الأمم المتحدة

A/HRC/50/23

الجمعية العامة

Distr.: General
10 May 2022
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان

الدورة الخمسون

13 حزيران/يونيه – 8 تموز/يوليه 2022

البند 3 من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

الحصول على الموارد

تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع الســـلمي والحق في حرية تكوين جمعيات، كليمون نيالتسوسي فولي*

موجز

يتناول المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع الســـلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، كليمون نيالتسوسي فولي، في هذا التقرير المقدم وفقاً لقرار مجلس حقوق الإنسان 12/41، الاتجاهات والتطورات والتحديات التي تهدد حصـــول المجتمع المدني على الموارد المالية، بما في ذلك القوانين والســـياســـات والممارســـات التي تعوقه في ذلك. وتحمي حرية تكوين الجمعيات حق منظمات المجتمع المدني في الحصول على التمويل اللازم للاضطلاع بعملها. وحصول الجمعيات على التمويل أمر ضروري ليس فقط لوجود الجمعية نفسها، بل أيضاً لإعمال حقوق الإنسان الأخرى، ولتحقيق خطة التنمية المستدامة لعام 2030، ولخطط الصمود في وجه جائحة كوفيد-19 والتعافي منها. واستناداً إلى القانون الدولي وإسهامات الدول والمجتمع المدني، يقدم المقرر الخاص توصيات إلى الدول وغيرها من أصحاب المصلحة الرئيسيين لكي يحترموا ويضمنوا على نحو أفضل حق الجمعيات في التماس الموارد المالية وتلقيها واستخدامها.

* اتُّفق على نشر هذا التقرير بعد تاريخ النشر المعتاد لظروف خارجة عن إرادة الجهة التي قدمته.

الرجاء إعادة الاستعمال

المحتويات

الصفحة

أولاً – مقدمة 3

ثانياً – الأنشطة 3

ألف – الزيارات القُطرية 3

باء – الرسائل 3

جيم – المشاركة في أحداث مختلفة 4

ثالثاً – الحصول على التمويل 5

ألف – الأساس القانوني 5

باء – التزامات الدول 7

رابعاً – أهميته لتحقيق التنمية المستدامة والتصدي لجائحة كوفيد-19 والتعافي منها 8

خامساً – الاتجاهات والتطورات والتحديات التي تؤثر في حصول منظمات المجتمع المدني على التمويل 9

ألف – إعاقة الحصول على التمويل الأجنبي 9

باء – مكافحة تمويل الإرهاب 14

جيم – القيود الأخرى التي تفرضها الدول 18

دال – ممارسات الجهات المانحة المثيرةُ للقلق 19

سادساً – الأثر 21

سابعاً – الممارسات الواعدة 23

ثامناً – الاستنتاج والتوصيات 23

أولاً- مقدمة

1- يقدم المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، كليمون نيالتسوسي فولي، هذا التقرير إلى مجلس حقوق الإنسان وفقاً لقرار المجلس 12/41.

2- ويسعى المقرر الخاص، في هذا التقرير الذي يستند إلى تقرير سابق في إطار الولاية نفسها[1]، إلى تعميق فهم التحديات التي تواجه منظمات المجتمع المدني في الحصول على الموارد المالية[2]، ولا سيما التمويل الأجنبي، وأثرها، ويقدم في الوقت ذاته توصيات إلى الدول وغيرها من أصحاب المصلحة الرئيسيين لكي يحترموا ويضمنوا على نحو أفضل حق الجمعيات في التماس الموارد المالية وتلقيها واستخدامها. وترفق بالتقرير أيضاً مجموعة من المبادئ التوجيهية التي تعرض كذلك توصيات للدول وغيرها من أصحاب المصلحة لتعزيز حق منظمات المجتمع المدني في التماس الموارد المالية وتلقيها واستخدامها[3].

3- ولدى إعداد التقرير ومبادئه التوجيهية، عقد المقرر الخاص عدة مشاورات عبر الإنترنت مع منظمات المجتمع المدني والمنظمات المانحة من جميع أنحاء العالم. وأجرى أيضاً مناقشات مع الدول. وأرسل استبيانا وتلقى ردوداً[4] من 14 دولة و67 منظمة من منظمات المجتمع المدني ومؤسستين وطنيتين لحقوق الإنسان وثلاث منظمات دولية. وعقد أيضاً مشاورات إقليمية بحضور الأشخاص مع المجتمع المدني في كامبالا (27 شباط/فبراير 2022) وفي مكسيكو (10 آذار/مارس 2022). ويعرب المقرر الخاص عن شكره لكل من أسهم في إعداد هذا التقرير.

ثانياً- الأنشطة

ألف- الزيارات القُطرية

4- أجرى المقرر الخاص زيارة قطرية من 6 إلى 16 كانون الأول/ديسمبر 2021 إلى النيجر[5]، ومن 28 آذار/مارس إلى 8 نيسان/أبريل 2022 إلى البرازيل[6]. ويشكر الحكومتين على تعاونهما قبل الزيارتين وأثناءهما. ويشكر كذلك جميع الدول الأعضاء التي وجهت إليه دعوات، ويأمل في تلبية هذه الدعوات في المستقبل القريب.

باء- الرسائل

5- أرسل المقرر الخاص ما مجموعه 181 رسالة إلى الدول في الفترة من 15 نيسان/أبريل 2021 إلى 15 نيسان/أبريل 2022. وترِد ملاحظاته على هذه الرسائل وعلى الردود الواردة عليها في إضافة لهذا التقرير[7].

(1) A/HRC/23/39.

(2) المرجع نفسه، الفقرتان 10 و11. تفهم ولاية المقرر الخاص "الموارد المالية" باعتبارها تشمل التحويلات النقدية والهبات العينية وغيرها من أشكال المساعدة المالية التي يوفرها الأشخاص الطبيعيون والأشخاص الاعتباريون، المحليون منهم أو الأجانب أو الدوليون، بمن فيهم الأفراد والجمعيات (سواء كانت مسجلةً أم غير مسجلة) والمؤسسات والحكومات والشركات والمنظمات الدولية.

(3) ستتاح المبادئ التوجيهية في إضافة إلى هذه الوثيقة.

(4) انظر https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/call-inputs-mandate-special-rapporteur-rights-freedom-peaceful-assembly-and.

(5) سيتاح التقرير في إضافة إلى هذه الوثيقة.

(6) سيُقدم التقرير إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته 53.

(7) A/HRC/50/23/Add.1.

جيم- المشاركة في أحداث مختلفة

6- في الفترة من 15 نيسان/أبريل 2021 إلى 15 نيسان/أبريل 2022، شارك المقرر الخاص في العديد من الأحداث، بما في ذلك:

(أ) حلقة دراسية شبكية بشأن التقاضي الاستراتيجي لحماية الحيز المدني في غرب أفريقيا، نظمها اتحاد المحامين الأفارقة ومعهد حقوق الإنسان والتنمية في أفريقيا وشبكة مؤسسات المعونة القضائية الجامعية ومركز روبرت ف. كينيدي لحقوق الإنسان (5 تشرين الأول/أكتوبر 2021)؛

(ب) اجتماع مائدة مستديرة مع البرلمانيين الغانيين ورئيس لجنة حقوق الإنسان في برلمان أوغندا تناول حقوق الإنسان ودور البرلمانيين، ونظمته شبكة برلمانيون من أجل التحرك العالمي (13 تشرين الأول/أكتوبر 2021)؛

(ج) مؤتمر قمة العمل لمجموعة العشرين، الذي عُقد في إطار جلسة بشأن تعزيز تعددية الأطراف لدعم الديمقراطية وحقوق الإنسان، ونظمته منظمة العمل الدولية واستضافته إيطاليا؛

(د) جلسة عبر الإنترنت بعنوان "استدامة السلام وحقوق الإنسان: تحقيق الفعالية على الصعيد القطري من خلال إشراك الإجراءات الخاصة للأمم المتحدة"، نظمتها خلال أسبوع جنيف للسلام مؤسسة داغ همرشولد والتحالف الدولي لبناء السلام ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان ومكتب دعم بناء السلام ومكتب كويكر لدى الأمم المتحدة (2 تشرين الثاني/نوفمبر 2021)؛

(هـ) الحوار العالمي الافتراضي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن استراتيجيات تعزيز الحيز المدني وإشراك المجتمع المدني في التصدي لفيروس نقص المناعة البشرية (3 تشرين الثاني/نوفمبر 2021)؛

(و) الحدثان الجانبيان لمؤتمر الأمم المتحدة بشأن تغير المناخ، حيث تناول أحدهما وصول الأطفال إلى العدالة البيئية، ونظمه مفوض الأطفال والشباب في اسكتلندا (4 تشرين الثاني/نوفمبر 2021)، وتناول الآخر المشاركة العامة وحل أزمة المناخ معاً، ونظمته وزارة البيئة والتخطيط العمراني في مقدونيا الشمالية والمركز الأوروبي للمساعدة القانونية غير الساعية للربح (5 تشرين الثاني/نوفمبر 2021)؛

(ز) زيارة أكاديمية إلى كامبالا بدعم من منظمة الدفاع عن المدافعين عن حقوق الإنسان، ومنظمة المدافعين عن حقوق الإنسان في أفريقيا، والمدافعين الأفارقة، والمركز الدولي للممارسة القانونية غير الساعية للربح (23-29 كانون الثاني/يناير 2022)؛

(ح) زيارات أكاديمية إلى أوغندا (23-29 كانون الثاني/يناير 2022) وكينيا (30 كانون الثاني/يناير - 5 شباط/فبراير 2022) والمكسيك (7-11 آذار/مارس 2022) بدعم من منظمة الدفاع عن المدافعين عن حقوق الإنسان ومنظمة المدافعين عن حقوق الإنسان في أفريقيا والمركز الدولي للممارسة القانونية غير الساعية للربح ومنظمة المادة 19 وائتلاف منظمات المجتمع المدني الحقوقية (UnidOSC) وأكاديمية جنيف للقانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان.

7- وفي 8 كانون الأول/ديسمبر 2021، نشر المقرر الخاص إعلاناً مشتركاً بشأن حماية ودعم المجتمع المدني المعرض للخطر، بالاشتراك مع لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان ومقرِّرها الخاص المعني بحرية التعبير؛ والمقررة الخاصة المعنية بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان، والمنسقة المعنية بالأعمال الانتقامية في أفريقيا التابعة للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب؛ ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا[8].

(8) انظر https://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-12/newpage_jointdeclaration_9dec2021_en.pdf.

ثالثاً- الحصول على التمويل

ألف- الأساس القانوني

8- تعترف المادة 20 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بأن "لكل شخص حقٌّ في حرية الاشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية". ويرسخ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الحق نفسه في المادة 22 التي تؤكد أن "لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه". وتشكل حرية تكوين الجمعيات حقاً فردياً يمارَس بشكل جماعي ويتمتع به الشخص بالاشتراك مع الآخرين[9]. وتنطبق هذه الحرية الأساسية، في بعدها الجماعي، على الجمعيات نفسها، بوصفها هيئات تمثيلية لمؤسسيها وأعضائها.

9- وحق الجمعيات في الحصول بحرية على الموارد المادية والمالية – من مصادر محلية وأجنبية – هو حق متأصل في الحق في حرية تكوين الجمعيات ولا بد منه لوجود أي جمعية ولتسيير عملياتها بطريقة فعالة[10]. وأكدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، لدى تفسير المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، أن الحق في تكوين الجمعيات لا يقتصر على الحق في تشكيلها، بل يكفل أيضاً للجمعيات الحق في أن تضطلع بحرية بالأنشطة المقررة في النظام الأساسي[11]، بما في ذلك استخدام المعدات التي تتلقاها كمعونة أجنبية[12]. وقد سلمت اللجنة بأن القيود التي تُفرَضُ على التمويل وتعوق قدرة الجمعيات على الاضطلاع بأنشطتها المقررة في النظام الأساسي تشكل عائقاً أمام تطبيق المادة 22. وأعربت اللجنة، في عدة ملاحظات ختامية موجهة إلى الدول بشأن تنفيذ العهد، عن القلق إزاء القيود المفروضة على حصول منظمات المجتمع المدني على التمويل الأجنبي[13]، وشددت مراراً وتكراراً على أن الأحكام القانونية التي تقيد التمويل الأجنبي يجب ألا تقوض العمليات الفعالة التي تضطلع بها المنظمات غير الحكومية[14]. ويستند الحق في الحصول على الموارد أيضاً إلى الحق في التجمع السلمي. وأقرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في تعليقها العام رقم 37(2020) بشأن الحق في التجمع السلمي، بأن المادة 21 من العهد تحمي الأنشطة التي "تقع خارج السياق المباشر للتجمع" ولكنها "ضرورية لجعل العمليات ذات مغزى"، مثل "تعبئة المشاركين أو المنظمين للموارد"[15].

10- وتعترف صكوك دولية أخرى لحقوق الإنسان بحق الجمعيات في الحصول على الموارد. فعلى سبيل المثال، يعترف الإعلان بشأن القضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد اعترافاً صريحاً بالحق في الحصول على الموارد في المادة 6(و) منه التي تنص على أن الحق في حرية التفكير أو الضمير أو الدين أو المعتقد يشمل حرية التماس وتلقي مساهمات طوعية، مالية وغيرها، من الأفراد والمؤسسات[16]. وبالمثل، تقر المادة 13 من الإعلان المتعلق بحق ومسؤولية الأفراد

(9) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 31(2004)، الفقرة 9؛ وفتوى محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان 21/27، الفقرتان 71 و72.

(10) انظر A/HRC/23/29؛ وقرار مجلس حقوق الإنسان 31/32.

(11) *بلياتسكي وآخرون ضد بيلاروس* (CCPR/C/90/D/1296/2004).

(12) *كورنينكو ضد بيلاروس* (CCPR/C/105/D/1226/2003) و*كورنينكو وآخرون ضد بيلاروس* (CCPR/C/88/D/1274/2004).

(13) انظر، على سبيل المثال، CCPR/C/VNM/CO/3 وCCPR/C/BLR/CO/5 وCCPR/C/HUN/CO/6 وCCPR/C/BGD/CO/1 وCCPR/C/AZE/CO/4 وCCPR/C/RUS/CO/7 وCCPR/C/ISR/CO/4.

(14) انظر أيضاً CCPR/C/VEN/CO/4 وCCPR/C/ETH/CO/1.

(15) انظر الفقرة 33.

(16) قرار الجمعية العامة 55/36.

والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً (الإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان)[17] بأن لكل شخص، بمفرده وبالاشتراك مع غيره، الحق في التماس وتلقي واستخدام موارد لتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، بالوسائل السلمية. وقد أشارت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة إلى أنه يتعين على الدول، لدى كفالة التنفيذ الكامل لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة[18]، أن تضمن "تهيئة بيئة يجوز فيها للجمعيات النسائية والمنظمات غير الحكومية العاملة في مجال المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة أن تعمل بحرية وأن تجمع الأموال"[19].

11- واعترفت هيئات الرصد الإقليمية أيضاً اعترافاً وافياً بأن حرية تكوين الجمعيات تحمي حق الجمعيات في التماس الموارد المالية وتلقيها واستخدامها. فما انفكت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، على سبيل المثال، تشدد على أن "من واجبات الدولة الناشئة عن حرية تكوين الجمعيات الامتناعُ عن تقييد وسائل تمويل منظمات حقوق الإنسان. وينبغي للدول أن تسمح لمنظمات حقوق الإنسان بالحصول على الأموال الأجنبية وأن تيسر لها ذلك في سياق التعاون الدولي"[20]. وقد ارتأت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب أن "ينص القانون بوضوح على أن للجمعيات الحق في التماس الأموال وتلقيها واستخدامها بحرية امتثالاً لأهداف غير ساعية للربح". ويمتد هذا الحق ليشمل حق الجمعيات في "التماس وتلقي الأموال من المصادر الخاصة المحلية، والدولة الوطنية، والدول الأجنبية، والمنظمات الدولية، والمانحين عبر الوطنيين، والكيانات الخارجية الأخرى. ولا تشترط الدول على الجمعيات الحصول على إذن قبل تلقي التمويل"[21]. وفي السياق الأوروبي، أكدت لجنة وزراء مجلس أوروبا مراراً وتكراراً أنه "ينبغي أن تكون المنظمات غير الحكومية حرة في التماس وتلقي التمويل – أي المنح النقدية أو العينية – ليس فقط من الهيئات العامة في دولتها ولكن أيضاً من المانحين، مؤسسات أو أفراداً، أو من دولة أخرى أو وكالات متعددة الأطراف"[22]. وشدد البرلمان الأوروبي أيضاً على أن "القدرة على التماس الموارد وتأمينها واستخدامها أمر ضروري لعمل أي جمعية"[23]. واعترفت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ومحكمة العدل الأوروبية، بدورهما، بأن حرية تكوين الجمعيات تشمل أيضاً حق منظمات المجتمع المدني في الحصول على التمويل[24]،[25].

(17) قرار الجمعية العامة 144/53.

(18) انظر المادة 7(ج).

(19) CEDAW/C/RUS/CO/8، الفقرتان 15 و16. انظر أيضاً CEDAW/C/TJK/CO/6، الفقرة 19.

(20) Inter-American Commission on Human Rights, *Second Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas*, para. 179.

(21) African Commission on Human and Peoples' Rights, Guidelines on Freedom of Association and Assembly, paras. 37–38.

(22) Council of Europe Committee of Ministers recommendation CM/Rec(2007)14, and see also recommendation CM/Rec(2018)11; OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights and the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Joint Guidelines on Freedom of Association, principle 7.

(23) European Parliament resolution of 8 March 2022 on the shrinking space for civil society in Europe (2021/2103(INI)).

(24) European Court of Justice, *Commission v. Hungary* (case C-78/18), judgment of 18 June 2020, paras. 110–118.

(25) European Court of Human Rights, *Ramazanova and others v. Azerbaijan* (application No. 44363/02), para. 59.

باء - التزامات الدول

12- تفرض المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على الدول التزامات سلبية وإيجابية على حد سواء. وتقتضي التدابير الإيجابية من الدول أن تهيئ بيئة مواتية وتحافظ عليها يمكن أن تعمل فيها الجمعيات بفعالية، بما في ذلك تعزيز وتيسير حصولها على الموارد المالية. وتمشياً مع هذا الالتزام الإيجابي، ينبغي للدول، على سبيل المثال، أن تقدم مزايا ضريبية وغير ذلك من أشكال الدعم العام للجمعيات، بما في ذلك خفض تكاليف التحويلات المصرفية[26]. ويعتقد المقرر الخاص أن توفير الدعم العام يمكن أن يعزز حق الجمعيات في التماس الموارد وتأمينها واستخدامها والاضطلاع بعملها بمزيد من الفعالية[27]. وينبغي أن تكون عملية التأهل للحصول على هذه الامتيازات بسيطة وشفافة ونزيهة. وقبل كل شيء، لا ينبغي أن يضع توفير الدعم العام الجمعيات في موقف ضعف، ولا ينبغي أن يُستخدم وسيلةَ ضغط لمراقبة منظمات المجتمع المدني أو رصدها بشكل مفرط[28].

13- وتقتضي الالتزامات السلبية من الدول أن تمتنع عن تطبيق القوانين والانخراط في ممارسات تعرقل التمتع بهذا الحق، بما في ذلك عرقلة الحصول على التمويل. ويجب أن يفي أي قيد على الحصول على الأموال، الذي يشكل جزءاً أصيلاً من الحق في حرية تكوين الجمعيات، بمتطلبات المادة 22(2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، مما يعني أنه يجب أن يكون منصوصاً عليه في القانون وأن يكون ضرورياً لتحقيق واحد أو أكثر من الأهداف المشروعة المذكورة التي تتصل بحماية الأمن القومي وبالنظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة، وباحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم. والقيود المفروضة على حرية تكوين الجمعيات هي الاستثناء من القاعدة، ويجب تطبيقها وتفسيرها بشكل ضيق.

14- ولا يفي القيد بشرط الشرعية لمجرد أنه سُنَّ رسمياً بوصفه قانوناً وطنياً. فيجب أن تكون القوانين المعنية في المتناول ودقيقة بما يكفي للسماح لأفراد المجتمع بتقرير طريقة تنظيم سلوكهم (إمكانية التنبؤ)، ولا يجوز أن تمنح سلطة تقديرية مطلقة أو شاملة للمكلفين بإنفاذها. ويجب كذلك أن يكون أي قيد "ضروريا في مجتمع ديمقراطي". وللوفاء بشرط الضرورة، يجب على السلطات أن تثبت أن التدبير يمكن أن يكون فعالاً حقاً في السعي إلى تحقيق الهدف المشروع، وأن يكون الأقل تدخلاً من بين الوسائل التي قد تحقق الهدف المنشود. ويجب على الدولة أيضاً أن تثبت أن التدبير ضروري لتفادي تعرض أحد أسس التقييد، مثل الأمن القومي أو النظام العام، لخطر حقيقي لا افتراضي[29]. وعند تقييم مدى تناسب قيدٍ مفروض على الجمعيات، يجب على الدول أن تبحث ما إذا كان التدبير يشكل عبئاً مفرطاً، وما إذا كانت طبيعة وشدة الجزاءات المفروضة في حالة عدم الامتثال تتناسب مع جسامة المخالفات[30]. وينبغي ألا تخل القيود بجوهر الحق المعني أو أن تهدف إلى التثبيط عن التمتع به وإثارة الخوف لردع التمتع به.

(26) OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights and the Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, para. 223.

(27) A/70/266، الفقرتان 79 و80. انظر أيضاً Council of Europe Committee of Ministers recommendations CM/Rec(2007)14 and CM/Rec(2018)11؛ و African Commission on Human and Peoples' Rights, Guidelines on Freedom of Association and Assembly, paras. 41–42؛ و Inter-American Commission on Human Rights, *Second Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas*, para. 187.

(28) A/70/266، الفقرة 83.

(29) A/HRC/23/39، الفقرة 23.

(30) المرجع نفسه.

رابعاً- أهميته لتحقيق التنمية المستدامة والتصدي لجائحة كوفيد-19 والتعافي منها

15- كما ذكر المقرر الخاص في مناسبات متعددة، فإن إشراك المجتمع المدني وإسهامه في تحقيق مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها، بما في ذلك إعمال حقوق الإنسان والتنمية المستدامة، أمران أساسيان، وينبغي للدول أن تبذل كل الجهود لدعم عمل المجتمع المدني بدلاً من تثبيطه[31]. وقد شدد مجلس حقوق الإنسان مراراً وتكراراً على أن المجتمع المدني يمكن أن يسهم، عندما تُهيَّأ له بيئة مواتية، إسهاماً فعالاً في "معالجة وحل التحديات والمسائل التي تهم المجتمع"، بما في ذلك معالجة الأزمات المالية والاقتصادية، والتصدي للأزمات الإنسانية، بما فيها النزاعات المسلحة، وحماية البيئة، وتمكين الأشخاص المنتمين إلى أقليات وإلى فئات ضعيفة، ومكافحة العنصرية والتمييز العنصري[32].

16- وتتوخى خطة التنمية المستدامة لعام 2030 أيضاً دوراً رئيسياً لمشاركة المجتمع المدني وعمله من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة. ويعترف الهدف 17، على وجه الخصوص، بأنه لا يمكن للدول أن تنجح في تنفيذ الخطة من دون التعاون المشترك مع الجهات المعنية الأخرى، بما فيها المجتمع المدني[33]. وقد أكدت لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من جديد في توصيتها بشأن تمكين المجتمع المدني في مجالي التعاون الإنمائي والمساعدة الإنسانية، أن "الأطراف الفاعلة في المجتمع المدني، بتنوعها، هي جهات مساهمة حاسمة في خطة عام 2030، والتعهد بعدم ترك أحد خلف الركب، وتحقيق التنمية المستدامة الشاملة للجميع، وتقديم المساعدة الإنسانية الفعالة، وبناء السلام، وحماية الديمقراطية وتعزيزها"[34]. واعترفت اللجنة على وجه الخصوص، في القرار، بالأدوار البالغة الأهمية التي تؤديها منظمات المجتمع المدني في التصدي لمرض فيروس كورونا (كوفيد-19) والتعافي منه وبناء القدرة على الصمود في وجهه. وبالمثل، تعترف المبادئ التوجيهية المشتركة بشأن حرية تكوين الجمعيات، الصادرة عن مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا واللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون (لجنة البندقية)، بدور التمويل المقدم من الدولة وإمكانية الحصول على الموارد العامة في "تعزيز دور المرأة ومجموعات الأقليات في الحياة العامة والسياسية، وذلك مثلاً عن طريق تقديم الدعم المالي للجمعيات التي تتخذ تدابير إيجابية لضمان المساواة في التمثيل، وتعزيز وضع المرأة في المجتمع لغرض المساواة بين الجنسين، أو زيادة المشاركة العامة والسياسية للأقليات"[35].

17- ويشدد المقرر الخاص على أن حصول الجمعيات على الموارد أمر بالغ الأهمية لكي تتمكن من أداء مهمتها. وتتناقض الدول مع التزاماتها بتحقيق التنمية المستدامة وفعالية المعونة عندما تقيد بدون مسوغ تمويل الجمعيات. ويصبح التناقض صارخاً عندما تتلقى الحكومات التمويل مباشرة عن طريق التعاون الدولي. ويجب على الدول أن تدرك أن السماح بإتاحة قنوات متينة ومتنوعة لتوفير الموارد لمنظمات المجتمع المدني سيزيد من ضمان مساهمتها الفعالة في تنفيذ خطة عام 2030 وفي التصدي لكوفيد-19 والتعافي منه وبناء القدرة على الصمود في وجهه.

(31) A/HRC/23/39، الفقرة 42. انظر أيضاً A/73/279 وA/74/349.

(32) قرار المجلس 21/24.

(33) A/74/349، الفقرة 20.

(34) Development Assistance Committee recommendation on enabling civil society in development cooperation and humanitarian assistance (OECD/LEGAL/5021).

(35) انظر الفقرة 204.

خامساً- الاتجاهات والتطورات والتحديات التي تؤثر في حصـــول منظمات المجتمع المدني على التمويل

18- حذر المقرر الخاص السابق، في تقريره لعام 2013، من أن الجهات الفاعلة في المجتمع المدني تواجه "رقابة متزايدة وقيوداً لا موجب لها فيما يتصـــل بالتمويل الذي تتلقاه أو يُدَّعى [أنها تلقته]"[36]. وقد زاد هذا الاتجاه زيادة ملحوظة منذ ذلك الحين. فقد استمر بلا هوادة انتشار القيود التي لا مسوغ لها على حق الجمعيات في التماس التمويل - المحلي والأجنبي - أو تلقيه أو اســـتخدامه. وما برحت منظمات المجتمع المدني تخضع خضوعاً متزايداً لقوانين ولوائح وُضعت بقصد المراقبة بدل التمكين من الحصول على التمويل. وكثيراً ما اتُّخذت هذه التدابير قبل الانتخابات و/أو اســـتجابة لحركات احتجاج بارزة، واستُخدمت لإسكات منظمات حقوق الإنسان وترهيبها ومضايقتها. واضطر العديد من منظمات المجتمع المدني إلى تقليص عملياتها، أو تكييف أنشطتها، أو الإغلاق تماماً. وتشمل الاتجاهات والتطورات المثيرة للقلق أيضـــاً تزايد الإفراط في التنظيم والاســـتبعاد المالي لمنظمات المجتمع المدني نتيجةً لتدابير مكافحة الإرهاب ومكافحة غسل الأموال.

ألف- إعاقة الحصول على التمويل الأجنبي

19- اعتمدت عدة دول أو عدّلت، في السنوات الأخيرة، قوانين ولوائح تقيِّد حق منظمات المجتمع المدني في الحصـــول على التمويل الأجنبي. وفرضـــت هذه التدابير متطلبات صـــارمة على منظمات المجتمع المدني للحصول على التمويل الأجنبي واستخدامه، فضلاً عن زيادة الأعباء الإدارية، وأرست عقوبات أشد على عدم الامتثال. وفي كثير من الأحيان، تفرض هذه التدابير متطلبات والتزامات مرهقة على قدرة الجمعيات على الحصـــول على التمويل الأجنبي، وتواصـــل في الوقت ذاته إعطاء ســـلطة تقديرية واســـعة للسلطات المحلية، بما في ذلك سلطات إنفاذ القانون، في تنفيذ القانون. وقد استُخدمت باستمرار الاعتبارات الأمنية لتبرير هذه التدابير دون أي تحقّق موضوعي من الادعاءات المقدمة في هذه التبريرات[37].

1- الإذن الحكومي للحصول على الأموال الأجنبية

20- أصـبح عدد متزايد من منظمات المجتمع المدني في جميع أنحاء العالم يُلزَم بالتماس إذن مسـبق للحصـول على التمويل الأجنبي. وتختلف نظم الموافقة المسـبقة باختلاف البلد، غير أن التدابير المشـتركة تشمل التسجيل المسبق لكل منظمة يُؤذن لها بتلقي تبرعات أجنبية، وموافقة الحكومة على كل تبرع أجنبي. ففي الهند، على سبيل المثال، يجب على منظمات المجتمع المدني التي تسعى إلى الحصـول على تمويل أجنبي التسـجيل بموجب قانون (تنظيم) التبرعات الأجنبية لعام 2010. وإذا حظي التسـجيل بالموافقة بموجب القانون، يمكن للمنظمة أن تتلقى تبرعات أجنبية لمدة تصـــل إلى خمس ســـنوات، رهناً بشـــروط صـــارمة ومتطلبات إبلاغ مرهقة. ويفرض القانون على الجمعيات التي يتبين أنها ذات طبيعة سياسية، وهذا عنصر معرَّف تعريفاً فضفاضـاً، حظراً تاماً على الحصـول على التمويل الأجنبي. وقد كان هذا القانون موضـوع عدة رسائل وبيانات صـادرة عن المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصـة[38] لعدم استيفائه "المعيار الصـارم

(36) A/HRC/23/39، الفقرة 12.

(37) انظر A/HRC/40/52.

(38) للاطلاع على تفـاصـــيـل جميع الرســـائـل المرسَـــلـة والمعلومـات الواردة، انظر: https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments. للاطلاع على الحالات المذكورة هنا، انظر على وجه التحديد IND 7/2015 و IND 2/2016 و IND 10/2016 و IND 28/2018 و IND 17/2020. انظر أيضاً تحليلاً مفصلا لقانون (تنظيم) التبرعات

للقيود المسموح بها" على الحق في حرية تكوين الجمعيات، ولعرقلته حصول منظمات المجتمع المدني على التمويل الأجنبي. وأعرب المكلفون بولايات في إطار الإجراءات الخاصة عن قلقهم من أن نظام الإذن المسبق بموجب قانون (تنظيم) التبرعات الأجنبية يتعارض مع الالتزامات الدولية للهند في مجال حقوق الإنسان، ويُستخدم "لإسكات المنظمات المعنية بالدعوة إلى مؤازرة الأولويات المدنية أو السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية أو الثقافية، التي قد تختلف عن الأولويات التي تدعمها الحكومة"[39].

21- ويلاحظ المقرر الخاص بقلق أنه بدلاً من تعديل قانون (تنظيم) التبرعات الأجنبية ليمتثل القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، عدلته الهند في عام 2020 لزيادة القيود على منظمات المجتمع المدني التي تسعى إلى الحصول على تبرعات أجنبية. فعلى سبيل المثال، خفضت تعديلات عام 2020 الحد الأقصى للمصاريف الإدارية لأي تمويل أو منح أجنبية من 50 في المائة إلى 20 في المائة، مما أثر تأثيراً شديداً في قدرة منظمات المجتمع المدني على استخدام الموارد لدفع الرواتب والرسوم المهنية وفواتير الخدمات العامة والسفر والنفقات التشغيلية الأخرى. وأدخلت التعديلات أيضاً حظراً على جميع عمليات تقديم المنح الفرعية بين المنظمات المسجلة بموجب القانون، مما يحد من التعاون بين الجمعيات الكبيرة والصغيرة؛ واشترطت تلقي جميع الأموال في حساب مصرفي واحد في أحد فروع مصرف الهند الحكومي في دلهي. وأعطت التعديلات سلطة أكبر للمسؤولين لتعليق تسجيل منظمة لمدة 180 يوماً بالإضافة إلى الـ 180 يوماً المنصوص عليها أصلاً في القانون، في انتظار أن يقرر المسؤولون ما إذا كان ينبغي إلغاء التسجيل "من أجل المصلحة العامة" أو إذا كان مقدم طلب التسجيل قد انتهك القانون. وفي مصر، يقتضي قانون الجمعيات الأهلية (قانون رقم 149 لعام 2019)[40] الذي اعتُمد في عام 2020، من منظمات المجتمع المدني إخطار الحكومة بكل ما تتلقاه من تبرعات. ويمنح هذا القانون واللائحة المقترنة به الحكومة سلطة وصلاحيات تقديرية غير محدودة لحظر المنح والهبات الواردة من خارج مصر أو من كيانات أجنبية داخل مصر، وينصان على ضرورة الحصول على الموافقة المسبقة على الهبات الأجنبية.

22- ويشدد المقرر الخاص على أنه ينبغي أن تكون الجمعيات حرة في التماس التمويل الأجنبي وتلقيه واستخدامه دون الحاجة إلى أي إذن خاص. واشتراط الإذن الحكومي المسبق للحصول على أموال أجنبية لا يفي بمعياري الضرورة والتناسب ويشكل انتهاكاً للحق في حرية تكوين الجمعيات[41]. وحتى إجراء الإخطار باستلام هذه الأموال ينبغي أن يكون مبرراً وأن يفي بمعياري الضرورة والتناسب الصارمين[42].

2- القواعد المرهقة والمفرطة في التدخل التي تحكم استخدام التمويل الأجنبي

23- فرض بعض البلدان متطلبات مرهقة وبيروقراطية ومفرطة في التدخل على منظمات المجتمع المدني بمجرد تلقيها تمويلاً أجنبياً، مما حد من قدرتها على العمل بحرية. وقد يشمل ذلك التزامات بتقديم تقارير مستفيضة ومفصلة أو الكشف علناً عن معلومات عن استخدام تمويلها (كما هو الحال مثلاً في الاتحاد الروسي وبيلاروس ونيكاراغوا والهند). ويؤكد المقرر الخاص من جديد أنه إذا ثبت أن متطلبات الإبلاغ المفروضة على جمعية تتلقى التمويل الأجنبي ضرورية لتحقيق هدف مشروع، ينبغي أن تكون

الأجنبية لعام 2010، في http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/04/UNSR-FOAA-info-note-India.pdf.

(39) انظر https://www.ohchr.org/en/press-releases/2016/06/un-rights-experts-urge-india-repeal-law-restricting-ngos-access-crucial?LangID=E&NewsID=20112.

(40) انظر EGY 6/2021.

(41) CCPR/CO/76/EGY، الفقرة 21.

(42) A/HRC/23/39، الفقرة 37.

بسيطة قدر الإمكان[43]. ويجب ألا تضع متطلبات الإبلاغ أعباء مفرطة أو مكلفة على عاتق المنظمة. ومطالبة منظمات المجتمع المدني بالكشف علناً عن المعلومات المالية يشكل تقييداً شديداً لحرية تكوين الجمعيات. وقد اعتُرف بأن هذا الشرط له ما يبرره عند الاعتماد عليه لضمان شفافية الأحزاب والمنظمات السياسية التي تشارك رسمياً في أنشطة الضغط المدفوعة الأجر[44]، وفي سياق الجمعيات التي تتلقى أموالاً عامة، ولكن فقط فيما يتعلق بهذه الأموال على وجه التحديد، وليس فيما يتعلق بمواردها المالية ككل. وينبغي صياغة جميع متطلبات الإبلاغ بطريقة تحمي حقوق المانحين والمستفيدين وموظفي الجمعيات[45].

24- وانتهاك هذه المتطلبات يمكن أن يؤدي في كثير من الأحيان إلى فرض عقوبات صارمة، بما في ذلك إغلاق الجمعية أو ملاحقة ممثلها جنائياً. فعلى سبيل المثال، أعرب المقرر الخاص عن قلقه لحكومة أوغندا إزاء تزايد استخدام التدابير الإدارية والتجريم وأعمال التخويف ضد منظمات المجتمع المدني فيما يتعلق بالحصول على التمويل الأجنبي[46]، بما في ذلك القرار الذي اتخذته مؤخراً وزارة الداخلية بتعليق أنشطة 54 منظمة من منظمات المجتمع المدني، من بينها 16 منظمة يُزعم أنها لم تقدم تقارير عن عائداتها السنوية وعن مراجعة حساباتها إلى السلطات المختصة[47]. ويؤكد المقرر الخاص من جديد أن أي عقوبة تُفرض على عدم امتثال متطلبات الإبلاغ أو الضوابط الإدارية الأخرى ينبغي أن تسترشد دائماً بمبدأي التناسب والضرورة. والحل غير الطوعي والتعليق هما من أخطر العقوبات التي يمكن أن تفرضها السلطات على المنظمة. ولكن لا ينبغي فرضهما إلا كملاذ أخير.

3- أساليب وصم منظمات المجتمع المدني التي تتلقى التمويل الأجنبي

25- من الاتجاهات المحددة في تقييد التمويل الأجنبي وصم الجمعيات. فمنذ سنوات، صورت حكومات عمداً التمويل الأجنبي على أنه شكل جديد من أشكال الإمبريالية، أو الاستعمار الجديد، وتعرَّض المستفيدون منه لقيود قانونية وللوصم[48]. واستُهدفت الجمعيات المعنية بتعزيز حقوق الإنسان والإصلاحات الديمقراطية، حيث طولب العديد منها بموجب القانون بقبول وسمه بـ "العملاء الأجانب" كشرط للاستمرار في العمل وتلقي تمويل حاسم الأهمية.

26- وقد أعرب المقرر الخاص مع مكلفين آخرين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، مراراً وتكراراً، عن القلق للاتحاد الروسي[49] إزاء اعتماد وإنفاذ "قانون العملاء الأجانب" لعام 2012، مشيراً إلى أن إجبار الجمعيات على حمل صفة العملاء الأجانب بموجب مفاهيم معرفة تعريفاً فضفاضاً مثل "المشاركة في أنشطة سياسية" أو "تنظيم أعمال سياسية للتأثير على السياسة العامة أو الرأي العام" يمكن أن "يشكل عرقلة ووصماً للعمل المشروع للمدافعين عن حقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني، ويؤثر تأثيراً ضاراً خطيراً على هذه المنظمات وعلى الحق في تكوين الجمعيات بحرية في الاتحاد الروسي"[50].

(43) انظر A/70/266 وA/74/349.

(44) Venice Commission opinion CDL-AD(2019)002, para. 106.

(45) المرجع نفسه، الفقرة 108.

(46) انظر UGA 1/2022 وUGA 4/2021 وUGA 1/2021 وUGA 5/2020.

(47) انظر UGA 4/2021.

(48) A/HRC/23/39، الفقرة 27.

(49) كان قانون العملاء الأجانب موضوع عدة رسائل صادرة عن الإجراءات الخاصة. انظر RUS 5/2012 وRUS 3/2013 وRUS 13/2013 وRUS 5/2014 وRUS 7/2014 وRUS 9/2014.

(50) انظر RUS 5/2014.

وعُدل هذا القانون عدة مرات منذ ذلك الحين لتوسيع نطاقه وزيادة تقييد قدرة الجمعيات على العمل والحصول على التمويل الأجنبي. ومن الجدير بالذكر أن تعديلات جديدة أُدخلت على القانون، في 30 كانون الأول/ديسمبر 2020، وسّعت قائمة الجهات الفاعلة التي يمكن نعتها بصفة العملاء الأجانب، وشددت العقوبات لتشمل السجن لمدة تصل إلى خمس سنوات في حالة انتهاك القانون. وأدى إنفاذ القانون إلى سلسلة من عمليات التدقيق التعسفية والإجراءات الجنائية وإلغاء منظمات[51]، بما في ذلك حل مجموعات بارزة معنية بحقوق الإنسان، مثل الجمعية التذكارية الدولية والمركز التذكاري لحقوق الإنسان[52]. وانضم المقرر الخاص إلى خبراء آخرين في الأمم المتحدة في تكرار النداءات الداعية إلى إلغاء هذا القانون أو إدخال تعديلات جوهرية عليه بغية مواءمته مع التزامات الاتحاد الروسي في مجال حقوق الإنسان[53].

27- وفي عام 2020، سنت نيكاراغوا قانون تسجيل العملاء الأجانب الذي يُلزم جميع الجمعيات وموظفيها الرئيسيين، فضلاً عن المتعاقدين معها، بالتسجيل باعتبارهم عملاء أجانب إذا تلقوا أي دعم مالي من مصادر أجنبية. ويخضع العملاء الأجانب المسجلون لقيود واسعة النطاق، تشمل إلزامهم بتقديم إخطار مسبق باعتزام تلقي الدعم الأجنبي، وحظر إنفاق أي أموال أجنبية على أنشطة لم تأذن بها الحكومة، وتقديم تقارير شهرية، والرصد المستمر. ولا يجوز للعملاء الأجانب المسجلين "التدخل في مسائل أو أنشطة أو قضايا تتعلق بالسياسة الداخلية" أو السياسة العامة[54]. وعقب اعتماد القانون، اضطرت عدة منظمات من منظمات المجتمع المدني في البلد إلى إغلاق أبوابها ووقف عملياتها[55]. وفي عام 2021، قدمت السلفادور مشروع قانون مماثل بشأن تسجيل العملاء الأجانب من شأنه أن يحد بشدة من الحصول على التمويل من مصادر أجنبية. ومن الجدير بالذكر أن مشروع القانون يتضمن متطلبات تنطوي على الوصم وتتعلق بالكشف العام، ومن شأنه أن يفرض ضريبة بنسبة 40 في المائة على كل معاملة مالية أجنبية مع عميل أجنبي[56].

28- ويشدد المقرر الخاص على أن فرض صفة "العميل الأجنبي" بشكل مطلق على جميع منظمات المجتمع المدني، وفرض التزامات مرهقة تتعلق بالإبلاغ والكشف والتسجيل لمجرد أنها تتلقى تمويلاً أجنبياً لا يمكن اعتبارهما ضروريين في مجتمع ديمقراطي لضمان هدف مشروع، بما في ذلك ضمان شفافية قطاع المجتمع المدني.

29- وبالإضافة إلى مواجهة تدابير قانونية تؤدي إلى الوصم، وقعت منظمات المجتمع المدني التي تتلقى تمويلاً أجنبياً ضحية لحملات التضليل والتشهير التي تهدف إلى تشويه سمعة عملها، من جهات تشمل مسؤولين حكوميين رفيعي المستوى. وغالباً ما تُستغل وسائل الإعلام والمنصات الإلكترونية التي تسيطر عليها الحكومة لتصوير أنشطة منظمات المجتمع المدني على أنها "خيانة" وتخدم "مصالح أجنبية". وقد أعرب المقرر الخاص عن قلقه إزاء استخدام قانوني العملاء الأجانب في الاتحاد الروسي ونيكاراغوا في الحملات الإعلامية التي ترعاها الدولة لتشويه سمعة منظمات المجتمع المدني، مما يزيد من تعريضها لمخاطر المضايقة والعنف ومن صعوبة عملها[57]. وفي بيلاروس، ورد أن الرئيس أدلى ببيان خلط فيه

(51) انظر، على سبيل المثال، RUS 4/2015 وRUS 2/2016 وRUS 4/2016 وRUS 3/2017.

(52) انظر RUS 13/2021.

(53) انظر، على سبيل المثال، RUS 13/2021 وRUS 9/2019.

(54) انظر NIC 3/2020.

(55) انظر، على سبيل المثال، NIC 5/2021.

(56) انظر SLV 8/2021.

(57) انظر RUS 13/2013.

بين عمل المنظمات غير الحكومية والمنظمات غير الساعية إلى الربح وبين "أفراد العصابات والعملاء الأجانب"، قائلاً إن الحكومة سجلتهم "بلا ترو" وأن موظفيها تعرضوا "لغسل الدماغ بأموال أجنبية"[58]. ولهذه الهجمات وقع مخيف على قدرة منظمات المجتمع المدني على ممارسة حقها في حرية تكوين الجمعيات، وتقلل من قدرتها على جمع التبرعات. ولا بد من وضع حد لكل هذه الخطوات المرعبة.

4- القيود المفروضة على التمويل الأجنبي فيما يتعلق بالأنشطة السياسية

30- تقيد دول عديدة أو تحظر الحصول على التمويل الأجنبي استناداً إلى الطابع السياسي لأنشطة المنظمة. وتثير هذه القيود مخاوف جدية بشأن الشرعية، ولا سيما لأنها كثيراً ما تستخدم مصطلحات فضفاضة للغاية ومفتوحة أمام العديد من التفسيرات التي يمكن أن تشمل تقريباً جميع الأنشطة التي يُحتمل أن تضطلع بها منظمة من منظمات المجتمع المدني. ويشمل ذلك الأنشطة التي ليست مشروعة فحسب، بل يشجعها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، مثل الدفاع عن حقوق الإنسان وتعزيز المعرفة بالحقوق الأساسية والمشاركة في الحكومة. وفي الهند، يستبعد قانون (تنظيم) التبرعات الأجنبية من الأهلية لتلقي التمويل الأجنبي جميع الجهات التي يمكن تفسير أعمالها بأنها "من المرجح أن تؤثر تأثيراً ضاراً ... على المصلحة الاقتصادية للدولة" أو "المصلحة العامة". وقد أعرب المقرر الخاص عن قلقه لغواتيمالا إزاء اعتماد مرسوم في عام 2020 يهدد الجمعيات التي تستخدم الأموال الأجنبية "للاضطلاع بأنشطة من شأنها 'تغيير النظام العام' في الأراضي الوطنية الغواتيمالية" بالشطب فوراً، ويهدد مديريها التنفيذيين بالملاحقة الجنائية[59]. أما ما يشكل تغيير النظام العام أو التأثير على المصلحة العامة فلا يرِد تعريفه.

31- وسن بعض الدول قوانين تتضمن مصطلحات غامضة بنفس القدر أساءت السلطات استخدامها لملاحقة الأطراف الفاعلة في المجتمع المدني جنائياً، ولا سيما المدافعين عن حقوق الإنسان ومنظمي الاحتجاجات، بتهمة تلقي تمويل أجنبي واستخدامه لدعم أنشطتهم المؤيدة للديمقراطية. فلقد عدلت مصر، على سبيل المثال، قانون العقوبات في عام 2014 لتشديد العقوبات المفروضة على المنظمات التي تتلقى تمويلاً أجنبياً بقصد الإضرار بـ "المصلحة القومية" أو "السلم العام". ويجرم قانون الأمن القومي الذي سُن في عام 2020 في هونغ كونغ، الصين، الجهات الفاعلة من هونغ كونغ والجهات الفاعلة الدولية، على حد السواء، ممن يرتكب جريمة "التواطؤ مع بلد أجنبي أو مع عناصر خارجية لتعريض أمن الدولة للخطر" من خلال توفير أو تلقي "تعليمات أو مراقبة أو تمويل أو أنواع أخرى من الدعم". ويدعو القانون كذلك إلى إدانة ومعاقبة "المؤسسة والمنظمة والفرد خارج البر الرئيسي" ممن يقدم هذا الدعم. وفي الجزائر، عُدِّل قانون العقوبات في عام 2020 ليعاقب "بالحبس من خمس سنوات إلى سبع سنوات" كل من يتلقى أموالاً "قصد القيام بأفعال من شأنها المساس بأمن الدولة أو باستقرار مؤسساتها وسيرها العادي أو بالوحدة الوطنية أو السلامة الترابية أو بالمصالح الأساسية للجزائر أو بالأمن والنظام العموميين أو يحرض على ذلك". وقد اعتُمدت هذه الإصلاحات رداً على حركات الاحتجاج الجماهيرية المؤيدة للديمقراطية في تلك البلدان، وهي حركات قوبلت بقمع شرس، بما في ذلك الاعتقالات الجماعية والتجريم[60].

(58) انظر BLR 8/2021.

(59) انظر https://freeassemblyandassociation.net/wp-content/uploads/2021/01/Guatemala-Amicus-Brief-Guatemala-ENG.pdf.

(60) انظر، على سبيل المثال، https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/09/un-experts-condemn-jail-sentence-against-algerian-journalistand-call-his و CHN 17/2020.

32- وبُررت القيود المفروضة على الهبات الأجنبية، مثلاً، بمنع تأثير أجنبي لا موجب له على الأحزاب السياسية أو بحماية نزاهة العملية الانتخابية[61]. غير أن هذه التدابير لا يمكن أن تستند إلى مصطلحات غامضة وفضفاضة للغاية لا تمتثل مبدأ الشرعية. وكما ذكرت لجنة البندقية، "لا ينبغي حظر جمعية أو حلها أو وصمها أو تجريمها لمجرد أنها تتلقى تمويلاً أجنبياً وتستخدمه للمشاركة سلمياً في مسائل تدخل ضمن النقاش السياسي والعام"، بما في ذلك تشجيع إدخال تعديلات قائمة على الحقوق على النظام القانوني أو الدستوري. وتؤدي القيود المفرطة في الاتساع في هذا المجال إلى تأثير مخيف على ممارسة الحق في حرية تكوين الجمعيات وتؤثر سلباً على الحيز المدني والديمقراطية.

باء- مكافحة تمويل الإرهاب

1- معايير فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية والإنفاذ

33- ارتبطت القواعد والمعايير الدولية المصممة لمنع غسل الأموال وتمويل الإرهاب بتزايد اللوائح التقييدية التي تعوق حق الجمعيات في التماس الموارد المالية وتلقيها واستخدامها في جميع أنحاء العالم. وانتقد المقرر الخاص السابق، في تقريره لعام 2013، المعايير التي وضعتها فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، وهي هيئة عالمية لوضع السياسات تسعى للتصدي لغسل الأموال وتمويل الإرهاب، لعدم النص على "تدابير محددة لحماية قطاع المجتمع المدني من القيود التي لا موجب لها المفروضة على حقه في حرية تكوين الجمعيات من قِبل الدول التي تؤكد أن ما تتخذه من تدابير" يمتثل لتوصيات فرقة العمل. وحذر التقرير، على وجه التحديد، من أن الدول تسيئ استخدام التوصية 8 الصادرة عن فرقة العمل، والداعية إلى مراجعة القوانين واللوائح التي تحكم المنظمات غير الساعية إلى الربح لكي لا تُستغل في تمويل الإرهاب، من أجل قمع المجتمع المدني. وأعربت المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب عن شواغل مماثلة، حيث لاحظت أنه ثبت أن التوصية 8 الصادرة عن فرقة العمل "هي أداة مفيدة لعدد من الدول كوسيلة لخفض الحيّز المتاح للمجتمع المدني ولقمع المعارضة السياسية" وتسببت في "ضرر للمجتمع المدني لا يمكن تقديره"[62].

34- ورحبت المقررة الخاصة بالجهود التي تبذلها فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية لمعالجة هذه الشواغل[63]. وأوضحت فرقة العمل، على وجه الخصوص، لدى تنقيح توصيتها 8، أن دور الدول لا يتمثل في استهداف القطاع غير الساعي إلى الربح بوضع لوائح أشد صرامة، بل في الإشراف على المجموعة الفرعية من منظمات المجتمع المدني التي "حددها البلد باعتبارها معرضة للاستغلال في تمويل الإرهاب" وحمايتها، ورأت أن تلك التدابير يجب أن تكون "مركزة ومتناسبة"[64]. وشددت فرقة العمل على أن اتباع "نهج محدد الهدف" في التعامل مع التهديد الإرهابي لقطاع المجتمع المدني "أمر لا بد منه بالنظر إلى التنوع السائد في كل قطاع وطني، واختلاف درجات تعرض أجزاء كل قطاع لسوء الاستخدام من جانب الإرهابيين، والحاجة إلى ضمان استمرار ازدهار النشاط الخيري المشروع، ومحدودية الموارد والسلطات المتاحة لمكافحة تمويل الإرهاب في كل بلد"[65]. وأشارت فرقة العمل أيضاً إلى أنه يجب على البلدان أن تنفذ التوصية 8 بما يتسق مع التزاماتها بموجب معاهدات حقوق الإنسان والقانون الإنساني.

(61) Venice Commission opinion CDL-AD (2019)002, paras. 101–102.

(62) A/HRC/40/52، الفقرة 6؛ وانظر أيضاً OTH 14/2016.

(63) A/74/335، الفقرة 35.

(64) فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، *المعايير الدولية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والانتشار* (2012-2022)، متاحة على الرابط التالي: https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf.

(65) Interpretive note to recommendation 8 – see especially sect. B.3 (e).

35- ومع ذلك، وبعد ست سنوات من تنقيح التوصية 8، لا تزال هناك شواغل كثيرة. ومما يثير القلق بوجه خاص أن تقييمات الأقران (التقييمات المتبادلة) التي تجرى في مختلف البلدان لتصنيف درجة امتثالها معايير فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية لا تأخذ في الاعتبار عموماً طرق إساءة استخدام التدابير المعتمدة لتقييد وتجريم العمل المشروع لمنظمات المجتمع المدني دون مبرر، أو أنها أدت إلى عواقب غير مقصودة على حق منظمات المجتمع المدني في التماس التمويل وتلقيه واستخدامه. وحالة نيكاراغوا مثيرة للقلق بشكل خاص. وأشار تقرير عام 2020 عن نيكاراغوا الصادر عن فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية لأمريكا اللاتينية إلى أن البلد "يمتثل في الغالب" التوصية 8[66]، على الرغم من أن القانون 977 (بشأن مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتمويل انتشار أسلحة الدمار الشامل)، المستوحى ضمن قوانين أخرى من قواعد فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، قد صُمم واستُخدم لمضايقة وتجريم واضطهاد الأطراف الفاعلة في المجتمع المدني، ومنها المدافعون عن حقوق الإنسان وأحزاب المعارضة.

36- ويعرب المقرر الخاص عن تأييده للمقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب التي أصرت على أن تنفذ فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية مقاييس أداء وتوجيهات محددة للغاية وشاملة في مجال حقوق الإنسان من أجل تيسير تنفيذ التوصية 8 على نحو يمتثل حقوق الإنسان[67]. وينبغي لفرقة العمل أن تكفل تطبيق اعتبارات حقوق الإنسان على نحو متسق في جميع المناطق المشمولة بالولايات القضائية لأعضاء فرقة العمل والهيئات الإقليمية الشبيهة بفرقة العمل[68]. ويوصي المقرر الخاص كذلك بأن تعمل فرقة العمل على وجه الاستعجال على كفالة تزويد خبراء التقييم لديها بالخبرة والتدريب اللازمين بشأن التوصية 8 المنقحة. ولقد أصبحت هذه المسألة أهم من أي وقت مضى في سياق استمرار الحكومات القمعية في جميع أنحاء العالم في استخدام التوصية 8 الصادرة عن فرقة العمل مبرراً لقمع المجتمع المدني.

2- الإفراط في التنظيم باسم إطار فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية

37- أعرب المقرر الخاص وغيره من المكلفين بولايات مراراً وتكراراً عن قلقهم إزاء الإفراط في تنظيم القطاع تحت ستار مكافحة الإرهاب ومكافحة غسل الأموال. وغالباً ما تكون التشريعات التي تُسنُّ أو تُقترح غير متناسبة مع المخاطر، وكثيراً ما تستغلها الحكومات للحد من حرية تكوين الجمعيات والتجمع السلمي والتعبير (مثل الفلبين[69] وتايلند[70] وتركيا[71] وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية)[72] وزمبابوي[73]). وتوصف هذه القوانين واللوائح في كثير من الأحيان بأنها ضرورية لامتثال معايير فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، وتستنسخ صياغة التوصية 8 ومذكرتها التفسيرية. وعلى الرغم من الإشارات إلى التوصية 8 الصادرة عن فرقة العمل، فإن القوانين ليست متسقة عموماً مع اشتراط فرقة العمل أن تركز

(66) انظر https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/fur/GAFILAT-FUR-Nicaragua-Jan-2020.pdf.

(67) A/74/335، الفقرة 35.

(68) المرجع نفسه، الفقرة 36.

(69) انظر PHL 4/2020.

(70) انظر THA 7/2021.

(71) انظر TUR 3/2021.

(72) A/HRC/47/55، الفقرات 63-69. انظر أيضاً VEN 8/2021.

(73) انظر ZWE 3/2021.

القوانين على منظمات المجتمع المدني التي ثبت أنها معرضة بشدة لخطر الاستغلال في تمويل الإرهاب، وأن تكون هذه القوانين متناسبة مع التصدي للمخاطر المحددة[74].

38- ويجب على الدول، في سعيها إلى تنفيذ التوصية 8 الصادرة عن فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية، أن تتجنب القيود التي تُفرض على القطاع بأسره وتفترض أن جميع منظمات المجتمع المدني معرضة بوجه خاص للاستغلال في تمويل الإرهاب، أو تعامل القطاع برمته نفس المعاملة. ويجب أن تستند القيود إلى شك فردي يمكن تحديده، وليس إلى شك مسبق في قطاع بأكمله[75]. وبغية امتثال النهج المركَّز القائم على المخاطر المنصوص عليه في التوصية 8، يجب على الدول أولاً أن تقيم المخاطر وتحددها، وعندئذ فقط ينبغي لها أن تفرض تدابير هادفة حيثما يبررها تقييم المخاطر، وفقط إذا كانت التدابير القائمة غير كافية للتصدي للمخاطر. وبالإضافة إلى التقليل إلى أدنى حد من انتهاك حرية تكوين الجمعيات، يركز هذا النهج اهتمام الدولة على منظمات المجتمع المدني الأكثر عرضة لخطر الاستغلال في تمويل الإرهاب، بدلاً من اتباع النهج الواسع وغير الفعال المتمثل في محاولة "الإشراف" على قطاع منظمات المجتمع المدني برمته. ويعتقد المقرر الخاص أيضاً أن فرقة العمل تؤدي دوراً حاسماً في ضمان أن تنفذ البلدان على نحو كاف شرط التوصية 8 المتمثل في تحديد القطاعات الفرعية لمنظمات المجتمع المدني الشديدة أو القليلة التعرض أو غير المعرضة إطلاقاً لخطر الاستغلال.

39- وغالباً ما تُعتمد القوانين واللوائح دون إجراء أي مشاورات هادفة مع منظمات المجتمع المدني. ويشدد المقرر الخاص على أن منظمات المجتمع المدني شريك حاسم في الجهود الحكومية لمكافحة الإرهاب، وأن فرض قيود لا مسوغ لها على عملها قد يؤدي إلى نتائج عكسية ويؤثر سلباً على جهود مكافحة الإرهاب[76]. فمعايير فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية تقتضي من الدول أن تعمل مع المجتمع المدني فيما يتعلق بمخاطر تمويل الإرهاب، وأن تطَّلع على التدابير التي تتخذها منظمات المجتمع المدني للتخفيف من حدة هذه المخاطر – ومن ذلك مثلاً التنظيم الذاتي أو ممارسات الحوكمة الداخلية الرشيدة – وأن تراعي هذه المعلومات في تقييماتها للمخاطر المحدقة بهذا القطاع. ويشجع المقرر الخاص الدول على العمل مع منظمات المجتمع المدني، بدلاً من تهميشها، لكي تتمكن الدول من الوفاء على نحو أفضل بالتزاماتها بموجب التوصية 8 فيما يتعلق بالإشراف الفعال على القطاع.

3- التصنيف في خانة الإرهاب

40- سبق أن نظر عدد من المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة في كيفية إسهام العقوبات المحددة الهدف – وإن كانت مفيدة في التصدي لتمويل الإرهاب – في التقييد الشديد أيضاً لحصول المنظمات الإنسانية وغيرها من منظمات المجتمع المدني على التمويل، أو في إمكانية استخدامها بشكل ضار لاستهداف هذه المنظمات[77]. وانضم المقرر الخاص، منذ عهد قريب جداً، إلى مكلفين آخرين بولايات في إدانة قرار إسرائيل تصنيف ست مجموعات فلسطينية لحقوق الإنسان والمجتمع المدني منظمات إرهابية، واصفاً هذا الإجراء بأنه "هجوم مباشر على حركة حقوق الإنسان الفلسطينية، وعلى حقوق الإنسان في كل مكان". وأعربوا عن قلقهم من أن هذا التصنيف من شأنه "أن يحظر فعلياً عمل

(74) وثّقت فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية نفسها هذا الاتجاه المفرط في التنظيم في أحدث تقرير لها عن العواقب غير المقصودة على القطاع غير الساعي إلى الربح. انظر https://www.fatf-gafi.org/publications/financialinclusionandnpoissues/documents/unintended-consequences-project.html.

(75) A/70/266، الفقرة 53.

(76) A/HRC/40/52، الفقرة 6.

(77) انظر A/HRC/40/52؛ وانظر أيضاً A/73/361.

هؤلاء المدافعين عن حقوق الإنسان، ويسمح للجيش الإسرائيلي باعتقال موظفيهم، وإغلاق مكاتبهم، ومصادرة أصولهم، وحظر أنشطتهم وعملهم في مجال حقوق الإنسان"[78]، بما في ذلك العمل مع "النساء والفتيات الفلسطينيات والأطفال وأسر الفلاحين والسجناء ونشطاء المجتمع المدني، وجميعهم يواجهون مستويات متزايدة من التمييز وحتى العنف". وعُرف آنذاك أن حكومة هولندا قررت قطع التمويل عن إحدى المنظمات غير الحكومية الفلسطينية التي تستهدفها إسرائيل. وانضم المقرر الخاص إلى المكلفين الآخرين بولايات في دعوة هولندا إلى استعراض ومراجعة قرار حكومة البلد السابقة القاضي بوقف التمويل المقدم من هولندا إلى اتحاد لجان العمل الزراعي[79].

41- وتفيد التقارير بأن الدول تمكنت من كيل اتهامات فضفاضة بالإرهاب لجهات فاعلة في المجتمع المدني، حتى من دون تصنيفها في خانة الإرهاب، وتجميد أصولها ومنعها من السفر، من دون تقديم أسباب ومن دون اللجوء إلى القضاء في كثير من الأحيان[80]. وأُبلغ المقرر الخاص بأن الحسابات المصرفية لمنظمة مبشري الأرياف في الفلبين قد جُمدت بعد أن أكدت السلطات الحكومية احتمال تورطها في تمويل الإرهاب بدعم الشيوعيين[81].

4- إجراءات المصارف للحد من المخاطر

42- ما انفكت منظمات المجتمع المدني تنتقد اتجاهاً يتمثل في "تأخير مفرط في التحويلات النقدية، وفرض شروط مرهقة تتعلق ببذل العناية الواجبة، وعدم القدرة على فتح حسابات مصرفية، وإغلاق الحسابات المصرفية تعسفاً – وتصنيف هذه العناصر جميعاً في باب أنشطة المؤسسات المالية بهدف 'الحد من المخاطر'"[82]. وثمة اعتراف بأن معايير فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية والتشريعات الوطنية دوافع رئيسية وراء هذا الاتجاه، غير أن مصارف كثيرة تتجاوز المعايير القانونية ومعايير فرقة العمل على حد السواء، فتعامل جميع منظمات المجتمع المدني باعتبارها من الزبائن المرتبطين بقدر كبير من المخاطرة، وتشدد شروط العناية الواجبة، وتزيد تكاليف خدماتها[83].

43- وأُبلغ المقرر الخاص، على سبيل المثال، بأن المصارف ما انفكت تطلب من منظمات المجتمع المدني تقديم أدلة مادية مستفيضة على المعاملات مع الجهات الخارجية. ففي أرمينيا مثلاً، تفيد التقارير بأن بعض المصارف يطلب معلومات مفصلة من منظمات المجتمع المدني التي تفتح حساباً (مثل بيانات جوازات سفر جميع المؤسسين، والعقود المبرمة مع المانحين، وبيان هدف المنظمة، وأغراض الأموال المتلقاة). وفي كثير من الحالات، أدى تشديد التدقيق على هذا النحو إلى الحرمان من الخدمات وإلى تخلي المصارف عن العملاء الخيريين، وبالتالي تجنب المخاطر المرتبطة بالعملاء غير الساعين إلى الربح بدلاً من إدارتها[84].

(78) انظر https://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/10/u-experts-condemn-israels-designation-palestinian-human-rights-defenders.

(79) NLD 1/2022.

(80) A/HRC/40/52، الفقرة 48.

(81) PHL 1/2020.

(82) انظر https://fatfplatform.org/assets/Global-NPO-Coalition-input-for-UC-workstream-on-derisking-and-financial-exclusion.pdf.

(83) A/HRC/40/52، الفقرة 51.

(84) ورقة مقدَّمة من المركز الأوروبي للممارسة القانونية غير الساعية إلى الربح (European Center for Not-for-Profit Law).

44- ووجهت الحكومات أيضاً تعليمات إلى المؤسسات المالية لتنفيذ تدابير تقييدية. ففي جمهورية فنزويلا البوليفارية مثلاً، أصدر مكتب مفوض القطاع المصرفي تعليماته إلى القطاع المصرفي الوطني بتعزيز الرقابة على العمليات المالية التي تنفذها المنظمات غير الحكومية من أجل الكشف عن العمليات التي يمكن أن تكون مرتبطة بأنشطة إجرامية أو يمكن وصفها بأنها غسل أموال أو تمويل للإرهاب أو نشر أسلحة الدمار الشامل. واعتُمد الأمر في تشرين الثاني/نوفمبر 2020، أي قبل عام من التقييم القطري المقرر لفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية في الكاريبي[85]. وهذه هي الفترة الحاسمة التي تسارع فيها العديد من الدول إلى تنفيذ تدابير الرقابة - عادة في شكل مراسيم أو معايير تنظيمية فرعية. ويمكن أن تواجه المؤسسات المالية عقوبات صارمة لعدم الامتثال.

45- ويشدد المقرر الخاص على أن مؤسسات الأعمال تتحمل مسؤولية احترام وحماية حقوق الإنسان، بما فيها حرية تكوين الجمعيات، على نحو ما هو مبين في مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان: تنفيذ إطار الأمم المتحدة المعنون "الحماية والاحترام والانتصاف"[86]. ويعني ذلك بالنسبة للمؤسسات المالية مسؤوليتها عن تجنب انتهاك حق منظمات المجتمع المدني في الحصول على الموارد المالية، وبذل العناية الواجبة في مجال حقوق الإنسان لتكفل، كحد أدنى، ألا تُعرّض أنشطتها وأعمالها وحالات تقصيرها منظمات المجتمع المدني للاستبعاد المالي[87]. وينبغي للمؤسسات المالية أن تتعاون مع منظمات المجتمع المدني على تحديد ما يترتب على سياساتها وممارساتها المتعلقة بمكافحة تمويل الإرهاب وغسل الأموال من آثار سلبية على الحق في حرية تكوين الجمعيات. ويجب على الدول أن تقدم التوجيه للمؤسسات المالية لمساعدتها في مساعيها إلى الحيلولة دون أن تؤدي سياساتها وممارساتها إلى تقييد لا مسوغ له لحصول منظمات المجتمع المدني على التمويل واستخدامه. وتضطلع فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية أيضاً بدور حاسم في كفالة وفاء المصارف بمسؤولياتها المتعلقة بالعناية الواجبة في ظل الاحترام الكامل لحقوق الإنسان.

جيم- القيود الأخرى التي تفرضها الدول

46- تفرض بعض الدول قيوداً تؤثر أيضاً على قدرة الجمعيات على حشد الأموال محلياً. فأذربيجان، على سبيل المثال، تحظر جميع الهبات المجهولة المصدر، وتحصر مبلغ التبرعات النقدية التي يمكن أن تتلقاها منظمات المجتمع المدني في 200 مانات (حوالي 115 دولاراً)[88]. وتفرض دول قيوداً جديدة على جمع التبرعات العامة. فعلى سبيل المثال، تشترط بعض البلدان على منظمات المجتمع المدني إخطار السلطات أو الحصول على تصريح أو ترخيص عند التماس الهبات علناً. ووسعت تركيا مؤخراً نطاق شرط التصريح المعمول به بالفعل ليشمل عمليات جمع التبرعات على الإنترنت بالإضافة إلى العمليات الشخصية. ويشترط القانون الجديد إذناً حكومياً لإطلاق حملات لجمع التبرعات عبر الإنترنت ويفرض عقوبات شديدة على انتهاك القانون (مضاعفة الغرامات الإدارية على حملات جمع الأموال من دون إذن خارج الإنترنت)[89]. ويمكن أن تشكل هذه التدابير عائقاً شديداً أمام جمع التبرعات لتلبية الاحتياجات الناشئة، مثل الكوارث الطبيعية حيث تكون الاستجابة السريعة حاسمة. وتعتمد الحركات ومنظمات المجتمع المدني اعتماداً متزايداً على تقنيات رقمية جديدة (مثل التمويل الجماعي عبر الإنترنت وأنظمة الدفع الإلكتروني والبريد الإلكتروني والحملات القائمة على الرسائل القصيرة) لتشجيع إعطاء الأموال وجمعها.

(85) A/HRC/47/55، الفقرات 63-69.

(86) A/HRC/17/31.

(87) انظر A/HRC/47/39/Add.2.

(88) انظر AZE 1/2012.

(89) الجريدة الرسمية رقم 31351، القانون رقم 7262.

47- وقد أدان المقرر الخاص بشدة الموجة الأخيرة من القوانين واللوائح المعتمدة في بعض أنحاء العالم بهدف إسكات منظمات المجتمع المدني التي تعزز حقوق الإنسان، أو تخويفها أو استبعادها، بالحد من إمكانية حصولها على التمويل. ففي هنغاريا، على سبيل المثال، سُنت في تموز/يوليه 2018 ضريبة خاصة تتعلق بالهجرة تفرض نسبة 25 في المائة (أ) على الدعم المالي للأنشطة الداعمة للهجرة المضطلع بها في هنغاريا؛ و(ب) على الدعم المالي لعمليات منظمة لها مكتب في هنغاريا وتضطلع بأنشطة داعمة للهجرة (القانون الحادي والأربعون لعام 2018)[90]. وفي غانا، يقترح مشروع قانون بعنوان "تعزيز حقوق الإنسان الجنسية السليمة والقيم الأسرية في غانا لعام 2021"، حظر تمويل أو رعاية العديد من الأنشطة التي تدعم حقوق المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسين والمعاقبة عليها بالسجن لمدة تتراوح بين 5 سنوات و10 سنوات[91]. وفي سلوفاكيا، قصرت التعديلات التي أُدخلت على قانون الإعانات الحكومية[92] أهلية الجهات التي يمكن أن تقدم طلبات الإعانات أو تستفيد منها في ميدان المساواة بين الجنسين على المنظمات التي تعزز "قيم الزواج والأسرة". ولا يوجد تعريف لما يشكل "قيم الزواج والأسرة" في القانون، ولكن المفهوم هو أنه قانون لاستبعاد حقوق المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسين. والأحكام التي تقيد أو تحظر حق فئة معينة في حرية تكوين الجمعيات، بما في ذلك الحق في الحصول على التمويل، لأسباب تمييزية، مثل الميل الجنسي أو الهوية الجنسانية، لا يجيزها العهد ويجب مراجعتها بهدف إلغائها.

دال- ممارسات الجهات المانحة المثيرةُ للقلق

48- يلاحظ المقرر الخاص بقلق أن جائحة كوفيد-19 أدت إلى فقدان التمويل لمنظمات المجتمع المدني في جميع أنحاء العالم. ففي أفريقيا وحدها، على سبيل المثال، أفادت 55,69 في المائة (في عام 2020) و68,1 في المائة (في عام 2021) من منظمات المجتمع المدني التي ردت على دراسة استقصائية أجرتها منظمة EPIC ومنظمات غير حكومية أفريقية أنها فقدت أموالاً نتيجة للجائحة[93]. وبالمثل، أظهرت دراسة أُجريت لصالح الاتحاد الأوروبي أن قرابة ربع منظمات المجتمع المدني الأوروبية التي شملتها الدراسة الاستقصائية أشارت إلى فقدان التمويل كنتيجة رئيسية للجائحة[94]. وبيّن أيضاً تقييم لمنطقة آسيا والمحيط الهادئ بشأن إشراك منظمات المجتمع المدني في التصدي لجائحة كوفيد-19 أن ندرة التمويل في أعقاب الجائحة يشكل تحدياً رئيسياً لهذه المنظمات[95].

(90) انظر HUN 1/2018.

(91) انظر GHA 3/2021.

(92) ورقة مقدمة من المركز الوطني السلوفاكي لحقوق الإنسان.

(93) EPIC-Africa and @AfricanNGOs, "The impact of COVID-19 on African civil society organizations: challenges, responses and opportunities", June 2020, available at https://static1.squarespace.com/static/5638d8dbe4b087140cc9098d/t/5efabc7884a29a20185fcbaf/1593490570417/The+Impact+of+Covid-19+on+African+Civil+Society+Organizations.pdf, and "The impact of COVID-19 on African civil society organizations: ongoing uncertainty and a glimmer of optimism", October 2021, available at https://static1.squarespace.com/static/5638d8dbe4b087140cc9098d/t/617aa205267bb74562c1eedd/1635426839723/EPIC-Africa+The+Impact+of+COVID-19+on+African+Civil+Society+Organizations+OCTOBER+2021+REPORT+(4).pdf.

(94) European Economic and Social Committee, *The Response of Civil Society Organizations to Face the COVID-19 Pandemic and the Consequent Restrictive Measures adopted in Europe*, available at https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-02-21-011-en-n.pdf.

(95) Asian Development Bank, *The Governance Brief*, issue 42 (2021), "Engaging civil society organizations to enhance the effectiveness of COVID-19 response programs in Asia and the Pacific",

49- وثمة أسباب متعددة وراء فقدان التمويل على هذا النحو، غير أن تحليل الاتجاهات السائدة في انخفاض التمويل المقدم إلى المجتمع المدني أثناء الجائحة أمر يتجاوز نطاق هذا التقرير. ومع ذلك، يلاحظ المقرر الخاص بقلق أن ممارسات العديد من الجهات المانحة (الثنائية والخاصة على السواء) لا تزال تفرض أعباء ثقيلة على منظمات المجتمع المدني تضر باستدامتها المالية وتقوض في الوقت ذاته تأثير برامجها وأنشطتها، بما في ذلك برامج وأنشطة معالجة الأزمة الصحية.

50- وتبين المعلومات التي تلقاها المقرر الخاص، على سبيل المثال، أن عمليات تقديم المنح والشروط الإدارية التي تتبعها بعض الجهات المانحة، ولا سيما الثنائية، لا تزال معقدة ومرهقة وتستبعد، من ثم، العديد من المنظمات. وأفاد العديد من ممثلي منظمات المجتمع المدني بأنهم يواجهون صعوبات في الحصول على المعلومات المتعلقة بفرص التمويل، وأنهم يتبعون عمليات معقدة لتقديم الطلبات، ويفتقرون أيضاً إلى القدرة على التعامل مع هذه العمليات. ويكرر المقرر الخاص التوصية الصادرة في عام 2021 عن لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن تمكين المجتمع المدني في مجال التعاون الإنمائي والمساعدة الإنسانية، والتي تدعو الدول إلى "تبسيط الشروط الإدارية للدعم المقدم إلى المجتمع المدني بغية خفض تكاليف المعاملات للمجتمع المدني ومقدمي الخدمات، ودمج العمليات المرنة والقادرة على التكيف في إدارة نتائج تمويل المجتمع المدني"[96]. ويشجع المقرر الخاص أيضاً على اتخاذ تدابير لزيادة وتيسير التمويل المقدم إلى المنظمات المحلية، بما فيها المنظمات غير المسجلة.

51- ولا يزال تفضيل المانحين للأثر القصير الأجل يشكل عقبة أمام عمل العديد من منظمات المجتمع المدني على الصعيد العالمي، ولا سيما الجهات الفاعلة المحلية في المجتمع المدني. ومن شأن الحصول على تمويل أساسي مرن وأموال على مدى سنوات متعددة أن يحقق الاستقرار لمنظمات المجتمع المدني ويسمح لها بالتركيز بدرجة أقل على جمع الأموال وتكريس المزيد من الجهود لأداء مهمتها. ويدعو المقرر الخاص المانحين إلى إعطاء الأولوية للتمويل الأساسي المرن الذي يمكن التنبؤ به، فضلاً عن المنح المتعددة السنوات لدعم منظمات المجتمع المدني. ويثني على التزامات الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بـ "تعزيز قيادة الجهات الفاعلة المحلية في المجتمع المدني في البلدان أو الأقاليم الشريكة والاستثمار في تلك القيادة بوسائل تشمل، حيثما كان مناسباً وممكناً، زيادة توافر الدعم المباشر والمرن الذي يمكن التنبؤ به وإمكانية الحصول عليه، بما في ذلك الدعم الأساسي و/أو البرنامجي، للنهوض باستقلالها المالي واستدامتها وملكيتها لزمام المبادرة على الصعيد المحلي"[97].

52- وتشير المعلومات التي تلقاها المقرر الخاص إلى أن المانحين ليسوا دائماً على استعداد لمواجهة تغيير سياسي أو نزاع مفاجئ. فبعد الانقلاب العسكري في ميانمار، على سبيل المثال، تمكن بعض المانحين من اتخاذ إجراءات سريعة مرنة، غير أن العديد من المانحين الآخرين لم تكن لديه خطة فعالة للالتفاف على الحالة الطارئة التي أعقبت ذلك. وفي هذه الظروف، قد تكون قنوات التمويل العادية غير آمنة أو غير متاحة، وقد يكون للمجتمع المدني احتياجات خاصة للحصول على الأموال بأمان لأداء المهام الملحة. وعدم استعداد المانحين في هذه الحالات قد يعرّض منظمات المجتمع المدني لخطر شديد. وعليه، يدعو المقرر الخاص المانحين العاملين في حالات النزاع وفي السياقات التي تنطوي على حساسية سياسية إلى إيلاء احتياجات المجتمع المدني اهتماماً خاصاً وتوقعها مسبقاً.

see https://www.adb.org/sites/default/files/publication/689831/governance-brief-042-civil-society-covid-19-asia-pacific.pdf.

(96) OECD/LEGAL/5021, pillar 2, recommendation 6.

(97) Ibid., pillar 2, recommendation 4.

53- ويلاحظ المقرر الخاص أن بعض ممارسات المانحين لا تزال تديم علاقات القوة غير المتكافئة بين منظمات المجتمع المدني في البلدان المرتفعة الدخل وتلك الموجودة في البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل من الشريحتين الدنيا والعليا. وكما هو مبين في "إطار السياسات لتعزيز المجتمع المدني" لعام 2021 في هولندا، "ترتبط علاقات القوة بالجهة التي تتخذ القرارات، والجهة التي تتلقى التمويل وتديره، والجهة التي تخطط للبرامج، والجهة التي تشارك في صياغة برنامج وتحديد شكل المشاركة"[98]. ويتفق المقرر الخاص مع التأكيد على أن "تمتيع منظمات المجتمع المدني المحلية بمزيد من السيطرة وملكية زمام المبادرة خطوة رئيسية نحو إقامة علاقات متكافئة وتعزيز دور المجتمع المدني"، وأن هذا يكفل أيضاً إمكانية إدماج البرامج "على نحو أكثر فعالية وأكثر استدامة في السياق المحلي". وفي هذا الصدد، يلاحظ المقرر الخاص بعين الرضا الالتزامات التي أعربت عنها لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بـ "ضمان إشراك الجهات الفاعلة المحلية في المجتمع المدني في صنع القرار على أساس تكافؤ علاقات القوة مع التحالفات الاستراتيجية والشبكات والمنصات ومراكز الموارد التابعة للمجتمع المدني التي تتلقى الدعم فيما يتعلق بتصميم برامجها ووضع الميزانيات اللازمة لها وتنفيذها"[99].

سادساً- الأثر

54- أثرت القيود والحواجز المذكورة أعلاه تأثيراً شديداً على عمل منظمات المجتمع المدني في أنحاء كثيرة من العالم، وعلى وجود تلك المنظمات في كثير من الحالات. وتتجاوز آثارها الاستدامة المالية للمنظمات المتضررة، وتؤثر مباشرة على المجتمعات التي تستفيد من خدمات منظمات المجتمع المدني. ولهذه القيود أيضاً عواقب خطيرة على الجهود المبذولة للتعافي من جائحة كوفيد-19. فوفقاً للمعلومات التي تلقاها المقرر الخاص، على سبيل المثال، فقدت 000 6 منظمة من منظمات المجتمع المدني تقريباً في الهند قدرتها على تلقي الأموال الأجنبية بسبب الشروط المرهقة والتعديلات التي أُدخلت على قانون (تنظيم) التبرعات الأجنبية. ومن بينها منظمات بارزة لتقديم المعونة ومؤسسات تعمل على تحسين التعليم والصحة. وتشير التقارير أيضاً إلى أن قانون (تنظيم) التبرعات الأجنبية أعاق الاستجابة الإنسانية، مما حال دون قدرة المنظمات غير الساعية إلى الربح، بما في ذلك المستشفيات ومجموعات المجتمع المدني والصناديق الخيرية، على الحصول على الأكسجين والمعدات الطبية والهبات وغيرها من الإمدادات الحيوية. ويساور المقرر الخاص بالغ القلق إزاء تقارير أخرى تفيد بأن سلطات إنفاذ القانون تستخدم هذا التشريع لمضايقة الجهات الفاعلة في المجتمع المدني وإسكاتها.

55- وأثرت القيود المفروضة على التمويل الأجنبي لمنظمات المجتمع المدني تأثيراً مخيفاً على المجتمع المدني، حيث أثنت العديد من هذه المنظمات عن التماس هذا النوع من التمويل أو أجبرتها على الإغلاق تماماً. ففي مصر، على سبيل المثال، استُخدمت القيود المفروضة على التمويل الأجنبي لقمع منظمات المجتمع المدني لمدة تفوق العقد، مما اضطر العديد من هذه المنظمات إلى الإغلاق أو الخروج من البلد. وأبقت الحكومة على قضية تستهدف عدداً من منظمات المجتمع المدني التي تعتمد على التمويل الأجنبي مفتوحة ومعلقة منذ عام 2011، مما يسمح بإجراء تحقيقات مستمرة بشأن هذه المنظمات

(98) Government of the Netherlands, “Policy Framework for Strengthening Civil Society: Power of Voices Partnerships” – a framework for funding civil society organizations, 1 January 2021 to 31 December 2025, available from https://www.government.nl/documents/policy-notes/2019/11/28/policy -framework-strengthening-civil-society.

(99) OECD/LEGAL/5021, pillar 2, recommendation 4.

ومضـايقتها. وفي الاتحاد الروسـي، أدى تصـنيف منظمات المجتمع المدني التي تتلقى التمويل الأجنبي على أنها "عملاء أجانب" إلى وصـم عملها ووقف تمويلها من مصـادر التمويل المحلي، مما أجبر العديد منها على الإغلاق. وفي الوقت نفسـه، أُدرجت عدة منظمات مانحة دولية في القائمة السـوداء بوصـفها منظمات غير مرغوب فيها. ويؤدي هذان العاملان مجتمعين إلى خنق المجتمع المدني في البلد. وفي أعقاب انقلاب عام 2021 في ميانمار، اضـطرت نسـبة كبيرة من منظمات المجتمع المدني إلى الإغلاق أو إلى خفض وظائفها بشكل كبير، مما أثر على المجتمعات المستفيدة المتضررة أصـلاً من النزاع والبيئة القمعية وجائحة كوفيد-19.

56- وأثرت هذه القيود تأثيراً غير متناسـب على منظمات المجتمع المدني التي تسـعى إلى النهوض بحقوق الفئات المهمشة، ومنها النساء والأشخاص من المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسـانية وحاملي صـفات الجنسـين، التي تعتمد في الغالب اعتماداً شـديداً على الأموال الأجنبية لدعم أنشطتها. فعلى سبيل المثال، شجع قانون العملاء الأجانب في الاتحاد الروسي على الوصم والتمييز ضـد منظمات المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسـي ومغايري الهوية الجنسـانية وحاملي صـفات الجنسـين واسـتهداف أفراد هذه الفئات. والمنظمات المعنية بهذه الفئات هي أولى المنظمات التي خضـعت للتحقيقات والإجراءات القضـائية الشـاملة والغرامات بموجب القانون المذكور أعلاه، مما أدى إلى اسـتنزاف مواردها المحدودة. ووقت كتابة هذا التقرير، كانت سـجلات "العملاء الأجانب" التي تحتفظ بها وزارة العدل تشـمل العديد من المجموعات البارزة المعنية بهذه الفئات والعاملة في الاتحاد الروسـي على الصـعيدين الوطني والمحلي.

57- وقد أثرت الإجراءات التي تتخذها المصـارف للحد من المخاطر على منظمات المجتمع المدني بجميع أنواعها، وخاصـة تلك التي تعمل في نطاق ولايات قضـائية شـديدة المخاطر. وتلقى المقرر الخاص معلومات عن فرع وطني لمنظمة غير حكومية دولية تحظى بالاعتراف على نطاق واسـع أُجبرت على الانتقال من جمهورية كوريا الشـعبية الديمقراطية حيث كانت لديها خبرة تزيد على 20 عاماً في العمل في مجال سـلامة الأغذية؛ والمصـارف هي التي أوقعت عليها هذا القرار بالفعل من جراء تفسـيرها التقييدي للعقوبات الدولية. ويدفع الاسـتبعاد المالي في نهاية المطاف منظمات المجتمع المدني إلى تجاوز النظام المصـرفي أو اسـتخدام وسـائل غير خاضـعة للتنظيم لتقديم الهبات وتلقيها، مما يعوق الشـفافية والمسـاءلة اللتين يقال إن تدابير مكافحة الإرهاب تسـعى إلى تحقيقهما. ويشـكل ذلك أيضـاً مخاطر على الموظفين والمكاتب الذين يتعين عليهم حمل مبالغ نقدية كبيرة ليتسنى تنفيذ العمليات الجارية.

58- ويلاحظ المقرر الخاص أيضـاً أن القيود التي لا مبرر لها على قدرة المجتمع المدني على الحصـول على الموارد ترتبط ارتباطاً مباشـراً بالتدهور العام في سـياق حقوق الإنسـان في بلد ما. ففي نيكاراغوا، على سبيل المثال، سُنت قوانين تنظم حصول منظمات المجتمع المدني على التمويل إلى جانب تشـريعات تحد من الحق في حرية التعبير والحق في حرية التجمع السـلمي، مثل القانون الخاص بالجرائم الإلكترونية، في خضم قمع دام سنوات للمجتمع المدني وحركات المعارضـة[100]. وقد مكنت هذه التدابير، التي طُبق الواحد منها تلو الآخر، السـلطات النيكاراغوية من قمع الحيز المدني في البلد، مما أدى إلى تجريم المدافعين عن حقوق الإنسان وقادة المعارضة، وحل مئات منظمات المجتمع المدني.

(100) انظر NIC 3/2020.

سابعاً- الممارسات الواعدة

59- على الرغم من أن المخاطر المحدقة بحق منظمات المجتمع المدني في التماس التمويل وتلقيه واستخدامه آخذة في الانتشار، حدد المقرر الخاص الجهود الهامة التي تبذلها الدول وغيرها من أصحاب المصلحة للمضي قدماً في إعمال هذا الحق. وفيما يلي بعض الأمثلة على الإجراءات الإيجابية التي أُطلع المقرر الخاص عليها وتستحق الذكر.

60- اعتمد بعض الحكومات سياسات هامة لضمان حصول منظمات المجتمع المدني على الدعم العام خلال جائحة كوفيد-19. ففي الدانمرك، على سبيل المثال، قدمت وزارة الشؤون الاجتماعية وكبار السن تمويلاً استثنائياً لجمعيات المجتمع المدني يبلغ نحو 640 مليون كرونة. وفي تشيكيا، تضاعفت عتبات الهبات المعفاة من الضرائب بالنسبة للأفراد وزادت بثلاثة أمثال بالنسبة للشركات المانحة. وسهلت دول أخرى عمليات الإذن القائمة لمنظمات المجتمع المدني التي تسعى إلى الحصول على التمويل الأجنبي. ويمكن أن يكون التمويل العام لمنظمات المجتمع المدني والحصول على أشكال أخرى من المساعدة المالية من التدابير الحاسمة في ضمان فعالية السياسات الحكومية في أوقات الأزمات، ولا سيما بالنسبة للمنظمات التي تعمل مع الفئات المهمشة أو الأقليات.

61- وأحرزت الجهات المانحة الحكومية والخاصة أيضاً تقدماً هاماً في ضمان تخصيص أموال مرنة لدعم بناء منظمات المجتمع المدني وحركات حقوق الإنسان. وتكيف العديد من المانحين تكيفاً سريعاً مع التحديات المرتبطة بكوفيد-19 التي تواجه منظمات المجتمع المدني في جميع أنحاء العالم، من خلال توسيع نطاق التمويل غير المقيد، وتخفيف التعقيدات الروتينية، والاضطلاع بدور أكثر نشاطاً في أعمال الدعوة. ويثني المقرر الخاص على الجهود التي يبذلها عدة مانحين لتزويد منظمات المجتمع المدني العاملة في بيئات تزداد تعقيداً بالدعم اللازم للحصول على التمويل، الذي شمل المساعدة في التغلب على هذه القيود وبناء القدرة على الصمود.

62- ويلاحظ المقرر الخاص أن بعض الدول عدل تشريعاته لتمكين أشكال جديدة من العطاء. ففي فنلندا، على سبيل المثال، يعفي قانون جمع التبرعات لعام 2019 عمليات جمع التبرعات على نطاق صغير من التراخيص، مما يسمح بالتدفق الحر للدعم. ويعترف القانون أيضاً بإمكانية جمع العملة الافتراضية. وشدد المكلفون بولايات على أهمية المزايا الضريبية في تعزيز حق الجمعيات في التماس الموارد وتأمينها واستخدامها والاضطلاع بعملها بمزيد من الفعالية[101]. ويشمل ذلك إعفاء إيرادات بعض الجمعيات من ضريبة الدخل أو الإعفاءات الضريبية للمانحين من الأفراد والشركات على حد السواء. والإعفاء الضريبي العام في بولندا، الممنوح للجمعيات ذات المنفعة العامة، والتخفيضات الضريبية على الدخل الشخصي، مثالان على الممارسات الجيدة. ويذكِّر المقرر الخاص بأن هذه الامتيازات ينبغي أن تكون سهلة المنال من خلال إجراءات مباشرة وملموسة لتحفيز العطاء الخيري.

ثامناً- الاستنتاج والتوصيات

63- أبرزت جائحة كوفيد-19 أهمية تمتع المجتمع المدني بالموارد الكافية، وما للقيود المفروضة على الحصول على الموارد المالية من تأثير سلبي لا يقتصر على منظمات المجتمع المدني، بل يشمل أيضاً المجتمعات المحلية التي تستفيد من خدماتها، بوسائل منها الحد من البرامج المنقذة للحياة خلال الاستجابة لجائحة كوفيد-19. ويشدد المقرر الخاص على أن هذا الوضع ينبغي أن يكون بمثابة جرس

(101) A/70/266، الفقرة 81.

إنذار هام من أجل تجديد الالتزام بتهيئة بيئة مواتية لمنظمات المجتمع المدني، يحظى فيها الحصـــول على الموارد المالية بالاعتراف والاحترام والتعزيز.

64- يوصي المقرر الخاص الدول بما يلي:

(أ) ضمان تمتع الجمعيات – المسجلة وغير المسجلة – تمتعاً كاملاً بحقها في التماس التمويل والموارد الأخرى من الأشـــخاص الطبيعيين والاعتباريين، المحليين أو الأجانب أو الدوليين، وتلقيها واســتخدامها، من دون إذن مســبق أو أي عوائق أخرى لا مبرر لها – بما في ذلك من الأفراد والجمعيات والمؤســســـات ومنظمات المجتمع المدني الأخرى والحكومات الأجنبية ووكالات المعونة والقطاع الخاص والأمم المتحدة وغيرها من الكيانات؛

(ب) العمل، قانوناً وممارســـةً، على تهيئة وصـــون بيئة مواتية للتمتع بحق منظمات المجتمع المدني في التماس الموارد وتلقيها واستخدامها؛

(ج) ضـــمان أن تمتثل كل القيود المفروضـــة على حق منظمات المجتمع المدني في الحصـــول على التمويل للقواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنســـان، تمشـــياً مع المعيارين الصـــارمين المتمثلين في الضرورة والتناسب في ظل مجتمع ديمقراطي، مع مراعاة مبدأ عدم التمييز؛

(د) إلغاء القوانين والتدابير التنظيمية التي تفرض قيوداً تتعارض مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، بما في ذلك:

'1' التدابير التي تفرض حظراً شاملاً على الحصول على الأموال الأجنبية؛

'2' التدابير التي تفرض شروط الإذن المسبق أو التسجيل أو الترخيص لأنشطة جمع التبرعات، المحلية أو الأجنبية؛

'3' التدابير التي تقتضي من منظمات المجتمع المدني التي تسعى إلى الحصول على الأموال الأجنبية أو استخدامها الوفاء بالتزامات إضافية مرهقة ومفرطة في التدخل تتعلق بالإبلاغ أو الكشف العلني؛

'4' التدابير التي تفرض حدوداً قصوى أو ضريبة إضافية على الدخل من التمويل الأجنبي؛

'5' التدابير التي تنطوي على وصـــم عمل مجموعات منظمات المجتمع المدني الممولة من الخارج وغيرها من منظمات المجتمع المدني ونزع الشـــرعية عنه، بما في ذلك إرغام متلقي التمويل الأجنبي على اعتماد تســـميات ســـلبية مثل تســـمية "العملاء الأجانب"، بهدف قمع الأنشـــطة المشـــروعة التي تضـــطلع بها تلك الجمعيات، مثل تعزيز حقوق الإنسان والديمقراطية؛

'6' التدابير التي تستخدم تعريفات فضفاضة وغامضة للغاية للحد من قدرة منظمات المجتمع المدني على الدفاع عن حقوق الإنســـان أو المشـــاركة في الشـــؤون التي تثير اهتماماً سياسياً أو نقاشاً عاماً؛

'7' التدابير التي تفرض عقوبات غير ضرورية وغير متناسبة؛

(هـ) ضـــمان الامتثال الكامل للتوصـــية 8 الصـــادرة عن فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية ونهجها القائم على تقييم المخاطر عند اعتماد القوانين والتدابير الموجهة إلى المجتمع المدني. ويجب على الدول أن تتجنب الإفراط في تنظيم قطاع المجتمع المدني من خلال القوانين واللوائح المناهضة لغسل الأموال وتمويل الإرهاب؛

(و) التعاون المجدي مع منظمات المجتمع المدني عند اعتماد أي تدابير تؤثر على حقها في التماس التمويل وتلقيه واستخدامه؛

(ز) تعزيز الاستدامة المالية لمنظمات المجتمع المدني من خلال أشكال متنوعة ومرنة من الدعم المالي وغير المالي، بما في ذلك التمويل المؤسسي، والمزايا الضريبية المجدية، والترويج لأنشطة منظمات المجتمع المدني في وسائط الإعلام التي تدعمها الدولة، ودعم الأعمال الخيرية، ومنصات التمويل الجماعي المحلية، وغيرها من الآليات الجديدة والمبتكرة؛

(ح) مراجعة القوانين والممارسات القائمة للتأكد من أنها تعزز وتيسر التماس الأموال وتلقيها، بوسائل تشمل استخدام التكنولوجيات الرقمية؛

(ط) ضمان ألا تكون المعاملة الضريبية تجاه منظمات المجتمع المدني أكثر إرهاقاً من معاملة الشركات، وتحفيز دعم عمل القطاع غير الساعي للربح.

65- يوصي المقرر الخاص الجهات المانحة بما يلي:

(أ) التنفيذ التام لتوصية لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن تمكين المجتمع المدني في مجالي التعاون الإنمائي والمساعدة الإنسانية؛

(ب) الدخول في مشاورات مكثفة مع شتى الجهات الفاعلة في المجتمع المدني بغية فهم تأثير التمويل واحتياجاتها من الموارد، والآثار السلبية للقيود المفروضة على تلقي الأموال، وسبل التغلب عليها، والاحتياجات الإضافية لبناء قدرات المتلقين؛

(ج) إرساء عملية للمشاركة في وضع الأولويات والمشاريع المتعلقة بالتمويل بالتشاور مع المجتمع المدني والأوساط المتأثرة؛ ويشمل ذلك الانتقال من النهج التنازلي إلى نهج ينطوي على قدر أكبر من المشاركة حيث يمكن للمجتمع المدني والمانحين صياغة الأولويات باعتبارهم شركاء متساوين؛

(د) زيادة الاستثمار الطويل الأجل (مثل المنح المتعددة السنوات) ونظم الدعم الأساسية القادرة على التكيف للمنظمات والحركات التي تعمل على النهوض بحقوق الفئات المهمشة، بما في ذلك حقوق المرأة والعدالة البيئية وحقوق الشعوب الأصلية.

66- يشجع المقرر الخاص اللجنة المعنية بحقوق الإنسان على النظر في وضع تعليق عام على المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، يعتبر الحصول على الموارد جزءاً لا يتجزأ من حرية تكوين الجمعيات.

67- يشدد المقرر الخاص على أن الكيانات المتعددة الأطراف تتحمل مسؤوليات إيجابية عن تهيئة وصون بيئة مواتية للمجتمع المدني. ويدعو فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية والدول الأعضاء فيها إلى إدراج قانون حقوق الإنسان، ولا سيما حق الجمعيات في التماس التمويل وتلقيه واستخدامه، في جميع المناقشات والتقييمات وعمليات وضع المعايير المتعلقة بمكافحة الإرهاب وتمويله. ويجب على فرقة العمل أن تكفل، من خلال معاييرها ومنهجيتها وتوجيهاتها وتدريبها، ألا يؤدي تطبيق وإنفاذ التوصية 8، بحكم الواقع، إلى تقويض المعايير الدولية الملزمة لحقوق الإنسان. ويدعو المقرر الخاص بالمثل الوكالات المتعددة الأطراف والكيانات السياسية الأخرى، بما فيها المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب التابعة لمجلس الأمن والمنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، إلى كفالة اتساق جهودها الرامية إلى مكافحة تمويل الإرهاب مع التزاماتها في مجال حقوق الإنسان.

68- **يوصي المقرر الخاص أيضاً المؤسسات المالية بالتقيد بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان باحترام الحق في حرية تكوين الجمعيات وممارسة العناية الواجبة بحقوق الإنسان عند تصميم وتنفيذ السياسات والممارسات التي تؤثر على حصول منظمات المجتمع المدني على الموارد. وينبغي للمؤسسات المالية ألا تعامل منظمات المجتمع المدني تلقائياً على أنها مرتبطة بقدر كبير من المخاطرة من خلال سياساتها وممارساتها، وينبغي أن تسمح لهذه المنظمات بالاستفادة من استخدام التكنولوجيات الجديدة والمبتكرة ومصادر التمويل، مثل منصات التمويل الجماعي.**