الأمم المتحدة

A/64/226

الجمعية العامة

Distr.: General
4 August 2009
Arabic
Original: English

الدورة الرابعة والستون

البند ٧١ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق الإنسان، بما في ذلك النهج البديلة لتحسين التمتع الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

المدافعون عن حقوق الإنسان

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة هذا التقرير الذي قدمته المقررة الخاصة المعنية بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان، السيدة مارغريت سيكاغيا، وفقا لقرار الجمعية العامة ٦٢/١٥٢.

تقرير المقررة الخاصة المعنية بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان

موجز

يركز هذا التقرير على الحق في حرية تكوين الجمعيات، وعلى مضمون الحق وإعماله على أرض الواقع. ويستند التقرير إلى القضايا المتداخلة التي تناولتها التقارير السابقة، بما في ذلك التقرير الذي قدمته الممثلة الخاصة السابقة للأمين العام المعنية بالمدافعين عن حقوق الإنسان إلى الجمعية العامة، في دورتها التاسعة والخمسين (A/59/401)، ويتعمق أكثر في دراستها.

* A/64/150.

040909 040909 09-44196 (A)

الرجاء إعادة الاستعمال

وتحدد مقدمة التقرير دواعي إعادة مناقشة موضوع الحق في حرية تكوين الجمعيات بعد مرور خمس سنوات على تقديم التقرير السابق.

وفي الجزء الأول من التقرير، تقدم المقررة الخاصة تحليلا للإطار القانوني لحماية الحق في حرية تكوين الجمعيات على الصعيدين الدولي والإقليمي. وتصف نطاق هذا الحق ومضمونه، وتحلل ما يشكل قيودا مسموحا بها.

ويصف الجزء الثاني من التقرير السوابق القضائية وعمل آليات الرصد. وتعطي المقررة الخاصة أمثلة عن الحالات المقدمة إلى الآليات الدولية والإقليمية معا، وتبين كيف أن النظم المختلفة تكمل وتعزز بعضها البعض. وتساعد القرارات الصادرة عن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في توضيح نطاق ومضمون الحق في حرية تكوين الجمعيات.

وفي الجزء الثالث من التقرير، تبين المقررة الخاصة الاتجاهات الرئيسية في إعمال الحق في تكوين الجمعيات، بما في ذلك الصعوبات المرتبطة بتكوين وتسجيل جمعيات حقوق الإنسان والعقوبات الجنائية المفروضة في حال ممارسة أنشطة غير مرخص بها؛ ورفض التسجيل وشطبه؛ وإجراءات التسجيل المعقدة والطويلة. وتعطي أيضا أمثلة عن القيود المفروضة على تسجيل المنظمات الدولية غير الحكومية، وعن الإشراف والرصد الحكوميين؛ وعن المضايقات الإدارية والقضائية. وأخيرا، يقدم التقرير أمثلة عن القيود المفروضة على سبل الحصول على التمويل.

وفي الختام، يسوق التقرير أمثلة عن الممارسات الجيدة ويقدم توصيات لمعالجة الشواغل والثغرات المحددة.

المحتويات

الصفحة

أولا – مقدمة ٤

ثانيا – الإطار القانوني وآليات الرصد ٥

ألف – نطاق محتوى الحق في حرية تكوين الجمعيات ٨

باء – القيود المسموح بها على الحق في حرية تكوين الجمعيات ١٠

ثالثا – السوابق القضائية للجنة حقوق الإنسان ومواقفها والآليات الإقليمية لحقوق الإنسان ١١

ألف – الحق في حرية تكوين الجمعيات في عمل لجنة حقوق الإنسان ١١

باء – السوابق القضائية للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان ١٢

جيم – السوابق القضائية لمحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان ١٤

دال – السوابق القانونية للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ١٦

رابعا – المدافعون عن حقوق الإنسان والحق في حرية تكوين الجمعيات: تدخلات المقررة الخاصة ومواقفها ١٧

ألف – الاتجاهات الرئيسية ١٧

باء – الصعوبات الملازمة لتكوين وتسجيل جمعيات حقوق الإنسان، والعقوبات الجنائية على الأنشطة غير المسجلة ١٩

جيم – القيود المفروضة على تسجيل المنظمات الدولية غير الحكومية ٢٣

دال – القيود على الأنشطة: الإشراف والرصد الحكوميان ٢٣

هاء – المضايقات الإدارية والقضائية: أسباب وإجراءات حق المنظمات ٢٥

واو – الحصول على التمويل ٢٦

خامسا – الاستنتاجات والتوصيات ٢٨

أولا – مقدمة

١ – هذا هو ثاني تقرير تقدمه إلى الجمعية العامة المقررة الخاصة المعنية بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان، وتاسع تقرير يقدم في إطار تنفيذ الولاية المتعلقة بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان منذ إنشائها في عام ٢٠٠٠. والتقرير مقدم عملا بقرار الجمعية العامة ١٥٢/٦٢.

٢ – وقد استعرض مجلس حقوق الإنسان، في دورته السابعة في آذار/مارس ٢٠٠٨، الولاية المتعلقة بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان، عند تعيين المقررة الخاصة الجديدة التي باشرت مهامها في ١ أيار/مايو ٢٠٠٨.

٣ – ويأتي هذا التقرير استكمالا للتقرير الذي قدمته إلى الجمعية العامة، في عام ٢٠٠٤، السيدة هينا جيلاني، الممثلة الخاصة السابقة للأمين العام المعنية بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان[(١)]. وفي ذلك التقرير، قدمت الممثلة الخاصة عرضا مفصلا للصعوبات المرتبطة بإنشاء وتسجيل جمعيات حقوق الإنسان؛ وتدقيق سلطات الدول في إدارة المنظمات غير الحكومية وفي أنشطتها؛ والمضايقات الإدارية والقضائية وأسباب وإجراءات حل الجمعيات؛ والقيود المفروضة على التمويل.

٤ – وترى المقررة الخاصة أن التطورات التي شهدتها السنوات الخمس الماضية منذ تقديم تقرير الممثلة الخاصة السابقة قد تضمنت تغيرات كبيرة، سواء من حيث التشريعات المتعلقة بأنشطة المنظمات غير الحكومية أو ممارسات الدول إزاء الحق في حرية تكوين الجمعيات، وهو ما يتطلب المتابعة.

٥ – كما تود المقررة الخاصة أن تقدم تحليلا للإطار القانوني ذي الصلة، على الصعيدين الدولي والإقليمي، فيما يتعلق بالحق في حرية تكوين الجمعيات. وفي هذا الصدد، يتضمن التقرير استعراضا للفقه القضائي للآليات الدولية والإقليمية في تطبيق الإطار ذي الصلة وتحديد مضمون الحق في حرية تكوين الجمعيات.

٦ – وتود المقررة الخاصة أن تعرب عن بالغ قلقها إزاء التطورات التي شهدتها التشريعات الوطنية فيما يتعلق بعمل المنظمات غير الحكومية. فقد شهدت السنوات الخمس الماضية، منذ نشر التقرير السابق بشأن هذا الموضوع، اتجاها متناميا نحو اعتماد قوانين تقييدية لتنظيم عمل المنظمات غير الحكومية، وهي قوانين تهدف إلى بث الاضطراب في عمل تلك المنظمات، بل ووقفه تماما في بعض الحالات.

---

(١) A/59/2004.

ثانياً – الإطار القانوني وآليات الرصد

٧ – أُقر بالحق في حرية تكوين الجمعيات في العديد من الصكوك الدولية والإقليمية، الملزمة منها وغير الملزمة. وحماية الحق في حرية تكوين الجمعيات أمر أساسي لأي مجتمع ديمقراطي، ذلك أن هناك علاقة مباشرة بين الديمقراطية والتعددية وحرية تكوين الجمعيات[٢].

٨ – ومع أن الحق في حرية تكوين الجمعيات دُوِّن لأول مرة على الصعيد الدولي في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية[٣]، فإن ذلك التدوين يستند إلى حد كبير إلى الإنجازات السابقة في هذا المجال، ولا سيما تلك التي تمثلت في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان[٤] ومختلف اتفاقيات منظمة العمل الدولية المعتمدة في هذا الشأن.

٩ – وتنص المادة ٢٠ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أنه لكل شخص الحق في حرية الاشتراك في الجمعيات والجماعات السلمية؛ وأنه لا يجوز إرغام أحد على الانضمام إلى جمعية ما.

١٠ – ويتضح من طريقة صياغة الإعلان أن ثمة صلة وثيقة بين حرية تكوين الجمعيات وحرية الاجتماع. إلا أن اقتراح معاملتهما على نحو مشترك في العهد الدولي كذلك لم يلق ترحيبا[٥]. ومع ذلك، فهذان الحقان لهما صلة وثيقة ببعضهما البعض، كما يتجلى ذلك أيضا من خلال طريقة صياغتهما وتطبيقهما على أرض الواقع.

١١ – وتنص المادة ٢٢ من العهد الدولي على ما يلي:

”١ – يكون لكل إنسان حق في حرية تكوين الجمعيات مع الغير والانتماء إليها يوليه حق تكوين النقابات والانتماء إليها لحماية مصالحه.

”٢ – لا يجوز تقييد استعمال هذا الحق بأية قيود غير التي يقررها القانون وتقتضيها الضرورة في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو لحماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو لحماية حقوق الغير وحرياتهم.

---

(٢) كررت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان تأكيد هذه العلاقة في عدة مناسبات، انظر مثلا قضية غورزليك وآخرون ضد بولندا (*Gorzelik and others v. Poland*)، رقم 98/44158، الفقرة ٨٨.

(٣) انظر قرار الجمعية العامة ٢٢٠٠ ألف (د–٢١)، المرفق.

(٤) انظر قرار الجمعية العامة ٢١٧ ألف (د–٣).

(٥) Manfred Nowak: *UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary* P. 496, 2nd revised edition (N.P. Engel, 2005) P. 496.

ولا تتضمن هذه المادة أي حكم يحول دون فرض القيود القانونية اللازمة على أفراد القوات المسلحة والشرطة في استعمالهم لهذا الحق.

''٣ - لا تتضمن هذه المادة أي حكم يجيز، للدول الأطراف في اتفاقية منظمة العمل الدولية المعقودة عام ١٩٤٨ بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي، اتخاذ أية تدابير تشريعية أو تطبيق القانون بأية طريقة تكون مخلة بالضمانات المنصوص عليها في تلك الاتفاقية''.

١٢ - وتقع حرية تكوين الجمعيات في منطقة تقاطع بين الحقوق المدنية والسياسية[٥]. وباعتبار تلك الحرية حقا مدنيا، فإنها تمنح الحماية من التدخل التعسفي للدولة أو لوكلائها الخواص عندما يرغب فرد ما، لأي سبب وأي غرض كان، تكوين جمعية مع الغير، أو يكون قد قام بذلك بالفعل. وباعتبار تلك الحرية حقا سياسيا، فإنها عنصر لا غنى عنه لقيام الديمقراطية وسيرها على نحو سليم، ذلك أنه لا يمكن الدفاع عن المصالح السياسية بفعالية إلا في إطار جماعي مع الآخرين.

١٣ - وتضمن المادة ٢٢ أيضا حقا اقتصاديا تقليديا، ألا وهو حرية تكوين النقابات والانتماء إليها. ومع أن الحق في تكوين النقابات والانتماء إليها تنظمه المادة ٨ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإنه مضمون كذلك بموجب المادة ٢٢، وذلك للتأكيد على أنه ليس حقا اقتصاديا فحسب، بل هو أيضا حق مدني[٦].

١٤ - وتنص المادة ٢ من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٨٧ المتعلقة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم على ما يلي:

''للعمال ولأصحاب العمل، دون أي تمييز، الحق، دون ترخيص سابق، في تكوين منظمات يختارونها، وكذلك الحق في الانضمام إليها، بشرط التقيد بلوائح هذه المنظمات''.

١٥ - والحق في حرية تكوين الجمعيات، في سياق عمل المدافعين عن حقوق الإنسان، تتضمنه أيضا المادة ٥ من الإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان[٧]:

(٦) المرجع السابق، ص. ٤٩٧.

(٧) الإعلان المتعلق بحق ومسؤولية الأفراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالميا (قرار الجمعية العامة ٥٣/١٤٤، المرفق).

”لغرض تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، يكون لكل شخص الحق، بمفرده وبالاشتراك مع غيره، على الصعيدين الوطني والدولي، في:

[...]

(ب) تشكيل منظمات غير حكومية أو رابطات أو جماعات والانضمام إليها والاشتراك فيها“.

١٦ - ويمكن إيجاد صياغات مماثلة في الصكوك المعتمدة على الصعيد الإقليمي. فالفقرة ١ من المادة ١١ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان؛ الفقرة ١ من المادة ١٠ من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب؛ والمادة ١٦ من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان؛ والمادة ٢٨ من الميثاق العربي لحقوق الإنسان تضمن كلها الحق في حرية تكوين الجمعيات مع الغير.

١٧ - وتغطي الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان حريتي الاجتماع وتكوين الجمعيات معا، شأنها في ذلك شأن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وتنص في الفقرة ١ من المادة ١١ على ما يلي:

”١ - يكون لكل إنسان الحق في حرية الاجتماع السلمي وحرية تكوين الجمعيات مع الغير، بما يشمل الحق في تكوين النقابات والانتماء إليها لحماية مصالحه.

”٢ - ولا يجوز تقييد استعمال هذه الحقوق بأية قيود غير التي يقررها القانون وتقتضيها الضرورة في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة، أو لمنع الفوضى والجريمة أو لحماية الصحة العامة، أو الآداب العامة أو لحماية حقوق الغير وحرياتهم. ولا تحول هذه المادة دون فرض القيود القانونية اللازمة على أفراد القوات المسلحة أو أفراد الشرطة أو موظفي الدولة في استعمالهم لهذه الحقوق“.

١٨ - وتنص الفقرة ١ من المادة ١٠ من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب على أن ”لكل فرد الحق في حرية تكوين الجمعيات بشرط الالتزام بالقانون“. ومع أن الغرض من تكوين الجمعيات غير محدد في الصكوك الأخرى، إلا أن المادة ١٦ من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان تشمل قائمة غير حصرية بالأغراض المحتمل أن تكوّن الجمعيات من أجلها، مثل الأغراض الإيديولوجية والدينية والسياسية والاقتصادية والمهنية والاجتماعية والثقافية والرياضية وغيرها.

ألف – نطاق ومحتوى الحق في حرية تكوين الجمعيات

١٩ – تُعرّف الحرية في تكوين الجمعيات عموما بأنها الحق في تكوين الجمعيات مع الآخرين لتحقيق مصلحة مشتركة[٨]. وعرفت المفوضية الأوروبية السابقة لحقوق الإنسان حرية تكوين الجمعيات على النحو التالي: حرية تكوين الجمعيات هي قدرة عامة متاحة للمواطنين في الدخول دون تدخل غير مبرر من الدولة في جمعيات من أجل تحقيق أهداف مختلفة[٩]. وأوضحت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في سوابقها القضائية أن المادة ١١ لا ترمي إلى حماية مجرد تجمع لأشخاص يرغبون في ''صحبة بعضهم البعض'' وتتابع بالقول إنه ولكي ما يكون للتجمع جمعية فإن الأمر يتطلب نوعا من الهيكل التنظيمي، حتى لو كان هيكلا غير رسمي[١٠].

٢٠ – وتتضمن المادة ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية قائمة صريحة بالأهداف المحتملة التي قد تسعى لتحقيقها الجمعية. ويُفترض أن النطاق الوقائي لهذه المادة هو نطاقٌ واسع. فالجمعيات الدينية والأحزاب السياسية والشراكات التجارية والاتحادات النقابية تتمتع بحماية هذه المادة مثلها مثل المنظمات الثقافية أو منظمات حقوق الإنسان وأندية كرة القدم أو اتحادات هواة جمع الطوابع البريدية[١١].

٢١ – ولكي ما تقع الجمعيات ضمن نطاق المادة ٢٢ فإنها لا تحتاج إلى اكتساب شخصية قانونية، فالجمعيات الفعلية تتمتع بالقدر نفسه من الحماية. إلا أنه مثلما ورد سابقا يحتاج الأمر إلى وجود نوع من الهيكل التنظيمي حتى مع المنظمات الفعلية.

٢٢ – وتعني حرية تكوين الجمعيات بموجب أحكام المادة ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية حق الفرد في تكوين جمعية مع أشخاص يتفقون معه في الرأي أو في الانضمام إلى جمعية قائمة بالفعل. وفي الوقت ذاته، تشمل المادة أيضا الحق الجماعي لجمعية قائمة في القيام بأنشطة لتحقيق مصالح مشتركة لأعضائها. ولذلك لا تستطيع الدول

---

(٨) S. Joseph, J. Schutz, M. Caslan *The International Convenant on Civil and Political Rights: cases, materials and commentary*, (Oxford University Press, 2000).

(٩) Freedom of Association, Thematic monitoring report presented by the Secretary-General and decisions on follow-up action taken by the Committee of Ministers. CM Monitor 2005, volume I final revised, 11 October, para 1.b.4.

(١٠) المرجع نفسه.

(١١) Manfred Nowak, *UN Convenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary,* p.497, 2nd revised edition (N.P. Engel 2005).

الأطراف حظر الجمعيات أو التدخل في تكوينها أو أنشطتها[١٢]. وتم التشديد على ذلك بشكل أكبر من قبل المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان عندما أعلنت أن الحق الذي تضمنه المادة ١١ سيكون حقا نظريا ووهميا إلى درجة كبيرة إذا اقتصر على تكوين الجمعية نظرا لأنه السلطات الوطنية يمكنها أن تحل الجمعية فورا [...]. ويتبع ذلك أن الحماية التي توفرها المادة ١١ تتوفر للجمعية طوال فترة وجودها[١٣].

٢٣ - وبجانب الأبعاد الفردية والجماعية لحرية تكوين الجمعيات فإن لها جانبا إيجابيا وآخر سلبيا يتمثل في الحق في تكوين الجمعيات والحق في عدم الارتباط مع الآخرين. فالمادة ٢٢ تؤكد الحق في حرية تكوين الجمعيات مما يعني أن تكوين الجمعية والانضمام إليها يجب أن يكون طوعيا. وبالتالي فإن العضوية القسرية في الجمعية وما يسمى باتفاقات الأبواب المغلقة تتعارض مع فكرة حرية تكوين الجمعيات. ويعني ذلك أيضا الحرية في اختيار المنظمات التي يود المرء الانتماء إليها. فعندما تكون للبلد منظمةٌ واحدة لتعزيز حقوق الإنسان ولكن هناك شخص لا يتفق مع طرقها وأهدافها فإن حرية ذلك الشخص في تكوين الجمعيات لا تكون قد تحققت لأنه ببساطة لم يكره على الانضمام إلى تلك المنظمة. وعلى العكس من ذلك، فإن الفقرة ١ من المادة ٢٢ تكفل أيضا الحق في تكوين منظمة ثانية لحقوق الإنسان مع أشخاص آخرين يتفقون معه في الرأي[١٤]. لذلك لا تكون الحالة التي لا تسمح فيها السلطات بتكون منظمة جديدة على أساس أن هنالك منظمة قائمة بالفعل تعمل في نفس المجال متفقة تماما مع هذا الحق ويتعين تبرير ذلك على أساس أحد المسوغات الواردة في الفقرة ٢ من المادة ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية[١٥].

٢٤ - وتنص المادة ٥ من الإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان على ما يلي:

> ”لغرض تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، يكون لكل شخص الحق بمفرده وبالاشتراك مع غيره، على الصعيدين الوطني والدولي، في: [....] (ب) تشكيل منظمات غير حكومية أو رابطات أو جماعات والانضمام إليها والاشتراك فيها“.

---

(١٢) المرجع نفسه، صفحة ٤٩٨.

(١٣) *United Communist Party of Turkey and others v. Turkey*, No. 19392/92, para 33, European Court of Human Rights 1998-I.

(١٤) Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Polictical Rights, CCPR Commentary*, p. 500 2nd revised edition (N.P. Engle 2005).

(١٥) Right to freedom of association - Human rights defenders briefing paper series, April 2009, International Service for Human Rights, part I.

٢٥ - وبالإشارة إلى حق كل فرد في المشاركة في المنظمات غير الحكومية يعزز الإعلان بشكل أكبر البُعد الجماعي الضمني للجمعيات في أداء أنشطة لتحقيق مصلحة مشتركة لأعضائها بعيدا عن التدخل دون المبرر من الدولة.

باء - القيود المسموح بها على الحق في حرية تكوين الجمعيات

٢٦ - إن الحق في تكوين الجمعية ليس حقا مطلقا وإنما يخضع لقيود كغيره من البنود الأخرى في العهد والصكوك الإقليمية لحقوق الإنسانية. فالفقرة ٢ من المادة ٢٢ تقدم تفصيلا بشروط هذه القيود حتى تكون مسموحا به. فلكي يكون أي قيد على الحق في تكوين الجمعيات سليما يجب أن يستوفي الشروط التالية مجتمعة: (أ) يجب أن يكون منصوصا عليه في القانون؛ (ب) يجوز فرضه فقط من أجل أحد الأغراض الواردة في الفقرة ٢؛ (ج) يجب أن يكون ضروريا في مجتمع ديمقراطي لتحقيق هذه الأهداف. ويمكن فرض هذه القيود لمصلحة الأمن الوطني أو السلامة العامة، أو النظام العام، أو لحماية الصحة العامة أو الأخلاق أو لحماية حقوق وحريات الآخرين.

الإجراء الذين ينص عليه القانون

٢٧ - لا يكون أي قيد على الحق في حرية تكوين الجمعيات جائزا إلا إذا استوفى جميع هذه الشروط. فعبارة ''وفق ما ينص عليه القانون'' توضّح أن القيود على الحق في حرية تكوين الجمعيات لا تكون صحيحة إلا إذا تم فرضها بموجب قانون (من خلال قانون يسنه البرلمان أو قاعدة عرفية مماثلة من القانون العام)، ولا يكون القيد جائزا إذا تم عن طريق مرسوم حكومي أو أوامر إدارية مماثلة. ويبدو أن من المعقول افتراض أن التدخل يكون ''وفق ما ينص عليه القانون'' فقط إذا استند إلى أي قانون أو قاعدة أو مرسوم أو أمر أو قرار صادر من هيئة قضائية حسب الأصول. وعلى العكس من ذلك، فإن أفعال المسؤولين الحكوميين المتجاوزة للسلطة تكون غير مستوفية لشرط صدورها ''وفق القانون'' على الأقل إذا كانت غير صحيحة نتيجة لذلك[١٦].

أن يكون ضروريا في مجتمع ديمقراطي

٢٨ - علاوة على ذلك، يجب أن تكون القيود ''ضرورية في مجتمع ديمقراطي''، مما يشير إلى أن وجود وعمل عدد من الجمعيات، بما فيها تلك التي تعمل سلميا لنشر أفكار لا تلائم

(١٦) Leon E. Irish, Karla W. Simon "Freedom of association: - Recent developments regarding the Neglected Right", *International Journal of Non-Profit Law*, vol. 3, Issue 2, December 2000.

رؤية الحكومة أو أغلبية السكان يمثل أحد أسس المجتمع الديمقراطي. ولذلك فإن وجود أي تبرير معقول وموضوعي لفرض قيد على حرية تكوين الجمعيات لا يكفي، ويجب على الدولة الطرف أن تبين كذلك أن حظر تكوين الجمعيات والمحاكمة الجنائية للأفراد بسبب عضويتهم في تلك المنظمات كان ضروريا لتفادي خطر حقيقي وليس افتراضيا فقط على الأمن الوطني أو النظام الديمقراطي وأن التدابير الأقل تدخلا لم تكن كافية لتحقيق ذلك الهدف(١٧).

٢٩ - وتتوفر الحماية للأفكار التي تفضي إلى ''الإحراج أو الصدمة أو الإزعاج'' بموجب الحق في حرية التعبير. وبالتالي فإن الجمعيات التي تتخذ مواقف مثيرة للجدل أو تقوم بانتقاد الحكومة بطريقة تؤدي إلى ''الإحراج أو الصدمة أو الإزعاج'' تتوفر لها الحماية التامة بموجب العهد. وباختصار تتمتع الجمعيات، في الواقع، بالحرية الكاملة في التعبير. ويشكل ذلك جزءا حاسما فيما يتطلبه وجود ''المجتمع الديمقراطي''. ويستدعي مبدأ التناسبية أيضا تحقيق توازن دقيق بين درجة الإجراء والسبب المحدد للتدخل(١٨).

الأغراض المشروعة للتدخل

٣٠ - إن الأساس الوحيد الذي يمكن بناءا عليه التدخل في حرية تكوين الجمعية ويمكن تبريره وفق ما ينص عليه القانون هو إذا كان ذلك التدخل يهدف إلى تعزيز ''أهداف مشروعة'' مما يستدعي أن يكون لمصلحة الأمن الوطني أو السلامة العامة؛ أو النظام العام؛ أو حماية الصحة العامة أو الأخلاق؛ أو لحماية حقوق وحريات الآخرين(١٩).

ثالثا - السوابق القضائية للجنة حقوق الإنسان ومواقفها والآليات الإقليمية لحقوق الإنسان

ألف - الحق في حرية تكوين الجمعيات في عمل لجنة حقوق الإنسان

٣١ - لم تصدر اللجنة تعليقا عاما بعد بشأن حرية تكوين الجمعيات و لم تعالج سوى عدد قليل نسبيا من هذه القضايا في سوابقها القضائية. بل أن تلك القرارات تتعلق في معظمها بقضايا لا صلة لها بالمنظمات غير الحكومية أو الجمعيات. وتناولت إحدى القضايا الحق في

(١٧) القضية رقم ١١١٩/٢٠٠٢ *Lee vs. The Republic of Korea*, 824 HRC 2005 Report, vol. II, annex V, sect. U, paras 7.2-7.3.

(١٨) Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Polictical Rights, CCPR Commentary*, p. 505 2nd revised edition (N.P. Engle 2005).

(١٩) انظر العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٢٢، الفقرة ٢.

الإضراب وما إذا كان حرمان القانون الكندي الحالي للموظفين الإقليميين من الحق في الإضراب يعتبر انتهاكا للحق في حرية تكوين الجمعيات[٢٠]. وترتبط قضيةٌ أخرى معروضة على اللجنة بفرض رسوم عضوية سنوية على أحد الفنادق من جانب إحدى غرف التجارة الإقليمية[٢١].

٣٢ - وفي إحدى القضايا ذات الصلة، ادّعى الشاكي أن إدانته بسبب عضويته في الاتحاد الكوري للمجالس الطلابية يُشكّل قيدا غير معقول على حريته في تكوين الجمعية[٢٢]. واشتملت استنتاجات اللجنة على أفكار قيّمة للغاية فيما يتعلق بشرط أن ''يكون ضروريا في مجتمع ديمقراطي'' الذي ورد سابقا، وفيما يتعلق بوجود وعمل جمعيات متعددة في أي مجتمع ديمقراطي.

باء - السوابق القضائية للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان

٣٣ - لقد أولت اللجنة اهتماما كبيرا بمسألة حرية تكوين الجمعيات التي كان لها دور حاسم في عملية إرساء الديمقراطية الجارية حاليا في أفريقيا والتي كثيرا ما تتعرض للتهديد من قبل العديد من الدول الأطراف[٢٣]. وكرست اللجنة أيضا أحد قراراتها[٢٤] لحرية تكوين الجمعيات، معتبرة أنه ''لا يجوز للسلطات المختصة تجاوز الأحكام الدستورية أو النيل من الحقوق التي كفلها الدستور والمعايير الدولية''[٢٤] وأنه ''لا يجوز للسلطات المختصة في سبيل تنظيم استعمال هذا الحق أن تسن أحكاما تقيد ممارسة هذه الحرية''[٢٤].

٣٤ - وفي شكوى مقدمة ضد مرسوم صادر عن حكومة نيجيريا، توصلت اللجنة إلى أن حرية تكوين الجمعيات قد جرى انتهاكها. وفي المرسوم المعني، منحت حكومة نيجيريا نقابة المحامين النيجيرية هيئة إدارية جديدة (هيئة المحامين) ونص المرسوم على أن تعيِّن الحكومة ٩٧ عضوا من أعضاء الهيئة البالغ عددهم ١٢٨ عضوا.

---

(٢٠) القضية رقم ١٩٨٢/١١٨، ج. ب. وآخرون ضد كندا، تقرير لجنة حقوق الإنسان لعام ١٩٨٦، المرفق التاسع، الفرع باء، الفقرة ٦-٤.

(٢١) القضية رقم ٢٠٠١/١٠٠٢، وليام ضد النمسا، تقرير لجنة حقوق الإنسان لعام ٢٠٠٤، المجلد الثاني، الفرع ثاء، الفقرات من ٩-٣ إلى ٩-٥.

(٢٢) القضية رقم ٢٠٠٢/١١١٩، لي، ضد جمهورية كوريا، تقرير لجنة حقوق الإنسان لعام ٢٠٠٥، المجلد الثاني، المرفق الخامس، القسم شين، الفقرتان ٧-٢ و ٢-٣.

(٢٣) Fatsah Ouguergouz: *The African Charter on Human and Peoples'Rights: a comprehensive agenda for human dignity and sustainable democracy in Africa* (Martinus Nijhoff Publishers 2003).

(٢٤) African Commission on Human and Peoples' Rights, resolution 5 (XI) 92: Resolution on the right to freedom of association (1992).

٣٥ - ولاحظت اللجنة ما يلي:

”لقد أعلنت حرية تكوين الجمعيات بوصفها حقا فرديا وعلى الدولة أن تمتنع أولا وقبل كل شيء عن التدخل في حرية تشكيل الجمعيات. ويجب أن تكون هناك دائما قدرة للمواطنين على الاشتراك، دون تدخل من الدولة، في الجمعيات من أجل تحقيق مختلف الغايات. وفيما يتعلق باستخدام ذلك الحق، لا يجوز للسلطات المختصة سن أحكام تحد من ممارسة تلك الحرية. ولا يجوز للسلطات المختصة تجاوز الأحكام الدستورية أو النيل من الحقوق الأساسية التي كفلها الدستور والمعايير الدولية لحقوق الإنسان الدولية“[٢٥].

٣٦ - واعتبرت أيضا أنه لما كانت هيئة المحامين تقع تحت سيطرة ممثلي الحكومة، وتتمتع بسلطات تقديرية واسعة، فإنها تكون قد تدخلت في حرية تكوين الجمعيات فيما يتعلق بنقابة المحامين النيجيرية.

٣٧ - ولم تطور اللجنة تفسيرها للمادة ١٠ منذ رسالتها المنشورة في تقرير منظمة الحريات المدنية فيما يتعلق بقضية نقابة المحامين النيجيرية ضد نيجيريا. وانتهت إلى أن المادة قد جرى انتهاكها فيما يتعلق برسالتين أخريين مقدمتين ضد نيجيريا[٢٦] وزامبيا[٢٧]. وانتهت اللجنة في قضية نيجيريا إلى أن الحكومة قد أظهرت تحيزا واضحا ضد منظمة حركة بقاء شعب أوغوني يرقى إلى أن يشكل انتهاكا للفقرة ١ من المادة ١٠ من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب[٢٨].

٣٨ - وأكدت المقررة الخاصة للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب المعنية بالمدافعين عن حقوق الإنسان في أفريقيا، رين ألابيني - غانسو في تقريرها الأخير على أن ”حرية

---

(٢٥) Communication 101/93, *Civil Liberties Organization in respect of the Nigerian Bar Association v. Nigeria*, 8th Annual Activity Report of the Commission, para. 17 (retrieved from http://www1.umn.edu/humanrts/africa/comcases/101-93.html).

(٢٦) Communications 137/94, 139/94, 154/96 and 161/97, *International Pen, Constitutional Rights Project, Interights on behalf of Ken Saro-Wiwa Jr. and Civil Liberties Organization v. Nigeria*, 12th Annual Activity Report of the Commission, 1998/1999, p. 72, para. 108.

(٢٧) Communication 212/98, *Amnesty International v. Zambia*, 12th Annual Report of the Commission, 1998/1999, p. 81, para. 49.

(٢٨) Communications 137/94, 139/94, 154/96 and 161/97, *International Pen, Constitutional Rights Project, Interights on behalf of Ken Saro-Wiwa Jr and Civil Liberties Organization v. Nigeria*, 12th Annual Report of the Commission, 1998/1999, p72, para108.

تكوين الجمعيات لم تصبح للأسف أمرا واقعا حتى الآن وتظل، في معظم البلدان، مشكلة حقيقية فيما يتصل بترجمتها إلى قانون وما يتصل بتنفيذها فعليا. وهذه هي الحالة في توغو، وفي أنغولا، وفي تونس، وفي العديد من البلدان الأخرى في قارتنا''(٢٩).

جيم - السوابق القضائية لمحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان

٣٩ - تناولت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان مسألة حرية تكوين الجمعيات بصفة رئيسية في القضايا المتصلة بأنشطة نقابات العمال، والتي لها، مع ذلك، آثار هامة تتعلق بمضمون هذا الحق تتجاوز نقابات العمال. وتناولت المحكمة في أحدث قضية نظرتها مسألة إعدام أحد المدافعين عن حقوق الإنسان بإجراءات موجزة وأوجزت السوابق القضائية للمحكمة فيما يتعلق بالمادة ١٦ من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان.

٤٠ - وفي قضية باينا - ريكاردو وآخرين ضد بنما، جاء في حكم المحكمة أنه ''في المسائل المتعلقة بنقابات العمال، تتألف حرية تكوين الجمعيات بصفة رئيسية من القدرة على إنشاء منظمات نقابات العمال، وعلى تشغيل هيكلها الداخلي وأنشطتها وبرنامج عملها، دون أي تدخل من السلطات العامة قد يحد من ممارسة الحق المعني أو يحول دونها(٣٠). وقضت المحكمة أيضا أن فصل أعداد كبيرة من قادة نقابة العمال ومن العمال من جراء التوقف عن العمل الذي حدث في ٥ كانون/الأول/ديسمبر ١٩٩٠، لا يستوفي الشرط القاضي بأن يكون ضروريا في مجتمع ديمقراطي''.

٤١ - وفي قضية هويلكا - تيكسي ضد بيرو، كان من رأي المحكمة أن ''إعدام قائد نقابة العمال (...) لا يقيد حرية الفرد في تكوين الجمعيات فحسب، بل أيضا حق وحرية جماعة معينة في تكوين الجمعيات طوعا، دون خوف''(٣١). وأسهبت المحكمة أيضا في شرح بعدي حرية تكوين الجمعيات. وقضت بأن ''حرية تكوين الجمعيات فيما يتعلق بالعمال لا تتحقق، في بُعدها الفردي، بالتسليم النظري بالحق في تكوين نقابات العمال فحسب، ولكن بربط ذلك الحق على نحو لا ينفصم، بالحق في استخدام كل وسيلة ملائمة لممارسة تلك الحرية (...) وتشكِّل حرية تكوين الجمعيات، في بُعدها الاجتماعي، آلية تتيح لأعضاء تجمعات

(٢٩) تقرير ما بين الدورات أعدته رين ألبيني - غانسو المقررة الخاصة المعنية بالمدافعين عن حقوق الإنسان في أفريقيا أيار/مايو ٢٠٠٨ - تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩.

(٣٠) Case of *Baena-Ricardo et al. v. Panama*, Judgment of 2 February 2001, of the Inter-American Court of Human Rights, para. 156.

(٣١) Case of *Huilca-Tecse v. Peru*, Judgment of 3 March 2005, of the Inter-American Court of Human Rights, para. 69.

العمال أو جماعاتهم أن يحققوا سويا أهدافا ويحصلوا على مزايا لأنفسهم"[٣٢]. ولاحظت المحكمة أيضا أنه "يجب على الدولة كفالة قدرة البشر على الممارسة الحرة لحريتهم في تكوين الجمعيات دون خوف من التعرض لنوع من العنف، وإلا فإن قدرة الأفراد على تنظيم أنفسهم من أجل حماية مصالحهم تكون محدودة"[٣٣].

٤٢ - وفي قضية كاواس - هوزاماني وغارسيا - سانتا ضد بيرو، تناولت المحكمة، في جملة مسائل أخرى، مسألة الالتزامات السلبية والإيجابية للدولة بموجب المادة ١٦. إذ لا يقع على الدول أن تمتنع عن الحد من ممارسة هذا الحق أو عرقلتها فحسب، بل عليها التزامات إيجابية من قبيل "منع الهجمات عليه، وحماية أولئك الذين يمارسونه والتحقيق في انتهاكاته"[٣٤]

٤٣ - وفي قضية كاواس فيرناندیز ضد هندوراس، أوجزت المحكمة سوابقها القضائية فيما يتعلق بحرية تكوين الجمعيات. وأكدت آراءها السابقة المتعلقة بالالتزامات السلبية والإيجابية المنبثقة من الحق في حرية تكوين الجمعيات، بما فيها الالتزام بمنع انتهاكات الحق في حرية تكوين الجمعيات، وحماية أولئك الذين يمارسون ذلك الحق والتحقيق في انتهاكات ذلك الحق. وأرست المحكمة أيضا المبدأ القائل بأن "على الدول واجب توفير الوسائل اللازمة لتمكين المدافعين عن حقوق الإنسان من القيام بأنشطتهم؛ وحمايتهم إن تعرضوا للتهديد لتجنب الهجمات على حياتهم أو سلامتهم؛ والامتناع عن وضع العراقيل في طريقهم بحيث تزيد من صعوبة عملهم، وإجراء التحقيق الجاد والمتسم بالكفاءة في أي انتهاكات ترتكب ضدهم، وبالتالي مكافحة الإفلات من العقاب"[٣٥]. وشددت المحكمة أيضا على أن المادة ١٦ تشمل الحق لكل شخص في تكوين المنظمات والجمعيات والجماعات غير الحكومية والمشاركة الحرة فيها بغرض المراقبة، والإدانة/الإبلاغ، وتعزيز حقوق الإنسان. ونظرا لأهمية الدور الذي يضطلع به المدافعون عن حقوق الإنسان في المجتمعات الديمقراطية، فإن الممارسة الحرة والتامة لهذا الحق تلقي على عاتق الدول واجب تهيئة الظروف القانونية والفعلية التي تمكنهم من القيام بأنشطتهم بحرية.

---

(٣٢) المرجع السابق الفقرتان ٧٠-٧١.

(٣٣) المرجع السابق، الفقرة ٧٧.

(٣٤) Case of *Cantoral-Huamani and Garcia-Santa Cruz v. Peru*, Preliminary objection, merits, reparation and costs, 10 July 2007, order of the Inter-American Court of Human Rights, para. 144.

(٣٥) Case of Kawas Fernandez v. Honduras, judgment of April 3, 2009, of the Inter-American Court o Human Rights, para 145.

دال – السوابق القانونية للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان

٤٤ – تناولت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان عددا من القضايا المتعلقة بالمادة ١١ من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية خلال السنوات الماضية، وكان لها تأثير كبير على تفسير الحق في حرية تكوين الجمعيات. ورَسَّخت قرارات المحكمة بثبات بأنه، وبموجب القانون الدولي، هناك حق في تشكيل جمعيات مسجلة قانونيا، وأنه بمجرد تشكيل تلك الجمعيات، يصبح لها الحق في حماية قانونية واسعة النطاق[٣٦]. وعلى الرغم من أن معظم القضايا التي تناولتها المحكمة تتصل بالأحزاب السياسية أو النقابات العمالية، إلا أن لها أهمية بالنسبة لمنظمات المجتمع المدني فيما يتعلق بتفسير مضمون الحق في حرية تكوين الجمعيات.

٤٥ – ففي قضية ''الحزب الشيوعي التركي المتحد وآخرون ضد تركيا''، قضت المحكمة بأنه لا يمكن لتركيا أن تحل أحد الأحزاب السياسية التي لم تشارك في أنشطة غير مشروعة لمجرد أن السلطات الوطنية اعتبرت أن الحزب يقوض الهياكل الدستورية للدولة. وأكدت المحكمة أن: ''الحق الذي تكفله المادة ١١ قد يصبح نظريا إلى حد كبير ووهميا لو اقتصر فقط على تكوين جمعية ما، حيث يمكن للسلطات الوطنية أن تقوم فورا بحل تلك الجمعية دون أن تكون ملزمة بالامتثال بالاتفاقية. ويستتبع ذلك أن الحماية المنصوص عليها في المادة ١١ تستمر طيلة عمر الجمعية بكامله، وأن حل جمعية ما من قِبَل سلطات أي بلد يجب أن يستوفي، وفقا لذلك، المتطلبات الواردة في الفقرة ٢ من تلك المادة''[٣٧].

٤٦ – وفي قضية ''سيديروبولوس وآخرون ضد اليونان''، تناولت المحكمة حق الأفراد في تسجيل الجمعيات المعترف بها قانونا. وفي حكمها بأنه لا يمكن لليونان أن ترفض تسجيل جمعية تحت مسمى ''موطن الثقافة المقدونية''، والتي تنحصر أهدافها المعلنة في الحفاظ على تقاليد الثقافات الشعبية لمنطقة فلورينا وتطوير تلك التقاليد، وجدت المحكمة أن ''الحق في تكوين جمعية ما، هو جزء أصيل من الحق المنصوص عليه في المادة ١١، حتى ولو كانت المادة تشير صراحة فقط إلى الحق في تكوين نقابات عمالية. فقدرة المواطنين على تشكيل كيان قانوني من أجل العمل الجماعي في حقل يحظى بالاهتمام المشترك تمثل أحد أهم جوانب الحق في حرية تكوين الجمعيات التي من دونها يصبح ذلك الحق فارغا من أي معنى''[٣٨].

---

(٣٦) Leon E. Irish, Karla W. Simon: "Freedom of association: recent developments regarding the Neglected Right", *International Journal of Non-Profit Law*, vol. 3, issue 2, December 2000, p 2.

(٣٧) European Court of Human Rights, Reports of judgments and decisions, 1998-I, January 30, 1998, para. 33.

(٣٨) European Court of Human Rights, Reports of judgments and decisions, 1998-IV, 10 July 1998, para. 40.

٤٧ - وفي قضية ''حزب الحرية والديمقراطية ضد تركيا''، أكدت المحكمة على العلاقة بين حرية تكوين الجمعيات وحرية الرأي والتعبير قائلة: ''إن حماية الآراء وحرية التعبير عنها هي واحدة من حريات التجمع وتكوين الجمعيات على النحو المنصوص عليه في المادة ١١. وينطبق ذلك بصفة خاصة فيما يتعلق بالأحزاب السياسية نظرا لدورها الأساسي في ضمان التعددية والأداء السليم للديمقراطية''(٣٩).

٤٨ - وفي قضية ''سيغوردور أ. سيغورجونسون ضد آيسلاند''، أكدت المحكمة أن المادة ١١ من الاتفاقية لا تحمي فقط الحق الإيجابي في تكوين جمعية ما، أو الانضمام إليها، ولكنها تحمي أيضا الحق في عدم تكوين الجمعيات أو عدم الانضمام إليها. وقضت المحكمة بأن ''عددا كبيرا من النظم المحلية تحتوي على ضمانات تكفل، بطريقة أو بأخرى، الجانب السلبي من حرية تكوين الجمعيات، أي الحرية في عدم الانضمام إلى جمعية ما أو في الانسحاب منها. وقد ظهر قدر متنام من الاتفاق في هذا المجال أيضا على الصعيد الدولي''(٤٠).

٤٩ - وفي قضية ''غورزيليك وآخرون ضد بولندا''، أكدت المحكمة أهمية الجمعيات التي تُشَكَّل لأغراض أخرى بخلاف الأحزاب السياسية من أجل الأداء السليم للديمقراطية، ''بما في ذلك الجمعيات التي تحمي التراث الثقافي أو الروحي، أو التي تسعى لأهداف اجتماعية واقتصادية مختلفة، أو التي تُنشأ للدعوة الدينية أو للتثقيف بالدين، أو التي تبحث عن هوية عرقية أو تسعى لإثبات وعي أقلية ما''(٤١). وواصلت المحكمة لتُقر ''بأن حرية تكوين الجمعيات تتسم بأهمية خاصة بالنسبة للأشخاص المنتمين إلى أقليات، بما في ذلك الأقليات القومية والعرقية''(٤٢).

رابعا - المدافعون عن حقوق الإنسان والحق في حرية تكوين الجمعيات: تدخلات المقررة الخاصة ومواقفها

ألف - الاتجاهات الرئيسية

٥٠ - إن الاتجاهات التي لاحظتها الممثلة الخاصة التي كانت تتولى المنصب آنذاك في تقريرها السابق لم تتغير بشكل ملحوظ خلال السنوات الخمس الماضية. غير أن المقررة

(٣٩) European Court of Human Rights, 23885/94, 1999-VIII, para. 37.

(٤٠) European Court of Human Rights, 27 October 1975, Series A, no. 19, para. 38.

(٤١) European Court of Human Rights, Gorzelik and Others v. Poland, No. 44158/98, 17 February 2004, para. 92.

(٤٢) المرجع نفسه، الفقرة ٩٣.

الخاصة تُبدي قلقها من أن الطرق والوسائل المطبقة في بعض البلدان من أجل الحد من أنشطة منظمات حقوق الإنسان أصبحت تُستخدم الآن على نطاق أوسع في جميع مناطق العالم.

٥١ - وفي أعقاب أحداث ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، اتخذت بعض الحكومات قوانين جديدة وأكثر صرامة في مجالات مكافحة الإرهاب والأمن ومكافحة التطرف. ولهذه التشريعات في كثير من الأحيان تأثير تقييدي كبير على تأدية قطاع المجتمع المدني لوظائفه، ولا سيما على المنظمات التي تقوم برصد انتهاكات حقوق الإنسان وتتخذ موقفا ناقدا للإجراءات والسياسات الحكومية.

٥٢ - وبينما تسمح المادة ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بتقييد الحق في حرية تكوين الجمعيات لعدة أغراض، من بينها الأمن القومي والسلامة، إلا أن تلك القيود يجب أن تستوفي شروطا أخرى منصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة ٢٢، حسبما هو موضح أعلاه. وتلاحظ المقررة الخاصة أنه في كثير من الأحيان يتم الإعلان عن القيود المفروضة على حرية تكوين الجمعيات في المراسيم الحكومية وفي الصكوك التشريعية المماثلة، وبالتالي، لا ينطبق عليها شرط أن يكون ''منصوصا عليها في القانون''. علاوة على ذلك، تتضمن تلك القوانين على نحو متزايد أحكاما تتسم بالغموض وبالتعريف الفضفاض مما يجعلها تتعرض بسهولة لسوء التفسير أو سوء الاستخدام. وينبغي أن لا تُستخدم التشريعات المتصلة بالأمن وبمناهضة الإرهاب لقمع الأنشطة التي ترمي إلى تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها.

٥٣ - لقد فَرَضت بعض القوانين الإطارية الخاصة بالمنظمات غير الحكومية التي اعتُمدت خلال السنوات الخمس الماضية قيودا بالغة الشدة على قدرة المنظمات على الاضطلاع بأنشطتها دون تدخل. وتعمل سلطات التسجيل بشكل متزايد في ظل تأثير كبير من الحكومة أو تحت السيطرة الحكومية. وتترك القوانين الإطارية الخاصة بالمنظمات غير الحكومية هامشا واسعا من السلطة التقديرية لقرارات سلطات التسجيل، وفي كثير من الأحيان يكون ذلك دون توفير الوسائل الكافية للاعتراض على مثل هذه القرارات، كما تسمح في العديد من الحالات بالانعدام التام للرقابة القضائية المستقلة.

٥٤ - وبدلا من الحظر الصريح للمنظمات غير الحكومية أو لأنشطة حقوق الإنسان، تلجأ الحكومات على نحو متزايد إلى وسائل أكثر مكرا عن طريق محاولة الحد من أنشطة المجتمع المدني باستخدام القضاء أو الإدارة العامة. فالقوانين واللوائح الحالية غالبا ما تطبق من قبل الحكومات وسلطات التسجيل بطريقة ضارة للغاية بالعمل المستقل لمجتمعٍ مدنيٍ متعافٍ. فغموض المتطلبات، وانعدام الشفافية، والإجراءات المرهقة والمطولة، هي أمور تمتلك جميعها القدرة على تقييد الحق في حرية تكوين الجمعيات.

٥٥ - وتتدخل بعض الحكومات علنا في عمل وأداء منظمات المجتمع المدني، عن طريق التعيين المباشر لأعضاء مجلس إدارة المنظمة أو عزلهم، أو بأن تفرض بأن لا تكون القرارات التي يتخذها المجلس صحيحة إلا إذا شارك ممثل عن الحكومة في الاجتماع ذي الصلة.

٥٦ - وتبدي المقررة الخاصة قلقها إزاء تزايد استخدام قوانين وأحكام تشويه السمعة من قبل المسؤولين الحكوميين بغرض المعاقبة على البيانات والتقارير المنطوية على انتقادات والصادرة عن منظمات حقوق الإنسان. وتحتوي العديد من القوانين المدنية وقوانين مكافحة التطرف على أحكام غامضة مثل ''إهانة الكبرياء الوطنية'' و ''الانتقاص من الشرف والكرامة''، والتي غالبا ما تستخدم للرد على الأنشطة الانتقادية في مجال حقوق الإنسان.

٥٧ - وتود المقررة الخاصة التأكيد على أن تعزيز وحماية حقوق الإنسان هو غرض مشروع يحق لأي جمعية السعي لتحقيقه، حسبما تقره المادة ١ من الإعلان الخاص بالمدافعين عن حقوق الإنسان، التي تنص على أن:

> ''من حق كل شخص، بمفرده وبالاشتراك مع غيره، أن يدعو ويسعى إلى حماية وإعمال حقوق الإنسان والحريات الأساسية على الصعيدين الوطني والدولي''.

٥٨ - إن الصعوبات التي تتم مواجهتها في تكوين وتسجيل جمعيات حقوق الإنسان؛ والعقوبات الجنائية على الأنشطة غير المسجلة؛ وتَدَخُّل الحكومة في أنشطة المنظمات غير الحكومية وإشرافها عليها ورصدها لها؛ والصعوبات الملازمة للحصول على التمويل لها، قد تقيد الحق في حرية تكوين الجمعيات، وبالتالي يجب أن تصل إلى أعلى عتبة بموجب الفقرة ٢ من المادة ٢٢ من العهد الدولي من أجل أن تكون مقبولة على النحو الذي نوقش في وقت سابق.

باء - الصعوبات الملازمة لتكوين وتسجيل جمعيات حقوق الإنسان، والعقوبات الجنائية على الأنشطة غير المسجلة

٥٩ - هناك في الأساس نوعان من الأنظمة المطبقة على منظمات المجتمع المدني الراغبة في الحصول على الشخصية الاعتبارية؛ هما نظاما ''الإخطار'' و ''التسجيل''. وفي الأنظمة الأكثر ليبرالية، والتي غالبا ما يشار إليها على أنها نظام ''للإعلان'' أو ''الإخطار''، تُمنح المنظمات غير الحكومية الشخصية الاعتبارية تلقائيا بمجرد استلام السلطات إخطارا من المؤسسين يفيد بإنشاء منظمة ما[٤٣]. و تتطلب بلدان أخرى التسجيل الرسمي للمنظمات من أجل أن تكون تلك المنظمات قادرة على الاضطلاع بأنشطتها ككيان اعتباري. وعلى الرغم

(٤٣) انظر A/59/401، الفقرة ٥١.

من أن اشتراط التسجيل لا ينتهك، في حد ذاته، الحق في حرية تكوين الجمعيات، إلا أن المقررة الخاصة تتفق مع وجهة نظر الممثل الخاص بأن التسجيل ينبغي أن لا يكون إلزاميا وبأنه ينبغي السماح للمنظمات غير الحكومية بالوجود وبالقيام بأنشطة جماعية دون الحاجة للتسجيل إذا ما رغبت في ذلك(٤٤). ومن ناحية أخرى، فللمنظمات غير الحكومية الحق في التسجيل بوصفها كيانات اعتبارية، والحق في الحصول على المنافع ذات الصلة.

العقوبات الجنائية على الأنشطة غير المسجلة

٦٠ - ولكن، في الكثير من الحالات، لا يُسمح بأي أنشطة تقوم بها جماعات غير رسمية إلا في حال أن تلك الجماعات قد تسجلت رسميا بوصفها كيانات اعتبارية. وكانت التطورات في التشريعات بالعديد من البلدان على مدى السنوات الخمس الماضية تهدف بشكل متزايد إلى التضييق على جماعات المجتمع المدني، كما تستخدم بعض الحكومات القوانين الإطارية للمنظمات غير الحكومية بشكل متزايد لتعزيز هذا التأثير. وأحد الاتجاهات الأكثر إثارة للقلق هو تجريم الأنشطة التي تقوم بها الجماعات غير المسجلة. إن إصرار حكومات معينة بوجوب أن تُسَجَّل جميع الجماعات، مهما كانت صغيرة أو غير رسمية، يعكس نية تلك الحكومات في السيطرة على أنشطة تلك وتصفية تلك الجماعات التي تنتقد سياسات الحكومة. وفي كثير من البلدان تم إدخال قوانين مماثلة بغرض تجريم المنظمات القائمة والمؤدية لعملها بالفعل.

٦١ - وفي بعض الحالات، قد تشتمل مثل تلك العقوبات الجنائية على ما يصل إلى ستة أشهر من الاعتقال، وعقوبة بالسجن تصل إلى سنتين، وغرامات باهظة. وفي بلد آخر، يتحتم على جميع المنظمات غير الحكومية التسجيل وتوقيع اتفاق مع الحكومة قبل السماح لها بالبدء في أنشطتها.

٦٢ - وفي أحد البلدان، يفرض التشريع عقوبات جنائية على تكوين الجمعيات من دون تسجيل. وينطبق ذلك أيضا على الأنشطة غير الرسمية للجمعيات. وأبدت المقررة الخاصة قلقها البالغ من أنه، منذ أن تم إدخال هذا التعديل في عام ٢٠٠٥، سُجن ما لا يقل عن ١٧ من أعضاء المنظمات غير الحكومية استنادا إلى هذه المادة،كما تم استجواب مئات آخرين على أيدي أفراد من الشرطة وقوات الأمن.

٦٣ - وفي بلد آخر فإن قانون تسجيل المنظمات غير الحكومية يجرم الأنشطة غير المسجلة، حيث ينص على أن المنظمات التي تقوم بتنفيذ نشاطها دون شهادة تأسيس صالحة، تصبح

(٤٤) انظر A/59/401، الفقرة ٨٢ (أ).

مرتكبة لجريمة، وأن مديرها سيتعرض لدفع غرامة أو لدخول السجن لمدة تصل إلى ستة أشهر.

٦٤ - وحُكم على الأعضاء المؤسسين لمنظمة غير حكومية لحقوق الإنسان بسبب انخراطهم في أعمال المجتمع المدني دون الحصول على ترخيص. وقد تصل عقوبة مؤسسي تلك الجمعية إلى ثلاث سنوات في السجن.

٦٥ - وتود المقررة الخاصة التأكيد على أن تجريم المشاركة في الكيانات غير المسجلة يتنافى مع الحق في حرية تكوين الجمعيات وينتهك عددا من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان. كما أن فرض العقوبات الجنائية على الأنشطة غير المسجلة كثيرا ما يتفاقم بسبب متطلبات التسجيل الطويلة والغامضة والتي لا يمكن التكهن بها. وفي كثير من الأحيان يمضي وقت طويل، قد يصل في بعض الحالات إلى سنوات عدة، بين تقديم طلب التسجيل واتخاذ القرار من قِبَل السلطات المختصة. وفي حالات معينة فإن سلطات التسجيل قد تعمُد إلى إطالة عملية التسجيل بشكل مصطنع بهدف منع منظمات حقوق الإنسان من القيام بأنشطتها ولإسكات الأصوات المنتقدة.

٦٦ - وينبغي على التشريعات ذات الصلة أن توضح وضع المنظمات في الفترة بين تقديم طلب التسجيل واتخاذ القرار النهائي. وتؤكد المقررة الخاصة أنه في انتظار صدور ذلك القرار النهائي، ينبغي السماح لمنظمات حقوق الإنسان بالبدء في أنشطتها.

رفض التسجيل وشطب التسجيل

٦٧ - إن رفض تسجيل جمعيات حقوق الإنسان والمنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان هو أكثر التدابير المتخذة من الحكومات تطرفا التي تحد من الحق في حرية تكوين الجمعيات، ولا سيما في الحالات التي تقع فيها الأنشطة المنفذة في إطار الكيانات غير المسجلة تحت طائلة العقوبات الجنائية.

٦٨ - وفي البيئات الأكثر تقييدا، لا تمنح السلطات الحق في تكوين الجمعيات على الإطلاق. ولا تعترف القوانين المحلية في بعض البلدان بالحق في تكوين الجمعيات، ونتيجة لذلك فإن المنظمات القادرة على القيام بعملها، على قلة عددها، تكون الحكومة في الأغلب هي التي أنشأتها.

٦٩ - وما فتئت السلطات المختصة في أحد البلدان ترفض تسجيل منظمة غير حكومية مشهورة معنية بحقوق الإنسان رغم أن لجنة حقوق الإنسان وجدت أن الرفض يشكل انتهاكا للمادة ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وفي بلد آخر،

وحيث إن القانون لا ينص على وجود منظمات المجتمع المدني، فإن جمعيات حقوق الإنسان كثيرا ما تسجل تحت شكل آخر من أشكال الكيانات القانونية. وجرى شطب تسجيل إحدى المنظمات غير الحكومية لأنها لم تدن بيانا اعتُبر متطرفا أصدره أحد أعضائها المؤسسين.

إجراءات التسجيل المرهقة والمطولة

٧٠ - إن شروط التسجيل المرهقة والمطولة والتعسفية والمكلفة قد تعوق إلى حد كبير أنشطة جمعيات حقوق الإنسان، حتى في الحالات التي يكون فيها التسجيل طوعيا. وتشمل الأساليب التي تستخدمها الحكومات عمليات التسجيل المطولة للغاية؛ والمتطلبات من الوثائق التي تكون مرهقة ودائمة التغير والتي لا تستطيع الجمعيات الوفاء بها؛ ومبالغة الحكومة في مراقبة عملية التسجيل والسلطات التقديرية المخولة لها عليها. وفي بعض الحالات تؤدي التعديلات على التشريعات القائمة إلى توسيع نطاق السلطات التقديرية للحكومة وتقتضي من المنظمات العاملة والمسجلة بالفعل أن تعيد تسجيل أنفسها.

٧١ - ويفسح الغموض المفرط في التشريع المجال أيضا بسهولة لحدوث إساءة وتفسير تقديري من جانب موظفي التسجيل. وهذا ما قد يؤدي إلى عمليات تسجيل طويلة بشكل غير معقول وتكرار الطلبات بتقديم وثائق لم تأخذها القوانين ذات الصلة في الحسبان أصلاً. وقد يؤدي فرض عدة طبقات (جديدة) من البيروقراطية إلى مشاكل في التنفيذ وفترات تأخير لم تؤخذ أصلا في الحسبان في عملية التسجيل.

٧٢ - وفي بلد معين لا تزال عملية التسجيل متوقفة في الواقع نتيجة لتنفيذ قوانين التسجيل بشكل تقديري مفرط. وفي بلد آخر ينص مشروع قانون المنظمات غير الحكومية على عمليةَ تسجيلٍ من دون وضع إجراءات وجداول زمنية واضحة لكي تستعرض الحكومة في إطارها طلبات التسجيل. وفي أمثلة أخرى يعطي القانون الذي ينظم تسجيل منظمات المجتمع المدني دورا لعدد كبير من السلطات في العملية، مما يؤدي إلى تباطؤ عملية التسجيل بشكل كبير. وفي إحدى الحالات، يتعين إيداع طلبات التسجيل لدى مكتب محلي تابع لوزارة التنمية الاجتماعية يوجه الطلبات بدوره إلى مراقب تسجيل الجمعيات الذي يحوّل الطلب، بعد الموافقة عليه، إلى الوزير المختص الذي يتمتع بسلطة تقديرية غير محدودة عمليا في قبول التسجيل أو رفضه. ويمكن لعمليات التسجيل المطولة والمرهقة والمفرطة في بيروقراطيتها أن تثبط سعي الجمعيات في الواقع للتسجيل، مما يحول دون عملها بشكل فعال.

٧٣ - وفي بعض الحالات فإن التكاليف المتعلقة بعملية التسجيل تجعل منظمات المجتمع المدني تواجه صعوبة متزايدة في بدء عمليات التسجيل الخاصة بها أو الاستمرار فيها. وإلى

جانب تكاليف التسجيل هناك شروط بيروقراطية أخرى، من قبيل تقديم تقارير مالية فصلية إلى السلطات القائمة على التسجيل، قد تشكل أيضا عبئا لا يمكن لبعض المنظمات تحمّله.

٧٤ - وفي بعض البلدان، يُطلب من المنظمات غير الحكومية إعادة التسجيل في فترات معينة، وربما كان ذلك كل سنة أو أكثر، وهو ما يتيح المزيد من الفرص أمام الحكومات لحظر عمل الجماعات التي لا توافق الحكومة على أنشطتها. وقد تدفع شروط إعادة التسجيل الدورية إلى مستوى من الشعور بانعدام الأمن لدى منظمات حقوق الإنسان، مما ينجم عنه رقابة وتخويف ذاتيين.

جيم - القيود المفروضة على تسجيل المنظمات الدولية غير الحكومية

٧٥ - في حين أن البلدان التي تُنكر على المدافعين الأجانب عن حقوق الإنسان الحق في حرية تكوين الجمعيات لا تمثل إلا أقلية، هناك حالات كثيرة يخضع فيها المدافعون إلى نظام منفصل أو أكثر تقييدا[٤٥]. وفي بعض البلدان يُشترط على الرعايا الأجانب أو الأشخاص عديمي الجنسية أن يكونوا موجودين شخصيا في إقليم البلد لكي يتمكنوا من تأسيس منظمة، وتتمتع سلطات التسجيل في البلد بصلاحيات تقديرية واسعة لرفض تسجيل منظمات حقوق الإنسان الأجنبية. وفي أحد البلدان اشترط قانون صدر عام ٢٠٠٧ بشأن الجمعيات العامة أن تعيد جميع المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية تسجيلها بحلول نهاية العام. ونظرا للارتفاع المفرط في مستوى التدقيق البيروقراطي، انخفض عدد المنظمات غير الحكومية المسجلة بمقدار الثلثين.

٧٦ - وفي بلد آخر فإن أي عمل تقوم به المنظمات الأجنبية غير الحكومية في مجالات النهوض بحقوق الإنسان والحقوق الديمقراطية؛ وتعزيز المساواة بين الأمم والجنسيات والشعوب والمساواة بين الجنسين وبين الديانات؛ وتعزيز حقوق ذوي الإعاقة وحقوق الأطفال؛ وتعزيز تسوية النزاعات أو المصالحة؛ وتعزيز خدمات العدالة وإنفاذ القانون، يعتبر عملا غير شرعي إذا لم توافق عليه الحكومة خطيّاً.

دال - القيود على الأنشطة: الإشراف والرصد الحكوميان

٧٧ - يمكّن الكثير من القوانين المتعلقة بالمنظمات غير الحكومية التي اعتمدت خلال السنوات الخمس الأخيرة المسؤولين الحكوميين من التدخل في الإدارة الداخلية للمنظمات غير الحكومية وفي الأنشطة التي تضطلع بها.

---

(٤٥) انظر A/59/401، الفقرة ٦٢.

تدقيق الدولة في إدارة المنظمات وتسييرها من الداخل

٧٨ - وفقا لقانون الجمعيات في بلد معين، لا تصبح نتائج الانتخاب لعضوية مجلس الإدارة في منظمة غير حكومية والقرارات التي تتخذها هيئتها العامة نافذة إلا بعد تبليغ الوزارة التي تشرف عليها وعدم اعتراضها على القرار. ووفقا للقانون الإطاري لمنظمة غير حكومية، أنشئ منصب مدير قطاع لديه سلطة الإشراف والرقابة على الأنشطة التنفيذية للمؤسسات الخيرية والجمعيات. ويخول القانون أيضا وكالة التسجيل توقيف موظفي المنظمة عن عملهم، أو طلب تعيين شخص آخر كموظف، بسبب أو من دون سبب.

تدقيق الدولة في أهداف المنظمات وأنشطتها

٧٩ - تفرض عدة قوانين قيودا على أنواع الأنشطة التي يسمح لمنظمات المجتمع المدني بالقيام بها من دون الحصول على موافقة مسبقة من الحكومة. والقوانين الإطارية للمنظمات غير الحكومية التي تتضمن قوائم بالأنشطة التي يُسمح لمنظمات المجتمع المدني مزاولتها أو يحظر عليها ذلك، هي قوانين تطرح مشاكل عويصة للغاية، إذ إن صياغة تلك الأحكام التي تكون في كثير من الأحيان غامضة، تقبل التفسير التقديري من جانب الأجهزة الحكومية ذات الصلة وقد تُستخدَم للحد من أنشطة منظمات المجتمع المدني التي تنتقد سياسات الحكومة أو ممارساتها.

٨٠ - وقد ورد أن مشروع قرار في بلد معين يقتضي من المنظمات الحكومية أن تقدّم إشعارا خطيا قبل سبعة أيام من اعتزامها إجراء اتصال مباشر مع الناس في أي جزء من المناطق الريفية في البلد. وفي بلد آخر ورد أن مشروع قانون مقترح سيسفر عن حظر محاولات التأثير السياسي على الآخرين، فضلا عن الدعوة إلى التحول من دين إلى آخر أو التكلم لصالح دين من الأديان أو ضده.

٨١ - وفي بلد معين يحظر على المنظمات التي تتلقى أكثر من ١٠ في المائة من تمويلها من الخارج القيام بمجموعة واسعة من الأنشطة، من قبيل تعزيز حقوق الأطفال وذوي الإعاقة؛ وحل النزاعات؛ وتعزيز خدمات العدالة وإنفاذ القانون.

٨٢ - وتُستخدم قوانين الطوارئ والأمن ومكافحة الإرهاب ومكافحة التطرف، بشكل متزايد، من طرف بعض الحكومات بغية تقييد أنشطة المجتمع المحلي.

٨٣ - وتتلقى المقررة الخاصة عددا متزايدا من الادعاءات بتدخل موظفي الدولة، الذين يكونون من قوات الأمن والشرطة في معظم الحالات. فقد داهم رجال شرطة يرتدون ملابس مدنية مكاتب منظمة غير حكومية تدافع عن حقوق السحاقيات والمثليين ومشتهي

الجنسين ومغايري الهوية الجنسية، للاشتباه بأن المنظمة تيسّر الدعارة. وداهم رجال الشرطة أحد مكاتب النقابات من دون أمر تفتيش، وصادروا الوثائق والمعدات وأغلقوا المكان. وفي البلد ذاته أجرت الحكومة تحقيقات دقيقة مع ٨٠٠ منظمة في عام ٢٠٠٤ ووجّهت لهم تحذيرات. واستجوبت وكالات الأمن القومي في بلد آخر المنظمات غير الحكومية وقامت بتفتيشها وصادرت منشورات ووثائق من أماكن عملها.

هاء – المضايقات الإدارية والقضائية: أسباب وإجراءات حل المنظمات

٨٤ – إن التفسير التقديري للقوانين الموجودة يسمح للحكومات باتخاذ إجراءات قضائية ضد منظمات حقوق الإنسان على مخالفات بسيطة أو بحلّ تلك المنظمات من دون أن تتاح لها سبل الانتصاف الملائمة في غياب الرقابة القضائية. ويسمح قانون المنظمات الحكومية في أحد البلدان للحكومة بأن تحل منظمات المجتمع المدني إلزاميا إذا ابتعدت عن الأهداف التي تأسست من أجلها أو لعدم تنفيذها تلك الأهداف بشكل كامل؛ أو لعدم بلوغ نسبة العضوية فيها الحد الأدنى المطلوب؛ أو لعدم تقديم خطط عملياتها لفترتيْ إبلاغ متتاليتين. حتى أن بعض البلدان تفرض عقوبات جنائية على المخالفات الإدارية. وفي بعض الحالات لا تخضع قرارات وكالة التسجيل لحق الاستئناف أمام المحاكم.

٨٥ – واتُّهمت مكاتب محلية لإحدى المنظمات الدولية غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان، بجمع التبرعات بطريقة غير قانونية، فجُمِّدت حساباتها المصرفية وأُمرت بدفع غرامة مالية.

٨٦ – وفي بلد آخر، اتُّهِم أحد المدافعين عن حقوق الإنسان العاملين في مجال الصحة المجتمعية والوقاية من الأمراض، بموجب القانون الخاص للأمن العام وقانون منع الأنشطة غير المشروعة بسبب مزاعم عن إجراء اتصالات مع المتمردين. واعتُقل مدة ٢٢ شهرا قبل أن تطلق المحكمة العليا سراحه بكفالة.

٨٧ – واعتقل اثنان من المدافعين عن حقوق الإنسان على يد عناصر في وكالة المخابرات الوطنية واحتجزا في الحبس الانفرادي لمدة أربعة أسابيع. وبعد شهر أطلق سراحهما بكفالة، إلا أن المدعي العام استدعاهما بعد ذلك بفترة وجيزة. وتفيد التقارير بأن المدعي العام هدد بإعادتهما إلى السجن إذا واصلا القيام بأنشطتهما النقابية وأمرهما بالمثول أمامهم كل يوم جمعة لأجل غير مسمى.

٨٨ – ورفع وزير داخلية بلد آخر دعوى قضائية ضد أحد أبرز المدافعين عن حقوق الإنسان بتهمة الإدلاء ببيانات تشهيرية أدت إلى حدوث ”أضرار معنوية“ و ”أصابت

شرف وكرامة'' الشرطة والوزير. وقد تكون ردة الفعل هذه نابعة من إدانة المدافع عن حقوق الإنسان للمحاكمات غير العادلة والإساءة التي يرتكبها أفراد الشرطة. ولوحق صحافي يعمل بالنيابة عن سجناء سياسيين ويكتب تقارير عن التعذيب والمعاملة السيئة في السجون، من إدارة السجن من أجل ''حماية شرف المكان وسمعته'' بموجب القانون المدني.

٨٩ - ووُجهت اتهامات ضد جمعية تضم أمهات ضحايا احتجاز الرهائن الناجم عن الأنشطة المتطرفة. ويوسع قانون البلد المعدل المتعلق بالتطرف نطاق تعريف التطرف ليشمل ''التشهير بالموظفين الحكوميين'' و ''إهانة الكرامة الوطنية''. ويمكن تطبيق ذلك التشريع بأثر رجعي، وهو يسمح بتعليق الأنشطة التي حدثت قبل إدخال التعديل على القانون.

٩٠ - ويستخدم المدعون العامّون ''تحذيرات رسمية'' ضد المدافعين عن حقوق الإنسان، وكثيرا ما يحدث ذلك بموجب قانون مكافحة التطرف أو قانون مكافحة الإرهاب، من أجل ردعهم عن القيام بالمزيد من الأنشطة. ويزداد تواتر عمليات البحث الشاملة ومصادرة الوثائق في أجزاء معينة من العالم.

واو - الحصول على التمويل

٩١ - إن حصول منظمات حقوق الإنسان على التمويل، وقدرتها على التماس الأموال وتلقيها واستخدامها عنصر أصيل في الحق في حرية تكوين الجمعيات. ولكي تتمكن منظمات حقوق الإنسان من الاضطلاع بأنشطتها، لا بد أن تكون قادرة على أداء مهامها دون أي عوائق، بما في ذلك القيود المفروضة على التمويل.

٩٢ - وتنص المادة ١٣ من الإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان على أن:

> ''لكل شخص، بمفرده وبالاشتراك مع غيره، الحق في التماس وتلقي واستخدام موارد يكون الغرض منها صراحةً هو تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، بالوسائل السلمية، وفقاً للمادة ٣ من هذا الإعلان''.

٩٣ - ووفقا لأحكام الإعلان، فإن الدول ملزمة بالسماح للأفراد والمنظمات في التماس وتلقي واستخدام التمويل. إلا أنه غالبا ما تتقلص مرحلة أو أكثر من هذه المراحل الثلاث في دورة التمويل تلك.

٩٤ - وقد وضعت بلدان عديدة تشريعات تحد بشكل كبير من قدرة منظمات حقوق الإنسان على التماس وتلقي التمويل، وخاصة التمويل الأجنبي. وقد تكون هناك أسباب مختلفة تدعو حكومة ما إلى وضع قيود على التمويل الأجنبي، بما في ذلك للحيلولة دون غسل الأموال وتمويل الإرهاب، أو لزيادة فعالية المساعدات الخارجية. إلا أن المقررة الخاصة تشعر

بالقلق، لأن هذه التبريرات تكون في حالات كثيرة مجرد حجج واهية وتكمن نية الحكومات الحقيقية في تقييد قدرة منظمات حقوق الإنسان على القيام بعملها المشروع في الدفاع عن حقوق الإنسان.

٩٥ - وقد فرضت بعض الحكومات حظرا كاملا على أنواع معينة من التمويل؛ ومثال على ذلك التمويل الذي ترسله وكالات الأمم المتحدة أو الجهات المانحة الثنائية الأخرى. وفي حالات أخرى، تُمنع منظمات تعمل في مجالات معينة من الحصول على تمويل أجنبي. فعلى سبيل المثال، منع أحد البلدان منظمات غير حكومية تعمل في مجال قضايا الحوكمة من الحصول على تمويل أجنبي. وتحظر حكومة أخرى المساعدات الخارجية التي يمكن أن ''تسبب القلق والاضطراب في الاقتصاد الوطني والإقليمي''. وقد تمنع إحدى سلطات التسجيل تحويل أموال أجنبية لأغراض ''حماية أساس النظام الدستوري، والأخلاق، والصحة، والحقوق، والمصالح القانونية لأشخاص آخرين، وبهدف الدفاع عن البلد وأمن الدولة''.

٩٦ - وفي بلدان عديدة، يُطلب من المنظمات غير الحكومية الحصول على موافقة مسبقة من الحكومة للحصول على تمويل أجنبي، وفي بعض الحالات القصوى، يتطلب الحصول على تصريح حكومي حتى من أجل التقدم بطلب للحصول على ذلك التمويل. وقد تلقت إحدى منظمات حقوق الإنسان قرارا بحلها بزعم أنها تلقت أموالا أجنبية بدون تصريح. وورد أنه عندما أبلغت المنظمة المعنية السلطات المختصة بالأموال التي كانت على وشك أن تتلقاها و لم تتلق أي رد خلال المهلة المنصوص عليها في القانون، فقد اعتبرت أن الحكومة قد وافقت على التمويل الأجنبي.

٩٧ - وتتطلب بعض الحكومات أن تقدم مساعدات التنمية الأجنبية والتمويل المقدم إلى منظمات غير حكومية عن طريق صندوق تابع للحكومة أو أن يودع في أحد البنوك المعينة وتسيطر عليه الحكومة بالكامل. وفي حالة واحدة، اضطرت منظمات غير حكومية تتلقى تمويلا من الخارج بالعملة الأجنبية إلى إيداع الأموال في البنك المركزي في ذلك البلد.

٩٨ - وثمة قيود أخرى تطبق على استخدام التمويل الذي يتم تلقيه، يمكن أن تكون مقيدة إلى درجة كبيرة في بعض البلدان. وفي أحد البلدان، يحظر صراحة على المنظمات غير الحكومية التي تتلقى أكثر من ١٠ في المائة من تمويلها من مصادر أجنبية، بما في ذلك من مواطني هذا البلد الذين يعيشون في الخارج، القيام بأي عمل يتصل بما يلي: النهوض بحقوق الإنسان والديمقراطية؛ وتعزيز المساواة بين الأمم والقوميات والشعوب وبين الجنسين والدين؛ وتعزيز حقوق المعوقين وحقوق الطفل؛ وتعزيز تسوية المنازعات، أو المصالحة؛ وتعزيز العدالة

وخدمات إنفاذ القانون. وتعد هذه القيود تجاوزا على المنظمات وتحد من قدرتها بشدة للقيام بأنشطتها دون تدخل لا مبرر له.

٩٩ - وغالبا ما تستخدم القوانين والأنظمة الضريبية أيضا لإعاقة عمل منظمات حقوق الإنسان والتأثير عليها بصورة غير متناسبة. ففي العديد من البلدان تكون التبرعات المقدمة إلى المنظمات اللاربحية، بما فيها منظمات حقوق الإنسان، معفاة من الضرائب. ومع أن منح مركز الإعفاء الضريبي ليس شرطا في إطار الحق في حرية تكوين الجمعيات، فإن المقررة الخاصة ترى أنه ينبغي للحكومات أن لا تضع نظما ضريبية مختلفة لمنظمات حقوق الإنسان وغيرها من الجمعيات اللاربحية. وفي إحدى الحالات، أنشئ ما سُمي بالقائمة البيضاء من المانحين، وفرضت ضريبة على الأموال الواردة من الجهات الأجنبية المانحة غير المدرجة في القائمة المعتمدة بنسبة وصلت إلى ٢٤ في المائة. وعدّل بلد آخر قانون الضرائب فيه وألغى الإعفاءات الضريبية على القيمة المضافة للمنظمات غير الحكومية مما كان له أثر كبير على الإنفاق المتاح لأنشطة البرنامج.

١٠٠ - كما تتعرض المنظمات غير الحكومية التي تنتقد الحكومة إلى تدقيق شديد من قبل السلطات الضريبية وتعاني من إساءة تطبيق الإجراءات المالية. وقد واجهت إحدى المنظمات غير الحكومية العاملة في مجال حقوق الإنسان أحكاما من النيابة العامة بحجة أنها لم تسدد ضريبة الدخل، علما أنها كانت معفاة من الضرائب بموجب القانون الوطني.

خامسا - الاستنتاجات والتوصيات

١٠١ - تثني المقررة الخاصة على البلدان التي هيأت بيئة مواتية تعمل ضمنها المنظمات غير الحكومية، ولا سيما تلك التي تسهل عليها عملية التسجيل، والتي تفرض قيودا أقل، والتي لا تكون الإجراءات فيها صعبة، والتي تسمح كذلك بعمليات الاستئناف أو المراجعة والتمويل الأجنبي.

١٠٢ - تتقدم المقررة الخاصة بالتوصيات التالية.

١٠٣ - ترى المقررة الخاصة أنه ينبغي السماح للأفراد بتشكيل جماعات للمشاركة في أنشطة قانونية دون الحاجة إلى التسجيل بوصفها كيانات قانونية، وفقا لأحكام المادة ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمادة ٥ من إعلان المدافعين عن حقوق الإنسان، إذا ما رغبوا في ذلك.

١٠٤ - لا ينبغي للدول أن تجرّم أو تفرض عقوبات جنائية على الأنشطة المتعلقة بالدفاع عن حقوق الإنسان وعلى المشاركة في الكيانات غير المسجلة.

١٠٥ - ينبغي أن تكون القوانين التي تنظم إنشاء وتسجيل وعمل منظمات المجتمع المدني مكتوبة وينبغي أن تضع معايير واضحة ومتسقة وبسيطة للتسجيل أو لإدماج منظمة من منظمات المجتمع المدني باعتبارها شخصا اعتباريا. وينبغي للمنظمات غير الحكومية التي تفي بجميع المعايير الإدارية المنصوص عليها أن تتمكن من التسجيل على الفور بوصفها كيانات قانونية.

١٠٦ - ينبغي للدول أن تكفل تطبيق القوانين والأنظمة القائمة بطريقة مستقلة وشفافة وأن تكون أقل تعقيداً وإرهاقا أو أن تستغرق وقتا طويلا لتجنب تقييد الحق في حرية تكوين الجمعيات.

١٠٧ - يجب على الدول أن تكفل أن أي قيود تتعلق بتسجيل المنظمات تكون متوافقة تماما مع المادة ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

١٠٨ - في حال اعتماد قانون جديد، ينبغي اعتبار جميع المنظمات غير الحكومية التي سُجِّلت سابقا باعتبارها مستمرة في عملها بصورة قانونية، وتقديم إجراءات معجلة لتحديث تسجيلها.

١٠٩ - ما لم يعتمد قانون جديد، ينبغي ألا تقتضي القوانين الحالية التي تنظم عملية تسجيل منظمات المجتمع المدني إعادة تسجيل المنظمات بشكل دوري.

١١٠ - ينبغي أن تكون عملية التسجيل فورية وسريعة وسهلة المنال وغير مكلفة.

١١١ - ينبغي وضع إجراءات وجداول زمنية واضحة لقيام الحكومة بمراجعة الطلبات المقدمة. وينبغي تحاشي عمليات التسجيل المرهقة والشديدة البيروقراطية والتي تستغرق وقتا طويلا وتؤثر على الأداء الفعال.

١١٢ - لا ينبغي للدول أن تفرض تكاليف تتعلق بعملية التسجيل مما يجعل من الصعب على المنظمات غير الحكومية الإبقاء على تسجيلها أو أن تضع أحكاما أخرى تتسبب في أعباء لا يمكن تحملها.

١١٣ - ينبغي للدول أن تضمن حق قيام الجمعيات بالطعن ضد أي رفض للتسجيل. والتظلم بطريقة فعالة وسريعة ضد أي رفض للطلب وإجراء مراجعة قضائية مستقلة بشأن قرارات سلطة التسجيل ضروري لكفالة عدم استخدام القوانين التي تنظم عملية التسجيل كعقبات تعترض الحق في حرية تكوين الجمعيات.

١١٤ - لا ينبغي السماح لسلطة التسجيل أن تنهي عمل منظمة غير حكومية رغم إرادتها إلا إذا ارتكبت انتهاكات صارخة، وينبغي أن تخضع جميع عمليات الإنهاء غير الطوعية إلى المراجعة القضائية.

١١٥ - ينبغي للدول أن تضع سجلا واحدا يمكن أن يصله الجمهور لمنظمات المجتمع المدني.

١١٦ - ينبغي أن تكون هيئات التسجيل مستقلة عن الحكومة وينبغي أن تضم ممثلين عن المجتمع المدني.

١١٧ - ينبغي أن تكون التزامات تقديم التقارير المطلوبة من المنظمات غير الحكومية بسيطة وموحدة وقابلة للتنبؤ.

١١٨ - ينبغي أن تنص العقوبات المفروضة بسبب عدم تقديم التقارير، أو الامتثال لأحكام أخرى من القانون الذي يحكم منظمات المجتمع المدني، على فترة إنذار كافية وفرصة لتصحيح تلك المخالفات الإدارية. ولا ينبغي للدول أن تجرم عدم الامتثال للقانون الذي يحكم منظمات المجتمع المدني.

١١٩ - ينبغي أن يكون لهيئات التسجيل والإشراف حق الاطلاع على دفاتر وسجلات وأنشطة منظمات المجتمع المدني خلال ساعات العمل العادية فقط، مع إشعار مسبق كاف. وينبغي عدم استخدام سلطات مراجعة الحسابات والرقابة بصورة تعسفية ولمضايقة أو تخويف المنظمات. وينبغي ألا تقوم الشرطة وغيرها من وكالات إنفاذ القانون بمداهمة مكاتب المنظمات غير الحكومية ومصادرة وثائقها ومعداتها إلا إذا كان بحوزتها مذكرة تفتيش صالحة أو إذن ساري المفعول من المحكمة، والسماح بحضور محام.

١٢٠ - ينبغي عدم السماح بإجراء تدقيق واسع من قبل السلطات الضريبية وإساءة استخدام الإجراءات المالية من قبل الدول.

١٢١ - ينبغي للدول ألا تتدخل في الإدارة الداخلية للمنظمات غير الحكومية وأنشطتها. وينبغي ألا تكون صلاحية القرارات التي يتخذها مجلس الإدارة مشروطة بحضور ممثل من الحكومة في اجتماع مجلس الإدارة.

١٢٢ - ينبغي لمنظمات حقوق الإنسان المستقلة التي لا تتعارض أهدافها وأنشطتها مع العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أن يكون لها الحق في المشاركة في أنشطة لصالح أعضائها والجمهور، وينبغي أن تكون حرة في المشاركة في مناقشات السياسة العامة، بما في ذلك المناقشات بشأن سياسات إجراءات الدولة القائمة أو المقترحة

أو انتقادها. إن أي قيود، في إطار هذه المعايير، بما في ذلك قوائم الأنشطة المحظورة والمسموح بها، تتنافى مع الحق في حرية تكوين الجمعيات. لذلك، ينبغي عدم التمييز فيما يتعلق بأنواع الأنشطة المسموح بها بين المنظمات الوطنية والأجنبية.

١٢٣ - يتعين على الحكومات أن تسمح للمنظمات غير الحكومية أن تحصل على التمويل الأجنبي، ويجب ألا يكون الحصول عليه مقيدا إلا توخيا للشفافية، وامتثالا لقوانين سعر الصرف الأجنبي والجمارك السارية. ويمكن للقيود المفروضة على التمويل الأجنبي أن تحد من استقلالية وفعالية المنظمات غير الحكومية، لذلك ينبغي للدول مراجعة القوانين الحالية بغية تيسير الحصول على التمويل.

١٢٤ - لا ينبغي للدول أن تشترط الحصول على إذن حكومي مسبق للتقدم بطلب للحصول أو تلقي تمويل من الخارج.

١٢٥ - ينبغي أن يسمح للمنظمات غير الحكومية العاملة في مجال حقوق الإنسان المشاركة في جميع أنشطة جمع الأموال المقبولة قانونا بموجب الأنظمة ذاتها التي تنطبق على غيرها من المنظمات التي لا تتوخى الربح بشكل عام. وقد يتطلب جمع الأموال بأساليب التماسها من العامة التسجيل لدى هيئة حكومية أو هيئة رقابية مستقلة على قدم المساواة بالنسبة لجميع المنظمات اللاربحية.

١٢٦ - ينبغي أن تخضع المنظمات غير الحكومية الأجنبية التي تضطلع بأنشطة حقوق الإنسان إلى مجموعة القواعد المطبقة على المنظمات غير الحكومية الوطنية؛ وينبغي تجنب متطلبات تسجيل وتشغيل منفصلة.

١٢٧ - إن التعريف المبهم للإرهاب والأنشطة المتطرفة والأحكام المتعلقة بالتشهير تتيح إمكانية تطبيق أحكام تعسفية ضد الأفراد والجمعيات، ويجب تعديلها. وينبغي إلغاء استخدام قوانين التشهير والأحكام الأخرى التي يستخدمها مسؤولو الحكومة لمنع البيانات والتقارير الانتقادية الصادرة عن المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان.