الأمم المتحدة

A/HRC/29/25

الجمعية العامة

Distr.: General
28 April 2015
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان

الدورة التاسعة والعشرون

البند ٣ من جدول الأعمال

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

تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، ماينا كياي

موجز

هذا التقرير هو الرابع الذي يقدمه المقرِّر الخاص المعني بالحق في حرية التجمُّع السلمي وتكوين الجمعيات إلى مجلس حقوق الإنسان عملاً بقراري المجلس ١٥/٢١ و٢٤/٥.

ويقدم المقرر الخاص في الفرعين الأول والثاني من التقرير لمحة عامة عن أنشطته في الفترة ما بين ١ آذار/مارس ٢٠١٤ و٢٨ شباط/فبراير ٢٠١٥. ويتناول في الفرع الثالث التشريعات والممارسات المتعلقة باستغلال الموارد الطبيعية، التي تطرح تحديات أمام التمتع بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات.

ويبين المقرر الخاص استنتاجاته وتوصياته إلى مختلف أصحاب المصلحة في الفرع الرابع.

(A) GE.15-08431 180515 190515

1508431

الرجاء إعادة الاستعمال

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولاً –	مقدمة	١-٢	٣
ثانياً –	الأنشطة	٣-٥	٣
	ألف – المراسلات	٣	٣
	باء – الزيارات القُطرية	٤	٣
	جيم – المشاركة في مختلف الأحداث	٥	٤
ثالثاً –	الحق في حرية التجمع السلمي والحق في تكوين الجمعيات في سياق استغلال الموارد الطبيعية	٦-٦٦	٥
	ألف – معلومات أساسية	٦-١٢	٥
	باء – الجهات الفاعلة الرئيسية في مجال استغلال الموارد الطبيعية	١٣-١٩	٨
	جيم – الإطار القانوني والتنظيمي الدولي	٢٠-٢٩	١٠
	دال – التحديات التي تعترض الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات	٣٠-٣٨	١٤
	هاء – التحديات التي تعترض الحق في حرية التجمع السلمي	٣٩-٥٦	١٦
	واو – التحديات التي تعترض الحق في حرية تكوين الجمعيات	٥٧-٦٦	٢٢
رابعاً –	الاستنتاجات والتوصيات	٦٧-٧٧	٢٤
	ألف – الدول	٧٢	٢٦
	باء – الشركات	٧٣	٢٧
	جيم – المجتمع المدني	٧٤	٢٨
	دال – الجهات الفاعلة الأخرى	٧٥-٧٧	٢٨

أولاً- مقدمة

١- يُقدَّم هذا التقرير الذي أعدَّه المقرِّر الخاص المعني بالحق في حرية التجمُّع السلمي وتكوين الجمعيات إلى مجلس حقوق الإنسان عملاً بقراري المجلس ٢١/١٥ و٥/٢٤. ويشمل التقرير الأنشطة المضطلع بها في الفترة من ١ آذار/مارس ٢٠١٤ إلى ٢٨ شباط/فبراير ٢٠١٥، ويتناول التشريعات والممارسات المعمول بها في سياق استغلال الموارد الطبيعية، والتي تشكل انتهاكاً للحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات. ويوجه المقرر الخاص، في نهاية التقرير، توصيات إلى مختلف أصحاب المصلحة بغية زيادة تعزيز هذين الحقين وحمايتهما في إطار ولايته.

٢- ولإعداد هذا التقرير، أجرى المقرر الخاص مشاورات مع الخبراء في بانكوك يومي ١٥ و١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤. واستفاد أيضاً من الردود الواردة من الدول وكيانات المجتمع المدني على الاستبيان الموزع في ١٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤. ويأسف المقرر الخاص لعدم تلقي أي ردود من كيانات الأعمال التجارية. ويعرب عن امتنانه الشديد لكل من أسهم بردوده في هذا التقرير. ووفقاً لقرار مجلس حقوق الإنسان ٢١/١٥، أخذ المقرر الخاص في اعتباره عناصر ذات صلة من الأعمال المتاحة داخل المجلس ومنظومة الأمم المتحدة[(١)].

ثانياً- الأنشطة

ألف- المراسلات

٣- وجه المقرر الخاص ما مجموعه ١٨٩ مراسلة في الفترة ما بين ١ آذار/مارس ٢٠١٤ و٢٨ شباط/فبراير ٢٠١٥. وترد ملاحظاته عن المراسلات الموجهة إلى الدول والردود التي تلقاها في إضافة لهذا التقرير (A/HRC/29/25/Add.3).

باء- الزيارات القُطرية

٤- زار لمقرر الخاص عُمان في الفترة من ٨ إلى ١٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١٤، وكازاخستان في الفترة من ١٩ إلى ٢٧ كانون الثاني/يناير ٢٠١٥. ويعرب عن شكره للحكومتين على تعاونهما

(١) تشمل الحالات القطرية المذكورة في هذا التقرير حالات كانت موضوع مراسلات سابقة وُجهت إلى الحكومات، فضلاً عن نشرات صحفية وتقارير أصدرها مكلفون بولايات في إطار الإجراءات الخاصة ومسؤولون رفيعو المستوى في الأمم المتحدة، وتقارير صادرة عن الدول الأعضاء والمؤسسات المتعددة الأطراف ومنظمات المجتمع المدني. واستفاد المقرر الخاص أيضاً من الردود على الاستبيان الموجه إلى الدول الأعضاء والجمعيات ومؤسسات الأعمال بشأن هذا الموضوع. والاستبيان متاح على الرابط التالي: www.ohchr.org/EN/Issues/AssemblyAssociation/Pages/RepliesNaturalResourceExploitation.aspx#states.

قبل الزيارتين وبعدهما. وحدد المقرر الخاص، خلال الفترة المشمولة بالتقرير، توجيه الطلبات المعلقة إلى شيلي وكندا والهند. وقدم أيضاً طلبات إضافية إلى جمهورية كوريا وسنغافورة وكينيا ونيبال[٢]. ويعرب المقرر عن امتنانه لحكومة كينيا على توجيه دعوة إليه يأمل أن يستجيب لها في أقرب وقت.

جيم- المشاركة في مختلف الأحداث

٥- شارك المقرر الخاص في الأحداث التالية:

(أ) اجتماع مع الأمين العام لمنظمة الدول الأمريكية، ورئيس المجلس الدائم، والممثلين الدائمين لدى المنظمة ولجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان في واشنطن العاصمة (٩ نيسان/أبريل ٢٠١٤)؛

(ب) مشاورات الخبراء بشأن تقرير المقرر الخاص المقدم إلى الدورة الثامنة والستين للجمعية العامة في اسطنبول (٢٧ و٢٨ حزيران/يونيه ٢٠١٤)؛

(ج) زيارة أكاديمية إلى بوجومبورا (٢١ و٢٢ تموز/يوليه ٢٠١٤)؛

(د) زيارة متابعة إلى كيغالي (٢٥ و٢٦ آب/أغسطس ٢٠١٤)؛

(هـ) مشاورة إقليمية مع نشطاء المجتمع المدني من جنوب آسيا وجنوب شرقها في كاتماندو، وزيارة أكاديمية إلى داكا نظمها المنتدى الآسيوي لحقوق الإنسان والتنمية (١٨-٢٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١٤)؛

(و) حوار إقليمي مع حكومات منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا نظمه مجتمع الديمقراطيات في وارسو (٢٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤)؛

(ز) مناقشات مائدة مستديرة واجتماعات ثنائية مع ممثلي المجتمع المدني من أمريكا اللاتينية نظمها المركز الدولي للممارسة القانونية غير الساعية للربح والحركة العالمية من أجل الديمقراطية، واجتماعات مع ممثلي لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان والممثل الدائم لجامايكا لدى منظمة الدول الأمريكية في واشنطن العاصمة (٢٩ و٣٠ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٤)؛

(ح) حوار إقليمي مع منظمات المجتمع المدني نظمه مجتمع الديمقراطيات والتحالف العالمي لمشاركة المواطنين والمركز الدولي للممارسة القانونية غير الساعية للربح في بريتوريا (١٧ و١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤)؛

(٢) للاطلاع على مزيد من المعلومات عن الزيارات القطرية، انظر: www.ohchr.org/EN/Issues/AssemblyAssociation/Pages/CountryVisits.aspx.

(ط) الجمعية العالمية للتحالف العالمي لمشاركة المواطنين في جوهانسبرغ بجنوب أفريقيا (٢١-٢٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤)؛

(ي) مشاورات الخبراء لمناقشة هذا التقرير (١٥ و١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤) ومشاورات إقليمية نظمتها الحركة العالمية من أجل الديمقراطية في بانكوك (١٧ و١٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤)؛

(ك) اجتماع مع وزيرة التجارة الخارجية والتعاون الإنمائي في هولندا، والمشاركة في مؤتمر السفراء الهولنديين في لاهاي بهولندا (٢٨-٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٥)؛

(ل) اجتماع تخطيطي مع مختلف أصحاب المصلحة نظمه المقرر الخاص في كينيا (١٨ و١٩ شباط/فبراير ٢٠١٥).

ثالثاً- الحق في حرية التجمع السلمي والحق في تكوين الجمعيات في سياق استغلال الموارد الطبيعية

ألف- معلومات أساسية

٦- يعتمد الاقتصاد العالمي اعتماداً شديداً على توافر الموارد الطبيعية واستغلالها[٣]. ومع انتقال الاقتصادات الناشئة إلى التصنيع، والتزايد المطرد في احتياجات بلدان اقتصاد السوق الأقدم، شهد الطلب على الموارد الطبيعية زيادة هائلة. واقترن هذا الطلب بشواغل متعددة إزاء استدامة النمو الاقتصادي وتأثيره في المناخ والبيئة، وفي حقوق الإنسان بوجه أعم.

٧- وقد أفضى تزايد الطلب على الموارد إلى فتح مزيد من المناطق أمام الاستكشاف والاستغلال، ولا سيما في المناطق المأهولة بالسكان، نتج عنه تنازع المصالح المتنافسة. وتفيد بعض التقارير بأن ما بين ٩٣ في المائة و٩٩ في المائة من ٠٠٠ ٧٣ امتياز في مجالات التعدين وقطع الأشجار والزراعة والنفط والغاز في ثمانية بلدان حرجية مدارية مُنحت في مناطق

(٣) لأغراض هذا التقرير، يلقي المقرر الخاص نظرة واسعة على "الموارد الطبيعية"، ويفهم من هذه العبارة أنها تضم مجموعة واسعة من المواد تشمل الأرض والمياه والتربة والهواء والفحم والنفط والغاز وغيرها من الرواسب المعدنية الثمينة والنباتات والحيوانات والغابات والأخشاب. وبالمثل، يُفهم من "الاستغلال" أنه يشمل مجموعة متنوعة من الأنشطة، بما فيها العمليات الاستخراجية (التعدين والصيد وقطع الأشجار، وما إلى ذلك) وبناء المشاريع الكبرى (السدود والمحطات النووية ومرافق توليد الطاقة الكهرومائية ومواقع توليد الطاقة الريحية والزراعة الواسعة النطاق القائمة على استصلاح الأراضي)، التي تهدف إلى تسخير الموارد الطبيعية، ولا سيما لتحقيق مكاسب تجارية كبرى. ويسلم المقرر الخاص أيضاً بأن أنشطة الحفظ المضطلع بها لتحقيق منفعة تجارية، مثل المحميات، والغابات المحفوظة لمعاوضة انبعاثات الكربون وما شابهها، تثير في كثير من الأحيان الشواغل نفسها إزاء التمتع بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات.

مأهولة[٤]. وتشير المصادر نفسها إلى أن الحكومة في بيرو، على سبيل المثال، سلمت زهاء ٤٠ في المائة من إقليم البلد لكيانات خاصة تسعى للربح من أجل استغلال الموارد الطبيعية، وإلى أن ٣٥ في المائة و٣٠ في المائة من أراضي ليبريا وإندونيسيا، على التوالي، توجد في حوزة القطاع الخاص بهدف استغلالها. فلا غرابة إذن من انتشار النزاع الاجتماعي المرتبط باستغلال الموارد الطبيعية. ففي بيرو، مثلاً، وثَّق مكتب أمين المظالم ٢١١ نزاعاً اجتماعياً في شهر شباط/فبراير ٢٠١٥، يتعلق ٦٦ في المائة منها باستغلال الموارد الطبيعية[٥]. وفي كولومبيا، شارك مكتب أمين المظالم في ٢١٨ حواراً بين شركات التعدين والمحتجين والحكومة[٦].

٨- وعلاوة على ذلك، تعاني العديد من البلدان الغنية بالموارد من انخفاض مستويات التنمية، ولا سيما التنمية البشرية، وتفشي الفساد، وعدم الاستقرار الاقتصادي والسياسي - وهو ما يسمى "لعنة الموارد"، رغم أن هناك فهماً واسع النطاق مفاده أن الحكومات تدير الموارد الطبيعية بالنيابة عن مواطنيها؛ وهو فهم كرسته بلدان كثيرة في قوانينها. فدستور بوركينا فاسو، على سبيل المثال، يجيز للمواطنين تقديم التماس، فردياً أو جماعياً ضد الأعمال التي تضر بالبيئة أو بمصالح المجتمعات المحلية[٧]. وتعيش نسبة كبيرة من فقراء العالم في بلدان غنية بالموارد، ولكنها لا تشارك في منافعها بسبب الإدارة غير السليمة. ولا يستوفي أكثر من ٨٠ في المائة من البلدان الغنية بالموارد البالغ عددها ٥٨ بلداً معايير الإدارة المرضية في مؤشر إدارة الموارد.

٩- ومن الصعب للغاية إشراك المواطنين في قطاع الموارد الطبيعية، بل إن بعض القطاعات، مثل النفط والغاز والتعدين، تنطوي على مزيد من مخاطر انتهاكات حقوق الإنسان لأنها مربحة للغاية. وتؤدي الدولة دوراً هاماً في تنظيم الوصول إلى فرص استغلال الموارد الطبيعية. فعمليات اتخاذ القرارات ونتائجها محفوفة بالسرية؛ ولا توجد آليات يمكن أن يعبر الأطراف من خلالها عن دواعي قلقهم؛ وتتسم المناقشات في كثير من الأحيان بدرجة عالية من التقنية؛ والأكثر من ذلك أن المصالح المالية تكون كبيرة جداً في الغالب. وتشكل هذه البيئة التي يكتنفها الغموض ويسودها الربح ظروفاً مثالية لاستشراء الفساد، وهذا تحد لا بد أن تواجهه العديد من البلدان الغنية بالموارد.

---

(٤) Andrea Alforte and others, "Communities as Counterparties: Preliminary Review of Concessions and Conflict in Emerging and Frontier Market Concessions" (Rights and Resources Initiative, 2014). متاح على الرابط التالي: www.rightsandresources.org/wp-content/uploads/Communities-as-Counterparties-FINAL_Oct-21.pdf.

(٥) Defensoría del Pueblo (Ombudsman's Office), press note 041/OCII/DP/2015, 5 March 2015. متاح على الرابط التالي: www.defensoria.gob.pe/portal-noticias.php?n=13353 (اطُّلع عليه في ١٠ آذار/مارس ٢٠١٥).

(٦) Defensoría del Pueblo (Ombudsman's Office) Colombia, *Vigésimo Primer Informe del Defensor del Pueblo de Colombia al Congreso de la República* (Bogotá, Defensoría del Pueblo, 2013), p. 35.

(٧) رد على الاستبيان؛ دستور بوركينا فاسو، المادة ٣٠.

١٠- ويعتقد المقرر الخاص أن للحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات دوراً رئيسياً في فسح المجال وإتاحة الفرص أمام مشاركة حقيقية وفعالة من المجتمع المدني في عمليات صنع القرارات المتعلقة بمجموع أنشطة استغلال الموارد الطبيعية. ويساعد هذا الحق في تشجيع مزيد من الشفافية والمساءلة في استغلال الموارد، وهو شرط لا بد منه لتحقيق الهدف النهائي المتمثل في كفالة الحقوق الموضوعية. ويمكن أن ييسر الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات الحوار البناء، وهذا أمر ضروري نظراً إلى المصالح المشتركة والأولويات المتنافسة أحياناً التي تشكل جزءاً لا يتجزأ من عملية استغلال الموارد الطبيعية.

١١- وعندما يُقيَّد الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات خلافاً لمعايير القانون الدولي لحقوق الإنسان، تُثار تلقائياً أسئلة بشأن مدى صدق عمليات التشاور أو القرارات ومدى صحة تعبير الأطراف المتأثرة عن موافقة حرة ومسبقة ومستنيرة. وقد يبدو تقييد هذين الحقين من أجل تبسيط عمليات استغلال الموارد مغرياً للدول والشركات[٨] على المدى القصير، ولكن ذلك يمكن أن يكون مكلفاً على المدى الطويل ويؤدي إلى ضرر يستحيل إصلاحه. ومثلما سبق أن لاحظ المقرر الخاص (انظرA/HRC/26/29، الفقرة ٢٦)، فعدم توفير أي متنفس للفئات المستبعدة للتعبير عن مظالمها يمكن أن يؤدي إلى نتائج عكسية ويسفر عن عواقب وخيمة. ويعتقد المقرر الخاص أن النزاعات الاجتماعية الدائرة في سياق استغلال الموارد الطبيعية دليل صارخ على صحة أقواله.

١٢- ويمكن أن يؤثر المناخ السياسي العام السائد في الدولة تأثيراً شديداً أيضاً في التمتع بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات. فلا يُرجح أن تكون الدول التي لا تحترم عادة هذين الحقين أو لا تيسرهما أكثر مرونة في سياق استغلال الموارد الطبيعية. بل يعتقد المقرر الخاص أن الحيز المتاح لممارسة هذين الحقين محدود في كثير من الأحيان في سياق استغلال الموارد الطبيعية بسبب التأثير الكبير لهذا القطاع في اقتصادات البلدان الغنية بالموارد، والنتائج النهائية للمؤسسات المعنية، واحتمال الفساد. ومن ثم لا بد من إشراك المواطنين في جميع سلاسل عملية صنع القرار انطلاقاً من مراحلها الأولى عند تحديد إمكانات الاستكشاف، ووصولاً إلى أنشطة الاستغلال واستثمار الإيرادات[٩]. ويتيح الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات المسارات الضرورية لهذه المشاركة.

(٨) تُستخدم عبارات "الشركات" و"مؤسسات الأعمال" و"القطاع الخاص" بمعنى عام يقصد منه المؤسسات الساعية للربح المشاركة في عمليات الاستغلال، حتى ولو كانت مؤسسات مملوكة للدولة، ما لم يُذكر خلاف ذلك.

(٩) انظر، على سبيل المثال، Natural Resource Charter (ميثاق الموارد الطبيعية).

باء- الجهات الفاعلة الرئيسية في مجال استغلال الموارد الطبيعية

١٣- تتحمل الدول، بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، الالتزامات الرئيسية باحترام الحقوق وحمايتها وإعمالها. وفي سياق استغلال الموارد الطبيعية، قد تبدو الالتزامات مشوهة إلى حد ما بسبب العلاقة المعقدة أحياناً التي تربط الحكومات بالقطاع الخاص. فقد تدخل الحكومات في مشاريع تستهدف الربح من خلال الشركات المملوكة للدولة أو الشركات التي تديرها الدولة، فيلتبس التمييز بين المصالح غير الساعية للربح والمصالح الساعية له، ويكتنف الغموض دور الدولة في ضمان قاعدة لتكافؤ الفرص بين القطاعين. وعلاوة على ذلك، سبق أن أبرز المقرر الخاص العلاقة الوثيقة القائمة بين الحكومات والقطاع الخاص باعتبارها تعطي قطاع الأعمال، في بعض الحالات، مزايا غير مستحقة على حساب سائر قطاعات المجتمع (انظر A/69/365، الفقرات ١٠-١٢).

١٤- والدول ملزمة بحماية وتيسير الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات في سياق استغلال الموارد الطبيعية، بطرق تشمل ضمان ألا تنتهك مصالح قطاع الأعمال هذين الحقين. ولكي تضطلع الدول بواجباتها في هذا الصدد، ينبغي لها أن تتخذ جملة إجراءات منها سن قوانين وطنية متينة تنص على حقوق ومسؤوليات الجميع، وتنشئ آليات مستقلة وفعالة للإنفاذ والرقابة والقضاء، وتتيح سبل انتصاف فعالة من انتهاكات الحقوق، وتعزز الوعي بالسياسات والممارسات ذات الصلة في مجال استغلال الموارد الطبيعية وفرص الحصول على معلومات عنها.

١٥- والدول ملزمة أيضاً بمنع النزاعات قبل وقوعها، بطرق منها تهيئة بيئة قانونية تعزز الشفافية والإنصاف. ويكتسي مجال حقوق الأراضي، على سبيل المثال، أهمية رئيسية في كثير من الأحيان. فعدم وجود أطر قانونية تبيّن حقوق الأراضي بوضوح يتيح فرصاً لمصادرة الأراضي تعسفاً أو الاستيلاء عليها، الأمر الذي يمكن أن يؤدي بدوره إلى النزاع. ويؤدي غموض إجراءات منح تراخيص وامتيازات الاستغلال إلى زيادة الوضع سوءاً ويُذكي الاحتجاجات الاجتماعية في كثير من الأحيان.

١٦- ولا تضطر الدول التي تستضيف عمليات استغلال الموارد الطبيعية ("الدول المضيفة") إلى مواجهة الشركات القوية التي تمارس نفوذها فحسب، بل عليها أن تواجه أيضاً ما يسمى "دول المنشأ" التي يمكن أن تستفيد اقتصاداتها من الضرائب والتحويلات الأخرى المتأتية من أرباح الشركات. ولذلك ستبذل دول المنشأ جهوداً كبيرة لتتيح للشركات المقيمة في إقليمها فرصاً في الأسواق الأجنبية. ومما يشير إلى ارتفاع قيمة المصالح التجارية في العلاقات الدولية أن حكومات بعض البلدان أضحت تُدرج حوافظ التجارة والاستثمار في برامجها المتعلقة بالشؤون الخارجية والتنمية. ولدى الدول مبدئياً مصلحة مشروعة في اتباع قنوات تفسح المجال أمام مواطنيها لتحقيق مصالح تجارية. ولكن إيلاء اعتبار لا موجب له للمصالح التجارية على حساب مصالح مشروعة أخرى، مثل حقوق الإنسان، مصدر قلق شديد.

١٧- ويعني الدور المحوري للشركات في استغلال الموارد الطبيعية أنها يمكن أن تمارس سلطة وتأثيراً هائلين على الدول المضيفة، بحيث لا ترغب السلطات في التدخل في مصالحها. وتحظى الشركات بإمكانية الوصول إلى دهاليز السلطة، وتلقى في كثير من الأحيان آذاناً صاغية من كبار المسؤولين (عبر وسائل لا أخلاقية أحياناً)، وتستطيع من ثم التأثير في القرارات لصالحها على حساب الآراء المعارضة لدى الأطراف المهتمة الأخرى، بما فيها المجتمعات المتأثرة. ويُبرز تزايد عولمة الوصول إلى الأسواق الحاجة إلى تنظيم قطاع استغلال الموارد الطبيعية على الصعيد الدولي لضمان صون جميع الحقوق، بما فيها الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات.

١٨- وتأثير الشركات بعضها في بعض معقد على غرار تعقد التأثير السائد بين الدولة المضيفة ودول المنشأ، ذلك أن الشركات الأم المقيمة في دولة ما قد تكون لها فروع في بلدان أخرى تمارس درجات مختلفة من التأثير في سياسات وممارسات الكيانات التابعة لهذه البلدان. وعلاوة على ذلك، كثيراً ما تكون للمؤسسات المالية الدولية والوطنية مصلحة كبيرة في أنشطة استغلال الموارد الطبيعية، حيث قد تدعمها مالياً. وقد يكون لاتخاذها إجراءات أو عدمه، مستغلةً في ذلك نفوذها كجهات مموِّلة في المقام الأول، أثر في حقوق الإنسان الخاصة بالمجتمعات المحلية المتأثرة، بما في ذلك الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات. ويتفق المقرر الخاص مع الفرضية القائلة إن القانون الدولي لحقوق الإنسان يسند الواجبات الرئيسية إلى الدول، سواءٌ أكانت تتصرف بصفة فردية أم بصفتها أعضاء في مؤسسات متعددة الأطراف. وتنطبق هذه الالتزامات داخل إقليم الدولة وخارجه. وبالمثل، تقع على الجهات الفاعلة من غير الدول مسؤوليات في مجال حقوق الإنسان، كما سيُناقش أدناه.

١٩- وفي العديد من الحالات، تُرتكب أفظع انتهاكات الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات في سياق استغلال الموارد الطبيعية ضد جماعات وأفراد يقيمون في مناطق بعيدة عن مراكز السلطة، ويكونون في الغالب عرضة للخطر أو مهمشين بالفعل داخل المجتمع. فقد يتعذر عليهم الحصول على المعلومات أو الوسائل التي تسمح لهم بالتعبير الفعلي عن شواغلهم، أو قد يواجهون سلطات لا تستطيع أو لا تود معالجة تظلماتهم. وتكون القدرة على تكوين الجمعيات والتجمع السلمي بحرية أمراً لا غنى عنه في هذا الصدد. ومن بعض فئات الأشخاص التي تتطلب اهتماماً خاصاً في سياق الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات وفي سياق استغلال الموارد الطبيعية النساءُ (بمن فيهن المدافعات عن حقوق الإنسان) والأشخاص المنحدرون من أصل أفريقي والشعوب الأصلية والمزارعون والصيادون وسكان الغابات.

جيم- الإطار القانوني والتنظيمي الدولي

٢٠- ثمة شبكة معقدة من القانون الدولي الملزم والمعايير والمبادئ الطوعية تنظم وتوجه التزامات الدول والشركات المتعلقة بحقوق الإنسان في مجال استغلال الموارد الطبيعية. وعموماً، تقع على الدول التزامات بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، أما الشركات فتتقيد طوعاً بمعايير ومبادئ تضعها الحكومات ومحافل الجهات المتعددة من أصحاب المصلحة أو منتديات قطاع الأعمال. وتشمل تلك القوانين والمعايير مجموعة واسعة من المصالح التي يؤثر كثير منها في الحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات.

٢١- ويتجسد الحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات على الصعيد العالمي في المادة ٢٠ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وفي المادتين ٢١ و٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية[١٠]. وتنص اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم لعام ١٩٤٨ (رقم ٨٧)، واتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن تنظيم مبادئ حق التنظيم والمفاوضة الجماعية لعام ١٩٤٩ (رقم ٩٨) على حماية حقوق العمال في حرية إنشاء ما يختارونه من منظمات والانضمام إليها وإدارتها دون أي تدخل غير مبرر من الدولة. ويستفيد العمال أيضاً من الحماية من التمييز ضد النقابات ويُكفل لهم الحق في المفاوضة الجماعية.

٢٢- ورغم أن الدول تشير في كثير من الأحيان إلى القيود المسموح بها التي تنص عليها الأحكام والصكوك المذكورة أعلاه، يؤكد المقرر الخاص من جديد ضرورة اعتبار الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات قاعدةً والقيود المفروضة عليهما استثناءً (انظر A/HRC/20/27، الفقرة ١٦). ولا يجوز للدول أن تقيد هذين الحقين إلا في ظروف محددة تحديداً دقيقاً تقتضيها "أسباب مشروعة" ضيقة النطاق[١١]. ويجب أن تكون هذه القيود مفروضة طبقاً للقانون وضرورية 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. ويجب أيضا أن تكون متناسبة مع السعي لتحقيق أهداف مشروعة[١٢]. ومن ثم فإن فرض حظر شامل على الاحتجاجات خارج مقر مؤسسات الأعمال أو في المكان المحيط

(١٠) تضمن المادة ١(٢) المشتركة بين العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حق جميع الشعوب في التصرف الحر في ثرواتها ومواردها الطبيعية. وهناك أيضاً قوانين ومعايير وطنية وإقليمية ودولية تتعلق بحقوق الشعوب الأصلية وبالعمل والبيئة وأنشطة استغلال الموارد الطبيعية، مثل التعدين والحراجة وصيد الأسماك، قد تؤثر بدرجات متفاوتة في ممارسة الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات. وعلى نطاق أوسع، قد تتيح اتفاقات التجارة والاستثمار ونظم إصدار شهادات السلع الأساسية وما شابهها فرصاً أيضاً لتشجيع أو تقويض مشاركة المجتمع المدني في العمليات المتصلة باستغلال الموارد الطبيعية.

(١١) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادتان ٢١ و٢٢(٢).

(١٢) انظر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٣١(٢٠٠٤) بشأن طبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد، الفقرة ٦.

بشركات التعدين واستغلال الموارد والحراجة، أمر لا يمكن تبريره بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وبالمثل، فإن التعاريف العامة لما يسمى "المنشآت الحيوية" أو "المصالح الوطنية" التي تشمل مباني الشركات العاملة في استغلال الموارد الطبيعية، بهدف حمايتها من التجمعات السلمية، لا تستوفي معايير القانون الدولي لحقوق الإنسان.

٢٣- ولا توجد أي صكوك قانونية دولية تفرض التزامات قانونية على الشركات. ومع ذلك، يُفهم أن من اللازم أن يحترم الجميع حقوق الإنسان، لأنها عالمية ومترابطة وغير قابلة للتجزئة. ويحيط المقرر الخاص علماً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٩/٢٦ بشأن إعداد صك دولي ملزم قانوناً بشأن الشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال فيما يتعلق بحقوق الإنسان، الذي يشدد على أن الدول تتحمل المسؤولية الرئيسية عن الحماية من انتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها أطراف ثالثة داخل إقليمها. ويرى المقرر الخاص أن من المستصوب وضع صك متفاوَض عليه يفرض التزامات على الشركات، ويحدد معايير لجميع كيانات الأعمال الوطنية وعبر الوطنية.

٢٤- ومن أوجه القصور البارزة في الالتزامات الطوعية للشركات أن نطاقها لا يتسع بما يكفي لضمان مساءلة الدول ومؤسسات الأعمال عن أي حالة من حالات عدم الامتثال لها، ولا تشجع على أن تفرض الحكومات رقابة شديدة على إجراءات تتخذها تلك المؤسسات ربما تنتهك حقوق الإنسان. وتبين وثائق شتى التزامات طوعية للشركات في مجال حقوق الإنسان بوجه عام والحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات بوجه خاص. ومن هذه الوثائق ما يلي:

(أ) اتفاق الأمم المتحدة العالمي، وهو مبادرة واسعة النطاق بشأن مسؤولية الشركات تشمل مجالات حقوق الإنسان والعمل والبيئة ومنع الفساد. ويشدد مبدآن من مبادئ الاتفاق العشرة على دور قطاع الأعمال في دعم واحترام حماية حقوق الإنسان المعترف بها دولياً، وضمان عدم تورطه في انتهاكات لحقوق الإنسان. ويقتضي مبدأ ثالث من مؤسسات الأعمال دعم حرية التجمع والاعتراف بالحق في المفاوضة الجماعية؛

(ب) المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، التي أقرها مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠١١، وتحدد ثلاثة أركان للعلاقة بين الأعمال التجارية وحقوق الإنسان. أولاً، تلتزم الدول باحترام حقوق الإنسان وحمايتها وإعمالها، وينبغي لها أن تفعل ذلك باتخاذ تدابير تكفل احترام مؤسسات الأعمال حقوق الإنسان، بطرق تشمل تشجيع وإنفاذ قوانين وسياسات مؤاتية في هذا الصدد. وثانياً، تلتزم مؤسسات الأعمال باحترام حقوق الإنسان المعترف بها دولياً. وثالثاً، يتعين على الدول أن تضمن وصول ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان إلى سبل انتصاف فعالة بما فيها سبل الانتصاف القضائية وغير القضائية (المبادئ التوجيهية ٢٥-٢٨)؛

(ج) المبادئ الطوعية بشأن الأمن وحقوق الإنسان، المصممة تحديداً لقطاع الصناعات الاستخراجية، لمساعدة الشركات على الحفاظ على سلامة وأمن عملياتها بموازاة الحفاظ على احترام حقوق الإنسان. وتقر المبادئ الطوعية بالدور الرئيسي الذي تؤديه الحكومات في الحفاظ على القانون والنظام وكفالة حقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، تشير المبادئ إلى أنه ينبغي للشركات أن تستغل نفوذها '١' لضمان عدم إسناد الشركات خدمات أمنية إلى أفراد متورطين في انتهاكات حقوق الإنسان؛ '٢' لحصر استخدام القوة في حالات الضرورة القصوى، وإلى حد يتناسب وخطورة التهديد؛ '٣' لضمان عدم انتهاك حقوق الإنسان الواجبة للأفراد، بما في ذلك الحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات؛

(د) مدونة قواعد السلوك الدولية لشركات خدمات الأمن الخاصة، وهي مبادرة تجمع جهات متعددة من أصحاب المصلحة أطلقتها حكومة سويسرا لوضع معايير ومبادئ متعلقة بسلوك شركات خدمات الأمن الخاصة تستند إلى القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني[١٣]. وتنشئ المبادرة آلية رقابة خارجية مستقلة لتعزيز المساءلة؛

(هـ) المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي المتعلقة بالمؤسسات المتعددة الجنسيات، وهي مبادئ ومعايير غير ملزمة أوصت بها الدول المنضمة لكفالة التحلي بسلوك مسؤولٍ في مجال الأعمال. وتروج الحكومات بنشاط لهذه المبادئ التوجيهية من خلال جهات اتصال وطنية تتيح أيضاً منتديات للوساطة والتوفيق لتسوية ما قد ينشأ من خلاف. وتُشجَّع المؤسسات على احترام معايير حقوق الإنسان المعترف بها دولياً ودعم تعزيز احترام حريات التعبير والتجمع وتكوين الجمعيات على الإنترنت. وتعكس التوصيات إلى حد بعيد التوصيات الواردة في المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان المذكورة أعلاه.

٢٥- وترى دول كثيرة أن التزاماتها في مجال حقوق الإنسان لا تنطبق إلا داخل حدودها. وقد بُذلت في السنوات الأخيرة جهود من أجل إبراز ما يقع على الدول خارج حدودها الإقليمية من التزامات متأصلة في القانون الدولي لحقوق الإنسان. وجمّع خبراء دوليون مبادئ ماسترخت بشأن التزامات الدول خارج حدودها الوطنية في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، باعتبارها مبادئ تعيد تأكيد القانون الدولي وتوضح التزامات الدول خارج حدودها. ورغم أن هذه المبادئ وُضعت في سياق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فهي تنطبق أيضاً على الحقوق المدنية والسياسية. ومما يسترعي اهتمام المقرر الخاص في هذا الصدد أن الدول لا تكون ملزمةً باتخاذ وإنفاذ تدابير لإعمال الحقوق عندما يقع التهديد أو

(١٣) من الوثائق الهامة أيضاً في هذا الصدد وثيقة مونترو بشأن الالتزامات القانونية الدولية والممارسات السليمة للدول ذات الصلة بعمليات الشركات العسكرية والأمنية الخاصة أثناء النزاع المسلح، التي انبثقت من مبادرة من الحكومة السويسرية واللجنة الدولية للصليب الأحمر لإعادة تأكيد مبادئ القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان التي تنظم أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة في سياق النزاع المسلح (انظر A/63/467–S/2008/636، المرفق).

الضرر داخل إقليمها فحسب، بل هي ملزمة بذلك أيضاً "عندما يكون مركز نشاط الشركة أو الشركة الأم أو الشركة المهيمنة أو سجلها أو مقرها أو مكان أعمالها الرئيسي أو أنشطتها التجارية الأساسية في الدولة المعنية" (المبدأ ٢٥(ج)). وتوسيع نطاق مفهوم المسؤولية ليشمل أكثر من دولة واحدة لا يعزز الحقوق الأساسية فحسب، بل يزيد أيضاً فرص وصول الضحايا إلى سبل الانتصاف عند حدوث انتهاكات.

٢٦- وتكرس مبادرات من قبيل مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية والشراكة من أجل حكومات مستنيرة دور المواطنين في عمليات وضع السياسات، بما فيها السياسات المتعلقة بإدارة الموارد الطبيعية.

٢٧- وتهدف مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية إلى تعزيز الانفتاح والمساءلة في إدارة استغلال الموارد الطبيعية من خلال معيار عالمي[١٤]. ويشرف على تنفيذ المعيار ورصده مجلس دولي ومجموعات وطنية من جهات متعددة من أصحاب المصلحة تضم ممثلين عن الحكومات والشركات والمجتمع المدني. والأساس المنطقي لذلك أن إدارة الموارد الطبيعية في أي بلد تشكل اهتماماً مشتركاً ولا يمكن أن تكون فعالة إلا إذا حصل أصحاب المصلحة كافة على المعلومات ذات الصلة وأمكنهم العمل بناءً عليها لتعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة. وبغية تحقيق أهداف المبادرة، يتعين على البلدان المنفذة أن تتخذ جملة إجراءات منها ضمان تهيئة بيئة مؤاتية للمجتمع المدني للمشاركة في عملية إدارة الموارد الطبيعية والتعبير عن آراء بشأنها، بما في ذلك الآراء المتعلقة بالقوانين والأنظمة والقواعد الإدارية والممارسات. وتشدد المبادرة، في بروتوكولها المتعلق بالمجتمع المدني، على ضرورة احترام حقوق المجتمع المدني في التعبير والعمل وتكوين الجمعيات والمشاركة والانخراط في اتخاذ القرارات العامة في البلدان المنفذة.

٢٨- وبالمثل، تتيح الشراكة من أجل حكومات مستنيرة منبراً للمجتمع المدني للتحاور الدائم مع الحكومات لزيادة انفتاحها ومساءلتها واستجابتها لمواطنيها. وتتقيد الدول المشاركة وتلتزم بالقيم والمبادئ المنصوص عليها في إعلان الحكومات المستنيرة، بما فيها دعم مشاركة المجتمع المدني. وتشمل هذه القيم حماية قدرة منظمات المجتمع المدني غير الساعية للربح على العمل بطرق تتماشى والالتزام بحريات التعبير وتكوين الجمعيات والرأي. وتتيح وثيقة السياسة العامة المعنونة "السياسة العامة الداعمة لقيم ومبادئ الشراكة من أجل حكومات مستنيرة، على النحو المبين في إعلان الحكومات المستنيرة"، التي وافقت عليها اللجنة التوجيهية للشراكة في ٢٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٤، وسيلة للرد على التطورات التي تشهدها البلدان المشاركة التي تفي بالتزاماتها.

٢٩- ويعتبر المقرر الخاص مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية والشراكة من أجل حكومات مستنيرة هامتين لتعزيز فرص حصول الناس على المعلومات ولإصلاح السياسات

(١٤) متاح على الرابط التالي: https://eiti.org/files/English_EITI_STANDARD.pdf.

الحكومية التي تفضي إلى استبعاد الأشخاص الذين ينبغي أن يستفيدوا من استغلال الموارد الطبيعية، وتُعرّضهم لعدم المساواة والتهميش. ويمكن أن تعزز هاتان المبادرتان وتفسحا مجالاً أوسع أمام المجتمع المدني للانخراط مع أصحاب المصلحة الآخرين في اتخاذ القرارات المتعلقة باستغلال الموارد الطبيعية، ولكن ذلك لا يتحقق إلا بوجود بيئة مؤاتية للمجتمع المدني برمته. وتؤثر القيود العامة المفروضة على المجتمع المدني تأثيراً سلبياً في مشاركته في إطار هاتين المبادرتين، ولا يُقبل أن يُفسح المجال فقط أمام فئات المجتمع المدني المعنية بقضايا الموارد الطبيعية. ومن الضروري أن يشارك المجتمع المدني مشاركة فعالة في هاتين المبادرتين وأن يتسنى لشريحة أوسع نطاقاً من المجتمع المدني تكوين الجمعيات بحرية والتجمع بسلام.

دال- التحديات التي تعترض الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات

٣٠- تشكل الموارد الطبيعية معضلة إلى حد ما حتى لأحرص الدول. فهي مصدر للثروة الاقتصادية، ولكن هذه الثروة تنطوي أيضاً على احتمال نشوب النزاع والتنافس الشرس. ولما كانت الموارد الطبيعية ملكاً للدولة نفسها، ولما كانت الدولة تتألف من الشعب، فكيف ينبغي تقاسم الموارد بالضبط؟ وما العمل إذا كانت للمجتمعات التي تعيش على الأرض الواجب استغلالها قيم أخرى تسمو على قيمة الإمكانات الاقتصادية التي تزخر بها أرضها؟ ومن صاحب القرار النهائي؟ إن كفالة الاستماع إلى آراء الجميع، بما في ذلك من خلال ممارسة الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، تعزز الإنصاف في تقاسم المنافع.

٣١- وقد خلص المقرر الخاص إلى أن الدول عادة ما تكون حريصة على تهيئة بيئاتها القانونية والعملية على نحو يشجع المستثمرين على استغلال الموارد الطبيعية. وثمة منافسة عالمية شرسة على الاستثمار، وتميل مؤسسات الأعمال، بحكم طبيعتها، إلى تفضيل أقل البيئات تنظيماً كي يتسنى لها تحقيق أقصى قدر من الأرباح. وبالتالي هناك نوع من "السباق إلى الحضيض" بين الدول فيما يتعلق بتهيئة بيئة مؤاتية للأعمال. فقانون البيئة رقم ٣٠٢٣٠ في بيرو، على سبيل المثال، يحد من قدرة السلطات على إنشاء محميات طبيعية مستثناة من الاستغلال، ويقلص المدة الزمنية التي ينبغي أن تُعدَّ خلالها تقييمات الأثر البيئي[١٥].

٣٢- وقد يستفيد قطاع الأعمال من هذا السباق إلى الحضيض، ولكن ذلك يكون في الغالب على حساب الأفراد والمجتمعات الذين يعيشون في الأراضي المزمع استغلال مواردها الطبيعية. وبالنسبة إلى مؤسسات الأعمال فإن الوقت من ذهب، وقلما تُعتبر المشاورات مع المجتمعات المحلية "فعالة". وقد تعمد الدول، في أحسن الأحوال، إلى تثبيط عمليات التشاور المطولة التي تأخذ بالفعل في الاعتبار شواغل المجتمعات المحلية المتأثرة. وقد تلجأ، في أسوأ الأحوال، إلى مضايقة واضطهاد أفراد هذه المجتمعات، فضلاً عن أفراد الجمعيات التي تحقق في

(١٥) نقلاً عن الرد على الاستبيان.

الانتهاكات المزعومة أو الأشخاص الذين نظموا الاحتجاجات أو شاركوا فيها، مثلما أشار إليه الفريق العامل المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال (انظر A/HRC/23/32، الفقرة ١٣).

٣٣- ويشعر المقرر الخاص بالقلق من كثرة حالات انتهاك الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات المبلغ عنها، ومع ذلك قليلة هي الحالات التي شملها تحقيق تام وخضع الجناة فيها للمساءلة. وفي المقابل، ما انفك يتزايد عدد حالات الاعتقال والملاحقة على الجرائم المزعومة المرتكبة في سياق الممارسة المشروعة للحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات.

٣٤- وكثيراً ما تُستخدم الآليات القانونية، من قبيل الأوامر الزجرية وأوامر التعويض عن الأضرار المدنية ودعاوى انتهاك حرمة الملك الخاص والقذف، لتقييد عمل منظمات المجتمع المدني والأفراد المعنيين بالدفاع عن الحقوق في سياق استغلال الموارد الطبيعية. ومن دواعي القلق تزايد اللجوء إلى ما يسمى دعاوى "المقاضاة الاستراتيجية ضد المشاركة العامة" بسبب ما قد ينتج عن الإجراءات من أثر مثبط للتعبير المشروع عن الرأي المخالف أو المعارض، بما في ذلك عن طريق الاحتجاج السلمي. وقد ترفع الشركات هذه الدعاوى ضد أفراد أو جمعيات ينتقدون أنشطة استغلال الموارد الطبيعية من أجل تخويفهم أو ردعهم عن عملهم بتحميلهم عبء تكاليف التقاضي والتعويض عن الضرر التي قد لا يستطيعون دفعها. ويؤكد المقرر الخاص أن القضاء المستقل ينبغي أن يضطلع بدور إيجابي في الاعتراف بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان ودعمها، ولا سيما في السياقات التي يتعرض فيها المدافعون عن حقوق الإنسان والمجتمعات المحلية للإجراءات القانونية بسبب ممارستهم حقهم في حرية التجمع السلمي وحقهم في حرية تكوين الجمعيات.

٣٥- وقد أبرز المقرر الخاص في تقارير سابقة الدور الهام الذي تؤديه سبل الانتصاف الفعالة في تعزيز المساءلة عن انتهاكات حقوق الإنسان، إذ أشار إلى أن من واجب الدول أن تضع آليات ميسرة وفعالة لتقديم الشكاوى قادرة على إجراء تحقيق مستقل وفوري وشامل في الادعاءات المتعلقة بانتهاكات أو مخالفات حقوق الإنسان بهدف محاسبة مرتكبيها (انظر A/HRC/20/27، الفقرات ٧٧-٨١). وقد يسهم عدم تقديم تعويضات كافية عن الانتهاكات المتصلة باستغلال الموارد الطبيعية في زيادة التوترات الاجتماعية، فتحتار المجتمعات في وسائل الانتصاف البديلة. وفي سياق استغلال الموارد الطبيعية، يعتقد المقرر الخاص أن هذا الالتزام بتوفير سبل الانتصاف لا يقع على الدول المضيفة فحسب، بل يقع أيضاً على دول المنشأ.

٣٦- والتزامات الدول بضمان احترام حقوق الإنسان من الشركات العاملة في مجال استغلال الموارد الطبيعية في إقليمها واضحة. أما ما لم يُكرَّس ولم يُفهم جيداً بعد فهي التزامات الدول خارج حدودها الإقليمية الناشئة عن المعايير الدولية لحقوق الإنسان التي انضمت إليها طوعاً. وينبغي لدول المنشأ، كحد أدنى، أن تكفل لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان سبل انتصاف

قضائية فعالة. وينطوي فعل ذلك أيضاً على الاضطلاع بمسؤولية الرصد لضمان تقيد الشركات العاملة في الخارج بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان. ولدول شمال الكرة الأرضية والاتحاد الروسي والبرازيل وجنوب أفريقيا والصين والهند، حيث مقر العديد من الشركات العاملة في مجال استغلال الموارد الطبيعية في جميع أنحاء العالم، دور هام في هذا الصدد. فعلى سبيل المثال، أبرزت منظمات المجتمع المدني في أمريكا اللاتينية خلال جلسات استماع عامة في لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان الدور الهام للشركات الكندية في انتهاكات حقوق الإنسان في المنطقة، والدعم المقدم إليها من حكومة كندا رغم هذه الادعاءات.

٣٧- ويحث المقرر الخاص بشدة جميع الحكومات على أن تقيّم بعناية مشاركتها في أنشطة استغلال الموارد الطبيعية التي يمكن أن تنطوي على انتهاك حقوق الإنسان. فهناك حاجة ماسة إلى استبطان الأمور بالنظر إلى ما تتبعه الدول من ممارسات تتمثل في دمج الشؤون الخارجية وحوافظ التجارة والتنمية الدولية، والتشجيع من ثم على مواءمة أهداف متباينة أحياناً.

٣٨- ويثني المقرر الخاص في البداية على قرارات مختلف مؤسسات الدولة، مثل صندوقي المعاشات التقاعدية الحكوميين في النرويج والسويد، تصفية ما لها من مصالح في الشركات التي يُعتقد أنها تشارك في أعمال تؤدي إلى تدهور البيئة أو في انتهاكات حقوق الإنسان ومعايير العمل[١٦]. وقد سنت بعض الدول قوانين تحظر رشوة الموظفين العموميين الأجانب وتعاقب عليها وتفرض جزاءات على الشركات التي لا تمنع الرشوة[١٧]. ويرى المقرر الخاص أن هذه القوانين خطوة في الاتجاه الصحيح ولكن هناك حاجة إلى مزيد من العمل في هذا الصدد. ويشجع على اتخاذ مبادرات مماثلة فيما يتعلق بانتهاكات حقوق الإنسان في الخارج.

هاء- التحديات التي تعترض الحق في حرية التجمع السلمي

٣٩- يؤكد القانون الدولي لحقوق الإنسان حق الأفراد في التعبير عن آرائهم، حتى وإن كانت هذه الآراء لا تحظى بالشعبية أو تعارض وجهات نظر الحكومة وسياساتها[١٨]. والحق في حرية

(١٦) النرويج، وزارة المالية، "The Management of the Government Pension Fund in 2013" (متاح على الرابط التالي: www.regjeringen.no/contentassets/5434cb3d2ff04441a21a2c9b1d55ea06/engb/pdfs/stm2 01320140019000engpdfs.pdf)، الصفحة ١٠٨؛ وصندوق المعاشات التقاعدية الوطني السويدي الثاني، "Swedish AP Funds exclude four companies accused of contravening international conventions"، ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٣ (متاح على الرابط التالي: www.ap2.se/en/Financial-information/Press-releases/2013/swedish-ap-funds-exclude-four-companies-accused-of-contravening-international-conventions-/).

(١٧) قانون المملكة المتحدة لعام ٢٠١٠ بشأن مكافحة الرشوة، وقانون الولايات المتحدة لعام ١٩٧٧ بشأن ممارسات الفساد في الخارج. ويُلتمس في الولايات المتحدة الأمريكية، بموجب المادة ١٥٠٢ من قانون دود - فرانك لعام ٢٠١٠ بشأن إصلاح وول ستريت وحماية المستهلك، تعزيز الشفافية فيما يتعلق بالمعادن المؤججة للنزاع المستخرجة من جمهورية الكونغو الديمقراطية.

(١٨) انظر المادة ١٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

التجمع السلمي أداة أساسية ليعبر الناس عن آرائهم، ولا يمكن تقييده بناءً على رسالة التجمع أو مضمونه فحسب. ورغم ذلك، خلص المقرر الخاص إلى أن للمضمون في كثير من الأحيان دوراً حاسماً في تيسير التجمعات السلمية أو قمعها. فالتجمعات التي تدعم موقف الحكومة قلما تُعرقَل أو قد لا تُعرقل البتة، أما التجمعات التي تعارض موقفها فتكون أكثر عرضة للقمع. وهذا صحيح بوجه عام، ولكنه في سياق استغلال الموارد الطبيعية أصح.

٤٠- ويرى المقرر الخاص أنه ما دام التجمع سلمياً، فإن الدول ملزمة بتيسيره سواءٌ أاتفقت السلطات أم لم تتفق مع مضمون رسالته. وينبغي أن تستوفي أي عرقلة لهذه التجمعات السلمية، بما في ذلك تفريقها، مبدأي الضرورة والتناسب الصارمين المنصوص عليهما في المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

٤١- ويؤكد المقرر الخاص من جديد أن الضمانات التي تتيحها المعايير الدولية لحقوق الإنسان لا تتعلق إلا بالتجمعات السلمية (انظر A/HRC/20/27، الفقرة ٢٥). فعند وقوع حوادث عنف داخل التجمعات السلمية، من واجب السلطات التمييز بين المتظاهرين المسالمين وغيرهم، واتخاذ تدابير لتخفيف حدة التوتر ومحاسبة الأفراد العنيفين – لا المنظمين – على أفعالهم. واحتمال وقوع حوادث العنف ليس مبرِّراً لعرقلة التجمعات السلمية أو تفريقها. ولهذا المبدأ أهمية خاصة إذ قد يُلجأ إلى إشعال فتيل العنف في سياق الاحتجاجات السلمية لتبرير تفريقها.

٤٢- وفي البلدان التي تشهد نزاعاً اجتماعياً على استغلال الموارد الطبيعية، كثيراً ما يُنعت الأفراد الذين يمارسون حقهم في حرية التجمع السلمي "بتحريض" المجتمعات على مقاومة وتعطيل "المشاريع الإنمائية". ولا يُعتبر الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات وسيلة مشروعة للتعبير عن الشواغل، بل محاولات متعمدة لتقويض الجهود التي تبذلها الدولة من أجل تعزيز النمو الاقتصادي والتنمية. ويوصف الأشخاص الذين يعترضون على أنشطة استغلال الموارد الطبيعية بأنهم "معارضون للتنمية" أو "أعداء الدولة". وتُستخدم الهجمات أيضاً أسلوباً للتخويف بغية إكراه المجتمعات على قبول مشاريع استغلال الموارد الطبيعية.

٤٣- ومما يستحق الشجب بوجه خاص أن تصدر عبارات التحقير والوصم من أعلى السلطات الحكومية، لأن في ذلك رسالة واضحة إلى المسؤولين الآخرين مفادها أن من المقبول الاستمرار في تخويف الناشطين والمدافعين ومضايقتهم. وتزداد الصور السلبية عن الناشطين والمدافعين عن حقوق الإنسان بشاعة عندما تلتقفها وسائط الإعلام وتنشرها.

٤٤- وتتجلى النظرة السلبية إلى ممارسة الحق في حرية التجمع السلمي أيضاً من خلال تزايد أعمال المضايقة والترهيب والتجريم التي تستهدف الأنشطة التي يضطلع بها الناشطون في مجالات البيئة والحقوق المتعلقة بالأراضي وغيرهم، وأنشطة الجماعات التي تدعو إلى التشاور مع المجتمعات المتأثرة وإشراكها فعلياً في القرارات التي تؤثر فيها. ويُتهم أولئك الناشطون وتلك

الجماعات بارتكاب جرائم يُعاقب عليها في كثير من الأحيان بأحكام قاسية، مثل جريمتي التخريب والإرهاب. ففي شيلي، اتُّهمت شعوب مابوتشي الأصلية، التي لطالما احتجت على فقدان أراضيها وأقاليمها، بموجب قانون مكافحة الإرهاب في البلد (وإن كانت قد بُرئت في نهاية المطاف)؛ وهكذا اعتُبرت الاحتجاجات المشروعة بمثابة جرائم (انظر A/HRC/21/47/Add.3، القضية CHL 1/2011، وA/HRC/19/44، القضية CHL 1/2011). وفي الفلبين، فُرضت عقوبات بموجب قانون العقوبات على "الإكراه الشديد"، وهو جريمة تُعرَّف بأنها تنطوي على استخدام العنف من أجل منع شخص آخر من القيام بشيء لا يخالف القانون أو إجباره على فعل شيء مخالف لإرادته[١٩]. وأُبلغ المقرر الخاص بأن المتظاهرين المسالمين الذين يعترضون سبيل عُمّال ومعدّات شركات التعدين يُتهمون في كثير من الأحيان بارتكاب الإكراه الشديد. وقد أعربت منظمات المجتمع المدني في كندا عن قلقها إزاء تعريف "الأنشطة التي تقوض أمن كندا" الوارد في قانون تبادل المعلومات الأمنية الكندية المقترح في مشروع القانون C-51 (قانون مكافحة الإرهاب) وإزاء إمكانية قيام السلطات بعرقلة احتجاجات سلمية مشروعة تُعرّفها بأنها "تقوض" الأمن[٢٠]. وسنت دولة تاسمانيا الأسترالية في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤ قانون (حماية) أماكن العمل (من المتظاهرين) لعام ٢٠١٤، الذي يُجرّم المشاركة في احتجاج قد يعوق أو يمنع نشاطاً من أنشطة الأعمال أو الوصول إلى مقر مؤسسة أعمال (انظر أيضاً A/HRC/28/85، القضية AUS 3/2014).

٤٥- وتُرتكب الانتهاكات في العديد من البلدان الغنية بالموارد حيث تعتمد السلطات وجِهات أخرى على التجريم لتخويف المجتمعات كي تتخلى عن أراضيها للقطاع المعني. فقد أدت المواجهات بين المزارعين من غير الشعوب الأصلية ومجموعات الشعوب الأصلية في البرازيل إلى مقاضاة هذه الجماعات جنائياً على احتلال الأراضي كشكل من أشكال الاحتجاج (انظر A/HRC/12/34/Add.2، الفقرة ٤٩). وقد أبلغ المقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية بأن حكومة الأرجنتين ردت على احتجاجات جماعات السكان الأصليين المعارضة لعمليات الإخلاء أو المشاريع الأخرى بمحاكمة المشاركين في الاحتجاجات (انظر A/HRC/21/47/Add.2، الفقرات ٥١ و٥٦ و٥٧). وفي إكوادور، أعربت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عن القلق إزاء التحقيقات والإدانات الجنائية التي يخضع لها قادة الشعوب الأصلية الذين يتظاهرون ضد مشاريع القوانين المتعلقة بإدارة المياه ومشاريع التنمية (انظر E/C.12/ECU/CO/3، الفقرة ١٠).

٤٦- وعلاوة على ذلك، يتعرض الأشخاص الذين يُعتقد أنهم قادة حركات الاحتجاج أو المظاهرات لانتهاكات فظيعة جداً لحقوقهم، مثل الاختفاء والقتل التعسفي، سعياً من الدول

(١٩) قانون العقوبات الفلبيني المنقح، المادة ٢٨٦.

(٢٠) انظر رابطة كولومبيا البريطانية للحريات المدنية، ورقة مقدمة إلى اللجنة الدائمة المعنية بالسلامة العامة والأمن الوطني، آذار/مارس ٢٠١٥. متاحة على الرابط التالي: https://bccla.org/wpcontent/uploads/2015/03/BCCLA-Submissions-on-C-51-For-website.pdf.

والشركات للتخويف ومن ثم عرقلة الجهود المبذولة لمقاومة أنشطة الاستغلال. وفي أوريسا بالهند، قُتل منظمو حملات مكافحة التعدين، واحتُجزت بتهمة الاحتجاج ٤٢ مدافعة عن حقوق الإنسان كن في صدارة المظاهرات ضد بناء السدود (انظر A/HRC/19/55/Add.1، الفقرة ٧٦).

٤٧- وتلقّى المقرر الخاص تقارير عديدة بشأن انتهاكات حقوق المدافعين عن حقوق الإنسان والناشطين وأفراد المجتمعات الذين يمارسون حقهم في حرية التجمع السلمي في سياق استغلال الموارد الطبيعية. فقد دفع نشطاء المجتمع المدني في بلدان مثل كولومبيا (A/HRC/28/85، القضية COL 7/2014)، والفلبين (A/HRC/27/72، القضية PHL 2/2014)، وتايلند (A/HRC/24/21، القضية THA 3/2013)، على سبيل المثال لا الحصر، حياتهم ثمناً لقيادة حملات الدعوة ضد عمليات استغلال الموارد الطبيعية. ووفقاً للمقررة الخاصة المعنية بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان، كان المدافعون عن حقوق الإنسان المعنيون بالصناعات الاستخراجية ومشاريع البناء والتنمية في الأمريكتين موضوع معظم الرسائل الموجهة إليها، وواجهوا الكثير من المخاطر على أرواحهم نتيجة أنشطتهم في مجال حقوق الإنسان (انظر A/HRC/19/55، الفقرة ٧١). وفي جنوب أفريقيا، أطلقت الشرطة النار وقتلت أكثر من ٣٠ عاملاً منجمياً في منجم ماريكانا خلال إضراب، رغم أن احتجاجهم كان سلمياً تماماً (انظر A/HRC/22/67 وCorr.1 وCorr.2، القضيتين ZAF 3/2012). وفي غواتيمالا حيث الزراعة مصدر الرزق الرئيسي لأغلبية السكان، أدت المنافسة بين ملاك الأراضي والمزارعين ومجتمعات الشعوب الأصلية وجمعياتهم والمشاريع التجارية والزراعية والتعدينية الواسعة النطاق إلى تجريم الحركات الاجتماعية ومطالبها (انظر A/HRC/26/29/Add.1، الفقرات ١٩٣-١٩٩، وA/HRC/10/12، الفقرتين ٣٤-٣٥).

٤٨- وتجدر الإشارة إلى أن الاحتجاجات السلمية هي عادة آخر تدبير يُلجأ إليه، عندما يضيق نطاق الحوار الفعال مع السلطات أو مؤسسات الأعمال. وفي بعض الحالات، قد تمر المجتمعات من عمليات التشاور لتجد أنها، من وجهة نظرها، ليست سليمة أو تنطوي على خطر أو فاسدة أو غير مرضية. وفي حالات أخرى، قد لا يُمتثل للاتفاقات التي يتوصل إليها الطرفان. ففي ميانمار مثلاً، يُدّعى أن احتجاجات على مشروع مونيوا للنحاس اندلعت في عام ٢٠١٢ عندما نقضت الشركة المعنية بعمليات التعدين اتفاقاً مع القرويين المتأثرين، وذلك لوقف العمليات في انتظار المفاوضات معهم. وتدخلت الشرطة في ما بعد لتفريق مخيم الاحتجاج السلمي باستخدام القوة المفرطة (انظر A/HRC/25/64، الفقرة ٢٨). وأدى عدم التزام شركة بعقد مُوقَّع مع مُلاك أراضي الجماعة في لا سييريتا دي غاليانا في المكسيك إلى احتجاج سلمي فُرق بعنف، بناءً على تعليمات مسؤولي الشركة وفقاً للروايات[٢١].

(٢١) ورقة مقدمة من مشروع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤، الصفحتان ١٠-١١.

٤٩- وللأسف، يُتغاضى في كثير من الأحيان عن آليات التشاور أو تُستخدم على نحو غير ملائم رغم ما لها من قدرة على التخفيف من حدة الأسباب الكامنة وراء العديد من الاحتجاجات السلمية في سياق استغلال الموارد الطبيعية. وينص القانون الدولي لحقوق الإنسان والمعايير الدولية لحقوق الإنسان على أن الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة شرط لا بد منه لاستغلال الموارد الطبيعية في المناطق التي تملكها الشعوب الأصلية. ومثلما توصي به المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، فإن بذل العناية الواجبة، بما في ذلك من خلال إجراء تقييمات الآثار المترتبة في مجال حقوق الإنسان قبل بدء المشروع، عنصر رئيسي لكفالة أن أنشطة الاستغلال لا تنتهك حقوق المجتمعات المتأثرة.

٥٠- وفي هذا الصدد، يرحب المقرر الخاص بإطلاق كولومبيا مبادئ توجيهية جديدة للسياسة العامة بشأن حقوق الإنسان والأعمال التجارية في تموز/يوليه ٢٠١٤[٢٢]. ويُروَّج للمبادئ التوجيهية باعتبارها سبيلاً لضمان الاضطلاع بالعمليات التجارية وفقاً لحقوق الإنسان. ويرحب المقرر الخاص كذلك بما قدمته حكومة كوستاريكا من معلومات تشير إلى أن معايير البلد القانونية الشاملة التي تنظم الاتفاقات التجارية تكفل الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات[٢٣]. وقد شكلت شيلي مؤخراً لجنة مشتركة بين الوزارات مسؤولة عن استعراض ومواءمة اللوائح التي تنظم عملية التشاور العامة ونظام تقييم الأثر البيئي. وهذا الإجراء نتيجة مباشرة للنقد الذي وجهه المعهد الوطني لحقوق الإنسان ومركز حقوق الإنسان التابع لجامعة دييغو بورتاليس إلى الآليات الموجودة لمشاركة الشعوب الأصلية[٢٤].

٥١- ولا بد من حرية التجمع السلمي لكي تعقد المشاورات بين أصحاب المصلحة. غير أن القدرة على التجمع السلمي تعترضها عراقيل في البيئات التي يسودها النزاع وانعدام الأمن. ويجب أن تظل المشاورات محايدة في جميع مراحلها. ولكي تكون الموافقة حرة ومسبقة ومستنيرة، ينبغي إجراء المشاورات في بيئة ليس فيها خوف ولا تخويف، أي ينبغي ألا تخترق الاجتماعاتِ أجهزة الأمن، ولا يراقبها أو يحضرها موظفون مكلفون بإنفاذ القانون يرتدون الزي الرسمي أو يحملون السلاح. وينبغي كفالة تكافؤ الفرص أمام جميع أصحاب المصلحة كي يصلوا بحرية إلى المعلومات ذات الصلة ويتلقوا ضمانات الاستماع إلى تظلماتهم.

٥٢- ويلاحظ المقرر الخاص أن شروط الحصول على إذن مسبق قبل التجمعات المتعلقة باستغلال الموارد الطبيعية - مثل الجلسات الإعلامية والمشاورات وجلسات الاستماع العامة وما إلى ذلك - لا تنتهك الحق في حرية التجمع السلمي فحسب، بل تعرقل أيضاً حق المجتمعات المتأثرة في الحصول على المعلومات والمشاركة في اتخاذ القرارات. ففي أوغندا، تفيد التقارير بأن السلطات تلزم المنظمات غير الحكومية المعنية بقضايا النفط بطلب ترخيص، ولا سيما من وزارة

(٢٢) رد على الاستبيان.

(٢٣) رد على الاستبيان.

(٢٤) رد على الاستبيان.

الطاقة والتنمية المعدنية، قبل أن يتسنى لها عقد اجتماعات مع المجتمعات المحلية، رغم أن السلطات بذلت جهوداً لمعالجة هذا الوضع[٢٥].

٥٣- وقد تجتذب التجمعات السلمية التي تركّز على مسألة استغلال الموارد الطبيعية أيضاً اهتماماً أكبر من الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون، إذ تزعم بعض الجماعات أنها تحت مراقبة متزايدة. ففي كندا مثلاً، تدّعي مصادر من المجتمع المدني أن مجتمعات الأمم الأولى والجماعات المعنية بالبيئة "كانت تحت مراقبة حكومية في إطار برنامج خاص، وتبادلت الوكالات الأمنية والإدارات الحكومية والقطاع المعني معلومات عن الجماعات التي تعترض على مشاريع تنمية الموارد"[٢٦].

٥٤- ومن المسائل التي تثير قلقاً كبيراً لدى المقرر الخاص الاستعانةُ بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة لحماية ممتلكات ومرافق المؤسسات العاملة في استغلال الموارد الطبيعية. ويمكن أن تتعاقد المؤسسات مع تلك الشركات، أو تتعاقد معها الحكومة كما هو الحال في غينيا الاستوائية (انظر A/HRC/18/32/Add.2، الفقرة ٤٦). وقد تبرم الشركات أيضاً عقوداً مع الحكومات تستعين بموجبها بأفراد قوات الشرطة، كما هو الحال في الصومال (بونتلاند) (انظر A/HRC/24/45/Add.2، الفقرة ٢٤).

٥٥- ويشعر المقرر الخاص بقلق شديد إزاء الحرية الممنوحة لتلك المؤسسات والشركات العسكرية والأمنية الخاصة فيما يتعلق بأداء مهام الشرطة، والعمل في كثير من الأحيان على قمع الاحتجاجات السلمية. ويكرر الإعراب عن القلق الشديد الذي أبداه غيره من المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة إزاء هذه الشركات التي تقمع أنشطة الدعوة، ولا سيما الاحتجاج الاجتماعي، وإزاء هجماتها على المدافعين عن حقوق الإنسان (انظر A/HRC/7/7/Add.4، الفقرة ٧١، وA/HRC/19/55، الفقرة ٦٣). ويرى المقرر الخاص أن احتمال انتهاك الحقوق، بما فيها الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، يزيد بوجه خاص عندما يُتنازل عن مهام إنفاذ القانون للفاعلين من القطاع الخاص الذين يكونون مسؤولين أمام عملائهم وليس أمام عامة الناس. ويُعرف أيضاً أن الشركات الأمنية الخاصة تحصل على امتيازات لاستغلال الموارد الطبيعية مقابل خدماتها، مما يزيد من تداخل مصالح وعلاقات الأطراف الفاعلة (انظر A/61/341، الفقرة ٧٤).

٥٦- ويؤكد المقرر الخاص من جديد أن المسؤولية الرئيسية عن ضمان الأمن العام والقانون والنظام لصالح الجميع داخل حدود دولة ما تقع على عاتق حكومتها. وينبغي أيضاً أن تنظم الدولة وتراقب وترصد أنشطة الشركات الأمنية الخاصة، بما فيها الشركات المتعاقدة مع قطاع استغلال الموارد الطبيعية، وتسائلها عند انتهاك الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات.

---

(٢٥) منظمة هيومن رايتس ووتش، "Uganda: Growing Intimidation, Threats to Civil Society"، ٢١ آب/أغسطس ٢٠١٢. متاح على الرابط التالي: www.hrw.org/news/2012/08/21/uganda-growing-intimidation-threats-civil-society.

(٢٦) انظر الموقع الشبكي لتحالف الأصوات (Voices-Voix) http://voices-voix.ca/.

واو- التحديات التي تعترض الحق في حرية تكوين الجمعيات

٥٧- تواجه الجمعيات المعنية بحماية البيئة أو تعبئة المجتمع المحلي ضد عمليات استغلال الموارد الطبيعية، أو الجمعيات التي تضطلع عموماً بأي أنشطة يُعتقد أنها تهدد تلك العمليات، مزيداً من خطر تقييد حقوقها. والجمعيات وسيلة تتيح للناس إمكانية ضم أصوات بعضهم لبعض بشأن قضية تثير اهتماماً مشتركاً، فيتسنى لهم تعزيز تظلماتهم. وتشكل الجمعيات أيضاً أداة لحشد الموارد، مثل التمويل والمهارات والمعارف وسبل التضامن، أو تيسيرها. ويسهم هذا الحشد في زيادة القدرات التي يمكن أن تشكل عند استخدامها ضد أنشطة استغلال الموارد الطبيعية تهديداً للجهات التي لها مصالح مالية في المشاريع المعنية. فلا غرابة إذن أن الدول والشركات قد تلجأ إلى مجموعة متنوعة من التدابير لعرقلة الحق في حرية تكوين الجمعيات.

٥٨- وتُستخدم القوانين التقييدية، على سبيل المثال، لاستهداف المنظمات المعنية بقضايا تعتبرها السلطات حساسة. ومن الأمثلة الدالة على هذا النهج لجوء إكوادور إلى المرسوم التنفيذي رقم ١٦ لإغلاق مؤسسة باتشاماما التي ظلت تعمل في إطار سلمي ومشروع طيلة ١٨ عاماً للدفاع عن حقوق الإنسان، ولا سيما حقوق الشعوب الأصلية في الأمازون (A/HRC/26/21، وECU 4/2013).

٥٩- وقد أكد المقرر الخاص في العديد من المناسبات أن الحق في حرية تكوين الجمعيات ينطبق على الجمعيات غير الرسمية ولا يُشترط أن تكون الجماعات المعنية مسجلة. وإذا تقرر وضع نظام للتسجيل، يفضل المقرر الخاص نظام "الإخطار" لإنشاء الجمعيات بدلاً من "الإذن". ولنظام الإخطار وقع خاص في سياق استغلال الموارد الطبيعية، حيث تُنفَّذ ممارسات الضغط والدعوة في كثير من الأحيان عن طريق الحركات الاجتماعية التي قد لا يكون لها هيكل تنظيمي رسمي. وقد تكون السلطات والشركات أقل رغبة في التحاور مع هذه الحركات بسبب طابعها غير الرسمي، بل قد تتهمها بأنها غير قانونية ما دامت غير مسجلة.

٦٠- ولا ينبغي ربط قدرة الجمعيات على المشاركة في إجراءات التشاور، مثل تقييمات الآثار البيئية والاجتماعية، بشروط مرهقة، بما فيها متطلبات التسجيل أو العضوية أو الأنشطة المنصوص عليها في ميثاقها أو نظامها الأساسي. ويلاحظ المقرر الخاص الجهود التي تبذلها النمسا ورومانيا لضمان إشراك المجتمعات خلال عمليات تقييم الأثر، وجهود أرمينيا لكفالة حصول عامة الناس على المعلومات البيئية[٢٧]. ويشدد على أن الفئات المجتمعية المعنية لا ينبغي أن تخضع لشروط غير معقولة، مثل الحد الأدنى من عدد الأعضاء، من أجل الاستماع إلى شواغلها وأخذها في الاعتبار. وينبغي أن يكون التعبير المعقول عن الاهتمام بأثر أنشطة استغلال الموارد كافياً للسماح للجمعيات والجماعات الأخرى بإبداء آرائها في إجراءات التشاور.

(٢٧) الردود على الاستبيان.

٦١- وبالمثل، لا ينبغي اشتراط تسجيل جماعة أو الاعتراف بها رسمياً من السلطات كي يتسنى للجمعيات الطعن في عمليات اتخاذ القرارات المتعلقة بالقضايا البيئية أو باستغلال الموارد الطبيعية. ولا ينبغي أن يمنح الاعتراف مزايا لا تكون متاحة للمجموعات غير المسجلة أو غير المعترف بها. ولا ينبغي على وجه الخصوص اتخاذ الاعتراف أو عدم الاعتراف أساساً للإذن للجمعيات بفحص أنشطة قطاع استغلال الموارد الطبيعية أو لتقييد ذلك الفحص. فينبغي أن تكون الجمعيات حرة في المشاركة في أنشطة الرصد وفي الحصول على المعلومات دون تدخل لا موجب له من السلطات، وينبغي تمكينها من التأثير في عمليات صنع القرار.

٦٢- وتفرض الحكومات أيضاً قيوداً على إمكانية الحصول على التمويل الأجنبي لعرقلة أنشطة الجمعيات العاملة في مجال حماية البيئة، التي غالباً ما يركز عملها على أنشطة استغلال الموارد الطبيعية. ففي الهند، على سبيل المثال، منعت الحكومة في عام ٢٠١٤ تمويلاً من مصادر أجنبية عن منظمة غرين بيس في الهند، رغم أن المحكمة العليا أمرت في نهاية المطاف بالإفراج عن الأموال[٢٨]. وفي بعض الدول التي تتسم ببيئة تُفرض فيها عموماً قيود على منظمات المجتمع المدني فيما يتعلق بحشد الأموال، بُذلت جهود للحد من القيود المفروضة على وصول التمويل إلى الجماعات المعنية تحديداً باستغلال الموارد الطبيعية. وقد دعت مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية حكومة أذربيجان، مثلاً، إلى تمكين ممثلي المجتمع المدني المشاركين في المبادرة من الوصول إلى حساباتهم المصرفية وتسجيل منح جديدة[٢٩].

٦٣- وقد تستهدف بعض الدول أيضاً أفراد المجتمع المدني بسبب جنسيتهم الأجنبية. ففي عام ٢٠١٥، رفضت حكومة كمبوديا، على سبيل المثال، تجديد رخصة الإقامة لإسباني ناشط في مجال البيئة كان يعمل مع المنظمة المحلية "أمنا الطبيعة" لوقف مشروع لإنتاج الطاقة الكهرمائية مثير للجدل في وادي أرينغ[٣٠]. ورُحّل الناشط فيما بعد. ويؤكد المقرر الخاص أن الجنسية ليست أساساً سليماً للحد من الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات (انظر A/HRC/26/29، الفقرة ٢٥).

٦٤- وقد يتعرض المدافعون عن حقوق الإنسان أفراداً وجمعيات للهجمات والوصم والتخويف والمراقبة وحظر السفر، ويمكن أن تُعلّق أنشطتهم بل وتُحَل منظمتهم عندما يعترضون على استغلال الموارد الطبيعية. فقد أفادت منظمة "انشر ما تدفعه – فرع أوغندا"، على سبيل

---

(٢٨) منظمة غرين بيس، "Massive win for voices of dissent & democracy"، ١٢ آذار/مارس ٢٠١٥. متاح على الرابط التالي: www.greenpeace.org/india/en/news/Feature-Stories/Massive-win-for-voices-of-dissent--democracy/.

(٢٩) محضر اجتماع مجلس المبادرة الثامن والعشرين، المرفق ألف، الصفحة ٢٥. متاح على الرابط التالي: https://eiti.org/files/BP/Minutes-from-the-28th-EITI-Board-meeting-Myanmar_Final.pdf.

(٣٠) الرابطة الكمبودية لتعزيز حقوق الإنسان والدفاع عنها (Licadho)، "Civil Society Groups Condemn Use of Visa Denial to Curb Activism". متاح على الرابط التالي: www.licadho-cambodia.org/pressrelease.php?perm=373.

المثال، بأن معداتها صودرت زهاء شهرين بعد أن حاولت عرض شريط وثائقي عن الدروس التي يمكن استخلاصها من البلدان الغنية بالموارد[٣١].

٦٥- ومثلما سبق ذكره، فإن "السباق إلى الحضيض" يمكن أن يؤدي إلى إضعاف معايير العمل، مما يشكل انتهاكاً لحق عمال قطاع استغلال الموارد الطبيعية في حرية تكوين الجمعيات. فقد عمدت الحكومات في بلدان شتى إلى تعديل قوانين العمل، فضعُفت معايير العمل وأصبح من الصعب على العمال الانضمام إلى النقابات والمفاوضة الجماعية والإضراب. وسنت كازاخستان مؤخراً قانوناً بشأن النقابات يفرض عليها جميعاً الانتساب إلى هيئة اتحادية، مما يحرمها من الحق في اختيار الانتساب أم لا (انظر A/HRC/29/25/Add.2).

٦٦- ويتفق المقرر الخاص مع منظمة العمل الدولية على أن عرقلة السلطات وأرباب العمل الحثيثة لعمل النقابات تشكل انتهاكاً للحق في حرية تكوين الجمعيات. وتشمل هذه العرقلة رفض الاعتراف بالمسؤولين النقابيين المنتخبين، والتلاعب بالانتخابات، وتشكيل نقابات منافسة، وحرمان أعضاء النقابات من الوصول إلى المقر لعقد الاجتماعات. وقدرةُ النقابات على عقد اجتماعات في مقراتها دون إذن مسبق ودون تدخل، وقدرتها على اختيار ممثليها عنصران أساسيان من عناصر الحق في حرية تكوين الجمعيات[٣٢]. وتبعث بعض ممارسات التوظيف على القلق أيضاً، ولا سيما عندما تحد من قدرة العمال على التكتل أو المفاوضة الجماعية. ويؤدي استخدام العقود القصيرة الأجل وشروط التوظيف المزرية لعمال قطاع الصناعات الاستخراجية، على سبيل المثال، إلى حرمانهم من الأمن الوظيفي والثقة اللازمة للدعوة إلى تشكيل النقابات والدفاع عن الحقوق الأخرى.

رابعاً- الاستنتاجات والتوصيات

٦٧- إن وجود بيئة تسمح بممارسة فعلية للحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات أساسية لضمان استغلال الموارد الطبيعية استغلالاً منصفاً وشفافاً يكفل المساءلة ويعود بالنفع على المواطنين. ويشجع هذان الحقان الوصول إلى المعلومات والمشاركة العامة والموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة، ويبرزان أيضاً الثغرات التي تعتري التمتع بالحقوق الأخرى المتصلة بحيازة الأراضي والبيئة وتقرير المصير. وفي رأي المقرر الخاص، كلما زاد التشاور بشأن أي مسألة محددة تتعلق بالاستغلال، كان

(٣١) مشروع المدافعين عن حقوق الإنسان في شرق أفريقيا والقرن الأفريقي: "Only the brave talk about oil: Human rights defenders and the resource extraction industries in Uganda and Tanzania"، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤، الصفحة ١٢. متاح على الرابط التالي: www.defenddefenders.org/wp-content/uploads/2013/01/only_the_brave_WEB.pdf.

(٣٢) منظمة العمل الدولية، ملخص بشأن حرية تكوين الجمعيات، الفقرات ١٣٠-١٣٢ و٤٣٢-٤٣٨. متاح على الرابط التالي: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_090632.pdf.

الوضع أفضل. ويود أيضاً أن يشدد على أن هذا التشاور – وتحسُّن التخطيط الناتج عن المشاورات المستفيضة – يمكن أن يعودا بمنافع كبرى على المجتمع برمته. ومن الأمثلة على ذلك صندوق المعاشات التقاعدية الحكومي الشامل في النرويج، الذي أنشئ في عام ١٩٩٠ لحفظ فائض الثروة الناتجة عن إيرادات البترول في النرويج[٣٣]. وقد أضحى أكبرَ صندوق للثروة السيادية في العالم[٣٤].

٦٨- وتتحمل الدول المسؤولية الرئيسية عن تعزيز وحماية الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، ويجب عليها أن تنفذ وتوطد الآليات التي تُمكنها من أداء هذا الواجب. غير أن من أهم مشاكل الأطر القانونية الحالية لدى الدول، افتقارها إلى آليات إنفاذ مناسبة على الصعيدين المحلي والدولي. ومن دون هذه الآليات، ستكون المساءلة، في أفضل الأحوال، عملية متفرقة وغير منتظمة.

٦٩- وعدم وجود قواعد ملزمة للشركات التي هي أطراف فاعلة في مجال استغلال الموارد الطبيعية يُحدث فجوة كبيرة في ضمان التمتع بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات في سياق استغلال الموارد الطبيعية. ولدى عدد متزايد من مؤسسات الأعمال الكبرى سلطات وموارد ونفوذ يتجاوز إلى حد بعيد ما لكثير من الدول. ويستحوذ عدد أصغر من الشركات على قطاعات عريضة من الاقتصاد العالمي. ورغم ذلك، تبقى المسؤولية الرئيسية عن ضمان التمتع بحقوق الإنسان على عاتق الدول. ويجب أن يتغير هذا الوضع ليناسب واقع عالم اليوم. وينبغي أن يفرض القانون المحلي والدولي التزامات على الشركات لضمان امتثال أنشطتها، بما فيها استغلال الموارد، لمعايير حقوق الإنسان المقبولة دولياً.

٧٠- وتبدي الدول ومؤسسات الأعمال سوء تقدير وسوء فهم لأهمية المجتمع المدني باعتباره جهة معنية في سياق استغلال الموارد الطبيعية، وكثيراً ما تنكر تلك الأهمية. ويدل ذلك على استخفاف بتعددية الآراء، ولا سيما الآراء التي تُغلّب القيم غير الاقتصادية على القيم الاقتصادية. ويؤدي هذا الاستخفاف إلى نتائج عكسية ويحدث الفرقة، ويمكن أن يسهم في النيل من الثقة في النظام الاقتصادي السائد في العالم. فمن مصلحة الدول والشركات إذن الاعتراف بعمل فئات المجتمع المدني سواء في دعم مجموع سلسلة اتخاذ القرارات في إدارة الموارد الطبيعية أو في الاعتراض عليها، باعتبار ذلك ممارسة مشروعة من هؤلاء الأفراد وهذه الجماعات للحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات.

---

(٣٣) للاطلاع على مزيد من المعلومات عن الصندوق، انظر www.nbim.no/en/the-fund/about-the-fund/.

(٣٤) Penn Wharton Public Policy Initiative, "Statens Pensionsfund Utland: a cornerstone of Norway's energy policy"، ٢٠ آذار/مارس ٢٠١٥. متاح على الرابط التالي: http://publicpolicy.wharton.upenn.edu/live/news/632-statens-pensionsfund-utland-a-cornerstone-of.

٧١- وفي هذا الصدد، يؤكد المقرر الخاص من جديد التوصيات الواردة في التقارير السابقة بقدر انطباقها في هذا السياق، ويقدم التوصيات التالية.

ألف- الدول

٧٢- يوصي المقرر الخاص الدول بما يلي:

(أ) ضمان وفائها بالتزاماتها باحترام حقوق الإنسان وحمايتها وإعمالها وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان، بطرق تشمل تشجيع تنفيذ المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان؛ والاعتراف في قوانينها وسياساتها وممارساتها بأهمية إعمال الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات في سياق استغلال الموارد الطبيعية؛ وتعزيز الإطار القانوني الذي يوجه أنشطة الاستغلال هذه، من خلال إجراءات تشمل ضمان الحقوق الموضوعية في حيازة الأراضي والعمل والبيئة، مع إيلاء اهتمام خاص للفئات المهمشة؛

(ب) تهيئة بيئة مؤاتية يمكن فيها للمجتمع المدني الحصول على المعلومات ذات الصلة والمشاركة في صنع القرار والتعبير عن الآراء بحرية، بما في ذلك من خلال التجمعات السلمية، دون تهديد بالملاحقة أو أي أذى آخر بسبب المعارضة المشروعة؛ وكفالة التحقيق الفوري والنزيه في قضايا انتهاكات حقوق الإنسان، بما فيها الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، ومحاسبة المسؤولين عليها؛

(ج) اتخاذ التدابير المناسبة للوفاء بالالتزامات التي تتجاوز الحدود الإقليمية، ولا سيما بإتاحة وصول ضحايا انتهاكات الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات إلى سبل الانتصاف؛ وينبغي أن تشمل التدابير ما يلي:

'١' تعزيز استقلال السلطات القضائية وقدراتها لضمان الفصل في القضايا المتعلقة بانتهاكات الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان؛

'٢' سن وتطبيق وإنفاذ القوانين التي تحظر سلوك الشركات الذي ينتهك حقوق الإنسان في الخارج وتفرض عقوبات عليه؛

'٣' ضمان اعتراف اتفاقات التجارة وغيرها من اتفاقات الاستثمار في أنشطة استغلال الموارد الطبيعية، المبرمة ثنائياً أو على صعيد متعدد الأطراف، بما للمتأثرين أفراداً وجماعات من حق في حرية التجمع السلمي وحق في حرية تكوين الجمعيات وحماية التمتع بهما؛

'٤' النظر في وضع صك دولي ملزم قانوناً بشأن معايير حقوق الإنسان لمؤسسات الأعمال، على النحو الذي اقترحه مجلس حقوق الإنسان في قراره ٩/٢٦، وضمان انطباق هذه المعايير على المؤسسات العاملة محلياً ودولياً؛

(د) العمل بالتشاور مع القطاع الخاص والمجتمع المدني على وضع قوانين ومعايير ملزمة تكفل تقيد الجهات الفاعلة الخاصة بالمعايير الدولية والمحلية لحقوق الإنسان، بما في ذلك في سياق استغلال الموارد الطبيعية؛

(هـ) الانضمام إلى المبادرات القائمة بين الجهات المتعددة من أصحاب المصلحة وتحسين تنفيذها، مثل مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية والشراكة من أجل حكومات مستنيرة، التي تشجع مشاركة المجتمع المدني في إدارة الموارد الطبيعية؛ وينبغي أن تعزز الدول المشارِكة دور الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات في إطار هذه المبادرات؛

(و) ضمان إدارة ملائمة لمجالي الأمن والنظام العام وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان للحيلولة دون الحاجة إلى الاستعانة بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة لسد هذه الثغرة.

باء- الشركات

٧٣- يوصي المقرر الخاص الشركات بما يلي:

(أ) الوفاء بالتزاماتها باحترام حقوق الإنسان المقبولة دولياً في سياق ما تضطلع به من أنشطة استغلال الموارد الطبيعية، بما في ذلك الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات؛

(ب) التقيد بمبدأ "عدم الإضرار"، بتفادي التسبب أو الإسهام في انتهاكات الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، ومنع وتخفيف الانتهاكات المتصلة بالعلاقات التجارية؛ وينبغي أن تصر الشركات أيضاً على تمسك الدول بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات؛

(ج) تنفيذ المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان من خلال إجراءات تشمل التعهد بالتزامات سياساتية باحترام الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، وبذل العناية الواجبة فيما يتعلق بحقوق الإنسان، بطرق تشمل إجراء تقييمات الآثار المترتبة في حقوق الإنسان؛

(د) الانضمام إلى المبادرات القائمة بين الجهات المتعددة من أصحاب المصلحة وتحسين تنفيذها، مثل مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية والشراكة من أجل حكومات مستنيرة؛ وينبغي أن تعزز الشركات المشاركة دورها في احترام الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات في إطار هذه المبادرات؛

(هـ) توفير سبل التعويض وأشكال الانتصاف الأخرى في حالة انتهاكات حقوق الإنسان المتصلة بأنشطة استغلال الموارد الطبيعية؛

(و) ضمان التقيد الصارم بمعايير القانون الدولي المتعلقة بالمشاركة العامة والموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة، في المفاوضات مع الفئات المتأثرة بأنشطة استغلال الموارد الطبيعية.

جيم- المجتمع المدني

٧٤- يوصي المقرر الخاص المجتمع المدني بما يلي:

(أ) تعزيز الاطلاع على الإطار التشريعي المحلي والوطني والإقليمي والدولي الذي ينظم حماية حقوق الإنسان؛

(ب) تعزيز قدرات البحث والرصد والتوثيق فيما يتعلق بانتهاكات الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات في سياق استغلال الموارد الطبيعية؛

(ج) زيادة وتعزيز الانخراط والمشاركة في المبادرات المتعددة الأطراف، التي تتاح الفرصة من خلالها للمجتمع المدني للمشاركة في اتخاذ القرارات المتعلقة بإدارة الموارد الطبيعية؛

(د) مواصلة الدعوة إلى قواعد ملزمة لضمان امتثال الشركات لمعايير حقوق الإنسان المتفق عليها دولياً؛

(هـ) تعزيز التضامن بين فئات المجتمع المدني في الدول المضيفة ودول المنشأ للتوعية بالانتهاكات وتنسيق جهود الدعوة من أجل المساءلة.

دال- الجهات الفاعلة الأخرى

٧٥- يوصي المقرر الخاص المؤسسات المالية (الدولية والوطنية) بضمان ألا تشجع خياراتها في مجال الاستثمار ولا تدعم انتهاك الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات.

٧٦- ويوصي المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بالنظر في زيادة التحقيق والبحث في انتهاكات الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، ورصد تلك الانتهاكات وتوثيقها، وتوفير سبل الانتصاف حيثما أمكن.

٧٧- ويوصي المقرر الخاص المستهلكين والمساهمين في الشركات بالنظر في سجل الشركات في مجال حقوق الإنسان عند شراء المنتجات أو أسهم الشركات، وضمان أن تلك المشتريات لا تشجع أو تدعم انتهاك الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات. ويشجع المقرر الخاص أيضاً المساهمين والمستهلكين على الانضمام إلى غيرهم في الإعلان عن الأساس المنطقي لحقوق الإنسان الكامن وراء خياراتهم في الشراء والاستثمار.