الأمم المتحدة

A/HRC/23/39

الجمعية العامة

Distr.: General
24 April 2013
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثالثة والعشرون

البند ٣ من جدول الأعمال

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

تقرير المقرِّر الخاص المعني بالحق في حرية التجمُّع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، ماينا كياي

موجز

يقدِّم المقرِّر الخاص المعني بالحق في حرية التجمُّع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات تقريره المواضيعي الثاني إلى مجلس حقوق الإنسان عملاً بقراري المجلس ١٥/٢١ و١٦/٢١.

ويوفِّر المقرِّر الخاص، في الفصلين الأول والثاني من التقرير، نظرةً عامةً عن الأنشطة التي اضطلع بها في الفترة ما بين ١ أيار/مايو ٢٠١٢ و٢٨ شباط/فبراير ٢٠١٣.

ويتناول المقرِّر الخاص، في الفصلين الثالث والرابع، قضيتين يعتبرهما من أهم القضايا الداخلة في إطار ولايته ألا وهما تمويل الجمعيات وعقد التجمُّعات السلمية.

ويورد المقرِّر الخاص استنتاجاته وتوصياته في الفصل الخامس.

الرجاء إعادة الاستعمال

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولاً –	مقدمة	١-٣	٣
ثانياً –	الأنشطة	٤-٧	٣
	ألف– الرسائل	٤	٣
	باء – الزيارات القطرية	٥	٤
	جيم– المشاركة في أنشطة شتى	٦-٧	٤
ثالثاً –	قدرة الجمعيات على الحصول على الموارد المالية: جزء حيوي من الحق في حرية تكوين الجمعيات	٨-٤٢	٥
	ألف– تحديد المفاهيم	٨-١٤	٥
	باء – الإطار القانوني الدولي ذو الصلة بالقدرة على الحصول على الموارد المالية	١٥-١٨	٧
	جيم– الوفاء بمعايير ومقاييس حقوق الإنسان الدولية	١٩-٤٢	٩
رابعاً –	القدرة على تنظيم تجمعات سلمية: جزء لا يتجزّأ من الحق في حرية التجمع السلمي	٤٣-٧٨	١٨
	ألف– معلومات أساسية	٤٣-٤٥	١٨
	باء – التدابير الإجرائية والعملية لعقد التجمعات السلمية	٤٦-٧٨	١٩
خامساً –	الاستنتاجات والتوصيات	٧٩-٨٣	٢٧

أولاً- مقدِّمة

١- هذا التقرير الثاني الذي أعدَّه المقرِّر الخاص المعني بالحق في حرية التجمُّع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات يُقدَّم إلى مجلس حقوق الإنسان عملاً بقراري المجلس ٢١/١٥ و١٦/٢١. ويصف هذا التقرير الأنشطة التي اضطلع بها المكلَّف بالولاية خلال الفترة الممتدة من ١ أيار/مايو ٢٠١٢ إلى ٢٨ شباط/فبراير ٢٠١٣ ويتناول قضيتين رئيسيتين أثيرتا بصورة متكرِّرة أثناء التحاور مع الدول الأعضاء في المجلس خلال شهر حزيران/يونيه ٢٠١٢ ألا وهما تمويل الجمعيات وعقد التجمُّعات السلمية. وعلى ضوء قرار المجلس ١٦/٢١ يجري التركيز تحديداً كذلك على أهمية حرية التجمُّع بالنسبة إلى عمل جهات المجتمع المدني الفاعلة، بما في ذلك ما يتعلَّق بالإعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٢- وفي إطار الإعداد لهذا التقرير، دعا المقرِّر الخاص إلى عقد اجتماع للخبراء التأم يومي ٨ و٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢ في مومباسا، بكينيا. كما أنه أخذ بعين الاعتبار العناصر ذات العلاقة بالموضوع من الأعمال المتاحة على صعيد المجلس[(١)].

٣- وعلى غرار ما هو موضَّح في تقريره المواضيعي الأول، يشدِّد المقرِّر الخاص على أن الحق في حرية التجمُّع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات مترابطان ويعتمد كلاهما على الآخر ولكنهما أيضاً حقان منفصلان. ولذلك فإن هذا التقرير سيتناول الحق في حرية تكوين الجمعيات والحق في حرية التجمُّع السلمي.

ثانياً- الأنشطة

ألف- الرسائل

٤- وجَّه المقرِّر الخاص ما مجموعه ١٧٠ رسالة في الفترة الممتدة من ١ أيار/مايو ٢٠١٢ إلى ٢٨ شباط/فبراير ٢٠١٣. وترد الملاحظات المتعلِّقة بالرسائل الموجَّهة خلال السنة في إضافة لهذا التقرير (A/HRC/23/39/Add.2).

(١) إن الحالات القطرية المذكورة في هذا التقرير كانت موضوعاً لرسائل وُجِّهت إلى الحكومات فضلاً عن نشرات صحفية أصدرها المكلفون بولايات في إطار الإجراءات الخاصة وسامي الموظفين التابعين للأمم المتحدة.

باء- الزيارات القطرية

٥- قام المقرِّر الخاص ببعثة قطرية في الفترة من ١٤ إلى ٢٣ كانون الثاني/يناير ٢٠١٣ إلى المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية. وهو يتوجَّه بالشكر إلى حكومة المملكة المتحدة على تعاونها المثالي قبل زيارته وبعدها (انظر A/HRC/23/39/Add.2). كما يتوجَّه بالشكر إلى كلٍّ من أذربيجان وتونس ورواندا وشيلي وغواتيمالا وقيرغيزستان وملديف وهندوراس على دعواتها التي وجِّهت إليه وهو يأمل في تلبية هذه الدعوات في المستقبل القريب.

جيم- المشاركة في أنشطة شتى

٦- شارك المقرِّر الخاص، في الفترة من ١ أيار/مايو ٢٠١٢ إلى ٢٨ شباط/فبراير ٢٠١٣ في الأنشطة التالي ذكرها التي نظمتها الدول وآليات حقوق الإنسان الدولية والإقليمية وهي:

- حلقة دراسية بعنوان "المدافعون عن حقوق الإنسان والتظاهر السلمي" التي نظمتها وزارة الخارجية النرويجية (أوسلو ٦-٨ حزيران/يونيه ٢٠١٢)[٢]؛
- التدريب دون الإقليمي الخاص بأفريقيا الشرقية بشأن "تعزيز استفادة منظمات المجتمع المدني من آليات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة"، الذي اشترك في تيسير انعقاده المكتب الإقليمي لأفريقيا الشرقية التابع لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان والبرنامج المتعلِّق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمرأة والتحالف العالمي لإشراك المواطنين والخدمة الدولية لحقوق الإنسان (نيروبي، ١٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢)؛
- يوم السياسة الإنمائية المكرَّس لـ "دور منظمات المجتمع المدني العاملة في كنف بيئة لا تمكينية لفائدة المجتمع المدني والتحدِّيات التي تواجهها هذه المنظمات"، الذي نظمته كيبا (هلسنكي، ١١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢)؛
- منظمة التعاون والتنمية في أوروبا، الاجتماع الخاص بالبعد الإنساني التكميلي لحرية التجمُّع السلمي وحرية تكوين الجمعيات (فيينا، ٨-٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢)؛

(٢) انظر التوصية المشتركة التي وضعتها الجهات المكلفة بولايات في إطار الإجراءات الخاصة والتابعة للأمم المتحدة واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب الأفريقية، المتاحة على الموقع:
.http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12524&LangID=E

- مناقشة داخلية تتناول "تعزيز وحماية حقوق الإنسان في سياق المظاهرات السلمية" التي نظمتها الوزارة الاتحادية للشؤون الخارجية السويسرية (بيرن، ٢١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٣).

٧- علاوةً على ذلك، حضر المقرِّر الخاص الأنشطة التالي ذكرها التي نظمها المجتمع المدني وهي:

- حلقة العمل المتعلِّقة بـ "التكنولوجيا الجديدة ورصد حقوق الإنسان"، التي نظمتها جامعة ستانفورد (ستانفورد، ٦-٧ آب/أغسطس ٢٠١٢)؛
- المنتدى الإقليمي الآسيوي الخامس المتعلِّق بالمدافعين عن حقوق الإنسان (بانكوك، ٣-٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢)؛
- رحلة أكاديمية إلى ماليزيا (٦-٨ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢)؛
- محاضرة أُلقيت احتفاءً بيوم حقوق الإنسان نظمها محفل المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان في زمبابوي والحقوقيون المعنيون بحقوق الإنسان في زمبابوي (هراري، ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢)؛
- حلقة التشاور الإقليمي مع الجهات الفاعلة في المجتمع المدني التابعة لبلدان غربي أفريقيا وأفريقيا الوسطى الناطقة بالفرنسية التي نظمتها الحركة العالمية من أجل الديمقراطية (واغادوغو، ١٥-١٦ شباط/فبراير ٢٠١٣)؛
- رسالة فيديوية موجهة إلى نشاط جانبي لمجلس حقوق الإنسان بعنوان "القيود المفروضة على تمويل المنظمات غير الحكومية"، نظمها مرصد حقوق الإنسان (جنيف، ٢٨ شباط/فبراير ٢٠١٣).

ثالثاً- قدرة الجمعيات على الحصول على الموارد المالية: جزء حيوي من الحق في حرية تكوين الجمعيات

ألف- تحديد المفاهيم

٨- إن القدرة على التماس وتأمين واستخدام الموارد أساسية بالنسبة لبقاء وفعالية العمليات التي تقوم بها أي جمعيات وإن صغر حجمها. والحق في تكوين الجمعيات لا يقتصر على تمكّن الأفراد أو الكيانات القانونية من تشكيل الجمعيات والانضمام إليها بل هو يشمل التماس وتلقي واستخدام الموارد - البشرية والمادية والمالية - من مصادر محلية وأجنبية ودولية.

٩- وللأطر والسياسات القانونية المتصلة بالموارد أثرٌ لا يُستهان به في حرية تكوين الجمعيات؛ فبإمكانها أن تقوي فعالية الجمعيات وتيسِّر استدامتها أو بالمقابل قد تؤدِّي بها للتبعية ولضعف المركز. بالإضافة إلى ذلك، وبالنسبة للجمعيات التي تقوم بتعزيز حقوق الإنسان بما في ذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وكذلك الجمعيات المنخرطة في أداء خدمات (مثل الإغاثة في حالات الكوارث وتوفير الرعاية الصحية أو الحماية البيئية) يُعتَبر الحصول على الموارد أمراً مهمّاً لا فقط بالنسبة لوجود الجمعية ذاتها بل لتمتُّع المستفيدين من عمل الجمعية بسائر حقوق الإنسان. ومن ثمّ فإن القيود التي تُفرَض على الموارد المتاحة للجمعيات يؤثِّر بالتمتُّع بالحق في حرية تكوين الجمعيات ويقوِّض الحقوق المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية ككل.

١٠- وكلمة "الموارد" تنطوي على مفهوم واسع يشمل التحويلات المالية (مثل الهبات والمنح والعقود والرعاية والاستثمار الاجتماعي وما إلى ذلك)؛ وضمانات القروض وأشكال أخرى من المساعدة المالية المقدَّمة من الأشخاص الطبيعيين والقانونيين، والهبات العينية (مثل المساهمات التي تتخذ شكل السلع والخدمات والأجهزة وأشكال أخرى من الملكية الفكرية والملكية الحقيقية وما إلى ذلك)؛ والموارد المادية (مثل اللوازم المكتبية وأجهزة تكنولوجيا المعلومات وما إلى ذلك)، والموارد البشرية (مثل العاملين بأجر والمتطوعين وغيرهم)؛ والحصول على المساعدة الدولية والتضامن؛ والقدرة على السفر والتواصل دون تدخُّل لا موجب له والحق في التمتُّع بحماية الدولة.

١١- وبالنظر إلى القيود المفروضة على عدد الكلمات، سيُعنى هذا القسم بالدرجة الأولى بقضية الموارد المالية بما فيها التحويلات النقدية والهبات العينية وغيرها من أشكال المساعدة المالية (يُشار إليها فيما بعد بـ "التمويل"). ويغطي هذا التقرير الموارد المالية التي يوفِّرها 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 (بما في ذلك صناديق وبرامج الأمم المتحدة).

١٢- وما برحت جهات المجتمع المدني الفاعلة تواجه، في السنوات الأخيرة، رقابةً متزايدةً وقيوداً لا موجب لها فيما يتصل بالتمويل الذي تتلقاه أو الذي يُدَّعى تلقيه مقروناً بالأزمة المالية العالمية التي أجبرت بعض الجهات المانحة على الحدِّ من التمويل الذي تقدِّمه، فأدَّى هذا الوضع، في العديد من الحالات، إلى تدنِّي عدد الجمعيات وتناقص أو تعديل الأنشطة التي تنجزها الجمعيات القائمة أو أدّى في أسوأ الحالات إلى انقراض البعض من هذه الجمعيات. وهذه المشكلة ليست معزولة بل هي قائمة في جميع أنحاء العالم، وعادةً ما تكون ناتجة عن القيود التي لا موجب لها والتي تُفرَض حين تقوم جمعية ما: (أ) بالتماس؛ (ب) أو تأمين؛ أو (ج) استخدام الموارد المالية، وتهدف هذه التدابير، في العديد من الحالات، إلى إسكات أصوات المنشقِّين أو النقَّاد.

١٣- وهذا لا يعني أن الجمعيات خليّة من الالتزامات. فالجمعيات مطالبةٌ بكفالة استخدام الأموال للأغراض المقصودة وأن تتحلى بالشفافية وهي خاضعة للمساءلة إزاء الجهات المانحة وذلك وفقاً للشروط الواردة في الاتفاقات التمويلية التي تبرمها. إذ من الأهمية الحاسمة بمكان أن تعمل الجمعيات - شأنها شأن سائر قطاعات المجتمع - في كنف الشفافية وحُسن الخلق من أجل كسب الثقة في القطاع الذي تنتمي إليه. وفي هذا الصدد، يشير المقرر الخاص إلى جملة من المبادرات الصادرة عن المجتمع المدني، من قبيل ميثاق المحاسبة للمنظمات غير الحكومية ذات الصبغة الدولية، التي توفّر أمثلة قيِّمة عن روح المسؤولية لدى الجهات الفاعلة التابعة للمجتمع المدني.

١٤- ويعتقد المقرِّر الخاص أيضاً أن الجهات المانحة المحلية والأجنبية والدولية لها مسؤوليات. فواجب الجهات المانحة أن تولي العناية الواجبة للسياق المحلي السياسي والاجتماعي والاقتصادي الذي تعمل فيه الجمعيات وخاصة الجمعيات التي تعمل مع المجتمعات المحلية الشعبية ومع السكان المهمَّشين والمستضعفين أو التي تُعنى بقضايا "غير شعبية" أو حديثة العهد. وينبغي للجهات المانحة أيضاً أن تحترم استقلال منظمات المجتمع المدني حتى تتمكَّن هذه الجمعيات من التصدِّي لاحتياجات وشواغل السكان. ويأسف المقرِّر الخاص عميق الأسف لأن بعض الجهات المانحة المحلية العامة تقوم بصورة حصرية بتمويل الجمعيات التي تؤيِّد سياسات الحكومة علماً بأن الحق في حرية تكوين الجمعيات، الذي هو مقوِّم أساسي من مقوِّمات الديمقراطية، يشي بتعددية الآراء. ويدعو المقرِّر الخاص كذلك الجهات المانحة إلى أن تقوم بتنويع المستفيدين من التمويل وأن تتخذ، عند الاقتضاء، التدابير المناسبة لدعم الجمعيات التي تواجه قيوداً لا موجب لها.

باء- الإطار القانوني الدولي ذو الصلة بالقدرة على الحصول على الموارد المالية

١٥- تؤكِّد المادة ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (يُشار إليه فيما يلي بالعهد) على أن "لكلِّ فردٍ الحقُّ في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حقُّ إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه" كما أن المادة ٦(و) من الإعلان المتعلِّق بالقضاء على جميع أشكال التعصُّب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد (قرار الجمعية العامة ٥٥/٣٦) يشير صراحةً إلى حرية الحصول على الأموال مبيناً أن الحقَّ في حرية التفكير والوجدان والدين أو المعتقد تشمل أموراً منها حرية "التماس وتلقّي مساهمات طوعية مالية وغيرها من الأفراد والمؤسسات". وفي ٢١ آذار/مارس ٢٠١٣، اعتمد مجلس حقوق الإنسان القرار ٦/٢٢ الذي دعا فيه الدول إلى أن تكفل، فيما تضعه من شروط للإبلاغ، "ألاّ تعرقل هذه الشروط الاستقلالية الوظيفية [للجمعيات] وألاّ تفرض على نحو تمييزي قيوداً على المصادر المحتملة للتمويل".

١٦- ولاحظت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في البلاغ رقم ٢٠٠٤/١٢٧٤، أن الحقَّ في حرية تكوين الجمعيات لا يقتصر على الحقِّ في تشكيلها، بل يكفل أيضاً للجمعية الحقَّ في أن تضطلع بأنشطتها النظامية [...]"[٣]. ولذلك فإن أنشطة جمع الأموال محميةٌ بمقتضى المادة ٢٢ من العهد والقيود التي تُفرَضُ على التمويل وتعوق قدرة الجمعيات على الاضطلاع بأنشطتها النظامية يشكِّل تدخُّلاً في المادة ٢٢. وشدَّدت هيئاتُ معاهدات أخرى تابعة للأمم المتحدة على التزامات الدول بأن تتيح للمجتمع المدني التماس وضمان واستخدام الموارد بما في ذلك الموارد المتأتية من مصادر أجنبية. ولجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية سلطت الضوء على هذه القضية حين أعربت عن "بالغ قلقها" إزاء القانون المصري رقم ١٥٣ لعام ١٩٩٩ "الذي يتيح للحكومة مراقبة حقِّ المنظمات غير الحكومية في إدارة أنشطتها بما في ذلك التماس التمويل الخارجي"[٤].

١٧- ويشكل الإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان[٥] إطاراً مرجعياً آخر ذا علاقة بالموضوع: حيث تورد المادة ١٣ ما يلي "لكل شخص، *بمفرده وبالاشتراك مع غيره*، الحق في التماس وتلقي واستخدام *موارد* يكون الغرض منها صراحة هو تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، بالوسائل السلمية، وفقاً للمادة ٣ من هذا الإعلان" (الخط المائل تشديد مضاف). وهذا الحكم له أهميته لأنه لا يميز بين موارد التمويل سواء كانت من مصادر محلية أو أجنبية أو دولية. وهو أساسي أيضاً لأنه يوضح أن الأمر لا يتعلق بالجمعيات المسجلة قانوناً فحسب بلا يخص الأفراد أيضاً - ولذلك فإن الجمعيات التي لا تتمتع بمركز قانوني كالجمعيات غير المسجلة - يحق لها هي الأخرى الحصول على الأموال. وعلى الرغم من أن الإعلان ليس صكاً ملزماً، تجدر الإشارة إلى أنه اعتمد بتوافق الآراء من قبل الجمعية العامة ويتضمن سلسلة من المبادئ والحقوق القائمة على أساس معايير حقوق الإنسان التي تتضمنها الصكوك الدولية الأخرى التي هي ملزمة قانوناً. ويتضح من هذه الزاوية أن المبادئ التوجيهية التي يضعها تنبثق من الأحكام الواردة في المادة ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ولذلك يمكن تطبيقها على أشكال أخرى من الجمعيات بغض النظر عن الأهداف التي تتوخاها هذه الجمعيات. ومن هذا المنطلق، وأخذاً بعين الاعتبار الواجب الأحكام الواردة في العهد التي لا تفرق بين الجمعيات المسجلة والجمعيات غير المسجلة، يشدد المقرر الخاص على أن التشريعات التي تقيد التمويل الأجنبي للجمعيات المسجلة دون سواها، كما هو الحال في التشريع القائم وفي مشروع القانون في بنغلاديش، ينتهك المعايير والمقاييس الدولية لحقوق

---

(٣) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، البلاغ رقم ٢٠٠٤/١٢٧٤، *كورنكو وآخرون ضد بيلاروس*، الآراء التي اعتُمِدَت في ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦، الفقرة ٧-٢.

(٤) انظر أيضاً CAT/C/BLR/CO/4، الفقرة ٢٥، وCERD/C/IRL/CO/2، الفقرة ١٢؛ وA/55/38، الفقرة ١٥٥؛ وCRC/C/MWI/CO /2، الفقرة ٢٥.

(٥) قرار الجمعية العامة ١٤٤/٥٣، المرفق.

الإنسان ذات الصلة بحرية تكوين الجمعيات. علاوة على ذلك يشير المقرر الخاص إلى أن تشكيل هذه الجمعيات لا ينبغي أن يخضع لإجراء الإذن المسبق بل ينبغي أن يحكمه نظام قائم على الإشعار المتسم بالبساطة واليسر وعدم التمييز وغير المكلف أو المجاني[٦].

١٨- وعلى الرغم من هذه الالتزامات القانونية الواضحة التي تناشد الدول أن تتجنب وضع قيود وأن تيسر كذلك الحصول على التمويل، فإن الجهات الفاعلة في المجتمع المدني تخضع في العديد من الحالات للوائح وُضعت بقصد المراقبة بدل التمكين من الحصول على التمويل. ويؤكد المقرر الخاص على أن حرية تكوين الجمعيات يمكن أن تكون خاضعة لبعض القيود التي تقتصر على الوفاء بأحكام الفقرة ٢ من المادة ٢٢ من العهد ويشدد مجدداً على أن الحرية ينبغي أن تكون هي القاعدة والقيود التي تفرض هي الاستثناء[٧]. ويشدد أيضاً على أن من المبادئ الرئيسية لحرية تكوين الجمعيات ما يتمثل في افتراض أن أنشطة الجمعيات هي أنشطة قانونية.

جيم- الوفاء بمعايير ومقاييس حقوق الإنسان الدولية

١٩- يشير المقرر الخاص بقلق إلى القوانين والممارسات التي تضع قيداً على منظمات المجتمع المدني في مجال التماس وتلقي واستخدام التمويل الأجنبي. ومثلما سيرد تفصيلاً في القسم التالي من هذا التقرير فإن معظم المبررات التي تسوقها الدول لتقييد التمويل الأجنبي لا تمتثل لأحكام الفقرة ٢ من المادة ٢٢ من العهد التي تنص على أنه "لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي والسلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم. "ومثلما سيتم التشديد عليه تكراراً في هذا القسم فإن الشروط المتعلقة بأي قيد يُفرض شروط تراكمية، تنهيها مصلحة من المصالح المحددة أعلاه ولها أساس قانوني و"تكون ضرورية في مجتمع ديمقراطي".

٢٠- والقيود التي تنطوي على إشكال، في ظل القانون الدولي، تشمل، في جملة أمور، الحظر المطلق للحصول على التمويل، واشتراط حصول منظمات المجتمع المدني على موافقة الحكومة قبل تلقي التمويل، واشتراط تحويل الأموال إلى صندوق تابع للحكومة المركزية، ومنع منظمات المجتمع المدني التي تتلقى تمويلاً أجنبياً من الانخراط في الأنشطة المتعلقة بحقوق الإنسان أو أنشطة الدعوى أو تقييد هذه الأنشطة. ووصم العمل الذي تقوم به منظمات المجتمع المدني الممولة من جهات أجنبية أو تجريد هذا العمل من صفته الشريعة باشتراط وصف هذه المنظمات بأنها "جهات عميلة للأجانب" أو غير ذلك من الأوصاف المخلة،

---

(٦) A/HRC/20/27، الفقرات ٥٨-٥٩، و٩٥.

(٧) المرجع نفسه، الفقرة ١٦.

والمبادرة بتنظيم حملات لمراجعة الحسابات أو التفتيش للتضييق على منظمات المجتمع المدني؛ وفرض عقوبات جزائية على منظمات المجتمع المدني لعدم امتثالها للقيود السابقة الذكر المتعلقة بالتمويل. وقدرة منظمات المجتمع المدني على الحصول على التمويل وغيره من الموارد من المصادر المحلية والأجنبية والدولية جزء لا يتجزأ من الحق في حرية تكوين الجمعيات، وهذه القيود تشكل انتهاكاً للمادة ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وغيره من صكوك حقوق الإنسان بما في ذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٢١- كما يحذر المقرر الخاص من أن البيئة السياسية مثلاً، التي تثير فيها السلطة الأبوية والتحيّز الجنساني والتسلط تحديات هيكلية، يمكن أن تقوض على نحو لا موجب له تمويل المجتمع المدني[٨] علاوة على ذلك، فإن تجريم الأنشطة السلمية التي يشهدها بعض البلدان من قبيل حماية حقوق الإنسان وعدم التمييز وتحقيق المساواة أو تعزيز المساواة بين الجنسين يمكن أيضاً أن تصعّب على الجمعيات الناهضة بهذه القضايا أمر جمع الأموال إن لم تجعله مستحيلاً[٩].

١- تمويل الإرهاب

٢٢- إن من بين الأسباب الأكثر شيوعاً التي تحمل الحكومات على فرض قيود على التمويل السبب المتصل بالتدابير الأمنية، بما في ذلك الحماية من الإرهاب ومنع غسيل الأموال. وجريمة الإرهاب التي تهدف إلى "تدمير حقوق الإنسان والحريات الأساسية والديمقراطية تهدد السلامة الإقليمية وأمن الدول وتزعزع الحكومات المشكلة بصورة شرعية[١٠] عواقبها وخيمة وتسبب معاناة إنسانية مأساوية. والمقرر الخاص يدرك أن للدول مصلحة في حماية "الأمن القومي والسلامة العامة" وهي أسس مشروعة لتقييد حرية تكوين الجمعيات، ولكنه يؤكد على أن هناك حاجة بالدول إلى أن تتقيد بالقانون الدولي لحقوق الإنسان في قيامها بمناهضة الإرهاب.

٢٣- واستناداً إلى العهد، فإن أي تقييد يُفرض لا ينبغي أن يكتفي بالمصلحة المشروعة بل ينبغي أن يكون "ضرورياً في مجتمع ديمقراطي". وعندما تنخرط المجموعات في الأنشطة المحصورة الآنفة الذكر يمكن عندها وصفها بأنها مجموعة إرهابية. ولذلك فإنه مما يشكل انتهاكاً للقانون الدولي أن تستخدم التدابير المناهضة للإرهاب أو "المناهضة للتطرف" كذريعة للتضييق على الاختلاف في وجهات النظر أو على المجتمع المدني المستقل. وكما هو وارد في

---

(٨) A/66/203، الفقرة ٧٣.

(٩) انظر على سبيل المثال الرأي الذي اعتمده الفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي بشأن البلاغ رقم ٢٠١٢/٣٩ والموجّه إلى بيلاروس (A/HRC/WGAD/2012/39)، الفقرة ٤٧.

(١٠) قرار لجنة حقوق الإنسان ٨٠/٢٠٠٥، الفقرة الديباجية رقم ١١.

تقرير المقرر الخاص بشأن تعزيز وحماية الحقوق "لا ينبغي للدول، في معرض مناهضة الإرهاب، أن تتذرع بالأمن القومي لاتخاذ تدابير ترمي لقمع المعارضة أو لتسويغ الممارسات القمعية ضد سكانها. وعلى المحكمة عبء إثبات وجود خطر يهدد أحد أسس التقييد وأن التدابير تتخذ لمواجهة هذا التهديد[١١] وليتيسر اجتياز اختبار التناسب والضرورة يجب أن تتسم التدابير التقييدية بأدنى قدر من التقحم في سبيل تحقيق الهدف المنشود وأن تقتصر تلك التدابير على الجمعيات التي تُبدي الجوانب المميزة للإرهاب فحسب. ولا ينبغي لها أن تستهدف كافة جمعيات المجتمع المدني كما هو الحال للأسف بالنسبة إلى قانون جديد لمناهضة الجريمة المنظمة سُن في فترويلا. والقوانين التي صيغت بعبارات عامة تحد بل وتحظر التمويل بداعي مقاومة الإرهاب لا تشكل امتثالاً لمتطلبات "التناسب" و"الضرورة".

٢٤- ويدعو المقرر الخاص كذلك إلى العدالة القطاعية ملاحظاً أن الشركات التجارية وغيرها من الكيانات استهدفتها تجاوزات لأغراض إرهابية. والمقرر الخاص يدعو الدول إلى تجنب اتخاذ التدابير التي تستهدف بشكل لا متناسب منظمات المجتمع المدني أو تثقل كاهلها من قبيل فرض قواعد أو إجراءات شاقة للفرز وغير ذلك من الاشتراطات التي تخص منظمات المجتمع المدني ولا تطبق على قطاع الشركات عموماً.

٢٥- ويلاحظ المقرر الخاص قيام مجموعة من المقاييس التي وضعتها فرقة العمل الخاصة بالإجراءات المالية والمعنية بغسل الأموال وهي هيئة حكومية دولية أُنشئت في عام ١٩٨٩ وتتناول تحديداً قضية غسل الأموال وتمويل الإرهاب. والتوصية الثامنة التي وضعتها فرقة العمل هذه (وهي التوصية الخاصة الثامنة سابقاً) تتعلق بالمنظمات التي لا تتوخى الربح وتوصي "بأن تعيد البلدان النظر في ملاءمة القوانين والأنظمة [لكفالة] عدم التجاوز بحق الكيانات بعنوان تمويل الإرهاب". ويشدد المقرر الخاص - أسوةً بتوجيه تتضمنه ورقة عمل صادرة عن البنك الدولي وتحلل استجابة فرقة العمل الآنفة الذكر في مجال تمويل الإرهاب - على أن ما تم الكشف عنه من حالات تمويل الإرهاب قليل جداً، إن وجد، وذلك نتيجة لتدابير الرقابة المحددة التي تتوخاها منظمات المجتمع المدني؛ "وعليه فإن الاستخبارات المالية هي الأساسية"[١٢] والتوصية رقم ٨ لا تضع في الاعتبار الكافي حقيقة أن للدول وسائل أخرى كالمراقبة المالية وتعاون الشرطة من أجل التصدي الفعال لخطر تمويل الإرهاب. بالإضافة إلى ذلك لا تتوافر فرقة العمل على تدابير محددة لحماية قطاع المجتمع المدني من القيود التي لا موجب لها المفروضة على حقوقه في حرية تكوين الجمعيات من قبل الدول التي تؤكد بأن ما تتخذه من تدابير يتّسم بالامتثال للتوصية ٨ الصادرة عن فرقة العمل.

---

(١١) انظر A/61/267، الفقرة ٢٠.

(١٢) Emile van der Does de Willebois, *Nonprofit Organizations and the Combatting of Terrorism Financing: A Proportionate Response*, World Bank Working Paper No. 208 (Washington D.C., 2010), p. 13.

ويؤكد المقرر الخاص على ضرورة مكافحة الإرهاب ولكنه يحذر من تنفيذ التدابير التقييدية – كالتوصية ٨ لفرقة العمل – التي أساءت الدول استخدامها وانتهكت القانون الدولي.

٢٦- وبالأساس، يعتقد المقرر الخاص أن منظمات المجتمع المدني تلعب دوراً مهماً في مكافحة الإرهاب. بفضل الصلات المباشرة بالسكان والعمل النافع في مجالات تشمل الحد من الفقر وبناء السلم والمساعدة الإنسانية وحقوق الإنسان والعدالة الاجتماعية في أوساط تتسم بالتعقيد السياسي، يؤدي المجتمع المدني دوراً حاسماً في مجال التصدي لخطر الإرهاب. والتدابير التقييدية بشكل لا موجب له، التي قد تؤدي بالجهات المانحة إلى سحب دعمها للجمعيات العاملة في بيئات صعبة، يمكن أن تقوض المبادرات القيمة التي تقوم بها منظمات المجتمع الدولي في مجال مكافحة الإرهاب والتطرف وذلك يؤدي في نهاية المطاف إلى الإضرار بالسلم والأمن.

٢- سيادة الدولة بالمقابل للتدخل الأجنبي

٢٧- شهدت السنوات الأخيرة تزايد التذرع بحماية سيادة الدولة أو القيم التقليدية للدولة من التدخل الأجنبي في سبيل تقييم التمويل الأجنبي أو إطلاق حملات التشهير ضد الجهات التي تتلقى تمويلاً أجنبياً. ونُعت هذا التمويل عمداً بأنه شكل جديد من أشكال الإمبريالية أو الاستعمار الجديد وتعرضت الجهات المتلقية له للسلب والوصم ولضروب المضايقة. ولهذا الاتجاه تأثيره الخطير على عمل الجهات الفاعلة في المجتمع المدني ناهيك عن قدرتها على تلقي التمويل حيث إن ذلك يردعها عن التماس التمويل الأجنبي. وهذه الحالة مثيرة للجزع الكبير بالنسبة للجمعيات التي تقوم بتعزيز حقوق الإنسان والإصلاحات الديمقراطية والتي هي تتهم "بالخيانة" أو "بالدعوة إلى تغيير النظام".

٢٨- وعلى صعيد الاتحاد الروسي، على سبيل المثال، اعتُمد قانون جديد في تموز/يوليه ٢٠١٢ يقتضي من المنظمات التي لا تتوخى الربح والممولة تمويلاً أجنبياً المنخرطة في "أنشطة سياسية" – وهذا القانون وصف عموماً بأنه يشكل محاولات للتأثير على اتخاذ القرارات الرسمية أو على تشكيل رأي عام لهذا الغرض – أن تسجل باعتبارها منظمات "تؤدي وظائف عملاء أجانب" وهذا يُعتبر في روسيا مرادفاً "للجاسوس الأجنبي". واعتماد هذا القانون تلته سلسلة من عملية مراجعة حسابات هذه المنظمات بما في ذلك منظمات بارزة في مجال حقوق الإنسان. وفي مصر، قامت الصحافة المملوكة للدولة بتنظيم حملة ضد منظمات المجتمع المدني، واصفة إياها بأنها من العملاء الأجانب بسبب التمويل الأجنبي الذي يُدعى أن البعض منها قد تلقاه. وفي إثيوبيا، لا يقتصر التشريع على منع الجمعيات العاملة في مجالات الدفاع عن الحقوق من تلقي مبلغ يزيد على ١٠ في المائة من تمويلها من المصادر الخارجية بل هو يقتضي من هذه الجمعيات أن تخصص ما لا يقل عن ٧٠ في المائة من ميزانيتها لأنشطة برنامجية وما لا يزيد على ٣٠ في المائة للتكاليف الإدارية، المحددة بشكل واسع النطاق. ولتنفيذ هذه الأحكام تأثير مدمر على قدرة الأشخاص على تكوين وتشغيل

الجمعيات بصورة فعالة وقد كان مثار جزع كبير عبّرت عنه هيئات معاهدات عديدة تابعة للأمم المتحدة[١٣]. وفي هذا المضمار، فإن القانون المتعلق بالجمعيات الذي اعتُمد في كانون الثاني/يناير ٢٠١٢ في الجزائر، يحظر على الجمعيات تلقي تمويل في شكل هبات أو تمويل من منظمات غير حكومية أجنبية ما لم تكن هناك علاقة "تعاونية قائمة مع هذا الكيان الأجنبي" – وذلك رهناً بالموافقة المسبقة من السلطات المعنية القائمة. وعبر المقرر الخاص، على إثر هذه البعثة إلى الجزائر، عن قلقه الجدي إزاء تأثير هذا التشريع في تعزيز وحماية الحق في حرية الرأي وحرية التعبير[١٤].

٢٩- ومن المفارقات أن البعض من الدول التي تصم الجمعيات التي تمول تمويلاً أجنبياً في بلدانها هي تتلقى في حد ذاتها تمويلاً أجنبياً (في شكل قروض ومساعدة مالية أو إنمائية)؛ وذلك بمبالغ أكبر بكثير من المبالغ التي تتلقاها منظمات المجتمع المدني في بلدانها. وهناك دول أخرى تكون هي نفسها التي توفر التمويل لجمعيات في الخارج، والحال أنها ترفض التمويل الأجنبي للجمعيات القائمة في بلدانها. ولكن ما هو واضح هو أن هذه الاتجاهات الجديدة لها تأثير محسوس على المجتمع المدني حيث إنها لم تسفر عن قيود وُضعت على التمتع بحرية تكوين الجمعية فحسب ولكنها أفضت أيضاً إلى المزيد من انتهاكات حقوق الإنسان.

٣٠- وسعياً وراء تحليل ما إذا كانت هذه القيود التي تفرض بداعي حماية سيادة الدولة هي قيود متفقة مع القانون الدولي لحقوق الإنسان يجب بداية تقصي ما إذا كانت تقوم على أساس من الأسس المشروعة لوضع القيود. وحماية سيادة الدولة ليس وارداً باعتباره من المصالح المشروعة ضمن العهد. ويشدد المقرر الخاص على أنه ليس بالإمكان أن تشير الدول إلى أسس إضافية ولو كانت هي الأسس التي ينص عليها التشريع المحلي ولا أن تفسر تفسيراً فضفاضاً الالتزامات الدولية لتقييد الحق في حرية تكوين الجمعيات. وهو يرى أن مثل هذا التبرير لا يمكن، من وجهة نظر المعقول، أن يندرج في إطار "مصالح الأمن القومي أو السلامة العامة" أو حتى "النظام العام". ويؤكّد أن الأمن القومي يتعرض للتهديد حينما تتلقى جمعية تمويلاً من مصدر أجنبي فيغدو ذلك مثاراً للتضليل وتشويه الحقائق إلى جانب كَونه يتعارض مع القانون الدولي لحقوق الإنسان.

٣١- ويدعو قرار مجلس حقوق الإنسان ٦/٢٢ الدول إلى كفالة "ألاّ يجرِّم أي قانون أنشطة الدفاع عن حقوق الإنسان أو نزع الشرعية عن هذه الأنشطة بداعي منشأ تمويلها". ويقتضي العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من الدول أن تتخذ، بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين [...] وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ما يلزم من خطوات لضمان التمتُّع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف بها في هذا العهد".

---

(١٣) CAT/C/ETH/CO/1، الفقرة ٣٤، وCCPR/C/ETH/CO/1، الفقرة ٢٥.

(١٤) A/HRC/20/17/Add.1 الفقرة ٨٦؛ انظر أيضاً CEDAW/C/DZA/CO/3-4، الفقرة ١٩.

وتُقرن هذه المادة بالمادة ١١ من العهد نفسه التي تنصُّ على أن تتعهد الدول "باتخاذ التدابير اللازمة لإنفاذ هذا الحق معترفةً في هذا الصدد بالأهمية الأساسية للتعامل الدولي القائم على *الارتضاء الحرّ*". ومعنى هذا أن على عاتق الدول التزامٌ بحشد الموارد المتاحة على صعيد المجتمع ككل فضلاً عن الموارد التي يتيحها المجتمع الدولي(١٥). ومن ثمّ فإن القيود التي تُفرَض على التمويل الأجنبي بذريعة الحفاظ على سيادة الدولة يمكن أن تشكِّل انتهاكاً لالتزام الدول باحترام وحماية وأداء هذه الحقوق حيث إن ذلك يعدُّ تقصيراً من جانب الدولة في حشد أقصى قدرٍ من الموارد عن طريق المساعدة والتعاون الدوليين. وهذا هو أيضاً مقصد مبادئ ماستريخت التوجيهية المتعلِّقة بانتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والتي تنصُّ على أن انتهاكات هذه الحقوق تشمل بوجه خاص: "اعتماد تشريعات أو سياسات تتعارض بوضوح مع الالتزامات القانونية القائمة سابقاً والمتصلة بتلك الحقوق [...]؛ واعتماد أية تدابير تراجعية تقلِّص من نطاق ضمان حقٍّ ذي صلة"(١٦).

٣٢- ثم إن حماية سيادة الدولة ليست ذريعةً غير شرعية فحسب، بل هي حجةٌ واهيةٌ لا تستجيب لشرط "المجتمع الديمقراطي". وعبارة "المجتمع الديمقراطي" تلقي بالعبء على عاتق الدول التي تعمد إلى فرض قيود لكي تثبت أن تلك القيود لا تضرّ بمبادئ "التعدُّدية والتسامح والانفتاح الفكري"(١٧). والجمعيات، سواء كانت مموَّلةً تمويلاً محلياً أم أجنبياً، يجب أن تكون حرّة في الترويج لأفكارها - وحتى للأفكار التي تتبنَّاها الأقليات والأفكار المخالفة وأن تواجه الحكومات معتدة بسجلها المتعلِّق بحقوق الإنسان أن تنظم الحملات الرامية إلى الإصلاحات الديمقراطية دون اتهامها بالخيانة وبغير ذلك من عبارات التشهير. وينبغي للسلطات أن تنظر إلى الآراء المخالفة على أنها فرصةٌ للحوار وللتفاهم المتبادل. وتأكيداً لهذا المبدأ، قضت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بأن "لأي منظمة أن تشنَّ حملةً لأجل التغيير في الهياكل القانونية والدستورية للدولة إذا ما كانت السبل المتوخّاة لغاية كهذه هي سبل قانونية وديمقراطية من جميع الأوجه وإذا ما كان التغيير المقترح في حدِّ ذاته متماشياً مع المبادئ الديمقراطية الأساسية"(١٨).

---

(١٥) انظر Audrey Chapman and Sage Russell (eds.), *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights* (Antwerp, Intersentia, 2002).

(١٦) مبادئ ماستريخت التوجيهية المتعلِّقة بانتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (ماستريخت ٢٢- ٢٦ كانون الثاني/يناير ١٩٩٧)، الفقرة ١٤(د) والفقرة (هـ)؛ انظر أيضاً مبادئ لمبيرغ المتعلِّقة بتنفيذ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (١٩٨٦)، الفقرة ٧٢.

(١٧) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، *هانديسايد ضد المملكة المتحدة*، البلاغ رقم ٧٢/٥٤٩٣، الرأي الصادر في ٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٦، الفقرة ٤٩.

(١٨) ECtHR, *Zhechev v. Bulgaria*, application No. 57045/00, judgement of 21 June 2007, para. 47.

٣٣- وبالإضافة إلى حقيقة أن التبرير القائم على أسس سيادة الدولة ينتهك المعايير والمقاييس الدولية ذات الصلة بحرية تكوين الجمعيات يُعرب المقرِّر الخاص عن بالغ انشغاله إزاء تزايد حملات التشويه والاتهامات التي لا أساس لها الموجَّهة ضد الأفراد والمنظمات التي تتلقّى تمويلاً أجنبياً. وقد أعربت الجهات المعنية بآليات الإجراءات الخاصة عن دهشتها الكبيرة إزاء الهجمات اللفظية الشرسة وعمليات التخويف وإتلاف الممتلكات والاعتداءات البدنية وحتى تجريم الناشطين المتهمين بأن لهم علاقات بكيان أجنبي وذلك استناداً إلى الأساس الوحيد الذي مفاده الادعاء بأن هؤلاء الناشطين تلقّوا تمويلاً أجنبياً (على سبيل المثال أذربيجان، أوزباكستان). والسماح بالنيل علناً من شرف وسمعة الأفراد أو المنظمات أو تحريض الوطنيين أو إثارة مشاعر كراهية الأجانب من شأنه أن يدفع بالجمعيات إلى ممارسة الرقابة الذاتية، بل الأخطر من ذلك، التحريض على الكراهية وتغذية الانتهاكات المتزايدة لحقوق الإنسان.

٣٤- وأخيراً، يعبِّر المقرِّر الخاص عن قلقه من أن الدول التي تقيِّد أو تصم التمويل الخارجي بتعلة الحفاظ على السيادة هي في معظم الأحيان نفسها التي تحدُّ من سُبل الحصول على التمويل المحلي أو التي تعامل الجمعيات معاملةً تمييزيةً بسبب المجالات المواضيعية التي تركِّز عليها. وحيثما يكون التمويل المحلي نادراً أو مقيَّداً على نحو لا موجب له من الأهمية بمكان بالنسبة للجمعيات أن تكون حرّة في الاعتماد على المساعدة الأجنبية في الاضطلاع بأنشطتها. ويشير المقرِّر الخاص من جديد إلى أنه "يتعيَّن على الحكومات أن تتيح للمنظمات غير الحكومية إمكانية الحصول على التمويل الأجنبي كجزء من التعاون الدولي المخوَّل للمجتمع المدني بنفس القدر المخوَّل للحكومات"[(١٩)]. وبيَّن أنه يعتقد أنه يجب على الحكومات أن تبرهن على تحليها بذهنية مغايرة بالتأكيد على أن تمويل الجمعيات يسهم في تطوير مجتمع مدني مزدهر ومتنوِّع ومستقل، وتلك سمة الديمقراطية ذات الدينامية.

٣- الشفافية والمحاسبة

٣٥- إن القيود التي تُفرَضُ على التمويل تُبرَّر بانتظام بدعوى الحاجة إلى تأمين المزيد من الشفافية والمساءلة داخل قطاع المجتمع المدني. ومكافحة الغشِّ والاختلاس والفساد وغسل الأموال وغير ذلك من أساليب التهريب أمرٌ مشروع ويمكن وصفه بأنه يخدم "مصالح الأمن القومي والسلامة العامة أو النظام العام". ومع ذلك لا يكفي القول بتوخّي المصلحة الشرعية المجردة. فالقيود التي تُفرَض ينبغي أن يحدِّدها القانون ويجب أن تكون "ضرورية" في مجتمع ديمقراطي. وفي هذا الصدد يجب أن تكون متناسبةً مع المصلحة الواجب حمايتها وأن تتسم بأدنى قدر من التقحُّم في تحقيق الهدف المنشود. ويشار إلى أن هناك تشريعات وممارسات

(١٩) A/59/401، الفقرة ٨٢.

تقيِّد على نحو لا موجب له قدرة الجمعيات على تلقّي الأموال والحال أن التدابير التقحمية بدرجة أقل للتخفيف من المخاطر موجودة.

٣٦- وعلى سبيل المثال، فإن التزام الجمعيات بتوجيه التمويل عن طريق قنوات حكومية وتقديم تقارير بشأن كافة الأموال المتلقّاة من مصادر أجنبية وكيفية تخصيص هذه الأموال أو استخدامها (مثلاً قيرغيزستان)؛ والحصول على إذنٍ من السلطات بتلقّي أو استخدام أموال (مثلاً الأردن، السودان) جميعها يشكِّل انتهاكاتٍ لحقوق الإنسان. وفي بعض الحالات لا يمتثل التشريع الذي ينصُّ على إجراء طلب الإذن للقانون الدولي فحسب بل إن تنفيذ أحكامه الصارمة يثير في حدِّ ذاته مشاكل. على سبيل المثال، وفي بنغلاديش، واجهت جمعية لحقوق الإنسان حالات من التأخير التعسُّفي تتجاوز إلى حدٍّ كبير فترة الـ ٤٥ يوماً القانونية لتلقّي ردٍّ على طلب يخصُّ مشروع موافقة من مكتب شؤون المنظمات غير الحكومية، وفي مصر تلقّت جمعية نسائية موافقةً على التمويل في غضون سبعة أشهر من توجيهها لطلبها وهذا الأجل يتجاوز إلى حدٍّ كبير مهلة الستين يوماً التي ينصُّ عليها القانون. وفي حالات أخرى (مثلاً أذربيجان، وأوغندا وزمبابوي) واجه ناشطون التخويف وجرى في بعض الأحيان الاعتداء الجسدي عليهم وأُكرهوا على الإفصاح عن أسماء الشركاء المموِّلة لهم.

٣٧- ويعتقد المقرِّر الخاص بالأساس أنه يتعيَّن أن تكون الجمعيات خاضعةً للمساءلة من قبل الجهات المانحة وخاضعة كذلك لإجراء تبليغ السلطات بما تتلقّاه من أموال وتقديم تقارير عن حساباتها وأنشطتها.

٣٨- والحجة القائلة بالشفافية والمحاسبة استُخدِمَت في بعض الحالات الأخرى لممارسة الفحص المدقَّق لشؤون الجمعيات الداخلية وذلك كطريقة من طرق التخويف والمضايقة. والمقرِّر الخاص يحذِّر من توخّي شرط الإبلاغ المتكرِّر والمكلف والبيروقراطي، مما من شأنه أن يعوق على نحو لا موجب له الأعمال المشروعة التي تضطلع بها الجمعيات. ولذلك ينبغي أن تكون أعمال الرقابة منصفة وموضوعية وغير تمييزية ولا تُستَخدم كذريعةٍ لإسكات المنتقدين. وتركيبة هيئة الإشراف بحاجة هي الأخرى إلى أن تكون مستقلةً عن السلطة التنفيذية ضماناً لاتخاذها قرارات مجردة من التعسُّف. ويرى المقرِّر الخاص أن الجمعية التي لا تمتثل لالتزاماتها المتعلِّقة بالإبلاغ لا يكون انتهاكها الطفيف هذا للقانون موجباً لغلق تلك الجمعية (مثلاً بيلاروس) أو للملاحقة الجنائية لمن يمثِّلها (مثلاً مصر) بل ينبغي أن يُطلَب إلى الجمعية أن تسارع بإصلاح الوضع. وهذا النهج وحده هو الذي يتفق روحاً ونصاً مع حرية تكوين الجمعيات.

٤- فعالية المساعدة المقدَّمة ومراقبة التمويل

٣٩- نما التعاون الإنمائي الدولي فيما بين الدول نمواً كبيراً في السنوات الأخيرة وسمح بتقدُّم التنمية العالمية. ولكفالة نوعية المساعدة ظهر المزيد من النهوج التعاونية. وإعلان باريس بشأن

فعالية المعونة (٢٠٠٥)، وبرنامج عمل أكرا (٢٠٠٨) وشراكة بوسان لتعاون إنمائي فعَّال (٢٠١١) ثلاثتها أطر إنمائية تهدف إلى تعزيز فعالية المساعدة. وقد تطلَّبت بالتدريج المواءمة بين مبادرات الجهات المانحة ومساءلة الشركاء في التنمية واقتضت أيضاً من دول الشراكة تبنياً لمبادرات المعونة. مع ذلك فسرت في بعض الحالات المبادئ المحدَّدة في هذا الإطار (ألا وهي التبني والاصطفاف والمواءمة والنتائج) من قبل بعض الدول على أنها تعطيها صلاحية تحديد الأولويات، ومن ثم مراقبة خطط منظمات المجتمع المدني، وثم ما يبرر القيود المفروضة على أنشطة الجهات الفاعلة في المجتمع المدني، بما في ذلك حقها في التماس واستخدام المساعدة الأجنبية. وعلى حين يرحبّ بالعملية الشاملة والتشاركية لأجل المساعدة، يلزم مع ذلك قيام نهج يستند إلى الحقوق لضمان وصول المجتمع المدني إلى مصادر التمويل دون قيود لا موجب لها.

٤٠- ويبرز المقرِّر الخاص حقيقة أن تنسيق المساعدة لا يساق باعتباره أساساً شرعياً للقيود التي تُفرَض في إطار العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. علاوةً على ذلك يؤكِّد أن الحواجز التي تُقَام باسم فعالية المساعدة لا شأن لها "بمصالح الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام وحماية الصحة أو الآداب العامة أو حماية حقوق وحريات الغير".

٤١- ويشدِّد المقرِّر الخاص على أن القيود التي تُفرَض، وإن كانت تتوخّى هدفاً شرعياً، فإنها لا تنطوي على الامتثال لمقتضيات "مجتمع ديمقراطي". ناهيك أن سوء التفسير المتعمَّد من قبل الحكومات لمبدأ التبني والمواءمة لمطالبة الجمعيات بمواكبة أولويات الحكومات يتعارض مع جانب مع أهم جوانب حرية تكوين الجمعيات ألا وهو أن الأفراد يمكنهم أن يشكِّلوا بحرية جمعيةً لأي غرض قانوني. ومن ثم فإن الحكومات التي تقيِّد التمويل بدعوى فعالية المساعدة تنتهك المبادئ الديمقراطية الأساسية المتمثِّلة في "التعددية والتسامح والانفتاح الفكري" وبالتّالي تقيِّد على نحو لا موجب له حرية تكوين الجمعيات.

٤٢- ويرغب المقرِّر الخاص في أن يؤكِّد على أن هناك تناقضاً متأصِّلاً يشكِّله قيام الدول بتقييد التمويل المقدَّم إلى الجمعيات في الوقت الذي تتلقّى فيه هذه الدول تمويلاً متزايداً من خلال التعاون الدولي. وهو يعتقد أنه ينبغي، عوضاً عن السعي إلى الحدِّ من مشاركة الجهات الفاعلة في المجتمع المدني، أن تهدف التنمية الفعّالة إلى أن توفِّر لكافة أصحاب المصلحة المعنيين، بمن فيهم الجمعيات، تأثيراً متزايداً للإسهام في أمور منها الحدّ من الفقر والنهوض بالإصلاحات الديمقراطية وتعزيز حقوق الإنسان. وعلى سبيل المثال، تمَّ في بوسان وجمهورية كوريا تقديم تأكيدات "بالتنفيذ الكامل للالتزامات المعقودة لتمكين منظمات المجتمع المدني من ممارسة دورها باعتبارها جهات إنمائية مستقلة، مع التركيز بشكل خاص على البيئة التمكينية التي *تتمشى مع الحقوق الدولية* المتفق عليها وتحقيق أقصى قدر من فوائد مساهمة منظمات المجتمع المدني في التنمية". لذلك ينبغي أن تُكفَل استقلالية قطاع المجتمع المدني بما في ذلك استقلاليته في مجال الحصول على التمويل. وفي سياق المناقشات الجارية ذات

الصلة بالأهداف الإنمائية للألفية لما بعد ٢٠١٥ يعتقد المقرِّر الخاص أن انخراط ومساهمات المجتمع المدني في التنمية لا غنى عنهما وأنه يتعيَّن على الدول أن تبذل قصارى الجهد في سبيل دعم عملها بدلاً من إثباطه.

رابعاً- القدرة على تنظيم تجمعات سلمية: جزء لا يتجزّأ من الحق في حرية التجمع السلمي

ألف- معلومات أساسية

٤٣- تعد القدرة على تنظيم تجمعات سلمية جزءاً أساسياً لا يتجزأ من الحق في حرية التجمع السلمي. وهو حق متعدد الوجوه ومكفول للجميع. وتعدّ هذه القدرة في غاية الأهمية بالنسبة إلى عمل الجهات الفاعلة في المجتمع المدني، بما فيها تلك التي تحث على إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لأنها تسمح لهذه الجهات بتعميم رسائلها على الناس، وهو ما يساعد في نهاية المطاف في إعمال الحقوق التي تسعى جاهدة إلى تعزيزها وحمايتها، لا سيما في ظل الأزمة الاقتصادية الراهنة الخانقة. وينطبق ذلك خاصة على أكثر الفئات عرضة للانتهاكات والتمييز، مثل النساء، والشباب، والسكان الأصليين، والأشخاص ذوي الإعاقة، وأفراد الأقليات، والفئات المعرضة لمخاطر بسبب ميلها الجنسي وهويتها الجنسية، وغير المواطنين.

٤٤- غير أن السلطات قوّضت، في حالات كثيرة جداً، القدرة على تنظيم التجمعات السلمية أو قيدتها منتهكة بذلك قواعد حقوق الإنسان الدولية ومعاييرها. ونتيجة لذلك، ضُيّق نطاق الحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة الذي تنص عليه المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وفي هذا السياق، يود المقرر الخاص أن يشير مجدداً إلى التعليق العام رقم ٢٥(١٩٩٦) الصادر عن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان والمتعلق بالمشاركة في إدارة الشؤون العامة وحق الاقتراع، وقد جاء فيه ما يلي: "كما يشترك المواطنون في إدارة الشؤون العامة بممارسة النفوذ من خلال المناقشات العامة والحوار مع ممثليهم، أو من خلال قدرتهم على تنظيم أنفسهم. وتعزز هذه المشاركة بضمان حرية التعبير والاجتماع وتكوين الجمعيات"[٢٠].

٤٥-وعلى نحو ما شدد عليه مجلس حقوق الإنسان مراراً فإن "الاحتجاجات السلمية لا ينبغي أن تعتبر تهديداً، ولذلك يشجع جميع الدول على المشاركة في حوار صريح وشامل ومجدٍ عند التعامل مع الاحتجاجات السلمية وأسبابها"[٢١].

---

(٢٠) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٢٥(١٩٩٦) بشأن الحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة وحق الاقتراع، حقوق التصويت والحق في الوصول المتساوي إلى الخدمات العامة (المادة ٢٥) الفقرة ٨.

(٢١) قرارا مجلس حقوق الإنسان ١٩/٣٥ (الفقرة ١١ من الديباجة) و٢٢/١٠ (الفقرة ١٦ من الديباجة).

باء- التدابير الإجرائية والعملية لعقد التجمعات السلمية

٤٦- تقر المادة ٢١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بحق الجميع في حرية التجمع السلمي، كما هو منصوص عليه في المادة ٢ من العهد وفي قراري مجلس حقوق الإنسان ١٥/٢١ و١٦/٢١. وتقر المادة ١٥ من اتفاقية حقوق الطفل بهذا الحق لمن هم دون سن الثامنة عشرة. وينبغي أن تتمتع أيضاً بهذا الحق الجمعيات غير المسجلة.

٤٧- ويذكّر المقرر الخاص بأن إخضاع ممارسة الحق في حرية التجمع السلمي لا يمكن سوى لقيود معينة "ينص عليها القانون وتكون ضرورية في المجتمعات الديمقراطية لصون الأمن الوطني أو السلامة العامة أو حفظ النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الأخلاق العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم"[٢٢]. ويعيد التأكيد في هذا السياق، على ضرورة اعتبار الحرية قاعدة والتقييد استثناء.

٤٨- ويذكّر أيضاً بأنه يتعين على السلطات التي تقرر فرض قيود على تنظيم تجمع أن تخاطب المنظمين كتابة وتقدم إليهم "أسباباً آنية وشاملة" تستوفي المعيارين الصارمين المتمثلين في ضرورة وتناسب القيد المفروض (القيود المفروضة) على تنظيم تجمع ذي أهداف مشروعة[٢٣].

١- الافتراض المؤيد لعقد التجمعات السلمية

٤٩- أكّد المقرر الخاص بالفعل في تقريره المواضيعي الأول المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/20/27) على أن الدول ملتزمة بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان التزاماً إيجابياً لا بتوفير حماية فعالة للتجمعات السلمية فحسب وإنما أيضاً بتيسير ممارسة الحق في حرية التجمع السلمي (الفقرة ٢٧). والقانون لا يحمي سوى التجمعات غير العنيفة التي يبدي فيها المشاركون نوايا سلمية ينبغي افتراضها. ولا يحرم الفرد من حقه في حرية التجمع السلمي بسبب ما يجترحه أشخاص آخرون من أعمال عنف متفرقة أو غيرها من الأفعال المستحقة للعقاب (الفقرة ٢٥).

٥٠- وفي هذا السياق، يسلط المقرر الخاص الضوء مجدداً على وجود "الافتراض المؤيد لعقد التجمعات السلمية" كما شدد على ذلك من قبل فريق الخبراء المشترك بين منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان والمعني بحرية التجمع السلمي والمفوضية الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون (لجنة فينيسيا)[٢٤]. وهو ما يعني أنه ينبغي افتراض أن التجمع سلمي وعدم اعتباره مهدداً للنظام العام. وينبغي تطبيق هذا

---

(٢٢) قرار مجلس حقوق الإنسان ١٥/٢١.

(٢٣) الوثيقة A/HRC/20/27، الفقرة ٤٢.

(٢٤) انظر: OSCE/ODIHR and the Venice Commission, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, Second edition (Warsaw/Strasbourg, 2010).

الافتراض على الجميع دون أي تمييز، وينبغي "أن يكرس القانون بوضوح وصراحة مثل هذا الافتراض بتضمينه إما في النصوص الدستورية وإما في القوانين المنظمة للتجمعات السلمية" (A/HRC/20/27، الفقرة ٢٦). ويعتقد المقرر الخاص أن من اللازم توضيح الأحكام القانونية المبهمة وتفسيرها في حال الغموض على أنها تؤيد من يرغبون في ممارسة حقهم في حرية التجمع السلمي.

٢- إجراء الإشعار واتخاذ القرار

٥١- يعني الافتراض آنف الذكر أيضاً أن التجمع السلمي لا يقتضي ترخيصاً به في المجتمعات الحرة والديمقراطية. وفي هذا السياق، يؤكد المقرر الخاص من جديد أن ممارسة الحق في حرية التجمع السلمي ينبغي "أن تكون مرهونة ... بإشعار مسبق كأقصى إجراء يكون أساسه المنطقي تمكين السلطات الحكومية من تيسير ممارسة الحق في حرية التجمع السلمي واتخاذ التدابير الرامية إلى صون السلامة العامة وحفظ النظام العام وحماية حقوق الآخرين وحرياتهم" (A/HRC/20/27، الفقرة ٢٨). والاستثناء الوحيد من هذا المبدأ هي التجمعات السلمية العفوية التي يتعذر فيها على المنظمين الامتثال لشرط الإشعار الضروري أو التي لا يكون فيها شخص منظم أو لا يمكن تحديد هويته. ويؤكد المقرر الخاص من جديد بالأساس أنه "إذا تخلف منظمو تجمع ما عن توجيه إشعار إلى السلطات، لا ينبغي أن يحل التجمع تلقائياً ولا أن تفرض على المنظمين عقوبات جنائية أو عقوبات إدارية تستوجب دفع الغرامات أو السجن" (الفقرة ٢٩).

٥٢- وعلاوة على ذلك، يرى المقرر الخاص أن شرط الإشعار ينبغي ألا يطبق سوى في حالة التجمعات الكبيرة أو التجمعات التي يتوقع أن تتخللها اضطرابات[٢٥]. ويرى أن من الضروري تقديم هذا الإشعار قبل الموعد المقرر لعقد هذا التجمع بثمان وأربعين ساعة على أقصى تقدير. وينبغي أن يرسل المنظمون إشعاراً واحداً إلى سلطة رئيسية محددة وألا يرسلوه إلى سلطات متعددة (كإرسال الإشعار مثلاً إلى سلطة بلدية واحدة أو أكثر، كما هو الحال في الاستعراضات، و/أو إلى وكالات إنفاذ القانون)[٢٦]. ويتعين على السلطة الرئيسية أن توافي جميع الهيئات المعنية بتفاصيل هذا الإشعار[٢٧].

---

(٢٥) انظر: OSCE/ODIHR and the Venice Commission, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, para. 115.

(٢٦) بالتشاور مع فريق الخبراء المشترك بين منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان.

(٢٧) انظر: OSCE/ODIHR and the Venice Commission, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, para. 117.

٥٣- وفي هذا السياق، يعتقد المقرر الخاص أنه يلزم أن يكون في مقدور المنظمين إشعار السلطة الرئيسية المحددة بأبسط وأسرع طريقة ممكنة بتنظيم تجمع سلمي من خلال القيام، مثلاً، بتعبئة استمارة واضحة وموجزة تتاح بلغة (لغات) البلد الرئيسية، ويحبّذ أن يكون ذلك عبر الإنترنت لتفادي حالات انعدام اليقين والتأخيرات الممكنة في الإرسال البريدي. وينبغي أن تقتصر المعلومات المطلوبة في الإشعار على تاريخ التجمع وتوقيته ومدته وموقعه أو مساره، واسم المنظم وعنوانه وبيانات الاتصال به.

٥٤- وفي المقابل، يرى فريق الخبراء المشترك بين منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان[٢٨] أنه ينبغي اعتبار الإشعار إجراءً بيروقراطياً غير مبرر في حال اشترط على المنظمين: أن يكون هناك أكثر من منظم؛ وحصر الأهلية الشرعية لتنظيم التجمعات في المنظمات المسجلة؛ ووجوب تقديم وثائق هوية رسمية من قبيل جوازات السفر أو بطاقات الهوية؛ وتقديم تفاصيل بشأن هوية بقية المشاركين في تنظيم التظاهرة، مثل المشرفين على التنظيم؛ وتقديم أسباب عقد التجمع مع مراعاة مبدأ عدم التمييز؛ والإدلاء بالعدد الدقيق للمشاركين مع أنه من الصعب تقديره. وفي هذا السياق، يتعين على السلطات عدم معاقبة المنظمين إذا لم يتطابق عدد المشاركين مع التقديرات كما تنص على ذلك التشريعات المحلية (كما حدث في الاتحاد الروسي).

٥٥- ويردّد المقرّر الخاص أيضاً صدى آراء فريق الخبراء الداعية إلى ضرورة تحلي السلطات بالمرونة في حالات (أ) تأخر الإشعار لأسباب معقولة؛ و(ب) الخطأ في ملء الاستمارة؛ أو (ج) عدم تقديم جميع المعلومات الضرورية. وينبغي عدم العودة بإجراءات الإشعار إلى البداية وتوفير سبل مرنة لتدارك الإسقاطات أو الأخطاء البسيطة[٢٩].

٥٦- ووُضع شرط آخر مجحف لعملية الإشعار يفرض على المنظمين بصورة رسمية أو غير رسمية التفاوض مع السلطات بشأن موعد تنظيم التجمع ومكانه. وهذا الشرط هو بمثابة القيد الذي يوضع على التجمع المزمع تنظيمه ويتعين من ثم استيفاء المعيارين الصارمين المتمثلين في الضرورة والتناسب طبقاً لما تنص عليه المادة ٢١ من العهد فيما يتعلق بالقيود. ويحذر المقرر الخاص كذلك من مغبة أن تقترح السلطات عند دراسة الإشعار تبديل توقيت تنظيم التجمع ومكانه لأن ذلك من شأنه أن يفرض على حرية التجمع السلمي قيوداً ينبغي أن تستوفي المعيارين الآنفي الذكر.

---

(٢٨) بالتشاور مع فريق الخبراء المشترك بين منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان.

(٢٩) بناء على التشاور مع فريق الخبراء المشترك بين منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان.

٥٧- ويرى المقرر الخاص أيضاً أن إجراء الإشعار ينبغي أن يكون مجانياً دائماً حتى لا يصبح عائقاً مالياً أمام ممارسة المنظمين حقهم في حرية التجمع السلمي. وبالمثل، ينبغي ألا تقع تكلفة حماية التجمع وتيسيره (مثل نشر الحواجز الأمنية أو توفير الخدمات الطبية أو مرافق الإصحاح المؤقتة) على عاتق المنظمين.

٥٨- ويتعين على السلطة الرئيسية المحددة حالما يشعرها المنظمون بنيتهم تنظيم تجمع أن تزودهم على وجه السرعة بوصل استلام الإشعار في الآجال. وما لم يتلقّ المنظمون أي رد من السلطات قبل موعد تنظيم التجمع فسيفترض ألا مانع من تنظيمه. ويحذر المقرر الخاص من مغبة احتمال سوء استخدام نظام الاستلام[٣٠].

٥٩- ويدرك المقرر الخاص أن الدول ملزمة بضمان القانون وحفظ النظام، إلا أنه ينبغي حصر القيود المفروضة على "موعد ومكان وطريقة"[٣١] التجمع السلمي بحيث تستوفي المعايير الصارمين آنفي الذكر المتمثلين في الضرورة والتناسب. وينبغي إلغاء أي قيود مفروضة على طبيعة رسالة المنظمين والمشاركين أو محتواها، سيما فيما يتعلق بانتقاد سياسات الحكومة، ما لم تشكل الرسالة "تحريضاً على التمييز أو العداوة أو العنف"، بالمعنى الوارد في المادة ٢٠ من العهد. وفي هذا السياق، يؤكد المقرر الخاص توصيته المقدمة بالفعل إلى الدول بأن "تمنح الأفراد الذين يمارسون حقهم في حرية التجمع السلمي وحقهم في حرية تكوين الجمعيات الحماية بواسطة الحق في حرية التعبير"[٣٢].

٦٠- ويتعين على السلطات، في حال فرضت على التجمع قيوداً تتماشى ومعايير حقوق الإنسان الدولية ومقاييسها، أن توفّر لمنظمي التجمعات السلمية بدائل معقولة وأن تيسر دوماً تنظيم تلك التجمعات في حدود "متناول" الجمهور المستهدف برسالة (المنظمين والمشاركين) حتى تصله الرسالة[٣٣].

٦١- وفي الكثير من الحالات، لا تطبق السلطات في بلدان عديدة المعايير الصارمين آنفي الذكر المتمثلين في الضرورة والتناسب عند إعادة النظر في إمكانية فرض قيود على الحق في حرية التجمع السلمي. ولقد مُنعت تجمعات سلمية أو قُمعت لأن رسالتها أثارت حفيظة السلطات كما حصل في الاتحاد الروسي وأذربيجان وإندونيسيا وإيران (جمهورية - الإسلامية) والبحرين وبيلاروس والجزائر والجمهورية العربية السورية وزمبابوي والصين وكوبا ومصر. ووُجّهت إلى المنظمين والمشاركين تهم من بينها "الانفصال" و"الشغب".

---

(٣٠) انظر الوثيقة CCPR/CO/82/MAR، الفقرة ٢٤.

(٣١) انظر: OSCE/ODIHR and the Venice Commission, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, para. 99.

(٣٢) الوثيقة A/HRC/20/27، الفقرة ٨٤(ز).

(٣٣) انظر: OSCE/ODIHR and the Venice Commission, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, para. 99 and 101.

٦٢- وكان هذا أيضاً مصير متظاهرين سلميين مدافعين عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مثل السكان الأصليين المتظاهرين ضد استغلال مناجم الفحم (بنغلاديش)، أو المواطنين المنددين بالتأثير الصحي لمنشآت الطاقة النووية (الهند)، أو الطلاب المتظاهرين ضد الإصلاحات الجامعية (شيلي)، أو الموظفين المتظاهرين ضد إغلاق أحد المناجم (ميانمار)، أو الناشطين المحتجين على زيادة أسعار الوقود (سري لانكا) أو الطلاب المدافعين عن أفراد إحدى الأقليات الإثنية المرحلين قسراً بسبب تشييد أحد السدود (السودان).

٦٣- ويساور المقرر الخاص قلق شديد إزاء الحظر الشامل الذي تفرضه دول عديدة، مثل أذربيجان والبحرين، لأسباب تكمن بالأساس في صون الأمن الوطني أو السلامة العامة أو حفظ النظام العام. وهو يعتقد اعتقاداً راسخاً أن حالات الحظر الشامل تشكل في جوهرها إجراءات تمييزية وغير تناسبية لأنها تؤثر في جميع المواطنين الراغبين في ممارسة حقهم في حرية التجمع السلمي. ولجأت دول أيضاً إلى اتخاذ تدابير وقائية لإحباط التجمعات السلمية بسبل منها منع المشاركين من الوصول إلى نقاط التجمع كما حدث في سري لانكا وميانمار.

٦٤- وأخيراً، ينبغي أن تتاح للمنظمين إجراءات طعن سريعة لكي يحصلوا على قرار قضائي من محكمة مستقلة ومحايدة قبل موعد التجمع. وينبغي أن ينشر قرار الهيئة التنظيمية ومحكمة الاستئناف لأغراض الشفافية والنزاهة، ويمكن أن يكون ذلك على موقع إلكتروني محدد[٣٤].

٣- الوصول إلى الفضاء العام

٦٥- يتمثل أحد التدابير الرئيسية الرامية إلى تيسير عقد التجمعات السلمية في السماح للمنظمين والمشاركين بالوصول إلى الفضاء العام. ويعتبر المقرر الخاص أن من المفيد الإشارة مجدداً إلى أحد قرارات المحكمة الدستورية الإسبانية الذي اعتبر أن "المناطق الحضرية في المجتمعات الديمقراطية لا تقتصر على أماكن لحركة المرور والسير فحسب بل إنها أيضاً أماكن للمشاركة". وأكّدت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان كذلك على احتمال أن تتسبب ممارسة حق التجمع أحياناً في اضطراب مسار الحياة اليومية العادي بل يمكن أن تنشأ عنها مشاكل أو تؤثر في ممارسة حقوق أخرى يجب على الدولة أن تحميها وتكفلها، مثل حرية التنقل، غير أن "هذه الاضطرابات تمثل جزءاً من ميكانيكا مجتمع تعددي حيث تتعايش مصالح مختلفة وأحياناً متضاربة ويجد أصحابها منتديات وقنوات للتعبير عنها"[٣٥]. وعلاوة على ذلك، حث مجلس حقوق الإنسان الدول في قراره ١٠/٢٢ الدول على أن تيسر المظاهرات السلمية من خلال السماح للمتظاهرين بالوصول إلى الفضاء العام وحمايتهم عند الضرورة من أي شكل

---

(٣٤) بناء على التشاور مع فريق الخبراء المشترك بين منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان.

(٣٥) انظر: Organization of American States (OAS), IACHR, *Report on Citizen Security and Human Rights*, 31 December 2009 (OEA/Ser.L/V/II), para. 198. Available at: .http://www.cidh.oas.org/countryrep/Seguridad.eng/CitizenSecurity.Toc.htm

من أشكال التهديد، وسلط الضوء على دور السلطات المحلية في هذا السياق[٣٦]. ومسألة الوصول إلى الفضاء العام على درجة كبيرة من الأهمية في ظل تزايد خصخصة الفضاء العام في دول عديدة، حيث أعاق التجمعات السلمية ما تستصدره جهات خاصة، قد تكون شركات أو أفراداً، من أحكام مدنية يصعب الطعن فيها وأيضاً بسبب مسألة تفاقم التجاوزات كما هو الحال مثلاً في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية.

٦٦- ويعني الوصول إلى الفضاء العام بعبارات ملموسة تمكين المنظمين والمشاركين من استخدام الشوارع والطرقات والساحات العامة لتنظيم تجمعات (وقفات أو مسيرات) سلمية. ويرى المقرر الخاص أيضاً أنه ينبغي اعتبار الفضاءات المجاورة للبنايات الرمزية كالقصور الرئاسية أو البرلمانات أو النُصب التذكارية فضاءات عامة، والسماح بتنظيم التجمعات السلمية في هذه المواقع. وفي هذا السياق، ينبغي أن تتفق القيود المفروضة على "موعد ومكان وطريقة" تنظيم التجمع مع المعيارين الصارمين آنفي الذكر المتمثلين في الضرورة والتناسب. وفي كينيا، مُنع المتظاهرون مؤقتاً من التجمع في محيط المحكمة العليا في انتظار صدور قرار، كما مُنعوا من التجمع في غيره من الأماكن العامة.

٦٧- وفي هذا السياق، شددت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان على أنه "من واجب المؤسسات الحكومية المختصة وضع خطط وإجراءات عملية تيسر ممارسة الحق في التجمع ... (بما في ذلك) تحويل اتجاه حركة مرور الراجلين والسيارات في منطقة معينة"[٣٧]. ولا يعرقل التجمع حركة المرور سوى لفترة مؤقتة أي إن تأثيره في حقوق الآخرين وأنشطتهم تأثير مؤقت. ويساور المقرر الخاص قلق لأن قوانين بعض البلدان تحظر المظاهرات في الشوارع (ماليزيا)؛ وتمنع على المسيرات عرقلة حركة المرور وتنقل الراجلين (بيلاروس)؛ وتحظر التجمعات الكبرى وتفرض على منظميها غرامات كبيرة لما قد تتسبب فيه من مشاكل تشمل عرقلة حركة المرور والنقل (الاتحاد الروسي)؛ وتخوّل السلطات رفض طلب تنظيم تجمع سلمي للاحتفاء بيوم السلام العالمي، بدعوى أنه سيتسبب في مشاكل من بينها عرقلة حركة المرور (ميانمار)؛ وقد تمّ اعتقال المدافعين عن حقوق الإنسان للمرأة واحتجازهم مراراً بتهمة عرقلة حركة المرور خلال تنظيمهم مسيرات سلمية في الشوارع (زمبابوي).

٤- التخطيط السابق لتنظيم الحدث

٦٨- يعتبر المقرر الخاص أن التخطيط السابق لتنظيم الحدث، بما في ذلك تقييم المخاطر، من قبل موظفي إنفاذ القانون ومنظمي التجمعات السلمية معاً، وبمشاركة السلطات المحلية

(٣٦) قرار مجلس حقوق الإنسان ١٠/٢٢، الفقرة ٤.

(٣٧) انظر: OAS/IACHR, *Report on Citizen Security and Human Rights*, 31 December 2009 (OEA/Ser.L/V/II), para. 193.

عند الإمكان، ممارسة جيدة قد تساهم في نجاح التجمع. غير أنه ينبغي عدم إلزام المنظمين بالمشاركة في هذا التخطيط.

٦٩- وتشمل المسائل التي يمكن مناقشتها تقدير العدد المتوقع للمشاركين؛ وتحديد مسار التجمع إذا لم يكن تجمعاً ساكناً؛ والاحتياجات الخاصة للأشخاص ذوي الإعاقة والمجموعات المعرضة للخطر مثل النساء والسكان الأصليين والمجموعات التي قد تحتاج بحكم ميلها الجنسي و/أو هويتها الجنسانية إلى أن توفر لها السلطات المزيد من الحماية؛ والحاجة إلى نشر مشرفين بارزين ومدربين تدريباً كافياً ليساعدوا المنظمين في أمور منها تقديم المعلومات إلى الجمهور وتوجيهه خلال المظاهرة، لكن دون أن يكون الهدف من استخدامهم تدارك ثغرات في الجهاز الأمني. والأهم من ذلك، أن السلطات ينبغي أن تضطلع بهذا التخطيط وتكون جاهزة له عندما يتعذر تحديد هوية المنظمين نظراً لطبيعة بعض التجمعات (كتلك التي يدعى إليها عن طريق الإنترنت).

٧٠- وينبغي أن تكون سلطات إنفاذ القانون جاهزة ومدربة تدريباً كافياً لاستكشاف العناصر المستفزة والمشاركة في مظاهرة مضادة الراغبين في تقويض التجمع أو تشتيته، وإخراجهم من التجمع أو تطويقهم على نحو فعال. وينبغي أن تكون السلطات أيضاً على استعداد للتعامل مع المظاهرات المتزامنة التي ينبغي تيسيرها وحمايتها قدر المستطاع.

٧١- وينبغي أساساً أن تتحلى سلطات إنفاذ القانون على الدوام بالرغبة في التعاون الحقيقي مع المنظمين مع التقيد بواجباتها المتعلقة بتيسير التجمعات السلمية وحمايتها.

٥- تكنولوجيات الاتصال الجديدة

٧٢- يؤكد المقرر الخاص مجدداً على أهمية تكنولوجيا الاتصالات الجديدة، بما فيها الإنترنت والهواتف النقالة، في تنظيم التجمعات السلمية. وتسمح مثل هذه التكنولوجيات بتعبئة أعداد غفيرة من الناس على نحو سريع وفعال وبتكلفة زهيدة. وسلّط المحاضرون والوفود المشاركة في حلقة النقاش التي نظمها مجلس حقوق الإنسان بشأن تعزيز وحماية حقوق الإنسان في سياق المظاهرات السلمية الضوء على أهمية هذه التكنولوجيات[٣٨]. وتجدر الإشارة إلى أن الأشخاص الداعين عبر وسائط الإعلام الاجتماعية إلى تنظيم تجمعات لا ينبغي اعتبار أنهم هم منظموها، كما حدث للأسف في ماليزيا مثلاً.

٧٣- ويرى المقرر الخاص أن من الضروري السماح لمنظمي التجمعات السلمية وللمشاركين فيها بالوصول الدائم إلى الإنترنت وغيرها من التكنولوجيات الجديدة كما بيّن ذلك بوضوح المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير، الذي ذكر أيضاً أنه "يتعين أن تعطى لهيئة قضائية مختصة أو لهيئة مستقلة عن أي تأثير سياسي أو تجاري أو غيره

(٣٨) الوثيقة A/HRC/19/40، الفقرات ٨ و١٦ و٥٢.

من التأثيرات غير المبررة صلاحية تقرير أي المحتويات (الإلكترونية) ينبغي حجبها"[٣٩]. وفي هذا السياق، أوصى فريق الخبراء المشترك بين منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان والمعني بحرية التجمع السلمي بأن "تكفل الدول عدم تعرض الجهود الرامية إلى الترويج للتجمعات القادمة لأي عرقلة كانت"[٤٠]. وأخيراً، اعترف مجلس حقوق الإنسان بالطبيعة العالمية والمنفتحة للإنترنت بصفتها قوة دافعة في حث التقدم على طريق التنمية بمختلف أشكالها (الفقرة ٢) ودعا "جميع الدول إلى تعزيز وتيسير الوصول إلى الإنترنت والتعاون الدولي الرامي إلى تطوير وسائط الإعلام ومرافق المعلومات والاتصالات في جميع البلدان" (الفقرة ٣).

٧٤- وينبغي بالمثل أن تنظر السلطات إلى تكنولوجيا الاتصالات الجديدة، وبخاصة الإنترنت، على أنها فرصة سانحة للتفاعل مع جمهور واسع ومتنوع قبل انطلاق التجمعات السلمية وأثناءها، بهدف تحسيس هذا الجمهور بدوره ووظائفه، ومن ثم بناء أو تعزيز الثقة بين السكان.

٧٥- ويساور المقرر الخاص قلق إزاء ادعاءات منع الوصول إلى تكنولوجيا الاتصالات الجديدة، وبخاصة الإنترنت، أو إلى مواقع إلكترونية محددة قبل انطلاق التجمعات السلمية وأثناءها وبعدها (كما حدث مثلاً في الجزائر والصين ومصر).

٧٦- ويحذّر المقرر الخاص من مغبة سوء استخدام القوانين المتعلقة بمنع ومكافحة الجرائم المتصلة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وهي قوانين "ينبغي تطبيقها كاستثناء فقط من المعيار العام المتمثل في السماح بالاستخدام المنفتح والحر للإنترنت شأنها كشأن سائر وسائل التواصل؛ ولا ينبغي أن يسمح سوى بعدد قليل من الاستثناءات المشروطة والمقننة بتشريعات واضحة"[٤١].

٦- مسؤولية المنظمين

٧٧- كلّما أخل المنظمون عن قصد بأحد القيود المفروضة قانوناً على الحق في حرية التجمع السلمي وجبت معاقبتهم بعقوبات متناسبة مع الجريمة لا تهدف إلى ثنيهم عن تنظيم التجمعات في المستقبل. وفي بلدان عديدة حيث يوجد نظام الترخيص، تفرض غرامات باهظة على المنظمين إن لم يطلبوا ترخيصاً بالتظاهر أو خالفوا مضمون الترخيص. وغالباً ما تكون هذه الغرامات مفرطة وذات أثر زجري فيما يتعلق بالتمتع بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية التعبير، كما هو حال تشريعات الاتحاد الروسي وأذربيجان و(كانتون جنيف) سويسرا.

---

(٣٩) الوثيقة A/HRC/17/27، الفقرتان ٧٠ و٧٩.

(٤٠) انظر: OSCE/ODIHR and the Venice Commission, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, p.35.

(٤١) الوثيقة A/HRC/20/17/Add.1، الفقرة ١٠٥.

٧٨- وينبغي أيضاً، كما أشير إليه سابقاً، عدم تحميل منظمي التجمعات السلمية على الإطلاق مسؤولية المخالفات القانونية التي يرتكبها آخرون[٤٢]. وينبغي احترام مبدأ مسؤولية المشاركين الفردية، بالنظر خاصة إلى افتراض سلمية التجمع. ويساور المقرر الخاص قلق إزاء مثول المنظمين أحياناً أمام العدالة بسبب ما يقترفه آخرون من أعمال عنف، كما حدث في ماليزيا. ويساوره قلق أيضاً إزاء الأحكام القانونية التي تقاضي المنظمين جنائياً على ما يقترفه آخرون من أعمال عنف كما هو الحال في كانتون جنيف في سويسرا[٤٣].

خامساً- الاستنتاجات والتوصيات

٧٩- يرى المقرر الخاص أن المسألتين اللتين يتناولهما هذا التقرير أساسيتان بالنسبة للتمتع بالحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات. ويعرب عن قلقه الشديد إزاء وجود عوائق تمويلية لا مبرر لها، في جو من المضايقات وحالات الإقصاء التي تتعرض لها الجهات الفاعلة في المجتمع المدني من جهة وفي ظل الأزمة المالية العالمية من جهة أخرى. ومن المهم ألا تُفرض على المجتمع المدني قيود والتزامات تفوق ما يفرض مثلاً على الهيئات الاعتبارية خاصة في هذه المجالات. وفي إطار الإصلاحات الديمقراطية الجارية في بلدان عديدة في العالم والمناقشات المتعلقة بجدول أعمال الأهداف الإنمائية للألفية لما بعد عام ٢٠١٥، يُعتقد أن من واجب الدول تيسير وليس تقييد حصول الجمعيات على التمويل، بما في ذلك التمويل من المصادر الأجنبية، حتى يمكنها أن تشارك فعلياً في العملية الديمقراطية وتثري محادثات مرحلة ما بعد الأهداف الإنمائية للألفية وتشارك من ثم في التنمية.

٨٠- وعلاوة على ذلك، يعتقد المقرر الخاص أن "الربيع العربي" وانتشار الحركة الاحتجاجية "Occupy" عقب ذلك في أرجاء عديدة من العالم فتحا باباً لن يصد إلى الأبد. وهما يتوخيان طرق تغيير بديلة غير عنيفة فضلاً عن أنهما يمنحان السلطات فرصة فهم آراء المواطنين ومشاعرهم. وتؤكد هذه الأحداث بوضوح أن عقد التجمعات السلمية أسلوب مشروع وقوي للمطالبة بتغيير ديمقراطي؛ وزيادة احترام حقوق الإنسان، بما فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ ومساءلة المتورطين في انتهاكات حقوق الإنسان والتعديات عليها. وتبيّن أن القدرة على تنظيم هذه التجمعات أمر مهم على نحو خاص بالنسبة إلى الفئات الأكثر تعرضاً لخطر الانتهاكات والتمييز لأنه غالباً ما يسمح لها بأن تعالج بشكل هادف.

---

(٤٢) الوثيقة A/HRC/20/27، الفقرة ٣١.

(٤٣) كان القانون لا يزال إلى حدود نيسان/أبريل ٢٠١٣ قيد الطعن لدى المحكمة الاتحادية السويسرية.

٨١- ويتقدم المقرر الخاص إلى الدول بالتوصيات العامة التالية:

(أ) إنشاء بيئة تمكّن، قانوناً وممارسة، من التمتع بالحق في حرية التجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات، والحفاظ على هذه البيئة؛

(ب) ضمان أن تمتثل كل القيود للقواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، وتستوفي على وجه الخصوص المعايير الصارمين المتمثلين في الضرورة والتناسب في ظل مجتمع ديمقراطي، مع مراعاة مبدأ عدم التمييز؛

(ج) ضمان تقديم شرح كتابي مفصل ومناسب التوقيت لأي قيد من القيود التي تفرض وإمكانية إخضاع هذا القيد لمراجعة قضائية مستقلة ومحايدة وفورية؛

(د) ضمان أن تكون العقوبات التي تفرض جزاء عدم احترام القيود التي تمتثل للقواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان عقوبات مناسبة ولا تصل إلى الحدّ الذي لا يشجع على ممارسة الأفراد لحقهم في حرية تكوين الجمعيات و/أو حرية التجمع السلمي؛

(هـ) ضمان مساءلة المتورطين في انتهاك حقوق الأفراد في حرية تكوين الجمعيات وحرية التجمع السلمي و/أو الاعتداء عليها مساءلة كاملة من قبل هيئة مراقبة مستقلة وديمقراطية ومن قبل المحاكم.

٨٢- وفيما يتعلق بحرية تكوين الجمعيات، يدعو المقرر الخاص الدول إلى:

(أ) اعتماد نظام إشعار يخصّ تكوين الجمعيات والسماح بوجود جمعيات غير مسجلة؛

(ب) السماح للجمعيات – المسجلة وغير المسجلة – بالتماس وتلقي واستخدام التمويل، وموارد أخرى، من الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين، المحليين منهم والأجانب والدوليين، دونما إذن مسبق أو غيره من العراقيل التي لا مبرر لها، بمن في ذلك الأفراد؛ أو الجمعيات أو المؤسسات أو غيرها من منظمات المجتمع المدني؛ أو الحكومات الأجنبية ووكالات المساعدة، أو القطاع الخاص، أو الأمم المتحدة أو غيرها من الكيانات؛

(ج) الإقرار بأن فرض أي من القيود غير المبررة، بما في ذلك تحديد نسب مئوية، يمثل انتهاكاً للحق في حرية تكوين الجمعيات ولغيره من صكوك حقوق الإنسان، بما في ذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛

(د) الإقرار بأن التدابير التنظيمية التي تدفع المستفيدين من التمويل الخارجي إلى اعتماد أوصاف سلبية تعوق على نحو غير مبرر التمتع بالحق في التماس التمويل وتلقّيه واستخدامه؛

(هـ) اعتماد تدابير لحماية الأفراد والجمعيات من التشهير والتحقير ومن عمليات مراجعة الحسابات غير المبررة وغيرها من أساليب الاستهداف المتصلة بالتمويل المدّعى حصولهم عليه.

٨٣- وفيما يتعلق بحرية التجمع السلمي، يدعو المقرر الخاص الدول إلى:

(أ) تضمين القانون حكماً واضحاً وصريحاً ينص على افتراض عقد التجمعات السلمية، وعلى تيسير التجمعات السلمية وحمايتها؛

(ب) العمل على أن يحكم التجمعات السلمية، نظام إشعار يخصّ تنظيم التجمعات السلمية عوضاً عن نظام تراخيص. وينبغي أن يكون إجراء الإشعار، متى اعتُمد، بسيطاً وسريعاً قدر الإمكان؛

(ج) تزويد المنظمين، كلما فرضت على تجمع ما قيود تمتثل لقواعد ومعايير حقوق الإنسان الدولية، ببدائل معقولة لتنظيم تجمعاتهم السلمية، والسماح لهم بتنظيمها "في حدود متناول" الجمهور المستهدف؛

(د) ضمان الوصول إلى الفضاء العام، بما في ذلك الشوارع والطرقات والساحات العامة لتنظيم التجمعات السلمية وما يترتب على ذلك عند الضرورة من تحويل لاتجاه حركة مرور الراجلين والسيارات؛

(هـ) ضمان وتيسير الوصول الدائم إلى الإنترنت وغيرها من تكنولوجيات المعلومات الجديدة، وكذا ضمان أن تعيد هيئة قضائية مختصة النظر في أي من القيود المفروضة على الوصول إلى الإنترنت وإلى محتوى المواقع الإلكترونية؛

(و) ضمان إخلاء ذمة منظمي التجمعات من المسؤولية عن تصرفات الآخرين غير القانونية، وعدم مساءلتهم.