أن المادة ٢١ تسمح بفرض قيود على ممارسة الحق في التجمع السلمي. وفي فنلندا، يضمن قانون الاجتماعات العامة الحق في التجمع سلميا في الأماكن العامة، في حين يضمن النظام والسلامة العاميين ويمنع إساءة استخدام الحق في التجمع. وبموجب هذا القانون، يفهم التجمع السلمي بأنه اجتماع أكثر من شخص واحد لغرض قانوني في مكان عام يمكن أن يلتحق به أشخاص آخرون غير المدعويين اليه. وتذكر الدولة الطرف، أنه طبقا للتفسير المستقر للقانون، ينطبق هذا القانون أيضا على المظاهرات المنظمة في شكل اجتماعات عامة أو مواكب في الشوارع. وتشترط المادة ٣ من القانون الإخطار المسبق للشرطة، قبل ست ساعات على الأقل من بدء أي اجتماع عام يعقد في العراق في مكان عام. وينبغي أن يتضمن الإخطار معلومات عن موعد ومكان الاجتماع وكذلك عن منظّمه. وتنص الفقرة ١ من المادة ١٢ من القانون على أن الدعوة الى اجتماع عام دون إخطار مسبق الى الشرطة جريمة معاقب عليها. وتشدد الدولة الطرف على أن القانون لا ينطبق على التظاهر السلمي من شخص واحد بمفرده.

٧-٧ وتشرح الدولة الطرف أن أحكام القانون ظلت تفسر بصفة عامة على أنها تنطبق أيضا على الاجتماعات العامة التي تأخذ شكل مظاهرات. وفي هذا الصدد تشير الدولة الطرف الى قرارات أمين المظالم البرلماني، التي ينبغي بموجبها توجيه إخطار مسبق الى الشرطة إذا ما تم تنظيم المظاهرة في العراق في مكان عام وإذا ما شارك فيها أشخاص آخرون خلاف من وجهت اليهم دعوة شخصية. وتذكر الدولة الطرف أن اشتراط الإخطار المسبق يمكن الشرطة من اتخاذ التدابير اللازمة لإتاحة عقد الاجتماع، وذلك مثلا عن طريق تنظيم حركة المرور، وتوفير حماية اضافية للجماعة لدى ممارستها للحق في حرية التجمع. وفي هذا السياق، ترى الدولة الطرف أنه عندما ينطوي الأمر على وجود رئيس دولة أجنبية، يكون من الأهمية القصوى بمكان إخطار الشرطة بالحدث مسبقا.

٨-٧ وتحتج الدولة الطرف بأن الحق في التجمع السلمي لا يقيد اشتراط إخطار الشرطة مسبقا. وتشير، في هذا الصدد، الى السوابق القضائية التي استنتتها المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. وتشدد الدولة الطرف على أن الإخطار المسبق ضروري لضمان سلمية الاجتماع العام.

٩-٧ وفيما يتعلق بالظروف المحددة لهذه القضية، ترى الدولة الطرف أن السلوك الفعلي لصاحبة البلاغ وأصدقائها هو بمثابة عقد اجتماع عام في نطاق معنى المادة ١ من قانون الاجتماعات العامة. وفي هذا السياق، تذكر الدولة الطرف أن كلمة "مظاهرة" وإن لم ترد صراحة في قانون الاجتماعات العامة لا تعني أن المظاهرات تخرج عن نطاق تطبيق القانون. وفي هذا الصدد، تشير الدولة الطرف الى المبادئ العامة للتفسير القانوني. وعلاوة على ذلك، فهي تلاحظ أن المادة ٢١ من العهد لا تشير أيضا بصفة محددة الى "المظاهرات" كوسيلة للتجمع. وأخيرا، تحتج الدولة الطرف بأن اشتراط الإخطار المسبق يتسق مع الجملة الثانية من المادة ٢١. وتذكر الدولة الطرف، في هذا السياق، أن الاشتراط منصوص عليه في القانون، وأنه ضروري في مجتمع ديمقراطي لأجل أغراض شرعية، لا سيما لصالح النظام العام.

٨-١ وتتحدى صاحبة البلاغ، برسالة مؤرخة ٢٨ نيسان/أبريل ١٩٩٣، وصف الدولة الطرف للوقائع وتحيل الى سجلات المحكمة المتعلقة بقضيتها. وبناءً على هذه السجلات، فقد شهد شهود بأنه كان هناك قرابة ١٠٠ شخص في الميدان، من بينهم أشخاص كانوا يرحبون برئيس الدولة الأجنبي ويلوحون بأعلام صغيرة؛ ولم تتخذ الشرطة أي إجراء ضدهم، ولكن الشرطة انتزعت اللافتة التي رفعتها صاحبة البلاغ وأصداؤها. وبناءً على قول صاحبة البلاغ فإن ذلك يدل على أن الشرطة تدخلت في مظاهرتها مع أصدقائها بسبب مضمون رأي معبّر عنه، انتهاكا للمادة ١٩ من العهد.

٨-٢ كما تتحدى صاحبة البلاغ زعم الدولة الطرف بأن الشرطة لم تمنع صاحبة البلاغ ومجموعتها من التعبير عن رأيهم. وهي تشدد على أن دخول رئيس الدولة الأجنبي الى القصر الرئاسي كان حدثا موقوتا، وأن التدابير التي اتخذتها الشرطة (بإزالة اللافتة فور رفعها واستجواب صاحبة البلاغ) قد حدثت بصورة مثيرة من إمكانيات صاحبة البلاغ في التعبير عن رأيها بصورة فعالة.

٨-٣ وفيما يتعلق بالانتهاك المزعوم للمادة ١٥ من العهد، تشير صاحبة البلاغ الى رسائلها السابقة وترى أن تطبيق قانون الاجتماعات العامة بحكم القياس على أي مظاهرة من قبيل المظاهرة التي نظمتها صاحبة البلاغ هو انتهاك للمادة ١٥ من العهد. وتذكر، في هذا السياق، أن احتجاج الدولة الطرف بعدم وجود إشارة أيضا في المادة ٢١ من العهد الى المظاهرات غير ذي صلة، لأن المادة ١٥ وحدها هي التي تمنع التفسير بحكم القياس على نحو يضر بالمتهم في دعاوى جنائية.

٨-٤ وتطعن صاحبة البلاغ في زعم الدولة الطرف بأنه كان من المحتم أن يتضح لصاحبة البلاغ أنها ملزمة بإخطار الشرطة بالمظاهرة. وتحتج صاحبة البلاغ بأن هذا لم يستقر بصورة جازمة إلا بقرار المحكمة في قضيتها، وأن التفسير العام الذي تشير اليه الدولة الطرف لا يكفي كأساس لإدانتها. وتذكر صاحبة البلاغ في النهاية أن وصف الاجتماع العام، في نطاق معنى المادة ١ من القانون، الذي استخدمته الدولة الطرف عام بشكل غير مقبول ومن شأنه أن يشمل تقريبا أية مناقشة تجري في الطريق بين ثلاثة أشخاص على الأقل.

٨-٥ وفي الختام، تقول صاحبة البلاغ إنها لا تجادل في أن وضع قيود على ممارسة الحق في التجمع السلمي يمكن أن يكون مبررا، وفي أن الإخطار المسبق بالاجتماعات العامة شكل مشروع لمثل هذه القيود. ولكن صاحبة البلاغ تطعن في التطبيق المحدد لقانون الاجتماعات العامة في حالتها. وترى أن هذا التشريع المبهم الغامض الذي عفا عليه الدهر قد استخدم كأساس قانوني لتدخل الشرطة في اهتمامها بالتعبير عن رأيها في حالة حقوق الإنسان في بلد رئيس الدولة الزائر. وهي تزعم أن هذا التدخل لم يكن متمشيا مع القانون ولا ضروريا في مجتمع ديمقراطي في نطاق معنى المادة ٢١ من العهد. وجرى التشديد مرة أخرى، في هذا الصدد، على أن الشرطة قد أخلّت، بانتزاعها للافتة، بأدب أسلوب لتعبير صاحبة البلاغ عن رأيها.

المسائل والاجراءات المعروضة على اللجنة

١-٩ نظرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في هذا البلاغ على ضوء جميع المعلومات التي أُتيحت لها من الأطراف، على النحو المنصوص عليه في الفقرة ١ من المادة ٥ من البروتوكول الاختياري.

٢-٩ وترى اللجنة أن اشتراط إخطار الشرطة بأية مظاهرة معترمة في مكان عام قبل بدئها بست ساعات يمكن أن يكون متسقا مع القيود المباحة المنصوص عليها في المادة ٢١ من العهد. ومن الواضح في الظروف الخاصة لهذه الحالة المحددة، بناءً على المعلومات المقدمة من الأطراف، أن تجمع عدة أفراد في موقع احتفالات الترحيب برئيس دولة أجنبي أثناء زيارة رسمية، أعلنت عنها سلفا سلطات الدولة الطرف، لا يمكن اعتباره مظاهرة. وفيما يتعلق بادعاء الدولة الطرف بأن عرض لافتة يحوّل وجود الأفراد الى مظاهرة، تلاحظ اللجنة أن أية قيود على الحق في التجمع ينبغي أن تدخل في نطاق الأحكام التقييدية الواردة في المادة ٢١. واشتراط الإخطار المسبق عن المظاهرة يكون عادة لأسباب تتعلق بالأمن الوطني أو السلامة العامة أو بالنظام العام، أو حماية الصحة أو الأخلاق العامة، أو حماية حقوق الآخرين وحررياتهم. وبناءً عليه، فإن تطبيق التشريع الفنلندي المتعلق بالمظاهرات على مثل هذا التجمع لا يمكن اعتباره تطبيقا لقيود مباح بموجب المادة ٢١ من العهد.

٣-٩ ويشكل حق أي فرد في التعبير عن آرائه السياسية، بما في ذلك بالطبع آراؤه بصدد حقوق الإنسان، جزءاً من حرية التعبير التي تضمنها المادة ١٩ من العهد. وفي هذه الحالة الخاصة، فقد مارست صاحبة البلاغ حقها برفع لافتة. وصحيح أن المادة ١٩ تأذن بفرض قيود محددة بنص القانون على حرية التعبير في بعض الظروف. ولكن في هذه الحالة المحددة، لم تشر الدولة الطرف الى قانون يسمح بتقييد هذه الحرية ولم تثبت كيف كان القيد الذي فرض على السيدة كينينما ضروريا لحماية الضرورات الوطنية المشروعة المبينة في الفقرة ٢(أ) و(ب) من المادة ١٩ من العهد.

٤-٩ وتلاحظ اللجنة أنه وإن تكن قد أُثيرت دعاوى تتعلق بالمادة ١٥، إلا أن هذه القضية لا تثير مسائل في نطاق هذا الحكم.

١٠- ومن رأي لجنة حقوق الإنسان، وهي تتصرف في إطار الفقرة ٤ من المادة ٥ من البروتوكول الاختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، أن الوقائع المعروضة عليها تكشف عن وقوع انتهاك للمادتين ١٩ و ٢١ من العهد.

١١- وطبقا للمادة ٢ من العهد، فإن الدولة الطرف ملزمة بأن تتيح للسيدة أولي كينينما سبيلا ملائما للانتصاف وبأن تعتمد من التدابير ما قد يكون ضروريا لضمان عدم وقوع انتهاكات مماثلة مستقبلا.

١٢- وترغب اللجنة في الحصول على معلومات، في غضون ٩٠ يوما، عن أية تدابير مناسبة تتخذها الدولة الطرف فيما يتعلق برأي اللجنة.

[اعتمد بالاسبانية والانكليزية والفرنسية على أن يكون النص الانكليزي هو الأصل.]

تذييل

رأي فردي (مخالف) قدمه السيد كورت هيرندل عملا بالفقرة ٣ من المادة
٩٤ من النظام الداخلي للجنة المعنية بحقوق الإنسان، بشأن آراء اللجنة
المتعلقة بالبلاغ ٤١٢/١٩٩٠

(أولي كيزينما ضد فنلندا)

١- في حين أنني قد وافقت (وأوافق) على قرار اللجنة المؤرخ ٢٠ آذار/مارس ١٩٩٢ بإعلان قبول هذا البلاغ على أساس أن الوقائع الواردة يمكن أن تثير قضايا في نطاق المواد ١٥ و ١٩ و ٢١ من العهد، لا يسعني مع الأسف أن أوافق على قرار اللجنة الموضوعي القاضي بأن فنلندا قد انتهكت في هذه الحالة المادتين ١٩ و ٢١. والسبب في ذلك هو أنني لا أشاطر اللجنة تقييمها القانوني للوقائع.

ألف - مسألة احتمال انتهاك المادة ٢١

١-٢ إن رأي اللجنة القائل بأن تطبيق قانون ١٩٠٧ بشأن الاجتماعات العامة (المسمى أدناه قانون ١٩٠٧) على صاحبة البلاغ - وفرض غرامة عليها في نهاية المطاف طبقا للفقرة ١٢ من ذلك القانون - قد انتهكا المادة ٢١ من العهد، يعتمد على تقدير خاطئ للوقائع، بل وعلى رأي خاطئ بصدده ما يشكل "تجمعا سلميا" بالمعنى الوارد في المادة ٢١.

٢-٢ وتلاحظ اللجنة، عن حق، في الجملة الأولى من الفقرة ٩-٢ من رأيها أن "اشتراط إخطار الشرطة بأية مظاهرة معترمة في مكان عام قبل بدئها بست ساعات يمكن أن يكون متسقا مع القيود المباحة المنصوص عليها في المادة ٢١ من العهد". ومن الواضح أن مجرد الاشتراط، على النحو الوارد في قانون ١٩٠٧، بإخطار السلطات بوقوع اجتماع عام قبل عدة ساعات من بدئه، يتمشى مع المادة ٢١ من العهد التي تنص على إمكان فرض قيود مشروعة على ممارسة الحق في التجمع السلمي "طبقا للقانون وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن الوطني أو السلامة العامة أو النظام العام، أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم". ومن المؤكد أن قانون ١٩٠٧ يدخل في هذا النطاق. وبالمناسبة، فإن صاحبة البلاغ نفسها تقر بذلك، إذ تؤكد أنها لا تنازع في أن فرض قيود على ممارسة الحق في التجمع السلمي يمكن أن يكون مبررا، وأن الإخطار المسبق بالاجتماعات العامة شكل مشروع لمثل هذه القيود (انظر الفقرة ٨-٥ من الرأي). وهي تذكر صراحة في رسالتها الأخيرة أنها لا تطعن أيضا في سلامة قانون ١٩٠٧ بصورة مجردة.

٣-٢ وهكذا، فإن المسألة القانونية تتركز في السؤال عما إذا كانت أفعال صاحبة البلاغ - ألا وهي أنها "وقرابة ٢٥ عضوا في منظماتها، قد تجمعوا.....، وسط جمهور كبير، ووزعوا منشورات ورفعوا لافتة" (انظر

الفقرة ١-٢ من الرأي) - ينبغي أو لا ينبغي وصفها بأنها "اجتماع عام" بالمعنى المنصوص عليه في قانون ١٩٠٧، أو وصفها في هذا الصدد بأنها "تجمع سلمي" بالمعنى الوارد في المادة ٢١ من العهد.

٤-٢ وفي هذا الصدد تلاحظ اللجنة في الفقرة ٩-٢ (الجملة الثانية) من رأيها أن "من الواضح بناء على المعلومات المقدمة من الأطراف أن تجمع عدة أفراد في موقع احتفالات الترحيب برئيس دولة أجنبي أثناء زيارة رسمية، أعلنت عنها سلفا سلطات الدولة الطرف، لا يمكن اعتباره مظهرة". ولا يسعني مع شديد الأسف، أن أقتنع بهذا التعليل.

٥-٢ ولا تنازع صاحبة البلاغ في أنها قد توجهت هي ومجموعة من الأشخاص من منظمتها، ممن استدعتهم، الى قصر الرئاسة للقيام، صراحة، بتوزيع منشورات ورفع لافتة ومن ثم لكي يستنكروا علنا وجود رئيس دولة أجنبي في فنلندا كانوا ينتقدون سجله فيما يتعلق بحقوق الإنسان. وإذا لم يكن ذلك يشكل مظهرة، بل وتجمعا عاما في نطاق معنى المادة ٢١ من العهد، فماذا تراه غير ذلك يمكن أن يشكل "تجمعا سلميا" بذلك المعنى، ومن ثم "اجتماعا عاما" بمعنى قانون ١٩٠٧؟

٦-٢ ويقول مانفريد نواك في تعليقه على المادة ٢١ من العهد ما يلي:

"لا يوجد في العهد تعريف بل افتراض لمصطلح 'تجمع' ('réunion'). وبناءً عليه، يجب تفسيره طبقا للمعنى المتعارف عليه المقبول بصفة عامة في الأنظمة القانونية الوطنية، مع مراعاة الهدف والغرض من هذا الحق التقليدي من حقوق الإنسان. ولا ريب في أن كل تجمع للأفراد يتطلب حماية خاصة. والأحرى، أن حماية حرية التجمع لا تمنح سوى للتجمعات المتعمدة والمؤقتة لعدة أشخاص من أجل غرض محدد".

٧-٢ وهذه بالضبط هي حالة تظاهر صاحبة البلاغ أمام قصر الرئاسة. والعنصر الحاسم لتحديد أي "تجمع" - في مقابل أي التقاء عرضي من نوع ما (مثل وجود أشخاص ينتظرون حافلة، أو يستمعون الى فرقة موسيقية أو ما الى ذلك) - هو بوضوح نية الأفراد المتجمعين وغرضهم. ولا مجال لصاحبة البلاغ للإدعاء بأنها هي (ومجموعتها) كانوا يقضون عرضا شأن بقية الحشد الذي اجتذبه كما يبدو ظهور رئيس دولة أجنبي يزور رئيس جمهورية فنلندا. فمن المسلم به أنها هي ومجموعتها قد انضموا للتجمع للقيام بتظاهر سياسي. وكان ذلك هو الغرض الوحيد لوجودهم أمام قصر الرئاسة. ومن هنا، فقد قالت الدولة الطرف عن حق بأن تلك كانت مظهرة "من حيث المفهوم".

٨-٢ كما أنني لا أستطيع أن أتابع حجة اللجنة الواردة في الفقرة ٩-٢ (في الجملتين الرابعة والخامسة) حيث تَبذَل محاولة لإيجاد رابطة بين الغرض (ومن ثم المشروعية) من التشريع التقييدي بصفته تلك وتطبيقه في حالة محددة. فهناك، على الأقل، تناقض بين القول بأن "اشتراط الإخطار المسبق عن مظهرة يكون عادة لأسباب تتعلق بالأمن الوطني الى آخره..." والقول بعد ذلك "وبناء عليه، فإن تطبيق التشريع

الفنلندي المتعلق بالمظاهرات على مثل هذا التجمع لا يمكن اعتباره تطبيقاً لقيود مباح بموجب المادة ٢١ من العهد".

٩-٢ فإذا ما كان التشريع التقييدي بصفته تلك - وهو في هذه الحالة قانون ١٩٠٧ المتعلق بالاجتماعات العامة - يعتبر ضمن الحدود الواردة في المادة ٢١ (وهي حقيقة لم تنازع فيها صاحبة البلاغ وسلمت بها اللجنة) فمن الواضح أنه يجب تطبيق القانون المعني بطريقة موحدة على جميع الحالات التي تدخل في نطاقه. وبعبارة أخرى: فإذا ما كان قانون ١٩٠٧ والالتزام الوارد فيه بالإخطار عن أي "اجتماع عام" قبل بدئه، قيدياً سليماً على ممارسة الحق في التجمع، مباحاً بموجب المادة ٢١ من العهد، فلا يمكن اعتبار تطبيقه الرسمي إنتهاكاً للعهد، أي كانت الأسباب الحقيقية (القائمة في ذهن السلطات) لطلب الإخطار.

١٠-٢ وعلى ذلك، فإن السلطات الفنلندية لم تنتهك المادة ٢١ من العهد بإصرارها على أن توجه صاحبة البلاغ إخطاراً ملائماً الى السلطات قبل مظاهرتها أمام قصر الرئاسة وفرض غرامة عليها بعد ذلك لعدم تقديمها مثل هذا الإخطار. وبعبارة موضوعية، فقد كان من اليسير على صاحبة البلاغ أن تمثل لطلب الإخطار ببساطة. وهي لم تقدم أي سبب لعدم إقدامها على ذلك، سوى إحتجاجها الرجعي الأثر بأنها لم تكن مطالبة بتقديم إخطار لأن عملها لا يقع في نطاق قانون ١٩٠٧. ويبدو أنها قد اختارت عامدة إغفال أحكام القانون، ومن ثم فقد كان عليها أن تتحمل النتائج، أي فرض الغرامة.

باء - مسألة احتمال إنتهاك المادة ١٩

١-٣ تشدد اللجنة في الفقرة ٩-٣ من رأيها على أن صاحبة البلاغ قد مارست الحق في حرية التعبير برفع لائحة. وبما أن الشرطة قد انتزعت اللائحة فإن اللجنة تستنتج أن هذا كان إنتهاكاً للمادة ١٩.

٢-٣ ومن المؤكد أن على المرء أن يضع انتزاع اللائحة في سياق الحدث بأكمله: أي "تظاهر" صاحبة البلاغ ومجموعتها. فهم يوزعون منشورات ويلوحون باللائحة. والشرطة تتدخل بغية تحديد هوية الشخص القائد للمظاهرة (أي "الداعي الى عقد" اجتماع عام بموجب قانون ١٩٠٧). والشرطة "تنتزع" اللائحة (انظر الفقرة ١-٢ من رأي اللجنة). على أنه يُسَمَّح باستمرار المظاهرة. وتستمر صاحبة البلاغ نفسها ومجموعتها في توزيع منشوراتهم والإعراب علناً كما يُفترض عن رأيهم في رئيس الدولة الزائر. ولا يوجد تدخل آخر من الشرطة. ومن ثم، فإن "انتزاع" اللائحة هي الواقعة الوحيدة التي ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار فيما يتعلق باحتمال إنتهاك المادة ١٩.

٣-٣ وقد آثرت اللجنة طريقة بالغة البساطة في النظر الى المسألة: أي انتزاع لائحة ومن ثم فإنك تنتهك بالضرورة الحق في حرية التعبير. ولا يأخذ هذا الرأي في الاعتبار العلاقة الحميمة، المعقدة الى حد ما، بين المادتين ١٩ و ٢١ بل وبالمناسبة المادة ١٨ أيضاً من العهد.

٤-٣ ويبدو أن الحق في التجمع السلمي وجه واحد لحق أعم في حرية التعبير. وفي هذا الصدد، يذكر ب. همفري في تحليله "للحقوق السياسية والحقوق المتصلة بها" ما يلي: "من الصعب أن تكون هناك حرية للتجمع بأي معنى حقيقي دون توافر حرية التعبير؛ والواقع أن التجمع هو شكل من التعبير" (ب).

٥-٣ وبناءً عليه، فإذا كانت هناك في أية دولة طرف قواعد قانونية سارية بصدد الحق في التجمع تتطابق مع المادة ٢١ من العهد، بما في ذلك القيود المباحة على ذلك الحق بموجب هذه المادة، ينطبق ذلك التشريع على أي اجتماع عام أو أي تجمع سلمي بدلا من التشريع المتعلق بممارسة حرية التعبير. وبهذا المعنى، فإن ملاحظة حكومة فنلندا القائلة بأنه ينبغي النظر إلى المادة ٢١ باعتبارها قانونا خاصا بالنسبة إلى المادة ١٩ (انظر الفقرة ٧-٤ من رأي اللجنة) هي ملاحظة صحيحة. وأود في هذا الصدد الإشارة إلى مقطع وثيق الصلة من رسالة الحكومة ينص على ما يلي: "..... وهذا يعني أنه ينبغي، في أية حالة، اعتبار المادة ١٩ قانونا عاما بالنسبة إلى المادة ٢١ (القانون الخاص). مما ينبغي الحاجة إلى إجراء بحث خاص بموجب المادة المذكورة أولا". ومن المؤسف أن اللجنة لم تتصد، في رأيها، لهذه المشكلة القانونية بل اكتفت ببيان مفرط في التبسيط إلى حد ما وهو أن الحكومة، بمجرد إزالتها للآفة، قد انتهكت حق صاحبة البلاغ في حرية التعبير. فهل كانت اللجنة ستصر على وجود إنتهاك للمادة ١٩ ما لم تجد إنتهاكا للمادة ٢١؟ هناك شك.

جيم - مسألة احتمال إنتهاك المادة ١٥

١-٤ على الرغم من أن اللجنة، في قرارها بإجازة القبول في ٢٠ آذار/مارس ١٩٩٢، احتفظت بوضوح بالمادة ١٥ بين المواد التي ربما تكون قد انتهكتها حكومة فنلندا، فقد امتنعت تماما في رأيها النهائي عن التصدي لمسألة المادة ١٥. ومما يجعل هذا مشيرا للدهشة على نحو أكبر أن صاحبة البلاغ في جميع مذكراتها، بما في ذلك تعليقها الأخير، قد شددت المرة تلو المرة على أن قيام محكمة هلسنكي البلدية بتفريمها (على أساس الفقرة ١٢ من قانون ١٩٠٧) يوشك أن يكون تطبيقا رجعي الأثر، بحكم القياس، لقانون جنائي. وفي حين أنه يمكن اعتبار هذه الحجة بارعة في ظاهرها، فإن الوقائع تدحضها.

٢-٤ ذلك أن إدانة صاحبة البلاغ لم تكن لأنها عبرت عن آراء سياسية بطريقة محددة وإنما لمجرد إغفال لا نزاع فيه "في القيام بإخطار مسبق مطلوب بموجب الفرع ٣ من قانون الاجتماعات العامة لترتيبها لإجتماع معين من نوع ما، هو في حالتها مظهرة" (كما ذكرت الدولة الطرف). وحتى مع افتراض أن تطبيق قانون ١٩٠٧ على أفعال صاحبة البلاغ كان تطبيقا خاطئا، يجوز، بالتالي، أن يكون قد أخل بحقوق صاحبة البلاغ بموجب المادة ٢١ من العهد، فلا يمكن بالتأكيد وصف إدانتها على أساس القانون نفسه بأنه تطبيق "رجعي الأثر" لقانون جنائي، وهو ما تحظره المادة ١٥ (لا جريمة ولا عقوبة بدون نص). وربما تكون اللجنة قد رأت أن الحجة شديدة التكلفة وغير معقولة إلى حد بعيد. وعلى أية حال، فقد كان ينبغي للجنة أن تدرج في رأيها النهائي بيانا يضيف أن فنلندا لم تنتهك المادة ١٥ في هذه الحالة.

[حُرر بالأسبانية والانكليزية والفرنسية، على أن يكون النص الانكليزي هو الأصل.]

الحواشي

Manfred Nowak, U.N.Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, Kehl- (أ)
.Strasbourg-Arlington, Engel Publisher 1993, p 373

John P. Humphrey, "Political and Related Rights, in: Human Rights in International Law, Legal (ب)
.and Policy Issues" Theodor Meron ed., Oxford Clarendon Press, 1984, Vol.I, P. 188