

Distr.: General  
21 May 2012  
Arabic  
Original: English



## مجلس حقوق الإنسان

الدورة العشرون

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 والحق في حرية تكوين الجمعيات، ماينا كياي

موجز

يقدم المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات تقريره المواضيعي الأول إلى مجلس حقوق الإنسان عملاً بقرار المجلس ٢١/١٥. ويفتح تقريره بمقدمة (الفصل الأول) يليها في الفصل الثاني استعراض عام لأنشطته المنفذة خلال السنة الأولى من ولايته.

ويسلط الأضواء ضمن الفصل الثالث على أفضل الممارسات التي تعزز وتحمي الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات. ولا يشمل الحق في التجمع السلمي الحق في تنظيم تجمع سلمي والمشاركة فيه فحسب، بل ينطوي أيضاً على الحق في الحماية من التدخل غير المبرر. ويحمي هذا الحق كذلك الأشخاص الذين يرصدون التجمعات السلمية. أما الحق في حرية تكوين الجمعيات فيشمل نطاقه إنشاء جمعية وإنهاءها، بما في ذلك الحق في تكوين جمعية والانضمام إليها، والحق في حرية العمل وفي الحماية من التدخل غير المبرر، والحق في الحصول على الأموال والموارد، والحق في المشاركة في تسير الشؤون العامة. ويختتم هذا الفصل بالتشديد على الحق في الانتصاف الفعال والمحاسبة على انتهاك حقوق الإنسان والاعتداء عليها.

ويعرض المقرر الخاص بإيجاز استنتاجاته وتوصياته لأصحاب المصلحة المعنيين في

الفصل الرابع.

## المحتويات

الصفحة	الفقرات		
٣	٦-١	.....	أولاً - مقدمة
٤	١١-٧	.....	ثانياً - الأنشطة
٤	٧	.....	ألف - الرسائل
٤	٨	.....	باء - الزيارات القطرية
٤	١١-٩	.....	جيم - المشاركة في أحداث مختلفة
			ثالثاً - أفضل الممارسات المتعلقة بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات
٦	٨١-١٢	.....	ألف - المبادئ المشتركة
٦	٢٣-١٢	.....	باء - أفضل الممارسات المتعلقة بالحق في حرية التجمع السلمي
٩	٥٠-٢٤	.....	جيم - أفضل الممارسات المتعلقة بالحق في حرية تكوين الجمعيات
١٨	٧٦-٥١	.....	دال - الحق في الانتصاف الفعال والمحاسبة على انتهاك حقوق الإنسان والاعتداء عليها
٢٦	٨١-٧٧	.....	رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات
٢٧	١٠٠-٨٢	.....	ألف - توصيات عامة
٢٧	٨٧-٨٤	.....	باء - توصيات محددة
٢٨	١٠٠-٨٨	.....	

## أولاً - مقدمة

١- هذا التقرير مقدم من المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات إلى مجلس حقوق الإنسان عملاً بقرار المجلس ٢١/١٥. وهو التقرير المواضيعي الأول للمقرر الخاص الذي تسلم مهام منصبه في ١ أيار/مايو ٢٠١١. ويعرض التقرير أنشطة المقرر الخاص المضطلع بها في الفترة من ١ أيار/مايو ٢٠١١ إلى ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠١٢ ويسلط الأضواء على ما يعتبره المقرر الخاص "أفضل الممارسات، بما في ذلك الممارسات والخبرات الوطنية، التي تعزز الحق في حرية التجمع السلمي والحق في تكوين الجمعيات وتحميهما" (الفقرة ٥ (ب) من القرار).

٢- ولا تنطبق "أفضل الممارسات" على ما يفرضه القانون الدولي لحقوق الإنسان فحسب، بل تشمل أيضاً مبادئ تتعدى هذه الالتزامات الملزمة قانوناً (الفقرة ١٠ من الوثيقة A/HRC/16/51). ويقصد بها الأطر القانونية والمؤسسية، ويجب أن تركز على ممارسة قائمة أو ناشئة مصدرها المؤسسات الحكومية أو المنظمات الحكومية الدولية أو هيئات المعاهدات الدولية أو المحاكم الدولية أو الإقليمية أو المحلية (أحكام القضاء) أو العلماء.

٣- وسعيًا إلى تحديد أفضل الممارسات من ذلك القبيل، أرسل المقرر الخاص استبيانًا إلى الدول الأعضاء والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والآليات الإقليمية لحقوق الإنسان والمنظمات غير الحكومية وسائر أصحاب المصلحة. وورد ما مجموعه ٨٧ ردًا (انظر الوثيقة A/HRC/20/27/Add.1). ويشكر المقرر الخاص الجهات التي ردت على استبيانته. ويشجع ضمناً لاتباع نهج متوازن أي صاحب مصلحة على العمل معه والتعليق على أي قضايا مشار إليها ضمن هذا التقرير مما يكفل أن تجسد أفضل الممارسات المحددة الوضع في الميدان على نحو ملائم. وقد استعان المقرر الخاص أيضاً بسائر "عناصر العمل المتاحة داخل المجلس" لإعداد هذا التقرير وفقاً لما ينص عليه قرار المجلس ٢١/١٥. واستند كذلك إلى النداءات العاجلة ورسائل الادعاءات التي وجهها المكلفون بولايات في إطار الإجراءات الخاصة.

٤- ويؤكد المقرر الخاص أن الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات على الرغم من ترابطهما الواضح وتشابكهما وتعزيز أحدهما للآخر يمثلان أيضاً حقين منفصلين. ويخضع هذان الحقان في الواقع وفي معظم الحالات لنوعين مختلفين من التشريع ويواجهان، كما هو مبين في هذا التقرير، تحديات مختلفة مما ينطوي على ضرورة تناول كل واحد منهما على حدة. وعليه، يتناول هذا التقرير على التوالي أفضل الممارسات المتعلقة بالحق في التجمع السلمي وأفضل الممارسات المتعلقة بالحق في حرية تكوين الجمعيات.

٥- وأخذاً في الاعتبار النطاق الواسع للحقوق موضع النظر، لا يقصد بهذا التقرير ولا يراد منه أن يكون جامعاً وافيةً، بل يستهدف بالأحرى تقديم استعراض عام أول للأطر

القانونية والمؤسسية التي ينبغي اعتمادها وتنفيذها من أجل الامتثال لحقوق الإنسان روحاً ونصاً في سياق الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات.

٦- وعلى الرغم من ارتباط هذا التقرير بأفضل الممارسات، يعتقد المقرر الخاص أنه من المهم أن يوضع في الاعتبار أن الحق في التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات هما في سياقات معينة حقان يرفض منحهما كلياً أو جزئياً وفقاً لما لوحظ في عدة بلدان لدى صياغة التقرير.

## ثانياً - الأنشطة

### ألف - الرسائل

٧- أرسل المقرر الخاص ما مجموعه ١٤٠ رسالة في الفترة من ١ أيار/مايو ٢٠١١ إلى ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠١٢. وترد الملاحظات الخاصة بالبلدان التي وجهت إليها الرسائل طوال السنة في إضافة لهذا التقرير (الوثيقة A/HRC/20/27/Add.4).

### باء - الزيارات القطرية

٨- أرسل المقرر الخاص ٤١ طلباً لإجراء زيارات قطرية منذ ١ أيار/مايو ٢٠١١. ويشكر حكومة جورجيا على تعاونها خلال بعثته القطرية الأولى من ٦ إلى ١٣ شباط/فبراير ٢٠١٢ (انظر الوثيقة A/HRC/20/27/Add.2 للاطلاع على الاستنتاجات والتوصيات النهائية). ويشكر أيضاً أذربيجان وتونس وغواتيمالا وقيرغيزستان وملديف والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية وهندوراس على توجيه دعوات الزيارة، غير أنه يعرب عن أسفه الشديد لعدم رد حكومة الجمهورية العربية السورية على رسالته المؤرخة ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١ التي اقترحت ضمنها تواريخ لإجراء بعثة بعد أن وجهت الحكومة دعوة إلى إجراء بعثة "خلال الأشهر الأولى من عام [٢٠١٢]".

### جيم - المشاركة في أحداث مختلفة

٩- شارك المقرر الخاص في مشاورتين إقليميتين ساعدته على حشد الإسهامات اللازمة لإعداد هذا التقرير ونظمهما كل من مؤسسة دار حقوق الإنسان ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، ومعهد القاهرة لدراسات حقوق الإنسان والخدمة الدولية لحقوق الإنسان، على التوالي. وأتيحت له الفرصة للالتقاء بممثلين من المجتمع المدني منتمين إلى بلدان من جملتها الاتحاد الروسي وأذربيجان وأرمينيا والبوسنة والهرسك وبولندا

وبيلاروس وتركيا وجمهورية مولدوفا وجورجيا وسويسرا وصربيا وكرواتيا والمملكة المتحدة والنرويج وهنغاريا، وبناشطين من تركمانستان وقيرغيزستان وكازاخستان في تبليسي في الفترة من ٢ إلى ٤ شباط/فبراير ٢٠١٢ بالتعاون مع معهد المجتمع المفتوح. وشارك في ١٣ و١٤ نيسان/أبريل ٢٠١٢ في مشاورات إقليمية عقدت في القاهرة وجمعت المدافعين عن حقوق الإنسان من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، والمقررة الخاصة المعنية بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان، والمقرر الخاص المعني بالمدافعين عن حقوق الإنسان والتابع للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب.

١٠- وبالنسبة إلى المؤتمرات، التقى المقرر الخاص بالأمين العام لمنظمة الدول الأمريكية في واشنطن العاصمة في ١٢ تموز/يوليه ٢٠١١. وشارك في الفترة من ١٤ إلى ١٦ أيلول/سبتمبر ٢٠١١ في منتدى دبلن السادس للمدافعين عن حقوق الإنسان الذي نظّمته مؤسسة الخط الأمامي - المؤسسة الدولية لحماية المدافعين عن حقوق الإنسان. وحضر في الفترة من ٢١ إلى ٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١ مؤتمر "حماية الديمقراطية: المطالبة بحيز المجتمع المدني في أفريقيا" الذي نظّمه مركز مشاركة المواطنين في الاتحاد الأفريقي وعقد في جوهانسبرغ في جنوب أفريقيا. وشارك في ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١ في المنتدى الرفيع المستوى الرابع بشأن فعالية المعونة الذي عقد في بوسان في جمهورية كوريا. كما شارك في ١٧ و١٨ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢ في مشاورات أجريت في أديس أبابا بين المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة التابعين للأمم المتحدة واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب. وحضر في الفترة من ٢٦ إلى ٢٨ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢ مؤتمر ويلتون بارك لعام ٢٠١٢ الذي نظّمته حكومتا النرويج وسويسرا تحت شعار "الاحتجاجات السلمية حجر أساس الديمقراطية: ما هي سبل التصدي للتحديات؟". وفي ١٤ و١٥ آذار/مارس ٢٠١٢، حضر مؤتمر رئاسة الاتحاد الأوروبي الذي عقد تحت شعار "منظمات المجتمع المدني وحقوق الإنسان والتنمية" في كوبنهاغن ونظّمته شبكة كونكورد داتمرك. وفي ١٦ آذار/مارس ٢٠١٢، حضر مؤتمر الذكرى السنوية الخمسين لوزارة خارجية الدانمرك الذي عقد في كوبنهاغن.

١١- وشارك المقرر الخاص في ١٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١١، عملاً بمقرر المجلس ١٧/١٢٠، في حلقة نقاش بشأن تعزيز حقوق الإنسان وحماتها في سياق الاحتجاجات السلمية نظمت خلال دورة المجلس الثامنة عشرة. وأعدت مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان تقريراً موجزاً عن المناقشة (الوثيقة A/HRC/19/40).

## ثالثاً- أفضل الممارسات المتعلقة بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات

### ألف- المبادئ المشتركة

#### ١- الإطار القانوني

١٢- الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات هما عبارة عن وسيلة لممارسة عدة حقوق مدنية وثقافية واقتصادية وسياسية واجتماعية أخرى. ويمثلان عنصريين أساسيين من عناصر الديمقراطية لأنهما يمكنان الأفراد من رجال ونساء من "التعبير عن آرائهم السياسية والمشاركة في الأعمال الأدبية والفنية وغيرها من الأنشطة الثقافية والاقتصادية والاجتماعية، والمشاركة في ممارسة الشعائر الدينية وغيرها من المعتقدات، وتشكيل النقابات والتعاونيات والانضمام إليها، وانتخاب القادة لتمثيل مصالحهم ومساءلة هؤلاء القادة" (ديباجة قرار المجلس ٢١/١٥). ويجعلهما هذا الترابط والتشابك مع حقوق أخرى مؤشرين قيمين لاحترام الدولة للتمتع بالعديد من حقوق الإنسان الأخرى.

١٣- ويؤكد القرار ٢١/١٥ مجدداً أن "لكل شخص الحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات" (الخط المائل مضاف للتوكيد). ويجب قراءة هذا البند مقروناً بالمادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي تنص على الآتي: "تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها، دون أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي السياسي أو غير السياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب" (الخط المائل مضاف للتوكيد)، والمادة ٢٦ من العهد نفسه التي تكفل لجميع الأشخاص على السواء حماية فعالة من التمييز لأي سبب من الأسباب المنصوص عليها في المادة ٢. وينطبق ذلك على فئات من بينها القصر والشعوب الأصلية والمعوقين والأشخاص المنتمين إلى مجموعات الأقليات أو مجموعات أخرى معرضة للخطر، من ضمنها ضحايا التمييز على أساس الميل الجنسي أو الهوية الجنسية (انظر قرار المجلس ١٩/١٧)، وغير المواطنين الذين يشملون عديمي الجنسية أو اللاجئ<sup>(١)</sup> أو المهاجرين، والجمعيات بما فيها المجموعات غير المسجلة. والحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات هما حقان رئيسيان من حقوق الإنسان في القانون الدولي لحقوق الإنسان، مجسدان في المادة ٢٠ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

(١) المادة ١٥ من الاتفاقية المتعلقة بمركز اللاجئ.

١٤- والحق في حرية التجمع السلمي مكفول في المادة ٢١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، أما الحق في حرية تكوين الجمعيات فتضمنه المادة ٢٢. ويتجلى هذان الحقان أيضاً في المادة ٨ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفي معاهدات أو صكوك دولية<sup>(٢)</sup> وإقليمية محددة أخرى لحقوق الإنسان<sup>(٣)</sup> تشمل الإعلان المتعلق بحق ومسؤولية الأفراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً (المادة ٥).

١٥- ولا يعتبر الحق في التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات حقين مطلقين وفقاً للمادة ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ويرد بوضوح في القرار ٢١/١٥ (الفقرة ٤ من منطوق القرار) أن هذين الحقين يمكن أن يخضعا "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".

١٦- ويشدد المقرر الخاص على جواز تطبيق قيود "معينة" فقط مما يعني بوضوح ضرورة أن تعتبر الحرية القاعدة والقيود المفروضة عليها استثناء على القاعدة. ويشير إلى التعليق العام رقم ٢٧ (١٩٩٩) للجنة المعنية بحقوق الإنسان بشأن حرية التنقل: "ينبغي للدول، لدى اعتمادها القوانين التي تنص على القيود...، أن تسترشد دائماً بالمبدأ القائل بعدم إعاقة جوهر الحق من جراء القيود... ويجب ألا تقلب العلاقة بين الحق والقيود، بين القاعدة والاستثناء". ونتيجة لذلك، يجب استيفاء جميع الشروط المذكورة أعلاه عندما ترغب الدول في فرض قيود على هذين الحقين. ويتعين بالتالي أن تبرر أي قيود على أساس إحدى المصالح المحدودة المشار إليها أعلاه، وتستند إلى قاعدة قانونية (أي أن "ينص عليها القانون"، مما ينطوي على وجوب إتاحة القانون وصياغة أحكامه على وجه كاف من الدقة) وتكون "ضرورية في المجتمعات الديمقراطية".

١٧- ووفقاً للوصف الموجز لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، "لا تعني كلمة 'ضروري' أن الأمر 'ضروري على الإطلاق' أو 'أساسي'، ولا تتحلى بمرونة عبارات مثل 'مفيد' أو 'ملائم' بل تعني بالأحرى أن هناك 'حاجة اجتماعية ملحة' للتدخل"<sup>(٤)</sup>. وعندما تظهر مثل هذه الحاجة الاجتماعية الملحة، فعلى الدول أن تضمن اندراج أي تدابير تقييدية في حدود

(٢) المادة ٧(ج) من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٨٧(١٩٤٨) المتعلقة بالحرية النقابية وحماية حق التنظيم.

(٣) جدير بالذكر أن كلمة "السلمي" غير واردة في المادة ١١ من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب.

(٤) منظمة الأمن والتعاون في أوروبا/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، انظر المرجع التالي: *Key Guiding Principles of Freedom of Association with an Emphasis on Non-Governmental Organizations*, para. 5.

ما هو مقبول في "المجتمعات الديمقراطية". وفي هذا الصدد، تؤكد أحكام القضاء العريقة أن المجتمعات الديمقراطية لا وجود لها إلا "بالتعددية والتسامح والانفتاح"<sup>(٥)</sup>. وعليه، لا يمكن أن تقوض الدول الوجود الفعلي لهذه الصفات عند فرض القيود على هذين الحقين. وعلاوة على ذلك، يشير المقرر الخاص إلى التعليق العام رقم ٣١ (٢٠٠٤) للجنة المعنية بحقوق الإنسان بشأن طبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد الذي ينص على ما يلي: "على الدول، عند فرضها أية قيود من هذا القبيل، أن تقيم الدليل على ضرورتها وألا تتخذ من التدابير إلا ما يكون متناسباً مع السعي إلى تحقيق الأهداف المشروعة بغية ضمان حماية الحقوق المنصوص عليها في العهد حماية مستمرة وفعالة" (الفقرة ٦).

١٨- وإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تعتبر الدعايات للحرب أو الدعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية التي تشكل تحريضاً على التمييز أو العداوة أو العنف (المادة ٢٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية) أو الأعمال التي تهدف إلى إهدار الحقوق أو الحريات المحسدة في القانون الدولي لحقوق الإنسان (المادة ٥) فقط أموراً غير مشروعة.

١٩- كما يشدد المقرر الخاص بصفة خاصة على ضرورة أن تكفل الدول لجميع الأفراد الحق في الحياة والحق في عدم التعرض للتعذيب أو للمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة في كل ظرف وكل زمان بما في ذلك في سياق ممارسة الحق في حرية تكوين الجمعيات والحق في حرية التجمع السلمي وفقاً لما تنص عليه المادة ٤ من العهد. ويذكر المقرر الخاص بأن الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات هما حسب اللجنة المعنية بحقوق الإنسان حقان غير قابلين للانتقاص إبان حالات الطوارئ نظراً إلى "أن احتمال تقييد بعض حقوق العهد مثل ... حرية التجمع ... يكفي بوجه عام في مثل هذه الحالات وأن مقتضيات الوضع لا تبرر أي حالة من حالات عدم التقيد بالأحكام المعنية"<sup>(٦)</sup>.

## ٢- سياق ممارسة هذين الحقين

٢٠- الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات حقان مكفولان في الدستور في معظم البلدان. وفي العديد من الدول، هناك أيضاً قوانين محلية محددة تخضع لها ممارسة هذين الحقين إلا أن التشريعات المحلية السارية في حالات عدة صنفت أسباباً أخرى إضافة إلى الأسباب المنصوص عليها في القانون الدولي لحقوق الإنسان أو أسباباً يكتنفها الغموض. ويجذر المقرر الخاص من التفسير التعسفي لمثل هذه الأسباب للتقييد. كما يجذر من سياق يتعثر فيه التمتع بهذين الحقين تعثراً جماً.

(٥) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قضية هنديسايد ضد المملكة المتحدة، الشكوى رقم 5493/72، ٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٦، الفقرة ٤٩.

(٦) التعليق العام رقم ٢٩ (٢٠٠١) بشأن عدم التقيد بأحكام العهد أثناء حالات الطوارئ، الفقرة ٥.



٢١- وقد استند إلى مكافحة الإرهاب المشروعة واعتبارات أمنية أخرى لتبرير اعتماد حالات الطوارئ أو قواعد أخرى أشد صرامة لإبطال الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات. واستُخدمت لوائح تنظيمية طارئة في عدة حالات لتشديد القيود على حريات التجمع السلمي وتكوين الجمعيات والتعبير. وفي مناسبات مختلفة، شدد المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب ضمن تقرير مقدم إلى الجمعية العامة على الآتي: "ينبغي للدول ألا تلجأ للتدابير الاستثنائية في مجال حرية تكوين الجمعيات والتجمع، بل إن التدابير التقييدية كما هو منصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية كافية في أي مكافحة فعالة للإرهاب" (الوثيقة A/61/267، الفقرة ٥٣).

٢٢- وتُسقط سياقات خاصة ببلدان معينة أحياناً الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات. ففي حالات النزاعات المسلحة، قد يواجه أفراد يرغبون في التجمع وتكوين الجمعيات بحرية حتى من أجل تلبية الاحتياجات الطارئة أو الدعوة إلى وضع حد للعنف قيوداً صارمة من المحتمل أن تمثل في حرمانهم المتشدد من حقوقهم.

٢٣- وقد يؤثر سياق الانتخابات أيضاً تأثيراً شديداً في الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات ولا سيما عندما يفرض حظر منهجي على التجمعات أو عندما يتعرض أفراد ناشطون في جمعيات تدعو إلى عمليات انتخابية شفافة وعادلة وتدافع عن مبادئ الديمقراطية للمضايقة والتخويف بسبب نشاطهم المدني.

## باء- أفضل الممارسات المتعلقة بالحق في حرية التجمع السلمي<sup>(٧)</sup>

### ١- تعريف التجمع السلمي

٢٤- "التجمع" هو احتشاد متعمد ومؤقت في مكان خاص أو عام لغرض معين. ويشمل بالتالي المظاهرات أو الاجتماعات الداخلية أو الإضرابات<sup>(٨)</sup> أو المسيرات أو الاحتشادات الجماهيرية أو حتى الاعتصامات. وللتجمعات دور نابض بالحياة في حشد السكان وصياغة المظالم والتعبير عن المطامح وتيسير الاحتفال بالأحداث، والأهم من ذلك التأثير في السياسات العامة للدول.

(٧) يستند المقرر الخاص استناداً موسعاً إلى المبادئ التوجيهية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان بشأن حرية التجمع السلمي (OSCE/ODIHR Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2007, Warsaw, second ed.) التي يعتبر أنها أرقى مجموعة من الممارسات الجيدة المتاحة في فترة صياغة التقرير.

(٨) لن يتناول التقرير الإضرابات بسبب الحد الأقصى لعدد الكلمات.

٢٥- ويسلم المقرر الخاص بأن القانون الدولي لحقوق الإنسان لا يحمي إلا التجمعات السلمية، أي التجمعات غير العنيفة التي يبدي المشاركون فيها نوايا سلمية ينبغي افتراضها<sup>(٩)</sup>. ووفقاً للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، "لا يفقد فرد حقه في التجمع السلمي نتيجة لأعمال عنف متفرقة أو أفعال أخرى مستحقة للعقاب يرتكبها أشخاص آخرون أثناء المظاهرة إذا ظل الفرد المعني مسالماً في نواياه أو سلوكه"<sup>(١٠)</sup>.

## ٢- الحق في تنظيم تجمع سلمي والمشاركة فيه

٢٦- يعتبر المقرر الخاص الافتراض المؤيد لتنظيم تجمعات سلمية كممارسة من أفضل الممارسات أساساً، حسبما شدد عليه فريق الخبراء المشترك بين منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان والمعني بجرية التجمع السلمي. وينبغي "أن يرسي القانون بوضوح وصرحة"<sup>(١١)</sup> مثل هذا الافتراض بتجسيده إما في النصوص الدستورية وإما في القوانين المنظمة للتجمعات السلمية (كما هو الحال عليه في أرمينيا ورومانيا مثلاً).

٢٧- ويشدد المقرر الخاص على أن التمتع بالحق في تنظيم تجمعات سلمية والمشاركة فيها يفترض أن تفي الدولة بالتزامها الإيجابي بتيسير ممارسة هذا الحق. وفي هذا المضمار، يسلط الأضواء على القانون المعني بالتجمعات في أرمينيا الذي ينص على التزام الشرطة بتيسير التجمعات السلمية (الفقرة ٢ من المادة ٣٢). ويلاحظ أيضاً مع الاهتمام ببيان مفتشية صاحبة الجلالة للشرطة في المملكة المتحدة، وهي مؤسسة تقييم مستقلة، الذي ذكرت فيه المفتشية "أن الشرطة كمركز خدمات تعترف بالافتراض المؤيد لتيسير الاحتجاجات السلمية بوصفه المنطلق الصحيح لحفظ الأمن أثناء الاحتجاجات وتعتمده"<sup>(١٢)</sup>.

٢٨- ويعتقد المقرر الخاص أن ممارسة الحريات الأساسية لا ينبغي أن تكون مرهونة بتصريح مسبق من السلطات (حسبما يرد صراحة في الدستور الإسباني)، بل 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 وحررياتهم<sup>(١٣)</sup>. وينبغي أن يخضع هذا الإشعار لتقييم التناسب دون

(٩) انظر المرجع التالي: *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, p. 33.

(١٠) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قضية زليبيريرغ ضد مولدوفا، الشكوى رقم 61821/00 (٢٠٠٤).

(١١) انظر المرجع التالي: *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, p. 13.

(١٢) انظر بيان المملكة المتحدة الوارد في الإضافة ١ لهذا التقرير.

(١٣) انظر المرجع *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, p. 63، وتقرير لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان عن حالة المدافعين عن حقوق الإنسان في الأمريكتين: OEA/Ser.L/V/II.124، الفقرة ٥٧.

الإفراط في الإجراءات البيروقراطية<sup>(١٤)</sup> ويفرض تقديمه في موعد أقصاه ٤٨ ساعة مثلاً قبل اليوم المقرر لتنظيم التجمع. وإجراء الإشعار نافذ في عدة بلدان بما فيها أرمينيا وإندونيسيا والبرتغال وجمهورية ترازيا المتحدة والسنغال وصربيا وفنلندا وكندا وكوت ديفوار والمغرب والنمسا والأرض الفلسطينية المحتلة. ولا ينبغي فرض تقديم إشعار مسبق كحالة مثالية إلا لدى تنظيم اجتماعات كبرى أو اجتماعات قد تعرقل حركة السير على الطرق<sup>(١٥)</sup>. وفي جمهورية مولدوفا، يجوز تنظيم أي تجمع يقل عدد المشاركين فيه عن ٥٠ شخصاً دون تقديم إشعار مسبق، وقد نهض الانتقال من إجراء التصريح إلى إجراء الإشعار بزيادة عدد الأفراد الذين يمارسون حقهم في حرية التجمع السلمي. وفي هذا السياق، يعرب المقرر الخاص عن أسفه لأن القانون المعني بالمظاهرات الذي اعتمد مؤخراً بموجب استفتاء أجري في كانتون جنيف في سويسرا ينص على فرض غرامة تصل قيمتها إلى ١٠٠.٠٠٠ فرنك سويسري على أي شخص لا يطلب تصريحاً بالتظاهر أو لا يحترم مضمون التصريح في جملة أمور<sup>(١٦)</sup>.

٢٩- وإذا تخلف منظمو تجمع ما عن توجيه إشعار إلى السلطات، لا ينبغي أن يحل التجمع تلقائياً (كما هو الحال عليه في النمسا مثلاً) وأن تفرض على المنظمين عقوبات جنائية أو عقوبات إدارية مألها دفع الغرامات أو السجن. وينطبق ذلك على وجه الخصوص في حالة التجمعات العفوية عندما يعجز المنظمون عن الامتثال لشرط الإشعار اللازم أو عندما لا يوجد أي شخص منظم أو لا يمكن تحديد هويته. وفي هذا السياق، يدرج المقرر الخاص في عداد أفضل الممارسات التشريعات التي تسمح بتنظيم تجمعات عفوية ينبغي إعفاؤها من إجراء الإشعار المسبق. وهذا ما يحصل مثلاً في أرمينيا وإستونيا وألمانيا وجمهورية مولدوفا وسلوفينيا. وفي هذا المضمار، شددت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان على ما يلي: "في سياق الظروف الخاصة عندما يمكن تبرير رد فوري على حدث سياسي في شكل مظاهرة، يعتبر قرار حل التجمع السلمي الناتج عن ذلك بحجة عدم توجيه الإشعار المسبق اللازم فقط دون ظهور أي سلوك غير قانوني في صفوف المشاركين في التجمع قيلاً غير متناسب يفرض على حرية التجمع السلمي"<sup>(١٧)</sup>.

٣٠- وفي حالة التجمعات المتزامنة المنظمة في المكان نفسه وفي الوقت ذاته، يعتبر المقرر الخاص أن من الممارسات الجيدة السماح بتنظيم جميع الأحداث وحمايتها وتيسيرها كلما أمكن. أما في حالة المظاهرات المضادة التي تهدف إلى التعبير عن الاستياء من الرسالة التي

(١٤) انظر تقرير فريق الخبراء المشترك بين منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان الوارد في الإضافة ١ لهذا التقرير.

(١٥) انظر المرجع التالي: *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, p. 63.

(١٦) هذا القانون هو موضع دعوى استئناف أمام المحكمة الاتحادية السويسرية اعتباراً من أيار/مايو ٢٠١٢.

(١٧) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قضية *بوكنا ضد هنغاريا*، الشكوى رقم 25691/04 (٢٠٠٧). والمقصود بعبارة "الظروف الخاصة" الحالات التي "يبرر فيها رد فوري على حدث جار في شكل مظاهرة".

تنقلها تجمعات أخرى، فينبغي أن تنظم مثل هذه المظاهرات دون أن تثني المشاركين في التجمعات الأخرى عن ممارسة حقهم في حرية التجمع السلمي. وفي هذا الصدد، تضطلع السلطات المعنية بإنفاذ القانون بدور حاسم في حماية الأحداث وتسييرها.

٣١- وبخصوص مسؤوليات منظمي التجمعات، يرى المقرر الخاص أنه "لا ينبغي أن يتحمل المنظمون أي تكاليف مالية متصلة بتوفير الخدمات العامة خلال تجمع ما (على غرار خدمات حفظ الأمن والخدمات الطبية وغيرها من التدابير الصحية والتدابير المتعلقة بالسلامة)"<sup>(١٨)</sup>. والمقرر الخاص على علم بأنه لا تُدفع أي رسوم لحماية التجمعات في النمسا<sup>(١٩)</sup>. والأهم من ذلك هو "ضرورة عدم اعتبار منظمي التجمعات والمشاركين فيها مسؤولين (أو تحميلهم المسؤولية) عن السلوك غير القانوني الصادر عن أشخاص آخرين ... [فضلاً عن] ضرورة عدم تحميلهم وتحميل منعهدي التجمعات المسؤولية عن حفظ النظام العام"<sup>(٢٠)</sup>. ويعتبر المقرر الخاص أن من الممارسات الجيدة عند الاقتضاء الاستعانة بمنعهدين يعينهم منظمو التجمع، أي بأشخاص يساعدون المنظمين على إعلام الجمهور وتوجيهه في جملة أمور خلال الحدث. وينبغي التمكن من التعرف على المنعهدين بوضوح وتوفير التدريب الملائم لهم.

٣٢- ويلاحظ المقرر الخاص الاستخدام المتزايد لشبكة الإنترنت ولا سيما شبكات الإعلام الاجتماعية وسائر وسائل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات كأدوات أساسية تمكن الأفراد من تنظيم تجمعات سلمية. وعلى الرغم من ذلك، شددت بعض الدول القيود على هذه الأدوات لردع المواطنين أو منعهم من ممارسة حقهم. وفي هذا المضمار، يشير المقرر الخاص إلى تقرير أعده مؤخراً المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير وقدم فيه توصيات من بينها [ضرورة] "أن تضمن كل الدول تواصل إمكانية استخدام شبكة الإنترنت على الدوام بما في ذلك خلال فترات الاضطرابات السياسية" (الوثيقة A/HRC/17/27، الفقرة ٧٩)، "ووجوب أن تتولى سلطة قضائية مختصة أو هيئة غير خاضعة لأي تأثير سياسي أو تجاري أو أي تأثير آخر غير مشروع مهمة اتخاذ أي قرار بشأن مضمون المواد المنشورة على [المواقع الإلكترونية] الذي ينبغي منعه" (الفقرة ٧٠).

(١٨) انظر تقرير فريق الخبراء المشترك بين منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان الوارد في الإضافة لهذا التقرير.

(١٩) انظر تقرير المؤسسة الوطنية النمساوية لحقوق الإنسان.

(٢٠) انظر تقرير فريق الخبراء المشترك بين منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان.

## ٣- الحق في الحماية من التدخل غير المبرر

## (أ) الالتزام الإيجابي

٣٣- يشدد المقرر الخاص على أنه يقع على عاتق الدول التزام إيجابي بحماية التجمعات السلمية على نحو فعال. ويشمل هذا الالتزام حماية المشاركين في التجمعات السلمية من الأفراد أو مجموعات الأفراد بمن فيهم العملاء المحرضون والمتظاهرون المناوئون الذين يستهدفون تعطيل هذه التجمعات أو تشتيتها. ويضم هؤلاء الأفراد أشخاصاً ينتمون إلى الجهاز الحكومي أو يعملون نيابة عنه. ولا ينبغي أن يأخذ منظمو التجمعات ومتعهدوها على عاتقهم هذا الالتزام. ويعتقد المقرر الخاص أنه ينبغي أن تنص التشريعات المحلية صراحة ودوماً على مثل هذه المسؤولية كما هو الحال عليه في بلدان من ضمنها جمهورية مولدوفا وسلوفينيا وصربيا. وفي أرمينيا، يجوز لمنظمي التجمعات أن يطلبوا من مسؤولي الشرطة إبعاد المحرضين من مكان التجمع (حتى وإن كان تنفيذ هذا الحكم في الواقع يسبب إشكالاً في بعض الأحيان حسبما تفيد به التقارير). ويرى المقرر الخاص أن من الممارسات الجيدة إنشاء وحدة للاستجابة السريعة تابعة للشرطة (شرطة مكافحة الشغب) في إستونيا رامية إلى حماية المتظاهرين المسالمين من اعتداءات المحرضين والمتظاهرين المناوئين، ومدربة على أساليب فصل المحرضين الرئيسيين عن المتظاهرين المسالمين.

٣٤- ويعرب المقرر الخاص عن بالغ قلقه بشأن التجمعات السلمية التي لم يصرح بها أو جرى تشتيتها باستخدام العنف في عدد من البلدان مثل البحرين وبيلاروس وجمهورية إيران الإسلامية والجمهورية العربية السورية وسري لانكا والصين وماليزيا ومصر وملاوي<sup>(٢١)</sup>.

٣٥- وينبغي أن يكون الحق في الحياة (المادة ٣ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة ٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية) والحق في عدم التعرض للتعذيب أو للمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (المادة ٥ من الإعلان والمادة ٧ من العهد) المبدأين الشاملين المنظمين لحفظ أمن التجمعات العامة وفقاً لما ذكرته عدة بلدان. وفي هذا الصدد، تهدف أحكام القوانين غير الملزمة، أي مدونة قواعد السلوك للموظفين المكلفين بإنفاذ القانون، (ولا سيما المادتان ٢ و٣) والمبادئ الأساسية بشأن استخدام القوة والأسلحة النارية من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون (خصوصاً المبادئ ٤ و٩ و١٣) إلى توجيه هؤلاء الموظفين عندما يتولون حفظ أمن الاحتجاجات السلمية. وفي هذا المضمار، ذكرت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان أنه "لا يمكن التذرع بمسألة حفظ الأمن العام لتبرير انتهاك الحق في الحياة... ويجب على الدولة أن

(٢١) انظر في جملة أمور التقارير عن ملخصات حالات فردية أفاد بها المكلفون بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، والتقارير عن الملاحظات بشأن الرسائل الموجهة إلى الحكومات والردود المتسلمة، والبيانات الصحفية الصادرة عن هؤلاء المكلفين بولايات وموظفي الأمم المتحدة رفيعي المستوى.

تضمن، إذا اقتضت الأوضاع اللجوء إلى أساليب بدنية، ... ألا يستخدم أفراد قواتها المسلحة وأجهزتها الأمنية إلا الوسائل الضرورية للسيطرة على تلك الأوضاع بشكل عقلائي ومتناسب، مع احترام الحق في الحياة والحق في المعاملة الإنسانية<sup>(٢٢)</sup>. وذكر المقرر الخاص المعني بحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً أيضاً أن "الظروف الوحيدة التي تبرر استخدام الأسلحة النارية بما فيها إبان المظاهرات هي خطر الموت المحقق أو الإصابة الخطيرة" (الوثيقة A/HRC/17/28، الفقرة ٦٠). وفيما يتعلق باستخدام الغاز المسيل للدموع، يذكر المقرر الخاص بأن الغاز لا يميز بين المتظاهرين وغير المتظاهرين وبين الأشخاص المعافين والأشخاص الذين يعانون من مشاكل صحية. ويحذر أيضاً من أي تغيير في مكونات الغاز الكيميائية لغرض واحد هو إصابة المحتجين، وبصفة غير مباشرة المتفرجين، بالآلام مبرحة.

٣٦- ويشير المقرر الخاص أيضاً إلى قائمة لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان الخاصة بالضوابط الإدارية التي ينبغي تنفيذها على مستوى الدولة لتأمين استخدام القوة بصورة استثنائية خلال التجمعات العامة. ومن ضمن هذه الضوابط ما يلي: "أ) تنفيذ آليات تحظر حظراً فعالاً للجوء إلى استخدام القوة المميتة خلال المظاهرات العامة؛ ب) وتنفيذ نظام لتسجيل ومراقبة الذخائر؛ ج) وتنفيذ نظام لسجلات الاتصالات من أجل رصد أوامر العمليات والمسؤولين عنها ومنفذيها"<sup>(٢٣)</sup>.

٣٧- ويعارض المقرر الخاص ممارسة "المحاصرة" (أو الاحتواء) التي يستخدمها الموظفون المعنيون بإنفاذ القانون لتطويق المتظاهرين وعدم السماح لهم بمغادرة المكان. ويلاحظ مع الارتياح بيان شرطة تورونتو (كندا) التي قررت هجر هذه الممارسة نتيجة للجدال الناشئ عن عمليات حفظ أمن مؤتمر قمة مجموعة العشرين الذي عقد في تورونتو سنة ٢٠١٠.

٣٨- ويشدد المقرر الخاص بصفة عامة على الأهمية القصوى المعلقة على الحوار الحقيقي، ولا سيما عبر التفاوض، بين السلطات المعنية بإنفاذ القانون ومنظمي التجمعات بغية ضمان سلامة تنظيم التجمعات العامة كما كان عليه الحال حسبما أفادت به التقارير في بلدان من ضمنها سويسرا وغواتيمالا والمكسيك وهنغاريا.

#### (ب) الالتزام السليبي

٣٩- يقع على عاتق الدول أيضاً التزام سلمي بعدم التدخل غير المبرر في الحق في التجمع السلمي. ومن ضمن أفضل الممارسات في اعتبار المقرر الخاص "القوانين المنظمة لحرية التجمع [التي] تتجنب الحظر الشامل للمكان والزمان وتنص على إمكانية فرض قيود أخرى تتسم

(٢٢) حكم محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، قضية كاراكازو ضد فنزويلا (٢٠٠٢)، الفقرة ١٢٧.

(٢٣) التقرير عن حالة المدافعين عن حقوق الإنسان في الأمريكتين، الفقرة ٦٨.

بدرجة أقل من التدخل ... فينبغي أن يكون الحظر آخر تدبير يتخذ ولا يجوز للسلطات حظر تجمع سلمي إلا عندما لا يحقق رد أقل تقييداً/غاية/غايات السلطات المشروعة المنشودة<sup>(٢٤)</sup>.

٤٠ - وحسبما سبق ذكره، يجب أن تكون أي قيود مفروضة ضرورية لتحقيق الهدف المنشود ومتناسبة مع ذلك. وترد الإشارة إلى اختبار التناسب في التشريعات المنظمة للتجمعات السلمية في عدد من البلدان بما فيها نيوزيلندا وسويسرا. وفضلاً عن ذلك، يجب تيسير تلك القيود في حدود "المتناول" من حيث الغرض المنشود والجمهور المستهدف منها<sup>(٢٥)</sup>، "ولا ينبغي إكراه منظمي التجمعات السلمية على اتباع اقتراحات السلطات إذا قوضت هذه الاقتراحات جوهر حقهم في حرية التجمع السلمي"<sup>(٢٦)</sup>. وفي هذا المضمار، يحذر المقرر الخاص من الممارسة التي تسمح السلطات عبرها بتنظيم مظاهرة تنحصر في ضواحي المدينة أو في ساحة معينة حيث يكبت أثرها.

٤١ - ويتفق المقرر الخاص كذلك مع تقييم فريق الخبراء التابع لمكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان الذي مفاده أنه "لا ينبغي أن تمنح حرية تدفق حركة المرور الأسبقية على حرية التجمع السلمي تلقائياً"<sup>(٢٧)</sup>. وفي هذا الصدد، أشارت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان إلى الآتي: "يقع على مؤسسات الدولة المختصة واجب وضع خطط وإجراءات تشغيلية تيسر ممارسة الحق في التجمع ... [بما في ذلك] تحويل اتجاه حركة مرور المشاة والسيارات في منطقة معينة"<sup>(٢٨)</sup>. وعلاوة على ذلك، يشير المقرر الخاص إلى قرار صادر عن المحكمة الدستورية الإسبانية ذكر أن "المناطق الحضرية في المجتمعات الديمقراطية لا تقتصر على أماكن لحركة المرور والسير فحسب بل هي أماكن للمشاركة أيضاً".

٤٢ - ويشدد المقرر الخاص على أهمية أن تقدم السلطات التنظيمية لمنظمي التجمعات "أسباباً آنية وشاملة تفسر فرض أي قيود وأن تتاح الفرصة لتعجيل إجراءات الطعن"<sup>(٢٩)</sup> وينبغي أن يتمكن منظمو التجمعات من الاستئناف أمام محكمة مستقلة وغير متحيزة يتعين

(٢٤) انظر تقرير فريق الخبراء المشترك بين منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان.

(٢٥) انظر المرجع التالي: *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, p. 59.

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

(٢٧) المرجع نفسه.

(٢٨) انظر التقرير عن أمن المواطنين وحقوق الإنسان ( Report on Citizen Security and Human Rights, ) OEA/Ser.L/V/II, para. 193 المتاح على العنوان الإلكتروني التالي:

[www.cidh.oas.org/countryrep/Seguridad.eng/CitizenSecurity.Toc.htm](http://www.cidh.oas.org/countryrep/Seguridad.eng/CitizenSecurity.Toc.htm)

(٢٩) انظر تقرير فريق الخبراء المشترك بين منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان.

عليها البت في الأمر على الفور. ويجب على السلطة التنظيمية أن تبرر قراراتها في عدة دول (مثل السنغال وإسبانيا). وفي بلغاريا، يجوز لمنظم تجمع ما أن يرفع دعوى استئناف في غضون ثلاثة أيام من تاريخ تسلم قرار يحظر تنظيم التجمع، ثم تبت المحكمة الإدارية المختصة في الحظر في غضون ٢٤ ساعة ويعلن قرار المحكمة فوراً ويكون هذا القرار نهائياً. وعلى نحو مماثل، يجوز في إستونيا أن تقدم شكوى إلى محكمة إدارية يتوجب عليها اتخاذ قرار في اليوم نفسه أو في اليوم التالي، ويجوز أن يقدم منظمو التجمعات الشكوى أيضاً إلى أمين المظالم الإستوني.

(ج) بناء قدرة الموظفين الإداريين والموظفين المعنيين بإنفاذ القانون وتعزيزها في مجال حقوق الإنسان

٤٣ - من المهم أن تضمن الدول توفير التدريب الكافي للموظفين الإداريين والموظفين المعنيين بإنفاذ القانون فيما يتعلق باحترام الحق في حرية التجمع السلمي.

٤٤ - ويعتقد المقرر الخاص أنه ينبغي أن يخضع الموظفون الإداريون المكلفون بإصدار التصاريح للرقابة بانتظام، في البلدان التي تطبق نظام التصريح، بغية التأكد من عدم رفضهم التعسفي لطلبات تنظيم التجمعات العامة (في سلوفينيا مثلاً). وفي هذا السياق، نظمت في سلوفينيا حلقة عمل بشأن تنفيذ قانون التجمع السلمي، واستهدفت الموظفين الإداريين المكلفين بتنفيذ القانون.

٤٥ - ويلاحظ المقرر الخاص مع الارتياح تنظيم أنشطة لبناء القدرات تتصل بالقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي أحياناً لفائدة السلطات المعنية بإنفاذ القانون، ولا سيما في أكاديميات الشرطة، وسلطات أخرى في معظم البلدان التي ردت على الاستبيان (مثل إسبانيا وإستونيا وألمانيا وأورغواي وبيرو والسنغال وسويسرا والعراق وغواتيمالا وكرواتيا وكوبا وكوت ديفوار والمغرب والمكسيك والمملكة المتحدة وهندوراس). وقد نظمت مثل هذه الدورات التدريبية بالتعاون مع جهات من ضمنها مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان (في إندونيسيا وأوغندا وباراغواي وجمهورية تنزانيا المتحدة والدايمرك والعراق وماليزيا والمكسيك ونيبال ونيوزيلندا وهنغاريا والأرض الفلسطينية المحتلة مثلاً)، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (في أوغندا والمكسيك مثلاً)، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان (في أرمينيا وبلغاريا مثلاً)، والمفوضية الأوروبية (في بلغاريا مثلاً)، ومنظمات غير حكومية (في أرمينيا وبلغاريا والدايمرك وصربيا وكرواتيا وكندا وماليزيا مثلاً)، وجامعات (في المغرب والمكسيك مثلاً)، واللجنة الدولية للصليب الأحمر (في بيرو). ويشدد المقرر الخاص على ضرورة توفير دورات تدريبية منتظمة للمتابعة.



٤٦- ووجه انتباه المقرر الخاص إلى عدة مبادرات جيدة ينبغي تكرارها. ففي بوركينافاسو، نظمت وزارة العدل والنهوض بحقوق الإنسان حلقة دراسية عنوانها "المظاهرات العامة وحقوق الإنسان: استراتيجية تحسين التعاون بين مختلف الجهات الفاعلة"، لصالح قوات الأمن والمنظمات غير الحكومية. وفي سلوفينيا، أُجريت مبادرات لتدريب الموظفين المعنيين بإنفاذ القانون بشأن استخدام أدوات القمع غير المميتة (مثل الهراوات والغاز المسيل للدموع والمدافع المائية) إبان عمليات حفظ النظام العام. وفي المملكة المتحدة، عينت الشرطة في عدة مقاطعات محامياً مستقلاً معنياً بحقوق الإنسان لإسداء المشورة إليها بشأن شرعية عمليات حفظ النظام العام الكبرى المتصلة باحتجاجات موضع جدل، وآثار تلك العمليات على حقوق الإنسان.

٤٧- ويعتبر المقرر الخاص أيضاً أن إعداد مواد تدريبية بهدف منع المعاملة والتدابير التمييزية ضد المرأة والقصر والمعوقين والشعوب الأصلية والأفراد ومجموعات الأفراد المنتمين إلى الأقليات والمجموعات المهمشة الأخرى (في إسبانيا وسلوفينيا وصربيا والمكسيك مثلاً) هو ممارسة من أفضل الممارسات.

#### ٤- رصد التجمعات السلمية

٤٨- يشير المقرر الخاص إلى التقرير الذي قدمته الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان آنذاك إلى الجمعية العامة وذكرت فيه أن "رصد التجمعات يمكن أن يقدم وصفاً نزيهاً وموضوعياً لما يحدث، بما في ذلك سجل واقعي لسلوك المشاركين وموظفي إنفاذ القانون، على حد سواء. وهذه مساهمة قيمة في التمتع الفعلي بحق التجمع السلمي. فمجرد وجود راصدين لحقوق الإنسان خلال المظاهرات يمكن أن يمنع انتهاكات حقوق الإنسان. ولذلك من المهم السماح للمدافعين عن حقوق الإنسان بأن يعملوا بحرية في إطار حرية التجمع" (الوثيقة A/62/225، الفقرة ٩١)<sup>(٣٠)</sup>. ويضم هؤلاء المدافعين عن الحقوق أعضاء في منظمات المجتمع المدني وصحافيين "وصحافيين مواطنين" ومدونين على الإنترنت وممثلين لمؤسسات وطنية لحقوق الإنسان.

٤٩- وفي هذا الصدد، يعتبر المقرر الخاص أن من ضمن الممارسات الجيدة الدعوة التي وجهتها شرطة مدينة لندن إلى منظمة الحرية "Liberty"، وهي منظمة مستقلة لحقوق الإنسان، لكي تعمل على المراقبة المستقلة لعمليات الشرطة لحفظ أمن مسيرة نظمها مؤتمراً نقابات العمال في لندن سنة ٢٠١٠. ويشير أيضاً إلى البيان الذي أدلت به نائبة رئيس لجنة حقوق الإنسان في ماليزيا (سوهاكام) خلال حلقة النقاش بشأن تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها في سياق الاحتجاجات السلمية التي عقدت في إطار الدورة التاسعة عشرة لمجلس حقوق الإنسان (الوثيقة A/HRC/19/40، الفقرة ٣٣). وسلطت نائبة الرئيس الأعضاء في جملة أمور على دور

(٣٠) الوثيقة A/62/225، الفقرة ٩١.

الرصد الذي اضطلعت به لجنة حقوق الإنسان في ماليزيا (سوهاكام) خلال مظاهرة عامة حساسة بنشر أفرقة المراقبين.

٥٠ - وفي هذا المضمار، يؤيد المقرر الخاص دعوة فريق الخبراء التابع لمكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان إلى تنظيم أنشطة لبناء القدرات لفائدة المنظمات غير الحكومية والمدافعين عن حقوق الإنسان في الميدان بهدف رصد التجمعات وحفظ أمنها بصورة منهجية. وفي هذا السياق، درب مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان مراقبي التجمعات في أرمينيا وجمهورية مولدوفا وجورجيا وقيرغيزستان وكازاخستان، وأصدر الدليل الجديد بشأن رصد حرية التجمع (*Handbook on Monitoring Freedom of Assembly*) في أيلول/سبتمبر ٢٠١١<sup>(٣١)</sup>.

## جيم- أفضل الممارسات المتعلقة بالحق في حرية تكوين الجمعيات

### ١- تعريف الجمعية

٥١ - تعني "الجمعية" أي مجموعات من الأفراد أو أي كيانات قانونية تتحد من أجل العمل في أحد المجالات ذات المصلحة المشتركة أو التعبير عنه أو الترويج له أو متابعته أو الدفاع عنه على أساس جماعي (انظر تقرير الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالمدافعين عن حقوق الإنسان، الوثيقة A/59/401، الفقرة ٤٦).

٥٢ - وتدل كلمة "الجمعية" في جملة أمور على منظمات المجتمع المدني أو النوادي أو التعاونيات أو المنظمات غير الحكومية أو الجمعيات الدينية أو الأحزاب السياسية أو نقابات العمال أو المؤسسات أو حتى الجمعيات الشبكية نظراً إلى مساهمة شبكة الإنترنت على سبيل المثال في "تيسير مشاركة المواطنين النشطة في بناء مجتمعات ديمقراطية" (الوثيقة A/HRC/17/27، الفقرة ٢). ويؤكد المقرر الخاص أن هذه الأنماط المختلفة من الجمعيات تنظمها في معظم الحالات أنماط مختلفة من التشريعات. وعلماً بأنه تسلم أساساً معلومات عن ادعاءات مؤثرة في عمل المجتمع المدني منذ بداية ولايته، ونظراً للحد الأقصى لعدد الكلمات، سيركز هذا الجزء من التقرير بالدرجة الأولى على هذا النمط من الجمعيات، غير أنه سيتناول أنماطاً أخرى حسيماً يكون مناسباً. ولن يمنع ذلك من التركيز على أشكال أخرى من الجمعيات ضمن تقاريره القادمة.

(٣١) انظر دليل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان (OSCE/ODIHR, 2011, Warsaw) المتاح على العنوان الإلكتروني التالي: [www.osce.org/odihr/82979](http://www.osce.org/odihr/82979).

## ٢- الحق في تشكيل جمعية والانضمام إليها

٥٣- يشدد المقرر الخاص على أن الحق في تشكيل جمعية والانضمام إليها يعد جزءاً متأسلاً من الحق في حرية تكوين الجمعيات، ويشمل أيضاً الحق في تشكيل نقابات العمال والانضمام إليها من أجل حماية مصالح المرء وفقاً لما هو مجسد في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٥٤- وينص القانون الدولي لحقوق الإنسان على حق كل شخص في حرية تكوين الجمعيات. ونتيجة لذلك، تمثل التشريعات التي لا تضع أي قيود محددة متعلقة بالأفراد. من فيهم الأطفال (المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في كوت ديفوار مثلاً) والمواطنون الأجانب (بور كينا فاسو والولايات المتحدة الأمريكية مثلاً) للمعايير الدولية، على أنه يجوز أن يقيد بصورة مشروعة حق أفراد القوات المسلحة والشرطة بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان. وعلى الرغم من ذلك، يجب أن تمثل أي قيود لما يقع على عاتق الدول من التزامات دولية متصلة بحقوق الإنسان لأن القيود الشاملة لا تعتبر مشروعة. ويدرج المقرر الخاص أيضاً في عداد أفضل الممارسات تشريعات أرمينيا وإستونيا التي لا تشترط أكثر من شخصين لإنشاء جمعية. ويجوز فرض عدد أكبر لإنشاء نقابة أو حزب سياسي، غير أن هذا العدد لا ينبغي أن يبلغ حداً يثني الناس عن المشاركة في الجمعيات.

٥٥- ومن العناصر المهمة للحق في حرية تكوين الجمعيات ما مفاده أنه لا يجوز إجبار أي فرد على الانتماء إلى جمعية (في البرتغال وجمهورية مولدوفا وشيلي وغواتيمالا ومثلاً). وعلى الشاكلة نفسها، ينبغي أن تتمتع الجمعيات بحرية اختيار أعضائها واختيار مدى انفتاحها لأي عضوية<sup>(٣٢)</sup>. وهذا جانب يكتسي أهمية خاصة بالنسبة إلى النقابات أو الأحزاب السياسية لأن التدخل المباشر في عضويتها قد يعرض استقلالها للخطر<sup>(٣٣)</sup>.

٥٦- ويؤكد المقرر الخاص أن الحق في حرية تكوين الجمعيات يحمي الجمعيات غير المسجلة بصورة متساوية (في جمهورية مولدوفا وسلوفينيا وكندا والولايات المتحدة مثلاً). وينبغي في الواقع أن يتمتع الأفراد المشاركون في جمعيات غير مسجلة بحرية الاضطلاع بأي أنشطة بما في ذلك الحق في تنظيم تجمعات سلمية والمشاركة فيها، ولا ينبغي أن تفرض عليهم عقوبات جنائية كما هو الحال عليه، حسبما يفيد به المقرر الخاص مع الأسف، في بيلاروس أو الجمهورية العربية السورية أو الجزائر أو كمبوديا<sup>(٣٤)</sup>. ويكتسي هذا الأمر أهمية خاصة

(٣٢) انظر المرجع التالي: *Key Guiding Principles of Freedom of Association*, para. 28.

(٣٣) منظمة العمل الدولية، ملخص قرارات ومبادئ لجنة حرية تكوين الجمعيات التابعة لمجلس إدارة المنظمة، الطبعة الخامسة (المنقحة) (جنيف، ٢٠٠٦)، الفقرة ٧٢٣.

(٣٤) انظر الحاشية ٢١.

عندما يشكل إجراء إنشاء جمعية ما عبئاً ثقيلاً وخاضعاً لتقدير السلطة الإدارية، حيث يمكن من هذا المنطلق استخدام التحريم كوسيلة لقمع الآراء أو المعتقدات المخالفة.

٥٧- وقد حكمت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بوضوح "بأن تمكن المواطنين من تشكيل كيان قانوني بهدف العمل على أساس جماعي في أحد المجالات ذات المصلحة المشتركة يعد جانباً من أهم جوانب الحق في حرية تكوين الجمعيات الذي يفقد دونه أي معنى"<sup>(٣٥)</sup>. ويختلف إجراء إنشاء جمعية ككيان قانوني بين بلد وآخر إلا أنه من الأهمية بمكان أن يتخذ الموظفون الحكوميون الإجراءات عن حسن نية وفي الوقت المناسب وعلى أساس غير انتقائي. ويدرج المقرر الخاص في عداد أفضل الممارسات الإجراءات البسيطة أو غير الشاقة أو حتى الجانية (في بلغاريا مثلاً) والسريعة (في اليابان مثلاً) حيث يجوز استكمال طلبات التسجيل مباشرة على الإنترنت).

٥٨- ويرى المقرر الخاص أن "إجراء الإشعار" هو أفضل امتثالاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان من "إجراء التصريح المسبق" الذي يقتضي الحصول على موافقة السلطات لإنشاء جمعية ككيان قانوني، وأنه ينبغي للدول تنفيذه. وبناء على إجراء الإشعار تمنح الجمعيات الشخصية القانونية تلقائياً حالما يخطر المؤسسون السلطات بإنشاء منظمة. وفي معظم البلدان، يقدم مثل هذا الإشعار في شكل بيان مكتوب يتضمن عدداً من عناصر المعلومات المحددة بوضوح في القانون، إلا أن هذا الأمر لا يعد شرطاً مسبقاً لوجود الجمعية بل هو بالأحرى بيان تسجل الإدارة بواسطته إنشاء الجمعية المذكورة. وهذا الإجراء ساري المفعول في عدد من البلدان (مثل أوروغواي والبرتغال وجيبوتي والسنغال وسويسرا وكوت ديفوار والمغرب).  
٥٩- ويعتقد المقرر الخاص أن تشكيل فروع للجمعيات أو جمعيات أجنبية أو نقابات أو شبكات من الجمعيات، بما في ذلك ما يشكل على الصعيد الدولي، ينبغي أن يخضع لإجراء الإشعار ذاته.

٦٠- وفي ظل نظامي الإشعار والتصريح المسبق، يجب على أجهزة التسجيل أن تلزم باتخاذ الإجراءات على الفور وينبغي أن تحدد القوانين مهلاً زمنية قصيرة للرد على البيانات والطلبات على التوالي. ويكرر المقرر الخاص قراراً صدر عن المحكمة الأوروبية مفاده أن "حالات التأخير الكبير في إجراء التسجيل إذا نسبت إلى وزارة العدل تمثل تدخلاً في ممارسة مؤسسي الجمعيات لحقهم في حرية تكوين الجمعيات"<sup>(٣٦)</sup>. وينبغي خلال هذه الفترة أن يفترض أن الجمعيات تعمل بصورة مشروعة حتى يثبت خلاف ذلك (في أوروغواي مثلاً).

(٣٥) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قضية سيديروبولوس وآخرون ضد اليونان، الشكوى رقم 26695/95، 10 تموز/يوليه 1998.

(٣٦) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قضية إسماعيلوف ضد أذربيجان، الشكوى رقم 4439/04، 17 كانون الثاني/يناير 2008، الفقرة 48.

وينبغي أن يؤدي التخلف عن تقديم رد في غضون مهلة زمنية قصيرة وواضحة إلى افتراض أن الجمعيات تعمل بصورة مشروعة (في النمسا مثلاً).

٦١- ويجب أن يرر بوضوح أي قرار يرفض بموجبه البيان أو الطلب وأن يبلغ صاحب الطلب به كتابة وعلى النحو الواجب. وينبغي أن تتاح للجمعيات التي رُفضت بياناتها أو طلباتها الفرصة للاعتراض على القرار أمام محكمة مستقلة وغير متحيزة. وفي هذا الصدد، يشير المقرر الخاص إلى قرار اتخذته لجنة حرية تكوين الجمعيات التابعة لمنظمة العمل الدولية وحددت فيه أن "انعدام إمكانية اللجوء إلى سلطة قضائية للاعتراض على أي قرار صادر عن الوزارة المعنية برفض منح تصريح بإنشاء نقابة عمال هو انتهاك لمبادئ حرية تكوين الجمعيات"<sup>(٣٧)</sup>.

٦٢- ولا ينبغي أن تفرض القوانين الجديدة المعتمدة على كل الجمعيات المسجلة سابقاً أن تجدد تسجيلها مما يحمي الجمعيات القائمة من الرفض التعسفي أو الثغرات الزمنية في تنظيم أنشطتها. وعلى سبيل المثال، أعربت لجنة حقوق الطفل في ملاحظاتها الختامية المتعلقة بنيبال عن قلقها إزاء القيود المتعددة التي فرضتها السلطات على منظمات المجتمع المدني مثل شروط إعادة التسجيل (الوثيقة CRC/C/15/Add.260، الفقرتان ٣٣ و ٣٤).

### ٣- الحق في حرية العمل والحماية من التدخل غير المبرر

#### (أ) الالتزام الإيجابي

٦٣- يُلزم الحق في حرية تكوين الجمعيات الدول باتخاذ تدابير إيجابية لإرساء سياق موثوق والحفاظ عليه. ومن الأساسي أن يتمكن الأفراد الذين يمارسون هذا الحق من العمل بحرية دون الخوف من احتمال تعرضهم لأي تهديدات أو أفعال تخويفية أو عنيفة بما فيها الإعدام بإجراءات موجزة أو تعسفاً، والاختفاء القسري أو غير الطوعي، والاعتقال أو الاحتجاز التعسفي، والتعذيب أو المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، وحملات التشهير الإعلامية، وحظر السفر أو الفصل التعسفي عن العمل ولا سيما ما يستهدف النقابيين. وتلاحظ حالة أو أكثر من حالات الانتهاك المذكورة في بلدان مثل إسرائيل وبيلاروس والجمهورية العربية السورية وجمهورية الكونغو الديمقراطية وزمبابوي وسري لانكا والفلبين وكولومبيا ومصر<sup>(٣٨)</sup>.

(٣٧) ملخص القرارات والمبادئ، الفقرة ٢٧٤.

(٣٨) انظر الحاشية ٢١.

## (ب) الالتزام السليبي

٦٤- يقع على عاتق الدول أيضاً التزام سلبى بعدم عرقلة ممارسة الحق في حرية تكوين الجمعيات دون مبرر. وينبغي أن يتمتع أعضاء الجمعيات بحرية تحديد نظامهم الأساسي وهيكل تنظيمهم وأنشطتهم واتخاذ القرارات دون تدخل الدولة (التشريعات في بلغاريا وسلوفاكيا وسلوفينيا مثلاً) وأن تتمتع الجمعيات التي تحقق الأهداف وتستخدم الوسائل وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان بالحماية القانونية الدولية. كما ينبغي أن تتمتع الجمعيات بحقوق تشمل الحق في التعبير عن الرأي والحق في نشر المعلومات والحق في الاشتراك مع الجمهور والمناصرة أمام الحكومات والهيئات الدولية تأييداً لحقوق الإنسان أو حفظاً لثقافة مجموعة من الأقليات وتطويراً لها<sup>(٣٩)</sup> أو دعماً للتعديلات في القانون بما فيها التعديلات في الدستور<sup>(٤٠)</sup>. ويعترف المقرر الخاص باحتمال ظهور توترات تنشأ في بعض الأحيان عن تشكيل جمعيات تعتنق آراء أو معتقدات مخالفة أو ممثلة لأقلية من الناس، غير أنه يشدد على واجب الدول المتمثل في ضمان تمكن كل شخص من التعبير السلمي عن آرائه دون الشعور بالخوف. وفي ليسوتو مثلاً، قام المسجل العام بتسجيل المنظمة الأولى على الإطلاق للمثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية التي تدعى "ماتريكس" في البلد في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠ (بعد حالات تأخير عديدة).

٦٥- ويجب على السلطات أيضاً أن تحترم حق الجمعيات في الخصوصية وفقاً لما تنص عليه المادة ١٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وفي هذا المضمار، لا ينبغي أن تخوّل السلطات الحق في فرض شروط على أي قرارات أو أنشطة للجمعيات، أو إبطال انتخاب أعضاء مجلس الإدارة، أو جعل صلاحية قرارات أعضاء المجلس مشروطة بحضور ممثل حكومي خلال اجتماع المجلس أو طلب سحب قرار داخلي، أو طلب رفع تقارير سنوية مسبقة من الجمعيات، أو دخول مباني جمعية دون سابق إنذار. ويعترف المقرر الخاص بحق أجهزة مستقلة في فحص سجلات الجمعيات كآلية لضمان الشفافية والمساءلة، غير أن مثل هذا الإجراء لا ينبغي أن يكون تعسفياً ويجب أن يحترم مبدأ عدم التمييز والحق في الخصوصية وألا يعرض للخطر استقلال الجمعيات وسلامة أعضائها. ومن أفضل الممارسات قرار اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب الذي توصلت اللجنة فيه إلى أن الحق في حرية تكوين الجمعيات قد انتهك عندما أمدت حكومة نيجيريا نقابة المحامين النيجيرية بهيئة إدارية جديدة وأعلنت أنها تتولى تعيين ٩٧ عضواً من أصل ١٢٨ عضواً في هذه الهيئة (تقرير المقرر الخاصة المعنية بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان، الوثيقة A/64/226، الفقرة ٣٤).

(٣٩) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قضية أورانيو توكسو ضد اليونان، الشكوى رقم 74989/01، ٢٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥، الفقرة ٤٠.

(٤٠) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قضية زكيف ضد بلغاريا، الشكوى رقم 57045/00، ٢١ حزيران/يونيه ٢٠٠٧.

## (ج) بناء قدرة الموظفين الإداريين وتعزيزها في مجال حقوق الإنسان

٦٦- يلاحظ المقرر الخاص مع الارتياح أن وزارة الداخلية في سلوفينيا تشرف على عمل وحداتها الإدارية وتتحقق من شرعية تنفيذ إجراءات التسجيل بانتظام حسبما تفيد به التقارير. ويستفيد الموظفون المكلفون بتنفيذ الإجراءات من مساعدة الخبراء ويفسر لهم القانون خلال عملية الإشراف.

## ٤- الحق في الحصول على الأموال والموارد

٦٧- إن قدرة الجمعيات على الحصول على الأموال والموارد هي جزء حيوي لا يتجزأ من الحق في حرية تكوين الجمعيات. ويشير المقرر الخاص إلى مبادئ منظمة العمل الدولية التي تؤكد أن "الأحكام التي تمنح السلطات الحق في تقييد حرية نقابة عمال في إدارة واستخدام أموالها كيفما تشاء... تتعارض مع مبادئ حرية تكوين الجمعيات"<sup>(٤١)</sup>. وقد شددت عدة هيئات لحقوق الإنسان تابعة للأمم المتحدة أيضاً على المبدأ الذي ينبغي بناء عليه أن تتمتع الجمعيات بحرية الحصول على التمويل<sup>(٤٢)</sup>.

٦٨- وينبغي أن تتمتع أي جمعيات مسجلة أو غير مسجلة بالحق في السعي إلى الحصول على الأموال والموارد وتأمينها من كيانات محلية وأجنبية ودولية تشمل الأفراد والشركات ومنظمات المجتمع المدني والحكومات والمنظمات الدولية. وعلى الرغم من ذلك، يلاحظ المقرر الخاص مع القلق أنه لا يحق إلا للجمعيات المسجلة أن تحصل على الأموال والموارد في بعض البلدان. وفي هذا السياق، يبدو من الأساسي أن تمثل القواعد التي تنظم إنشاء الجمعيات لأفضل الممارسات المحددة السابقة الذكر من أجل تمكين أي جمعيات من الحصول على الأموال والموارد.

٦٩- وفي عدة بلدان، يكون التمويل المحلي محدوداً جداً أو منعدماً مما يؤدي بالجمعيات إلى الاعتماد على المساعدة الأجنبية لتنظيم أنشطتها. ويكرر المقرر الخاص التوصيات التي طرحتها الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان آنذاك والتي أكدت أنه "يتعين على الحكومات أن تتيح للمنظمات غير الحكومية إمكانية الحصول على التمويل الأجنبي كجزء من التعاون الدولي، المخول للمجتمع المدني بنفس القدر المخول للحكومات" (الوثيقة A/59/401، الفقرة ٨٢). ويعتقد المقرر الخاص أنه ينبغي تطبيق المبدأ نفسه على أي جمعيات بصرف النظر عن أهدافها المنشودة تمثيلاً مع القانون الدولي. ويدرج في عداد أفضل

(٤١) ملخص القرارات والمبادئ، الفقرة ٤٨٥.

(٤٢) انظر اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، الملاحظات الختامية المتعلقة بليتوانيا، الوثيقة A/55/38، الفقرة ١٥٥؛ ولجنة حقوق الطفل، الملاحظات الختامية المتعلقة بجمهورية أفريقيا الوسطى، الوثيقة CRC/C/15/Add.138، الفقرتان ٢٢ و٢٣؛ ولجنة القضاء على التمييز العنصري، الملاحظات الختامية المتعلقة بإيرلندا، الوثيقة CERD/C/IRL/CO/2، الفقرة ١٢.

الممارسات التشريعات التي لا تفرض الحصول على موافقة السلطات قبل الاستفادة من التمويل المحلي والأجنبي (في لبنان والمغرب والولايات المتحدة مثلاً). وتتراوح العقوبات الموجهة للحصول على التمويل الأجنبي بين التأخير غير المبرر في الموافقة على تمويل مشروع جمعية ما (في بنغلاديش مثلاً) واشتراط الحصول على تصريح مسبق من السلطات. وتمنع بعض التشريعات جمعيات حقوق الإنسان حتى من أن تحصل أكثر من ١٠ في المائة من مواردها الإجمالية من مصادر أجنبية. وفي إثيوبيا، حيث تسري هذه التشريعات، هناك عدد قليل جداً من الجمعيات التي ما زالت تعمل حسبما تفيد به التقارير من أصل ١٢٧ جمعية مناصرة لحقوق الإنسان كانت نشطة قبل أن يدخل إعلان عام ٢٠٠٩ المتعلق بالمؤسسات الخيرية والجمعيات حيز التنفيذ.

٧٠- وتقع على عاتق الدول مسؤولية التصدي لغسل الأموال والإرهاب، إلا أنه لا ينبغي أبداً التدرع بذلك لتقويض مصداقية الجمعية المعنية أو عرقلة عملها المشروع دون مبرر. وضماناً لعدم استغلال الجمعيات من جانب منظمات إرهابية، ينبغي للدول أن تستعين بآليات بديلة لتقليل المخاطر مثل القوانين المصرفية والقوانين الجنائية التي تحظر أعمال الإرهاب. وفي هذا السياق، تضطلع كل وكالات الأمم المتحدة ولا سيما الوكالات المركزة على أعمال مكافحة الإرهاب بدور رئيسي وتقع على عاتقها المسؤولية الأخلاقية عن ضمان عدم تضرر حقوق الإنسان عامة وحرية تكوين الجمعيات خاصة من أنظمة مكافحة الإرهاب وغسل الأموال. وينبغي أن تعزز جميع التدابير المعتمدة في هذا السياق الشفافية، وتزيد الثقة بالقطاع على نطاق مجتمع المانحين وفي صفوف عامة الجمهور حتى تحصل الجهات المستفيدة المشروعة المستهدفة على الأموال والخدمات الخيرية.

٧١- وفيما يتصل بالأحزاب السياسية، يرى المقرر الخاص أنه يمكن تطبيق قواعد مختلفة. وعلى أي حال، يجب أن تتسم القواعد المنظمة للحصول على التمويل والموارد المحلية بعدم التمييز وينبغي ألا تنفذ تنفيذاً تعسفياً، بهدف عدم تعرض استقلال الأحزاب السياسية وقدرتها على التنافس التزيه في الانتخابات للخطر. ويمكن تنظيم التبرعات الأجنبية أو الحد منها أو منعها لتفادي تأثير المصالح الأجنبية غير المشروع في الشؤون السياسية المحلية.

٧٢- ويشير المقرر الخاص إلى ضرورة عدم لجوء الدول إلى ممارسة الضغط الضريبي لثني الجمعيات عن تحصيل الأموال ولا سيما من الخارج. ومن البوادر الإيجابية منح إعفاءات ضريبية وغيرها من الإعفاءات والامتيازات للجمعيات في عدة دول (مثل بلغاريا وليتوانيا).

## ٥- الحق في المشاركة في تسيير الشؤون العامة

٧٣- تنص المادة ٧١ من ميثاق الأمم المتحدة على ما يلي: "للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يجري الترتيبات المناسبة للتشاور مع الهيئات غير الحكومية التي تعنى بالمسائل الداخلة في اختصاصه". كما ينص التعليق العام رقم ٢٥ (١٩٩٦) بشأن الحق في المشاركة في



الشؤون العامة وحقوق التصويت والحق في فرص متكافئة لتقلد الوظائف في الخدمة العامة على الآتي: "يعتبر الحق في حرية تكوين الجمعيات، بما في ذلك الحق في تشكيل منظمات وجمعيات تعنى بالشؤون السياسية والعامة والالتحاق بها، إضافة أساسية للحقوق المحمية بموجب المادة ٢٥" (الفقرة ٢٦). وفي ليتوانيا، تنص المادة ٤ من القانون المتعلق بإجراء صياغة القوانين على تمتع جميع الأشخاص الاعتباريين والطبيعيين بالحق في تقديم اقتراحات بشأن صياغة نص قانوني. ويجب حماية الأفراد المشاركين في جمعية ما والجمعية نفسها على السواء بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان وتمكين هؤلاء الأفراد وتلك الجمعية من المشاركة في عملية صنع قرارات الدولة. وهذا أمر يكتسي أهمية حاسمة بصفة خاصة بالنسبة إلى النقابات لأن الحق في المفاوضة الجماعية هو حق أساسي مجسد في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٩٨ (١٩٤٩) بشأن حق التنظيم والمفاوضة الجماعية. وفي هذا الصدد، يسلم المقرر الخاص بأن أفضل الممارسات هي الممارسات التي تسمح بالحوار الاجتماعي الحقيقي القائم على التفاوض المحدي.

٧٤- وعلاوة على ذلك، إذا اعتزمت السلطات الحكومية تنظيم الإطار الحاكم للجمعيات، فينبغي أن تشارك الجهات التي يستهدفها القانون مشاركة رئيسية في عملية الصياغة. وفي صربيا، تولى فريق عامل مؤلف من ممثلين لوزارة حقوق الإنسان وحقوق الأقليات وممثلين للجمعيات إعداد قانون الجمعيات. ومن جانب آخر، شاركت جمعية المعوقين في صياغة مشروع قانون المعوقين لعام ٢٠١١ في نيوزيلندا، حسبما تفيد به التقارير.

## ٦- إنهاء الجمعيات ووقف عملها وحلها

٧٥- ينطبق الحق في حرية تكوين الجمعيات طوال فترة وجود الجمعية<sup>(٤٣)</sup>. ويعتبر وقف عمل جمعية وحلها غير الطوعي النوعين الأشد صرامة من القيود المفروضة على حرية تكوين الجمعيات. وعليه، لا ينبغي السماح بذلك إلا إذا كان هناك خطر جلي ومحدد يؤدي إلى انتهاك حسيم للقانون الوطني، مع الامتثال للقانون الدولي لحقوق الإنسان. وينبغي أن يتناسب هذا الإجراء تماماً مع الهدف المشروع المنشود ولا ينبغي استخدامه إلا عندما تكون التدابير الأكثر مرونة غير كافية.

٧٦- ووفقاً للاجتهاد القضائي في منظمة العمل الدولية، إن قرارات حل منظمات العمل "لا ينبغي أن تتخذ إلا في حالات في غاية الجسام، ولا ينبغي تنفيذ إجراءات الحل المذكورة إلا بموجب قرار قضائي بحيث تكون حقوق الدفاع مكفولة تماماً"<sup>(٤٤)</sup>. ومن أفضل

(٤٣) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قضية حزب تركيا الشيوعي الموحد وآخرون ضد تركيا، الشكوى رقم 19392/92، الفقرة ٣٣.

(٤٤) ملخص القرارات والمبادئ، الفقرة ٦٩٩.

الممارسات في اعتبار المقرر الخاص التشريعات التي تنص على أن تتخذ محاكم مستقلة وغير متحيزة مثل هذه التدابير الصارمة. وفي جمهورية تنزانيا المتحدة، تسنى قلب الوضع عبر المحكمة الدستورية في قضية جمعية عاملة في مجال المساواة بين الجنسين ألغت السلطات تسجيلها.

## دال- الحق في الانتصاف الفعال والمحاسبة على انتهاك حقوق الإنسان والاعتداء عليها

٧٧- من واجب الدول أن تضع آليات ميسرة وفعالة لتقديم الشكاوى قادرة على إجراء تحقيق مستقل وفوري وشامل في الادعاءات المتعلقة بانتهاك حقوق الإنسان أو التعدي عليها بهدف محاسبة مرتكبيه. وهذا أمر لا يستلزم ضمان وضع حد للانتهاك فحسب، بل يستوجب أيضاً عدم تكراره في المستقبل. ويجب إيلاء عناية خاصة لأفراد المجموعات المعرضة للخطر المحددة في الفقرة ١٣.

٧٨- ويدرج المقرر الخاص في عداد أفضل الممارسات التشريعات التي تنص على فرض عقوبات جنائية وتأديبية على الأشخاص الذين يتدخلون في التجمعات العامة أو يشتتونها بوسائل عنيفة بالإفراط في استخدام القوة (في إسبانيا وإستونيا والبرتغال وبلغاريا وبوركينا فاسو وجمهورية مولدوفا وصربيا وقيرغيزستان وكوبا وكوت ديفوار وكولومبيا واليابان مثلاً). وعلى الأخص ووفقاً للقانون في كولومبيا، يعتبر الاستخدام المفرط أو التعسفي للقوة ضد المتظاهرين المسالمين حالة خرق جسيمة بموجب النظام التأديبي للشرطة الوطنية. وعلى نحو مماثل في البرتغال، ينص مرسوم بقانون على فرض عقوبات على السلطات التي تعرقل ممارسة الحق في حرية التجمع السلمي، وتحدد المادة ٣٨٢ من قانون العقوبات ما ينطبق من عقوبات على التعسف في استخدام السلطة.

٧٩- وفي هذا الصدد، يشدد المقرر الخاص على أهمية أن يضع ضباط الشرطة أرقام هويتهم بوضوح على لباسهم الرسمي. وحسبما لاحظت المفوضية الهنغارية للحقوق الأساسية، استحال التعرف على العديد من ضباط الشرطة خلال احتجاج قمعاً عنيفاً في البلد بسبب عدم تزودهم بمثل تلك الأرقام.

٨٠- ويمكن أيضاً أن تضطلع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، الممتثلة للمبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها (مبادئ باريس)، بدور في تلقي الادعاءات المتصلة بانتهاك حقوق الإنسان والاعتداء عليها والتحقيق في هذه الادعاءات (في البرتغال وماليزيا مثلاً). وينبغي للسلطات أن تحترم عمل هذه المؤسسات وتيسره.

٨١- وحيثما يقيد الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات دون مبرر، ينبغي أن يتمتع الضحايا بالحق في الانتصاف والحق في الحصول على تعويض عادل

وكاف. ويتحتم مجدداً إيلاء العناية الواجبة للضحايا المنتمين إلى المجموعات الأشد تعرضاً للخطر في إطار هذه الإجراءات.

#### رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

٨٢- يعلق المقرر الخاص مجدداً أهمية قصوى على الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات اللذين يمثلان حجر أساس أي نظام ديمقراطي.

٨٣- واستناداً إلى أفضل الممارسات المحددة في الفقرات السابقة التي ينبغي اعتبارها معايير دنيا، يتوقع المقرر الخاص أن توجه التوصيات الواردة أدناه الدول في تيسير وحماية الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات في القانون وفي الواقع.

#### ألف - توصيات عامة

٨٤- يطلب المقرر الخاص إلى الدول ما يلي:

(أ) أن تعترف بالدور الحاسم للحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات في ظهور نظم ديمقراطية فعالة ووجودها لأهمها قناة تسمح بالحوار والتعددية والتسامح والانفتاح وتضمن احترام الآراء أو المعتقدات المخالفة أو الممثلة لأقلية من الناس؛

(ب) أن تكفل التمتع بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات لكل شخص ولأي كيانات مسجلة أو غير مسجلة بما يشمل المرأة والشباب والشعوب الأصلية والمعوقين والأشخاص المنتمين إلى مجموعات الأقليات أو المجموعات المعرضة للخطر ومن ضمنها ضحايا التمييز على أساس الميل الجنسي أو الهوية الجنسية وغير المواطنين والناشطين المدافعين عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛

(ج) أن تضمن عدم تجريم أي شخص بسبب ممارسة الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات أو تعرضه للتهديدات أو لأعمال العنف أو المضايقة أو الاضطهاد أو التخويف أو الأعمال الانتقامية؛

(د) أن تحدد بدقة وصرامة جريمة الإرهاب تمشياً مع القانون الدولي؛

(هـ) أن تضمن أن ينص القانون على أي قيود تفرض على الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، وأن تكون هذه القيود ضرورية في المجتمعات الديمقراطية وتتناسب مع الهدف المنشود وألا تسيء إلى مبادئ التعددية والتسامح والانفتاح. وينبغي أن تخضع أي قيود لمراجعة قضائية مستقلة وغير متحيزة وفورية؛

(و) أن تكفل التقييد التام بالحق في الحياة والحق في عدم التعرض للتعذيب ولغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛

(ز) أن تمنح الأفراد الذين يمارسون حقهم في حرية التجمع السلمي وحقهم في حرية تكوين الجمعيات الحماية عبر الحق في حرية التعبير؛

(ح) أن تضمن توفير التدريب الكافي للموظفين الإداريين والموظفين المعيّنين بإنفاذ القانون فيما يتعلق باحترام الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات؛

(ط) أن تكفل محاسبة السلطات المعنية بإنفاذ القانون التي تنتهك الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات محاسبة شخصية وكاملة على هذا الانتهاك عبر هيئة مستقلة وديمقراطية للرقابة ومن خلال المحاكم القانونية؛

(ي) أن تضمن لضحايا انتهاك الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات والاعتداء عليهما تمتعهم بالحق في الانتصاف الفعال وحوصلهم على جبر للأضرار؛

(ك) أن تعترف بإمكانية ممارسة الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات عبر الوسائل التكنولوجية الجديدة بما فيها شبكة الإنترنت.

٨٥- وينبغي أن تضطلع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان الممتثلة لمبادئ باريس بدور في النهوض بإعمال الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات ورصده وتلقي الادعاءات المتصلة بانتهاك حقوق الإنسان والاعتداء عليها والتحقيق في هذه الادعاءات.

٨٦- وينبغي أن تواصل مؤسسات الأمم المتحدة وهيئاتها وآلياتها تعزيز الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات وحمايتهما. وعلى الخصوص، ينبغي أن تنظر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في إعداد تعليقات عامة بشأن المادتين ٢١ و ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وينبغي إيلاء عناية أكبر لحالات انتهاك كلا الحقين والاعتداء عليهما في إطار الاستعراض الدوري الشامل.

٨٧- وينبغي أن يبحث المجتمع الدولي بمجدية مسألة اعتماد مبادئ توجيهية بشأن الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات بالتشاور مع جميع أصحاب المصلحة المعيّنين.

## باء- توصيات محددة

## ١- حرية التجمع السلمي

- ٨٨- ينبغي أن يرسى القانون بوضوح وصراحة الافتراض المؤيد لتنظيم التجمعات السلمية.
- ٨٩- وينبغي للدول أن تيسر وتحمي التجمعات السلمية بطرق من بينها التفاوض والوساطة. وحيثما أمكن الأمر، لا ينبغي للسلطات المعنية بإنفاذ القانون أن تلجأ إلى القوة خلال التجمعات السلمية وينبغي لها أن تضمن "عدم تعرض أي فرد للاستخدام المفرط أو العشوائي للقوة، متى اقتضت الضرورة القصوى اللجوء إلى القوة" (قرار المجلس ٣٥/١٩، الفقرة ٦).
- ٩٠- ولا ينبغي أن تكون ممارسة الحق في حرية التجمع السلمي مرهونة بتصريح مسبق من السلطات بل ياشعار مسبق كأقصى إجراء ولا ينبغي أن يكون هذا الإجراء شاقاً. وفي حال عدم التصريح بتنظيم تجمع أو في حال تقييده، ينبغي تقديم تفسير مكتوب ومفصل وآني يمكن الطعن فيه أمام محكمة مستقلة وغير متحيزة.
- ٩١- وينبغي الاعتراف بالتجمعات العفوية في القانون وإعفاؤها من إجراء الإشعار المسبق.
- ٩٢- وينبغي السماح بتنظيم تجمعات متزامنة وحماية هذه التجمعات وتيسيرها كلما أمكن الأمر.
- ٩٣- ولا ينبغي تحميل منظمي التجمعات والمشاركين فيها المسؤولية عن العنف الناجم عن سلوك أشخاص آخرين.
- ٩٤- وينبغي للدول أيضاً أن تضمن حماية الأشخاص المعنيين برصد حالات الانتهاك والاعتداء في سياق التجمعات السلمية والتبليغ عنها.

## ٢- حرية تكوين الجمعيات

- ٩٥- ينبغي إنفاذ نظام الإشعار لإنشاء الجمعيات. وينبغي إنشاء الجمعيات عقب إجراءات بسيطة وميسرة وغير تمييزية وغير شاقّة، ومجانية. وينبغي أن تقدم هيئات التسجيل تفسيراً مفصلاً وآنيّاً مكتوباً عند رفض تسجيل جمعية ما، وأن تتمكن الجمعيات من الاعتراض على أي حالة رفض أمام محكمة مستقلة وغير متحيزة.
- ٩٦- وينبغي السماح لأي جمعيات ومن ضمنها الجمعيات غير المسجلة بالعمل بحرية ولأعضائها بالعمل في سياق موات وآمن.
- ٩٧- وينبغي أن تتمتع الجمعيات بحرية تحديد نظامها الأساسي وهيكل تنظيمها وأنشطتها واتخاذ القرارات دون تدخل الدولة.

- ٩٨- وينبغي أن تتمتع الجمعيات بالحق في الخصوصية.
- ٩٩- وينبغي أن تتمكن الجمعيات من الحصول على الأموال والموارد المحلية والأجنبية دون تصريح مسبق.
- ١٠٠- وينبغي التصديق على وقف عمل الجمعيات أو حلها غير الطوعي عبر محكمة مستقلة وغير متحيزة في حال ظهور خطر جلي ومحدد يؤدي إلى انتهاك جسيم للقوانين المحلية، مع الامتثال للقانون الدولي لحقوق الإنسان.