

Distr.: General
4 August 2015
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة السبعون

البند ٧٣ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

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

الحق في حرية التجمُّع السلمي وفي تكوين الجمعيات

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تقرير المقرر الخاص المعني
بالحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات، ماينا كيبي، المقدم عملاً بقرار مجلس
حقوق الإنسان ٥/٢٤.



الرجاء إعادة استعمال الورق

* A/70/150

270815 250815 15-12556 (A)



تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمُّع السلمي وفي تكوين الجمعيات

موجز

هذا التقرير عبارة عن دراسة مقارنة للبيئات المواتية للجمعيات والمؤسسات التجارية. ويؤكد المقرر الخاص أن المؤسسات التجارية تعمل عامة في بيئات أفضل، وذلك مرده إلى حد بعيد إلى أن الدول، والمنظمات المتعددة الأطراف، وسائر الأطراف الفاعلة الرئيسية تبذل جهودا عظيمة لتهيئة تلك البيئات، على حين أن تلك الأطراف الفاعلة تبذل جهدا قليلا نسبيا لتحسين البيئة التي تعمل فيها الجمعيات. ويختتم المقرر الخاص تقريره بقوله إن الدول والأطراف الفاعلة الأخرى تقوم، في معظم الحالات، بتعزيز وحماية الحق في حرية التجمُّع السلمي وفي تكوين الجمعيات، على نحو أفضل، إذا هي ارتفعت معاملتها للجمعيات إلى نفس مستوى معاملتها للمؤسسات التجارية.

المحتويات

الصفحة

٤	.....	أولا - مقدمة
٥	.....	ثانيا - الإطار المفاهيمي والقانوني
٥	.....	ألف - النطاق والمقصد
٧	.....	باء - العدل بين القطاعات: "العدل" وليس "التماثل"
٨	.....	جيم - المنهجية
٩	.....	ثالثا - إجراءات الدخول وعمليات الحل
٩	.....	ألف - التسجيل
١٣	.....	باء - إلغاء التسجيل والحلّ
١٤	.....	رابعا - حرية القيام بأنشطة
١٥	.....	ألف - تدخّل الحكومة والقيود على نطاق العمل
١٧	.....	باء - النشاط السياسي والتبرعات
١٨	.....	جيم - متطلبات مراجعة الحسابات والتقارير
٢٠	.....	دال - آليات الإشراف والمراقبة الأخرى
٢٣	.....	خامسا - حرية طلب الموارد وتلقيها واستخدامها
٢٣	.....	ألف - القيود على القدرة على طلب الموارد وتلقيها واستخدامها
٢٦	.....	باء - تدابير مكافحة الإرهاب ومكافحة غسل الأموال
٢٧	.....	جيم - تيسير قدرة كل قطاع على طلب الموارد وتلقيها واستخدامها
٢٩	.....	سادسا - النفوذ مع السلطة
٣٣	.....	سابعا - إدارة تجمّعات سلمية
٣٥	.....	ثامنا - الاستنتاجات والتوصيات

أولا - مقدمة

- ١ - هذا التقرير هو التقرير الثالث الذي يقدمه المقرر الخاص إلى الجمعية العامة، عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٥/٢٤.
- ٢ - وفي هذا التقرير، يقارن المقرر الخاص بين البيئات المواتية التي تهيئها الدول والمنظمات المتعددة الأطراف وسائر الأطراف الفاعلة للمؤسسات التجارية والجمعيات، ويُبرز الحالات التي تُعامل فيها دون مساواة. وعلى الرغم من أن المؤسسات التجارية والجمعيات هي هيئات متميزة تتبع أهدافاً مختلفة، توجد فيما بينها أوجه تماثل، أبرزها أنهما كلاهما أطراف فاعلة من غير الدول وأتتا أدوات لتوحيد الناس من أجل السعي إلى هدف معين، سواء كان هذا الهدف اقتصادياً أو سياسياً أو اجتماعياً أو ثقافياً أو غير ذلك.
- ٣ - وعلى الرغم من أوجه التماثل تلك، وجد المقرر الخاص أن الدول وغيرها غالباً ما تفرض تنظيمًا ثقيلًا على الجمعيات، سواء من حيث الأمور القانونية أو من حيث الممارسة العملية، مع تلقي المؤسسات التجارية معاملة أفضل. والنتيجة النهائية هي أن البيئة المواتية للمؤسسات التجارية التي تعرّف بشكل عام بأنها ما تفعله أو لا تفعله الدول وسائر الأطراف الفاعلة لتشجيع قطاع معين من غير الدول - هي عادة أفضل من نظيرتها الخاصة بالجمعيات.
- ٤ - ويتناول المقرر الخاص تلك الاختلافات واضعاً في اعتباره أن الدول ليس عليها التزام، بموجب القانون الدولي، بحماية الحق في حرية التجمّع السلمي وفي تكوين الجمعيات، فحسب، بل عليها أيضاً التزام بتعزيز هذين الحقين. وهو يرى أن هذا الالتزام يشمل واجب تهيئة أفضل بيئة ممكنة لوجود وعمل الجمعيات. وينتهي إلى أن الدول يمكنها في حالات عديدة الوفاء بهذا الالتزام بمعاملة الجمعيات والمؤسسات التجارية بمزيد من المساواة.
- ٥ - ولدى إعداد التقرير، أفاد المقرر الخاص كثيراً من مشاركته في اجتماعين للخبراء بشأن هاتين المسألتين، عُقد أولهما في بانكوك في يومي ١٧ و ١٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، وعقد ثانيهما في ستوكهولم يومي ١٣ و ١٤ أيار/مايو ٢٠١٥. ويتوجه بالشكر إلى من قاموا بتنظيم الاجتماعين وإلى من تبادلوا خبراتهم في الاجتماعين، ومن خلال سبل أخرى، بما فيها الاستجابة لاستبيانته^(١).

(١) استجاب للاستبيان ثلاث عشرة دولة و ١٢ جمعية. وتتوافر الإجابات باللغات التي قُدمت بها، على الرابط: www.ohchr.org/EN/Issues/Assembly/Association/Pages/AnnualReports.aspx

- ٦ - كما أفاد المقرر الخاص إفادة هائلة من العمل الذي قام به دون مقابل مركز حقوق الإنسان التابع لرابطة المحامين الأمريكية، الذي قام بتنسيق وإدارة بحوث أساسية قامت بها مكاتب للمحاماة ومحامون بشأن معاملة المؤسسات التجارية والجمعيات في عدد من الدول الأعضاء.
- ٧ - كما أخذ المقرر الخاص في الحسبان عناصر ذات صلة من المواد المتوافرة داخل منظومة الأمم المتحدة^(٢).

ثانياً - الإطار المفاهيمي والقانوني

ألف - النطاق والمقصد

- ٨ - للوهلة الأولى، قد يبدو أن المؤسسة التجارية والجمعية كيانان كل منهما غريب عن الآخر تصعب المقارنة بينهما. فكلاهما طرف فاعل من غير الدول، ولكنهما في ذهن الجمهور وراسمي السياسات كيانان يبدو أنهما يسمحان بقواعد ومعاملة مختلفة. وأساس تلك المعاملة حاصله نقطة فاصلة مفادها: أحدهما موجود لتحقيق ربح؛ والآخر هيئة غير ربحية^(٣).
- ٩ - ولكن بغض النظر عن الدوافع المختلفة لهذين القطاعين، فكلاهما يتقاسمان طائفة عريضة من أوجه التماثل. فكلاهما أداتان لتجمّع العديد من الأشخاص وأصحاب الأعمال ومقدمي السلع والخدمات، ويجتذبان الاستثمارات، ويمكن أن يكونا منبئين لتعبئة الناس والتأثير في السياسات العامة. وكلاهما ذو أهمية بالغة للتنمية الاقتصادية والسياسية؛ وكلاهما لديه إمكانيات لزيادة حماية حقوق الإنسان وتعزيزها.
- ١٠ - غير أن المقرر الخاص لاحظ أن العديد من الحكومات تبذل جهوداً أكبر لمعاونة قطاع المؤسسات التجارية على النمو والنجاح. وإن المقارنة بين الكيفية التي تعامل بها

(٢) كانت بعض الحالات القطرية المذكورة في التقرير موضوعاً لمراسلات أرسلت إلى حكومات، فضلاً عن نشرات صحفية وتقارير أصدرها مكلفون بولايات في إطار الإجراءات الخاصة ومسؤولون رفيعو المستوى بالأمم المتحدة.

(٣) لأغراض هذا التقرير، يعتمد المقرر الخاص تعريف "الجمعيات" الوارد في المبادئ التوجيهية بشأن حرية تكوين الجمعيات الذي اعتمده لجنة البندقية ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤ وهو: "هيئة منظمة ومستقلة لا تستهدف الربح قائمة على تجمّع طوعي لأشخاص لهم مصلحة مشتركة أو نشاط أو مقصد مشترك. ولا يتعين أن تكون للجمعية شخصية اعتبارية، ولا تحتاج إلى شكل أو هيكل مؤسسي" (CDL-AD(2014)046) الفقرة ٧، متاح على الرابط:

[www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)046-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)046-e)

الحكومات الجمعيات يُبرز بصورة أكبر الخطوة التي تتمتع بها المؤسسات التجارية؛ فالعراقيل التي تعترض سبيل تسجيل الجمعيات التي لا تستهدف الربح غالبا ما تكون أكثر مشقة، كما أن قدرتها على الحصول على موارد كثيرا ما تكون محدودة، ثم إن عملياتها قد تخضع لرصد أوثق من جانب السلطات. والسؤال المهم هو ما السبب، وللجواب عن هذا السؤال آثار مهمة فيما يتعلق بإعمال الحق في حرية التجمُّع السلمي وفي تكوين الجمعيات.

١١ - ويتناول المقرر الخاص هذا الموضوع واضعا في اعتباره التنوع الذي لا يكاد يمكن حصره سواء بين المؤسسات التجارية أو الجمعيات. فالكيانات التجارية تتراوح بين كيانات صاحب كل منها شخص واحد وبين شركات ضخمة متعددة الأطراف تفوق ميزانيتها ميزانيات بعض الدول. أما الجمعيات، فيمكن أن تتراوح بين منظمات غير حكومية دولية كبيرة وبين جماعات شعبية محلية غير مسجلة وبين نوادٍ لكرة القدم بالجوار. والكيانات التجارية نفسها قد تكون جمعيات لا تستهدف الربح، ومنظمات المجتمع المدني نفسها قد تقوم بتشغيل مشاريع تجارية. وتتخذ الدول غالبا نُهجًا متنوعة في تنظيم الكيانات الاعتبارية من غير الدول، تبعا لاعتبارات من قبيل حجمها ومقصدتها ونطاقها الجغرافي.

١٢ - ومن المهم أيضا ملاحظة أن الباعث على المعاملة التفاضلية يمكن، في بعض الظروف، أن يكون متعلقا بالأنشطة التي يقوم بها الكيان المعني أكثر مما يكون متعلقا بمركزه كهيئة مستهدفة للربح أو غير مستهدفة له. فالشركات الإعلامية المستهدفة للربح، على سبيل المثال، غالبا ما تكون هدفا^(٤) لتنظيم صارم بوجه خاص. ومن جانب آخر، فإن منظمة إنسانية دولية كبيرة غير مستهدفة للربح قد تلقى معاملة أكثر تفضيلا من منظمة غير حكومية محلية معنية بحقوق الإنسان. وغالبا ما يتكشَّف أن القيود المفروضة على كيان ما لها علاقة بما إذا كان ذلك الكيان يمثل تهديدا أو منفعة للسلطة، وإن كان المقرر الخاص قد وجد أن الجمعيات، بوجه عام، يُرجَّح أن تواجه قيودا نظامية أكثر مما تواجهه المؤسسات التجارية في معظم الدول.

١٣ - ولا يقدِّم هذا التقرير مقارنة شاملة لكل مسألة تواجه جميع أنواع الكيانات في كل قطاع. بل يُبرز التقرير أمثلة توضيحية لمعاملة المؤسسات التجارية معاملة أفضل من معاملة الجمعيات من دون أن يكون هناك سبب موضوعي لتلك المعاملة. ويعتقد المقرر الخاص أن هذه الأمثلة تبين أن الدول يمكن بالفعل أن تتيح لقطاع معين أن ينمو إن هي رغبت في ذلك؛ والمسألة ببساطة هي مسألة أولويات.

(٤) www.doingbusiness.ru/?option=com_k2&view=item&id=202:restriction-on-foreign-investors-activities&Itemid=404

١٤ - ووفقا لولاية المقرر الخاص في هذا التقرير، فإنه يركز في المقام الأول على الحالات التي تكون فيها البيئات المواتية أفضل للمؤسسات التجارية منها للجمعيات، التي يشار إليها أيضا في هذا التقرير باسم "المجتمع المدني". وهدفه هو أن يبين أن بإمكان الدولة تهيئة بيئة مواتية للمجتمع المدني على نحو ما تفعل للمؤسسات التجارية.

باء - العدل بين القطاعات: "العدل" وليس "التماثل"

١٥ - اختيرت المؤسسات التجارية موضوعا للمقارنة في هذا التقرير بسبب أوجه تماثلها مع الجمعيات بوصفها أطرافا فاعلة من غير الدول، وبسبب تبوّؤها كثيرا مكانة ممتازة. ونحن نعيش في عهد غالبا ما يدور فيه الخطاب السياسي حول الاقتصاد، والوظائف، والنمو. والمؤسسات التجارية، وبخاصة الشركات الكبيرة، تمارس سلطة هائلة على الاقتصاد^(٥)، ومن ثم فإنها تتمتع بنفوذ كبير لدى الزعماء السياسيين. ثم إن المؤسسات التجارية الكبيرة، على نحو خاص، تكون عادة ذات ثروة أكبر، مما يتيح لها تسخير سلطة الدولة، سواء بسبل قانونية، مثلا، أو بكسب التأييد أو بالتبرعات التي تمنحها للأحزاب السياسية أو عن طريق الفساد.

١٦ - ويعتقد المقرر الخاص أن من المفيد تسليط الضوء على الوضع المتميز الذي تتمتع به المؤسسات التجارية فيما يتعلق بالكيفية التي تعامل بها الجمعيات. وأحد الأسباب لذلك، هو تقديم نقطة مرجعية لما هو عملي قانونيا وتقنيا في ولاية معينة. فإذا كان يمكن لمؤسسة تجارية أن تسجل نفسها بوصفها كيانا اعتباريا في غضون بضع ساعات من دون تدخل كبير من جانب الحكومة، كما في رواندا^(٦)، مثلا، فلماذا تكون الإجراءات مختلفة اختلافا كبيرا عندما يتعلق الأمر بالجمعيات؟ والحق أن اتباع نهج مماثل إزاء الجمعيات من شأنه أن يثمر مكاسب اقتصادية واجتماعية وسياسية كبيرة^(٧).

١٧ - ويؤكد المقرر الخاص أنه لا يدعو بالضرورة إلى معاملة "مماثلة" لجميع المؤسسات التجارية والجمعيات، إذ قد تكون هنالك أسس مشروعة لاختلاف المعاملة في حالات معينة.

(٥) لا يمكن إغفال التأثير الاقتصادي للمجتمع المدني العالمي، الذي قُدِّر بنحو ١,١ تريليون دولار في عام ١٩٩٩. انظر <http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/08/Global-Civil-Society-I.pdf>.
غير أن هذا المبلغ لا يمثل سوى ٢,٤ في المائة من مجمل الاقتصاد العالمي. انظر: J. Bradford DeLong, "Estimating world GDP, One Million B.C.-Present".

(٦) A/HRC/26/29/Add.2، الفقرة ٥٧.

(٧) المرجع نفسه، الفقرة ٥٨.

إنما هو يدعو إلى "العدل بين القطاعات" وهو موضوع أشار هو إليه في تقاريره السابقة^(٨). فالعدل بين القطاعات يعني اتخاذ نهج منصف وشفاف ونزيه يقوم فيه تنظيم كل قطاع على أساس القانون والمعايير والقواعد المحلية والدولية. كما يعني الأخذ بأنظمة منصوص عليها بوضوح في القانون، مع إعطاء حد أدنى من السلطة التقديرية للمسؤولين الحكوميين.

١٨ - وقد وجد المقرر الخاص أن وجود قطاع للمجتمع المدني قوي وصریح وانتقادي، يضمن بلا استثناء تقريبا، امتلاك الدولة أيضا لبيئة جيدة للمؤسسات التجارية (ولا يصدق العكس: فالبيئة الجيدة للمؤسسات التجارية لا تضمن وجود بيئة جيدة للمجتمع المدني). فسيادة القانون أقوى، والشفافية أكبر، والأسواق أقل شوبًا بالفساد. والحق أن وجود مجتمع مدني انتقادي يمكن اعتباره مقياسا لثقة الدولة واستقرارها - وهما عاملان مهمان للمؤسسات التجارية التي تبحث عن استثمار أموالها^(٩).

١٩ - هذا، مع العلم بأن تعزيز البيئة المواتية للمجتمع المدني لا ينبغي على ذلك النظر إليه باعتباره انتقادا للمؤسسات التجارية، بل إن المقرر الخاص يعتقد أن الأمر يتعلق برفع شأن المجتمع المدني. فمصالح كل قطاع وآراؤه قد تختلف في نواح عديدة، ولكن هذا أمر متوقع في أي مجتمعات تعددية وديمقراطية. والمهم هو كيفية تعامل المجتمعات مع تلك المنظورات المتنازعة، وإفساح المجال لها على طاولة الخطاب العام. وعلى الدول التزام باتخاذ تدابير إيجابية لتعزيز الحق في حرية التجمّع السلمي وفي تكوين الجمعيات. وهي من شأنها تعزيز هذين الحقيقتين على نحو أفضل إن هي رفعت معاملتها للجمعيات لمستويات مماثلة لمعاملتها للمؤسسات التجارية.

جيم - المنهجية

٢٠ - في هذا التقرير، يقوم المقرر الخاص ببحث موضوع القانون والممارسة في عدد من الدول الأعضاء، في خمسة مجالات ضرورية لتهيئة بيئة مواتية للمؤسسات التجارية والجمعيات على السواء:

(أ) إجراء الدخول وعمليات الحل؛

(ب) تنظيم العمليات؛

(٨) انظر A/HRC/23/39، الفقرة ٢٤؛ A/HRC/26/29/Add.2، الفقرات ٥٦-٥٩.

(٩) www.livemint.com/Opinion/3m6EyCcehT7ksaeYq47IO/Whats-good-for-companies-is-good-for-NGOs-

.too.html and *American Business in China*, American Chamber of Commerce, 2011

(ج) الحصول على الموارد؛

(د) التأثير السياسي والحصول على السلطة؛

(هـ) إدارة التجمعات السلمية.

٢١ - التحليل الذي يقدمه المقرر الخاص يقوم على أساس أن على الدول التزاما بموجب القانون الدولي باتخاذ تدابير لحماية وتعزيز الحق في حرية التجمُّع السلمي وفي تكوين الجمعيات. وأن تكون القيود التي تفرض على هذين الحقَّين باعثها الوحيد هو الشواغل المحدودة التي ينص عليها القانون والتي هي ضرورية في مجتمع ديمقراطي لصالح الأمن الوطني أو السلامة العامة، أو النظام العام، أو حماية الصحة العمومية، أو القيم الأخلاقية، أو حماية حقوق الآخرين وحرّياتهم^(١٠). وكما أعلنت لجنة حقوق الإنسان، فإنه حيثما تُفرض تلك القيود، يتعين على الدول بيان ضرورتها، وألا تتخذ من التدابير سوى ما يكون متناسبا مع السعي إلى تحقيق أهداف مشروعة ضمنا لحماية هذين الحقَّين حماية مستمرة وفعالة^(١١).

ثالثا - إجراءات الدخول وعمليات الحل

٢٢ - إن عدم المساواة في المعاملة بين المؤسسات التجارية والجمعيات يبدأ غالبا بتنظيم قدرة الكيانات على الوجود. وفي العديد من البلدان، فإن الاختلافات بين تسجيل المؤسسات التجارية والجمعيات يمكن أن تكون واسعة، وغالبا ما يكون التسجيل أكثر مشقة للجمعيات. كما أن هذه الاختلافات غالبا ما تنعكس في إجراءات إلغاء التسجيل، التي تعطي للدول سلطات لحل الجمعيات أوسع بكثير مما لحلّ المؤسسات التجارية. ولا يرى المقرر الخاص سببا مقنعا لهذه التفرقة.

ألف - التسجيل

٢٣ - بداية، يؤكد المقرر الخاص أن الحق في حرية تكوين الجمعيات يحمي بالتساوي الجمعيات غير المسجلة، وهو ما يعني أنه لا ينبغي أبدا أن يُطلب من الجمعيات التسجيل^(١٢). والسماح بالجمعيات غير المسجلة أمر أساسي لقيام بيئة مواتية للمجتمع المدني. فالجمعية ببساطة مجموعة من الأشخاص متفقة في التفكير تجتمع لمتابعة مصلحة مشتركة. وليس للدولة

(١٠) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادتان ٢١ و ٢٢ (٢). انظر أيضا الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة ٢٩ (٢).

(١١) لجنة حقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٣١، الفقرة ٦.

(١٢) A/HRC/20/27، الفقرة ٥٦.

الديمقراطية أي اهتمام أصيل بتنظيم هذا النوع من النشاط الخاص في حد ذاته. وحيث أنه لا يمكن افتراض أن تكون الجمعيات أبعد عن كونها قانونية من المؤسسات التجارية^(١٣)، فإنه ينبغي للدول استخدام القانون المدني العادي أو الجنائي للتعامل مع الأنشطة غير القانونية للجمعيات بموجب القانون الدولي، مثلما تفعل فيما يتعلق بالأنشطة غير القانونية للمؤسسات التجارية.

٢٤ - وينبغي النظر إلى التسجيل باعتباره عملية طوعية تقوم بها الجمعيات مقابل منفعة، بحصولها، مثلاً، على مركز بوصفها كيانا اعتبارياً، واستحقاقها لإعفاءات ضريبية. وغالباً ما تكون المؤسسات التجارية في نفس الوضع، ويسمح العديد من الولايات القضائية بالملكية لواحد فقط وبالشراكة دون اشتراط دمجها في كيان اعتباري مستقل. والإدماج يحمل معه ببساطة فوائد إضافية، مثل السماح للكيان بالحصول على ائتمان، أو حوافر ضريبية، أو فتح حساب مصرفي.

٢٥ - والأفراد المشاركون في جمعيات غير مسجلة ينبغي أن تكون لهم حرية القيام بأي نشاط ولا ينبغي أن يخضعوا لعقوبات جنائية^(١٤). وفي هذا الصدد، يضرب المقرر الخاص أمثلة للممارسات الفضلى المتمثلة في القوانين المعمول بها في عدد من الدول، منها أستراليا^(١٥)، وفرنسا^(١٦)، وإندونيسيا^(١٧)، وناميبيا^(١٨)، والنرويج^(١٩)، وسويسرا^(٢٠)، التي تسمح بوضوح بوجود الجمعيات غير المسجلة.

٢٦ - ويعتبر المقرر الخاص أن من الممارسات الفضلى الأخذ بإجراءات للتسجيل بسيطة وغير محففة أو حتى مجانية وسريعة^(٢١). وينبغي للتسجيل أن يلي "إجراء إبلاغ"

(١٣) A/HRC/23/39، الفقرة ٢٣.

(١٤) A/HRC/20/27، الفقرة ٥٦.

(١٥) www.ato.gov.au/Non-profit/Getting-started-for-non-profit-organisations/Choosing-a-legal-structure/

(١٦) المادة ٢ من قانون الجمعيات لسنة ١٩٠١.

(١٧) قانون المنظمات المجتمعية، القانون رقم ١٧ لعام ٢٠١٣ (إندونيسيا).

(١٨) مركز المساعدة القانونية، ويندهوك، ٢٠٠٨، كيف تنشئ جماعة غير مستهدفة للربح، متاح على الرابط: www.lac.org.na/projects/grap/Pdf/non-profit.pdf

(١٩) www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Answers/States/Norway.pdf

(٢٠) القانون المدني السويسري، المادة ٦٠.

(٢١) A/HRC/20/27، الفقرة ٥٧، انظر أيضاً قرار مجلس حقوق الإنسان ٦/٢٢، الفقرة ٨.

(لا "إجراء إذن مسبق")، مما يسمح بحصول الجمعيات تلقائياً على صفة الشخصية الاعتبارية حال إبلاغها السلطات^(٢٢).

٢٧ - وينبغي أن تكون قوانين التسجيل غير تمييزية، ومناسبة لمصالح الدولة المشروعة، ولا تضع في يد السلطات سلطة تقديرية مفرطة. فالممارسات الفضلى تقتضي ألا تحكم الدولة على مقصد جمعية ما لدى تسجيلها لها، ما دامت تمثل للقانون الدولي.

٢٨ - ومن أسفٍ، أنه في العديد من الولايات القضائية، تضع السلطات اشتراطات غير معقولة لتسجيل الجمعيات وتمارس سلطة تقديرية على تسجيل الجمعية تفوق ما تمارسه منها على المؤسسات التجارية. ففي جزر كايمان، يجوز لكيان يتغى الربح التسجيل بتقديم مذكرة إلى السلطات بشأن التأسيس؛ ويتم التسجيل على الفور لدى إرسال المذكرة^(٢٣). أما تسجيل الجمعيات فيخضع لكامل ومطلق السلطة التقديرية لحاكم الجزيرة، دون حد زمني منصوص عليه لاتخاذ قراره بهذا الشأن^(٢٤). وفي نيكاراغوا، يتطلب منح المنظمات غير الهادفة للربح مركز الكيان الاعتباري، صدور قرار من الجمعية الوطنية^(٢٥)، على حين أن تأسيس كيان تجاري أمر سهل نسبياً، بلا سلطة تقديرية كبيرة من الدولة^(٢٦)، وفي بيلاروس، يُنظر في طلبات التسجيل التي تقدمها الجمعيات في غضون شهر قابل للتمديد شهراً آخر، على حين أن تسجيل المؤسسات التجارية يُنظر في طلبه كاملاً لحظة تقديمه^(٢٧).

٢٩ - وغالبا ما تكون إجراءات التسجيل أشد إرهاقاً وروتينية بالنسبة للجمعيات. ففي مصر يمكن إنشاء شركة مساهمة في حوالي ١٥ يوماً^(٢٨)، ويمكن أن يستغرق تسجيل جمعية ما يصل إلى ٦٠ يوماً، وتخضع هذه العملية لسلطة تقديرية حكومية فضفاضة^(٢٩).

(٢٢) A/HRC/20/27، الفقرتان ٥٨ و ٩٠.

(٢٣) قانون الشركات، البنود ٢٦ و ٢٧. ويتوافق قانون الشركات بوصفه الملحق رقم ٦ المنشور مع العدد الاستثنائي ٢٨ من الجريدة الرسمية الصادر في ١١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣.

(٢٤) قانون الشركات لعام ٢٠١٣، البند ٨٠.

(٢٥) القانون رقم ١٤٧: القانون العام المتعلق بالكيانات الاعتبارية غير الهادفة للربح، المواد ٦-٨؛ والقانون الأساسي رقم ٦٠٦ للسلطة التشريعية، المواد ١٥٢-١٥٥.

(٢٦) قانون نيكاراغوا التجاري الصادر في ٢٢ آذار/مارس ١٨٦٩؛ *Ley General de los Registros Públicos, Ley No. 698, aprobada el 27 de Agosto del 2009, La Gaceta No. 239 del 17 de Diciembre del 2009*.

(٢٧) الاستجابة لاستبيان المقرر الخاص من قبل مجلس التحول القانوني (Lawtrend)، ٢٠١٥.

(٢٨) البنك الدولي، تقرير "ممارسة الأعمال" عن مصر.

(٢٩) القانون المتعلق بالمنظمات غير الحكومية، رقم ٨٤ لعام ٢٠٠٢، المادة ٦.

٣٠ - وفي إكوادور، تواجه الجمعيات رسوماً للتسجيل وشروطاً تتعلق برأس المال لإنشائها (تفوق ما تواجهه المؤسسات التجارية بما يصل إلى خمسة أضعاف^(٣٠)). كما يشترط القانون أيضاً أن يراقب محامٍ مرخص طلبات التسجيل المقدمة من الجمعيات أو أن يقدمها هو بنفسه^(٣١). ولا يوجد شرط كهذا بالنسبة للكيانات التجارية. ففي السنغال، يستغرق تسجيل الكيانات التجارية ٤٨ ساعة على الأكثر ولا يتطلب موافقة الحكومة^(٣٢). أما الجمعيات فتخضع لموافقة الحكومة، التي تستغرق ما يصل إلى شهر، ويتعين أن يخضع المؤسسون لتحقيق شخصية من جانب الشرطة تتعلق بأحلافهم^(٣٣). ويشترط أن يخضع المقيمون الأجانب الذين يشكلون جمعية في السنغال لتحقيق خاص ثانٍ من جانب الشرطة^(٣٤). ولا يجري مثل هذا التحقيق مع غير المواطنين في القطاع التجاري. وكما لاحظ المقرر الخاص في السابق، فإن مواطنة الفرد أو إقامته ليست أساساً سليماً لتقييد الحق في حرية تكون الجمعيات (أو الحرية في التجمع السلمي). بموجب القانون الدولي^(٣٥).

٣١ - ويرى المقرر الخاص أيضاً أن من الأمور المشكّلة أن تشترط الدولة عدداً مرتفعاً بشكل غير معقول من "المؤسسين" من أجل تكوين جمعية ما، ولا سيما حين يمكن تكوين مؤسسات تجارية بعدد أقل من الأشخاص. ففي هندوراس، على سبيل المثال، يتطلب القانون شخصين اثنين لتكوين مؤسسة تجارية، ولكن تأسيس جمعية ما يتطلب سبعة أعضاء في مجلسها^(٣٦). وتقتضي الممارسات الفضلى^(٣٧) عدم اشتراط أكثر من شخصين لتكوين جمعية، كما هو الحال في أرمينيا^(٣٨)، وإستونيا^(٣٩)، ولكسمبرغ^(٤٠).

(٣٠) المرسوم التنفيذي رقم ١٦ الصادر في ٤ حزيران/يونيه ٢٠١٣.

(٣١) المرجع نفسه.

(٣٢) المرسوم رقم ٢٠٠٠-٥٦٢ الصادر في ١٠ تموز/يوليه، لإنشاء وكالة تشجيع الاستثمار والمشاريع الكبرى.

(٣٣) قانون الالتزامات المدنية والتجارية، المادة ٨١١ وما بعدها.

(٣٤) المرجع نفسه.

(٣٥) A/HRC/26/27، الفقرة ٥٤.

(٣٦) *Ley Especial de Fomento de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo*, No. 32-2011.

(٣٧) المبادئ التوجيهية المشتركة بين منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ولجنة البندقية بشأن حرية تكوين الجمعيات، الفقرة ١٤٨.

(٣٨) A/HRC/20/27، الفقرة ٥٤.

(٣٩) المرجع نفسه.

(٤٠) Alain Steichen, *Précis de droit des sociétés*, 4e, éd.

٣٢ - وفي إكوادور، يقتضي المرسوم التنفيذي رقم ١٦ من الجمعيات أن تسمح بأن يدخل في عضويتها كل شخص ذو "مصلحة مشروعة" يطلب الانضمام إليها^(٤١)، وهو شرط لم يلقه المقرر الخاص فيما يتعلق بالمؤسسات التجارية حتى في أشد الولايات القضائية تقييدا.

٣٣ - ويمكن ملاحظة المعاملة التفاضلية في المقارنة بين الكيفية التي تساعد بها الدولة في تيسير عملية بدء العمل في كل قطاع. وقد انتشر مؤخرا ما يسمى "مجمّعات" للمؤسسات التجارية، التي تبسّط عملية التسجيل وجمع المعلومات للمؤسسات الجديدة أو المستثمرين الجدد. وتشمل الأمثلة في هذا الصدد، هنغاريا^(٤٢)، وجامايكا^(٤٣)، وكينيا^(٤٤)، وجمهورية كوريا^(٤٥)، والسنغال^(٤٦). وهناك مبادرات مماثلة لتشجيع تكوين الجمعيات، وإن كانت الخدمة التي تقدمها المنظمات غير الحكومية التابعة لمركز جنيف للاستقبال في سويسرا^(٤٧) تُبرز بوصفها استثناءً إيجابيا.

باء - إلغاء التسجيل والحلّ

٣٤ - إن الدول التي تفرض للتسجيل شروطا أشد إجحافا على الجمعيات تميل أيضا إلى السماح بسرعة حلّ تلك الجمعيات مقارنة بالمؤسسات التجارية. ويشعر المقرر الخاص بقلق خاص إزاء هذا التفاوت في الدول التي يعتبر فيها تشغيل جمعية غير مسجلة أمرا غير قانوني، نظرا إلى أن إلغاء التسجيل يؤدي إلى إغلاق الجمعية وما يتبع ذلك من تجريم أعضائها.

٣٥ - فالقانون الهنودوراسي، مثلا، ينص على أن السلطات يجوز لها أن تأمر بحلّ جمعية ما عندما لا تقدم تقريرا سنويا في غضون سنتين أو عندما يرتكب وكيل للجمعية جريمة^(٤٨). ولا توجد أحكام مماثلة فيما يتعلق بالكيانات التجارية.

(٤١) المادة ٩.

(٤٢) www.bbr.hu/whatisbbr/members/itd.

(٤٣) www.jamaicatradeandinvest.org/.

(٤٤) www.nation.co.ke/business/Kenya-Investment-Authority-Permits-Approval/-/996/2528560/-/k3f24hz/-/index.html.

(٤٥) www.investkorea.org/ikwork/iko/eng/main/index.jsp.

(٤٦) <http://creationentreprise.sn/>.

(٤٧) www.cagi.ch/en/ngo.php.

(٤٨) *Ley Especial de Fomento de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, No. 32-2011*.

٣٦ - ومسجّل الجمعيات في ماليزيا له سلطة تقديرية مطلقة لإلغاء تسجيل الجمعيات التي تُستخدم "في رأيه هو" لأغراض تضرر أو "تعارض مع صالح أمن ماليزيا أو أي جزء منها، والنظام العام أو الأخلاقيات" (٤٩). ويمنع القانون اللجوء إلى المحاكم (٥٠). ويجوز إصدار أمر بحلّ شركات لأسباب مماثلة، ولكن لا يتم ذلك إلا بعد صدور حكم من المحكمة (٥١).

٣٧ - وعلى غرار ذلك، يجوز في مصر لوزارة الشؤون الاجتماعية حلّ جمعية ما لأسباب، منها أن تحصل على أموال من الخارج أو ترسل أموالا إلى الخارج، أو تنتهك النظام العام أو الأخلاقيات، أو أن تنضم إلى منظمة أجنبية (٥٢). ولا ينص قانون الشركات في مصر على أسس مماثلة يُستند إليها في الحلّ القسري للكيانات التجارية، ولا تُعد بعض الأنشطة المذكورة آنفا غير قانونية بالنسبة للشركات (٥٣).

٣٨ - ولعلّ الحلّ والإيقاف القسريين أخطر العقوبات التي يمكن للسلطات فرضها على منظمة ما. ولا ينبغي فرض هاتين العقوبتين إلا إذا كانت العقوبات الأخرى، الأقل تشدداً، غير كافية، وينبغي الاسترشاد بمبدأي التناسب والضرورة (٥٤). هذا، وينبغي أن يكون للجمعيات حق الطعن في قرارات الإيقاف أو الحلّ أمام محكمة مستقلة ونزيهة.

رابعاً - حرية القيام بأنشطة

٣٩ - تعاني الجمعيات عموماً من معاملة أقسى من معاملة المؤسسات التجارية في تنظيم عملياتها وأنشطتها. فهي تواجه صعوبات، تنتهك غالباً حقها في القيام بأنشطتها بحرية، منها قيود أشد على نطاقها أو موقعها أو عملها؛ ومزيد من التقييدات على إسهاماتها السياسية، وشروط على درجة أكبر من التدخل فيما يتعلق بمراجعة حساباتها وتقاريرها، واستهدافها بمضايقات وأعمال انتقامية.

(٤٩) قانون الجمعيات لعام ١٩٦٦، الفرع ٥ (١).

(٥٠) المرجع نفسه، الفرع ١٨.

(٥١) قانون الشركات، الجزء العاشر.

(٥٢) قانون المنظمات غير الحكومية، المادة ٤٢.

(٥٣) قانون الشركات رقم ١٥٩ لعام ١٩٨١.

(٥٤) A/HRC/20/27، الفقرة ٧٥.

ألف - تدخل الحكومة والقيود على نطاق العمل

٤٠ - كثيرا ما تقيّد الدول نطاق عمل المؤسسات التجارية والجمعيات على حد سواء، ولكن بطرق مختلفة. وترتبط بعض تلك القيود ارتباطا وثيقا بالمجالات المشروعة ذات العلاقة بالأمن الوطني أو الصالح العام (في الولايات المتحدة الأمريكية^(٥٥)، على سبيل المثال)، أو قطاع الرعاية الصحية (في نيكاراغوا)^(٥٦). وهناك قيود أخرى يمكن تبريرها على أساس الأمن الوطني، ولكنها لا تمثل للقانون الدولي تحت رقابة مشددة. بل تبدو هذه القيود مصممة للتنظيم الوثيق للقطاعات التي قد تمثل تهديدا سياسيا لا أمنيا.

٤١ - وكثيرا ما تواجه الكيانات المشتغلة بالإعلام والاتصال، سواء كانت تستهدف الربح أو لا تستهدفه، عقبات تعوق عملياتها. فسنغافورة، على الرغم من كونها إحدى أكثر البيئات حرية في العالم بالنسبة للمؤسسات التجارية، تقيّد المشاركة الأجنبية في مجال الاتصالات ووسائل الإعلام الإخبارية المحلية^(٥٧).

٤٢ - غير أن العقبات التي تعترض سبيل الجمعيات أكبر بكثير. فإثيوبيا تحظر على الجمعيات الأجنبية المشاركة في طائفة واسعة من الأنشطة، بما فيها "النهوض بحقوق الإنسان والحقوق الديمقراطية"^(٥٨). وتعتبر المؤسسة الخيرية "أجنبية" إذا كان مقرها في بلد آخر، أو ليس بها أعضاء إثيوبيون، أو تتلقى أكثر من ١٠ في المائة من أموالها من مصادر دولية^(٥٩). كما تحظر إثيوبيا الاستثمار الأجنبي في بعض القطاعات التجارية، وبخاصة المصارف ووسائل الإعلام^(٦٠).

٤٣ - وفي عُمان، فإن وزارة التنمية الاجتماعية، المكلفة بمراقبة التسجيل الإلزامي للجمعيات، لا تسجّل سوى الكيانات التي تندرج ضمن إحدى أربع فئات مواضيعية

(٥٥) www.cfr.org/foreign-direct-investment/foreign-investment-us-national-security/p31477.

(٥٦) قانون تشجيع الاستثمارات الأجنبية رقم ٣٤٤، المادة ٣.

(٥٧) مفوضية الأعمال الخيرية، المبادئ التوجيهية المنقحة بشأن التمويل العام والخاص (شباط/فبراير ٢٠١٤).

(٥٨) إعلان المؤسسات الخيرية والجمعيات، الفقرتان ١٤ (٥) و ١٤ (٢) (ي)-(ن).

(٥٩) المرجع نفسه.

(٦٠) اللائحة ٢٧٠/٢٠١٢، البند ٣، الفقرة ١ (أ) و (د).

محددة^(٦١). ولا يمكن تسجيل الجمعيات التي لا تندرج ضمن تلك المجالات المواضيعية، ولا الجمعيات التي تعتبر أهدافها "متماثلة إلى حد بعيد" لجمعية قائمة^(٦٢).

٤٤ - وتشترط الصين^(٦٣)، ورواندا^(٦٤) على الجمعيات الحصول على موافقة خطية مسبقة من السلطات على أنشطتها وعلى "رسائل إبداء النوايا"، قبل التسجيل. وتستخدم تلك الأحكام كشرط للسماح بالتأسيس، ويقال إنها تُستخدم لضبط نطاق عمل الجمعيات. هذا، وتواجه المنظمات غير الحكومية الأجنبية في رواندا تقييدا على التكاليف العامة في البرامج بمقدار ٢٠ في المائة^(٦٥).

٤٥ - علما بأن الحق في حرية تكوين الجمعيات يُتخذ كمنطلق للأفراد للاشتراك في متابعة مصالحهم، بمعزل عن تدخل الحكومة. وينبغي للجمعيات، مثلها مثل المؤسسات التجارية، أن تكون حرة فيما تقرر وتعمل في مجالات اهتمامها دون تدخل من السلطات. علما بأن ذلك يشمل العمل في مسائل لا تعتبرها السلطات من الأولويات. وكما لاحظ المقرر العام، فإن القدرة على الابتكار يعززها الانفتاح. وثمة مجموعة كبيرة من التدابير والنُهُج^(٦٦) التي تعزز القطاع غير المستهدف للربح وتؤدي في نهاية المطاف إلى مجتمع أكثر انفتاحا وتسامحا واستقرارا.

٤٦ - والقيود المطلقة العامة المفروضة على النطاق الجغرافي للجمعيات وأنواع نشاطها هي قيود تثير بطبيعتها الشك^(٦٧). والحق، فإنه ينبغي اعتبارها انتهاكات ظاهرة للقانون الدولي، لأن الحظر الاستباقي والشامل على فئات معينة من العمل لا يتفق مع القيود المنصوص عليها في القانون الدولي.

(٦١) A/HRC/29/25/Add.1، الفقرة ٤٢.

(٦٢) المرجع نفسه، الفقرة ٤٣.

(٦٣) أنظمة تسجيل وإدارة المنظمات الاجتماعية، المعتمدة في عام ١٩٩٨.

(٦٤) A/HRC/26/29/Add.2، الفقرة ٤٨.

(٦٥) المرجع نفسه، الفقرة ٥٣.

(٦٦) المرجع نفسه، الفقرة ٦٩.

(٦٧) ذُكرت مؤخرا مزاعم عن محاولات للتدخل في الحق في تكوين الجمعيات، نُسبت إلى جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية (A/HRC/30/27، case LAO 1/2015)، ورواندا (A/HRC/29/50، case RWA 2/2014) وجنوب السودان (A/HRC/28/85، case SSD 1/2014).

باء - النشاط السياسي والتبرعات

٤٧ - مسألة كيفية تنظيم النشاط السياسي للمنظمات هي مسألة حساسة، ولا يوجد توافق دولي عام بشأنها. وتحظر بعض الدول أي نشاط سياسي أو تبرعات تقدم للأحزاب السياسية، أو المرشحين أو القضايا من جانب ما يسمى "الأشخاص الاعتباريون"، في حين تفرض دول أخرى قيوداً قليلة جداً. والسؤال المتعلق بأي النظامين أفضل، يتجاوز نطاق هذا التقرير، غير أن المقرر الخاص يلاحظ مع القلق أن العديد من الدول تعامل المؤسسات التجارية والجمعيات معاملة مختلفة جداً في هذا الصدد، مع الإجحاف بالجمعيات.

٤٨ - ولا يوجد في السنغال^(٦٨)، على سبيل المثال، تشريع رسمي ينظم التبرعات السياسية، ولكنه يحظر على الجمعيات صراحةً - وليس المؤسسات التجارية - المشاركة في أي "نشاط سياسي" ما لم تكن حزبا سياسيا. وتحظر إثيوبيا على "منظمات الرعاية الاجتماعية" والمنظمات غير الحكومية التبرع للأحزاب السياسية^(٦٩)، أما الشركات المحلية فلها أن تتبرع في حدود معينة^(٧٠).

٤٩ - وفي كندا^(٧١)، يقيد قانون ضريبة الدخل "الأنشطة السياسية" التي تقوم بها المؤسسات الخيرية المسجلة، مشترطاً أن تكون تلك الأنشطة "ثانوية وعارضة" بالنسبة للأنشطة الخيرية. غير أن وكالة الإيرادات الكندية مارست سلطتها بموجب البند ١٤٩-١ (٦-٢) من قانون ضريبة الدخل لوضع تعريف عام "للسنشاط السياسي" باعتباره يشمل الدعوات الصريحة إلى العمل السياسي (مثل تشجيع الجمهور على دعوة مسؤول عام إلى استبقاء قانون أو سياسة أو قرار على أي مستوى حكومي في كندا أو في بلد أجنبي أو معارضته أو تغييره) وهيئة جو يشجع على مثل هذا العمل. وتواجه الكيانات غير الخيرية، بما فيها المؤسسات التجارية، قيوداً أقل.

٥٠ - وينظر المقرر الخاص إلى المعاملة التفاضلية للنشاط السياسي للمؤسسات التجارية والجمعيات باعتباره شكلاً من أشكال التمييز ضد المجتمع المدني، مما يشكل انتهاكاً للحق في تكوين الجمعيات والحق في المشاركة في الشؤون العامة^(٧٢). ثم إن الأخذ بقواعد مختلفة لإزاء

(٦٨) قانون الالتزامات المدنية والتجارية في السنغال، المادة ٨١٤.

(٦٩) إعلان تسجيل الأحزاب المنقح الصادر في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨، المادة ٥٢ (١) (ج).

(٧٠) المرجع نفسه، المادة ٥١ (١) (ب).

(٧١) انظر www.cra-arc.gc.ca/chrts-gvng/chrts/plcy/cps/cps-022-eng.html.

(٧٢) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٢٥.

كل قطاع يمكن أن يؤدي إلى تفاوت إمكانية الوصول إلى أصحاب القرار، مما يجابي المسموح لهم بالتبرع.

٥١ - ويجبّذ المقرر الخاص القوانين التي تعامل المؤسسات التجارية والجمعيات على قدم المساواة، عندما يتعلق الأمر بتنظيم التبرعات والأنشطة السياسية، كما في إندونيسيا^(٧٣) (حيث تنظم التبرعات السياسية المقدمة من كل قطاع بموجب قواعد واحدة)، وجمهورية كوريا^(٧٤) (حيث يُحظر على القطاعين كليهما تقديم تبرعات سياسية)، وفرنسا^(٧٥) (حيث يُحظر على كل "الأشخاص الاعتباريين" تقديم تبرعات سياسية).

جيم - متطلبات مراجعة الحسابات والتقارير

٥٢ - قد يكون للدول، في ظروف معيّنة، مصلحة مشروعة في مراجعة السجلات المالية للجمعيات للتأكد من امتثالها للقانون، ولكن تلك المصلحة لا تختلف اختلافا كبيرا عند مقارنتها بالمؤسسات التجارية. فالتمييز الرئيسي بين الكيانين يتمثل في دافع الربح. فإذا كانت الجمعية تحظى بإعفاءات ضريبية لقاء تسجيلها بوصفها كيانا لا يستهدف الربح، فللدولة مصلحة مشروعة في التأكد من أن الجمعية لا تستدرّ أرباحا أو لا توزّع أرباحا. وفيما عدا ذلك، لا يوجد مبرر مهم لفرض اختلافات كبيرة على عمليات مراجعة الحسابات والتقارير. فأى كيان يمكن أن ينتهك قوانين الضرائب أو يتورط في جريمة مالية. فلا يوجد دليل على أي من القطاعين المعنيين يمثل خطرا أكبر في هذا الصدد.

٥٣ - كذلك لا يوجد أساس في القانون الإنساني الدولي لفرض متطلبات تتعلق بالتقارير على الجمعيات أشد من تلك المفروضة على المؤسسات التجارية. وما يُساق من مبررات من قبيل حماية سيادة الدولة أو ضمان فعالية المعونة لا يمثل أسسا مشروعة بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية^(٧٦). بل إن مصالح الدولة المشروعة، مثل حماية الأمن الوطني، لا ينبغي التعلل بها لتبرير التدخل المفرط. فالقيود على الحق في حرية تكوين الجمعيات يجب أن تقوم على أساس شك فردي يمكن تحديده، وليس على أساس شك مسبق في قطاع بأكمله.

(٧٣) القانون رقم ٤٢ لعام ٢٠٠٨ بشأن انتخابات الرئيس ونائب الرئيس، المواد ٩٤-٩٦.

(٧٤) قانون الأموال السياسية، لعام ٢٠٠٥، المادة ٣١.

(٧٥) قانون الانتخابات الفرنسي، المادة لام ٥٢-٨.

(٧٦) انظر مثلا [A/HRC/23/29](#)، الفقرات ٣٩-٤٢ و ٢٧-٣٤.

٥٤ - وعلى الرغم من ذلك، تقوم عدة دول، منها إكوادور^(٧٧)، بإنفاذ نُظْمٍ لمراجعة الحسابات والتقارير للجمعيات أكثر تعقيدا أو كلفة أو تدخلا مما يخص المؤسسات التجارية. وتواجه وكالة الإيرادات الكندية، مزاعم بأنها تقوم بمراجعات انتقائية وعقائية لبعض المؤسسات الخيرية التي تنتقد الحكومة^(٧٨). وتركز مراجعات الحسابات هذه على ما إذا كانت المؤسسات الخيرية قد شاركت فيما يسمى "نشاط سياسي"، المقيد بموجب قانون ضريبة الدخل^(٧٩).

٥٥ - وفي ماليزيا، يُطلب إلى الجمعيات موافاة مسجّل الجمعيات سنويا بقائمة مفصّلة بالمعلومات الداخلية، بما في ذلك الحسابات، وبيان أي نقود أو ممتلكات وردت إليها من كيانات أجنبية^(٨٠). والواقع أن المتطلبات المتعلقة بمراجعة الحسابات والتقارير الخاصة بالمؤسسات التجارية خفيفة نسبيا، إذ تقتصر على التقارير السنوية الأساسية، ومراجعة الحسابات، ومحاضر اجتماعات المساهمين^(٨١).

٥٦ - وفي كمبوديا، فإن قانون الجمعيات والمنظمات غير الحكومية، الذي اعتمده الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ في تموز/يوليه ٢٠١٥، يسمح للحكومة بإجراء مراجعة حسابات الجمعيات أو فحصها "في حالة الضرورة"^(٨٢). وليس للسلطات مثل هذه السلطة بموجب قانون المؤسسات التجارية الذي يحكم المؤسسات التجارية^(٨٣). كما أن قانون الجمعيات والمنظمات غير الحكومية يتطلب من جميع الجمعيات تقديم تقارير مالية سنوية إلى

(٧٧) يجب على الجمعيات تيسير قيام السلطات الحكومية بإجراء مراجعات مادية للحسابات، في حين أن المؤسسات التجارية غير ملزمة بتمكنين مسؤولي التنظيم ماديا من إجراء أعمال تفتيش مواضيعية لعملياتها، ومرافقتها، ووثائقها. المرسوم التنفيذي رقم ١٦، المادة ٢١ (٤ حزيران/يونيه ٢٠١٣).

(٧٨) انظر، مثلا، Stephen Harper's CRA: Selective Audits, "Political" Activity, and Right-Leaning Charities, Broadbent Institute, October 2014.

(٧٩) وكالة الإيرادات الكندية، متاحة على الرابط: www.cra-arc.gc.ca/chrts-gvng/chrts/pplyng/rgstrtn/right-eng.html وانظر أيضا الرابط: www.cra-arc.gc.ca/chrts-gvng/chrts/cmmnctn/pltbl-ctvts/menu-eng.html.

(٨٠) قانون الجمعيات، البند ١٤.

(٨١) انظر، مثلا، قانون الشركات، البنود ١٤٢ و ١٤٨ و ١٦٦.

(٨٢) قانون الجمعيات والمنظمات غير الحكومية، المادة ٢٥. انظر: "Cambodia's NGO bill threatens a free and independent civil society — UN expert urges Senate to reject it", 15 July 2015, available from www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16240&LangID=E

(٨٣) قانون المؤسسات التجارية، المادة ٢٢٤.

الحكومة^(٨٤)؛ علما بأن قانون المؤسسات التجارية لا يطلب ذلك إلا من الشركات المطروحة أسهمها للتداول العام^(٨٥).

٥٧ - ويلاحظ المقرر الخاص، مع الموافقة، نظام مراجعة الحسابات في ناميبيا^(٨٦)، الذي يضع متطلبات مماثلة إلى حد كبير بالنسبة للجمعيات والمؤسسات التجارية. ويعتبر ذلك النظام من الممارسات الفضلى لإرساء إجراءات مبسطة لمراجعة الحسابات والتقارير للجمعيات، مثلما هو حاصل في نيكاراغوا^(٨٧)، التي قد لا يكون لديها الموارد المالية والبشرية للامتثال لأنظمة مالية أكثر تعقيدا.

٥٨ - كما يلاحظ المقرر الخاص الأثر الضار الذي يمكن أن يكون للسياسات المتعلقة بتقارير المانحين على بعض الجمعيات. فعلى سبيل المثال، وجدت دراسة أجريت مؤخرا أن المنظمات غير الحكومية تنفق حوالي ٨٠ في المائة أكثر لتتبع شؤونها المالية، وتوظف من العاملين ضعف ما توظف الشركات المتعددة الجنسيات^(٨٨)، وهو ما يُعزى إلى حد كبير للقيود المفروضة عليها من الممولين. وعلى حين أن سياسات المانحين لا يُقصد بها تقييد الحق في حرية تكوين الجمعيات، فإنها يمكن أن يكون لها هذا التأثير بإضافتها أعباء مكلفة. وهذا بدوره يجابي الجمعيات الكبيرة، مثل المنظمات غير الحكومية الدولية.

دال - آليات الإشراف والمراقبة الأخرى

٥٩ - تفرض الدول مجموعة مختلفة من آليات الإشراف والمراقبة الأخرى التي تستهدف الجمعيات إلى حد بعيد المدى. علما بأن مراقبة المجتمع المدني أصبحت مسألة مهمة في السنوات الأخيرة، ومن الأمثلة على ذلك اختراق الشرطة (المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى

(٨٤) قانون الجمعيات والمنظمات غير الحكومية، المادة ٢٥.

(٨٥) قانون المؤسسات التجارية، المادة ٢٢٨.

(٨٦) انظر: www.lac.org.na/namlex/Company.pdf and www.pwc.com/na/assets/pdf/business-and-investment-guide-for-namibia.pdf.

(٨٧) انظر القانون رقم ١٤٧: القانون العام للكيانات الاعتبارية غير الربحية (١٩٩٢).

(٨٨) <https://hbr.org/2013/04/the-efficiency-trap-of-global/>.

وأيرلندا الشمالية^(٨٩) الذي شدد من تفحُّص النشاط (كندا)^(٩٠)، ومراقبة المنظمات غير الحكومية والحركات الاجتماعية (البرازيل)^(٩١).

٦٠ - وهناك غياب ملحوظ لتقارير الدول التي تستهدف المؤسسات التجارية من أجل مراقبتها في إطار ولاياتها القضائية - وإن كانت بعض الهيئات الأمنية الحكومية قد أُثِّمَت بالتجسس على شركات أجنبية لمصلحة مؤسسات تجارية محلية. ثم إن استهداف المؤسسات التجارية بالتجسس أو الاقتحام غالبا ما يُنظر إليه باعتباره تهديدا للأمن الوطني، مع استخدام العديد من الدول موارد كبيرة لمكافحته^(٩٢).

٦١ - وقد أبرز المقرر الخاص اتجاهها مثيرا للقلق في ماليزيا، حيث أُثِّمَ عشرات الأشخاص بالتحريض على الفتن لاتقادم الحكومة أو مسؤوليها^(٩٣). ويطبق القانون على طائفة مختلفة من الأفراد، منهم السياسيون والمدافعون عن حقوق الإنسان والأكاديميون والمحامون والطلاب والصحفيون. غير أن الجمعيات وحدها، لا المؤسسات التجارية، هي التي تتعرض لإلغاء تسجيلها، إذا هي قامت، ككيان، بانتهاك قانون التحريض على الفتن^(٩٤).

٦٢ - وقد يحدث أيضا أن يُساء استخدام القوانين الأمنية الوطنية لحماية مصالح المؤسسات التجارية إجحافا بالجمعيات. فقد تلقى المقرر الخاص تقارير تفيد بأن القوانين في كندا^(٩٥) وإندونيسيا^(٩٦)، التي تحمي المصالح الوطنية الحيوية كثيرا ما يُساء استخدامها لحماية مصالح المؤسسات التجارية الخاصة على حساب منظمات المجتمع المدني التي تمارس حقها في التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات. ويرى المقرر الخاص أن هذا يدل على اتجاه لبعض الدول نحو اعتبار بعض مصالح المؤسسات التجارية تمثل "مصلحة وطنية استراتيجية" أقوى من حماية الحقوق الأساسية.

(٨٩) انظر A/HRC/23/39/Add.1، الفقرات ٢٤-٢٨.

(٩٠) A/HRC/30/27، قضية كندا ٢٠١٥/١.

(٩١) A/HRC/24/21، قضية البرازيل ٢٠١٣/١.

(٩٢) www.ncsc.gov/issues/economic/.

(٩٣) www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15144&LangID=E.

(٩٤) قانون الجمعيات، البند ١٣.

(٩٥) <http://canadians.org/blog/rcmp-sees-anti-petroleum-movement-threat>

(٩٦) إن المرسوم الرئاسي (KePres 63/2004) بشأن حماية الأهداف الحيوية الوطنية، يضيف شرعية على العمليات العسكرية والشرطية المشتركة ضد أي خطر يتهدد "الأهداف الحيوية الوطنية"، التي تشمل المواقع، أو المباني، أو المنشآت أو المؤسسات التجارية التي تهم الكثيرين من الأشخاص، وتمثل مصلحة للدولة أو تشكل مصدرا مهما لإيرادات الدولة.

٦٣ - كما أن الجمعيات ورؤساءها غالبا ما يتعرضون لعقوبات جنائية أشد لتورطهم في نشاط "متطرف" أو إرهابي. فعلى سبيل المثال، فإن القانون الجنائي لكازاخستان يعتبر كون شخص ما "رئيسا لجمعية عامة" (وليس لمؤسسة تجارية) عاملا من عوامل تشديد العقوبة في عدد من الجرائم^(٩٧). وفي تركيا، تُضاعف العقوبات على جريمة الدعاية الإرهابية إذا ارتكبت في مقر جمعية أو مؤسسة^(٩٨).

٦٤ - وأبدت الولايات المتحدة معاملة أقسى للجمعيات فيما يتعلق بانتهاك قانون مكافحة الإرهاب، الذي يحظر "القيام عن علم بتقديم دعم مالي"، بما في ذلك التمويل، إلى المنظمات الإرهابية^(٩٩). وفي آذار/مارس ٢٠٠٧، وقّعت على شركة شيكيتا الدولية Chiquita Brands International غرامة ليس إلا لتقدمها مدفوعات مباشرة عن علم إلى إرهابيين للحماية من العنف في كولومبيا، على حين أغلقت تسع مؤسسات خيرية أمريكية منذ عام ٢٠٠١ بسبب انتهاكات مزعومة مماثلة^(١٠٠).

٦٥ - ويمكن، في بعض الحالات، ربط ما يُفرض من قيود على حقوق الإنسان، ربطا مباشرا بجهود تبذلها الدول لتشجيع استثمارات المؤسسات التجارية، ومن ثم تستفيد المؤسسات التجارية من تلك الانتهاكات، إذ تطلب أحيانا إلى أجهزة الأمن الحكومية المزيد من الحماية. وكثيرا ما تُرتكب جرائم نيابة عنها مع إفلاتها من العقاب. ويصدق هذا على نحو خاص في مجال استغلال الموارد الطبيعية، على نحو ما قام المقرر الخاص بتوثيقه في تقريره لعام ٢٠١٥ إلى مجلس حقوق الإنسان^(١٠١). فعلى سبيل المثال، أُتخذت في كولومبيا^(١٠٢)، وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية^(١٠٣)، والفلبين^(١٠٤) أعمال انتقامية ضد نشطاء واجهوا بجرأة مصالح مؤسسات تجارية كبرى.

(٩٧) القانون الجنائي لكازاخستان، المادة ٢٥٤.

(٩٨) المادة ٧ (٣) من قانون مكافحة الإرهاب، انظر أيضا GökeEÇİÇEK AyaTA and UlaŞ KarAN "المشاركة النشيطة في المجتمع المدني: المعايير الدولية والعقوبات في التشريعات الوطنية"، توصيات، شباط/فبراير ٢٠١٤، متاح على الرابط التالي: www.tusev.org.tr/usrfiles/file/LegalFrameworkReport_website.pdf.

(٩٩) 18 U.S.C. § 2339B.

(١٠٠) www.charityandsecurity.org/news/Chiquita_Banana_Fined_Not_Shut_Down_Transactions_Designated_Terrorists.

(١٠١) A/HRC/29/25.

(١٠٢) A/HRC/25/74، قضية كولومبيا، ٢٠١٣/١١.

(١٠٣) A/HRC/23/51، قضية لاو، ٢٠١٢/٣، A/HRC/23/39/Add.2، الفقرة ٢٣٥.

(١٠٤) A/HRC/27/72، قضية الفلبين، ٢٠١٤/٢.

٦٦ - ويقدر المقرر الخاص الدور الذي تقوم به نقابات العمال لتهيئة بيئة عمل أفضل للعاملين في القطاع المستهدف للربح في جو تتآكل فيه أشكال الحماية على نحو ظاهر لزيادة فرص الاستثمار. وهو يلاحظ بقلق قمع العمال النقابيين بدوافع سياسية انتقاما منهم لما يقومون به من عمل مشروع، وذلك على سبيل المثال في بنغلاديش^(١٠٥)، وكولومبيا^(١٠٦)، وإكوادور، وغواتيمالا^(١٠٧). علما بأن الحق في حرية تكوين الجمعيات يشمل الحق في تشكيل نقابات العمال والانضمام إليها، وتحمل الدول المسؤولية الأولى التي تضمن بموجبها ألا يؤدي تحسين بيئة العمل إلى حرمان العمال من ممارسة هذا الحق.

خامسا - حرية طلب الموارد وتلقيها واستخدامها

٦٧ - أكد المقرر الخاص مرارا على أن البحث عن الموارد والحصول عليها واستخدامها - سواء كانت من مصادر محلية أو أجنبية أو دولية - أمر ضروري لوجود أي جمعية وقيامها بعملياتها على نحو فعال، مهما كانت صغيرة^(١٠٨). وأي قيود تُفرض بلا ضرورة على هذه القدرة تُعد انتهاكا واضحا للحق في حرية تكوين الجمعيات^(١٠٩). وعلى الرغم من ذلك، وجد المقرر الخاص أن عددا من الدول يفرض قيودا شديدة على قدرة الجمعيات على الحصول على موارد مالية وبشرية ومادية، مع قيامها في الوقت نفسه بتشجيع أنشطة المؤسسات التجارية في مجال الاستثمار. بمزيد ومزيد من النشاط.

ألف - القيود على القدرة على طلب الموارد وتلقيها واستخدامها

٦٨ - التمويل أو الاستثمار الأجنبي هو ذلك النوع من الموارد الذي كثيرا ما تستهدفه الدولة بقيودها، سواء بالنسبة للمؤسسات التجارية أو الجمعيات. غير أن المقرر الخاص وجد أن الاتجاهات إزاء المؤسسات التجارية والجمعيات تختلف اختلافا حادا. ففي العقد الماضي زادت على نحو سريع القيود المفروضة بلا ضرورة على قدرة المجتمع المدني على الحصول على الأموال الأجنبية، على حين تتبدد القيود على الاستثمار الأجنبي في الأعمال التجارية.

(١٠٥) A/HRC/28/85، قضية بنغلاديس، ٢٠١٤/٦.

(١٠٦) A/HRC/29/50، قضية كولومبيا، ٢٠١٤/١١، A/HRC/28/85، قضية كولومبيا، ٢٠١٤/٦، و A/HRC/29/25/Add.3، الفقرة ١٢٥.

(١٠٧) E/C.12/GTM/CO/3، الفقرة ١٦.

(١٠٨) A/HRC/23/39، الفقرة ٨.

(١٠٩) المرجع نفسه، الفقرات ١٥-١٨.

٦٩ - وكانت الهند، على سبيل المثال، تشتهر لمدة طويلة بعوائدها للاستثمار الأجنبي في قطاعها للأعمال التجارية^(١١٠)، ولكنها الآن تشجع الاستثمار في عدة قطاعات^(١١١). بيد أن قانون تنظيم المساهمات الأجنبية يشترط حصول منظمات المجتمع المدني التي تتلقى أموالاً من "مصادر أجنبية" على إذن مسبق أو التسجيل بموجب هذا القانون، الذي يُرسي من الناحية الفعلية عملية تأذن بالمنح الأجنبية^(١١٢).

٧٠ - وتحظر إثيوبيا على المنظمات غير الحكومية المحلية العاملة في مجالات معينة قائمة على الحقوق تلقي أكثر من ١٠ في المائة من تمويلها من مصادر أجنبية^(١١٣). أما القيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي للمؤسسات التجارية فهي أخف بكثير، وهو ما ربما يوضحه على نحو أفضل الزيادة المذهلة التي حققتها إثيوبيا في الاستثمار المباشر الأجنبي والتي بلغت ١٥٠٠ في المائة في السنوات السبع الماضية^(١١٤).

٧١ - ويشترط الاتحاد الروسي على الجمعيات التي تتلقى أموالاً أجنبية وتشارك في "نشاط سياسي" تعريفه غامض، أن تسجل نفسها باعتبارها "وكالات أجنبية" مما يحمل دلالة تصمها بالجانوسية^(١١٥). ومع ذلك، وحتى عام ٢٠١٣، الذي ليس ببعيد، صنفت دراسة للأمم المتحدة الاتحاد الروسي على أنه ثالث أبحر بلد في العالم في اجتذاب رأس المال الأجنبي^(١١٦).

٧٢ - كما تقيّد مصر بشدة قدرة الجمعيات على قبول التمويل الأجنبي، فإرضاء حظراً على تلقيه بدون إذن الحكومة^(١١٧). علماً بأن عدم الحصول على موافقة مسبقة قد يؤدي إلى حل الجمعية وتوقيع عقوبات جنائية عليها، بما في ذلك السجن. ففي عام ٢٠١٢ وحده، أهدمت

(١١٠) Swapna S. Sinha, *Comparative Analysis of FDI in China and India: Can Laggards Learn from Leaders?* (١١٠) (Boca Raton, Florida, United States, Dissertation.com, 2008), p. 67.

(١١١) <http://www.mondaq.com/india/x/256108/international+trade+investment/Liberalization+Of+Foreign+Direct+Investment+Limits+In+12+Sectors>.

(١١٢) Foreign Contribution (Regulation) Act, No. 42 of 2010, chap. III, sect. 11, para. 2.

(١١٣) إعلان المؤسسات الخيرية والجمعيات؛ الفقرة ٢ (٢)، العدد ٢٥ من الجريدة الرسمية الاتحادية، ١٣ شباط/فبراير ٢٠٠٩. انظر A/HRC/20/27/Add.3، قضية إثيوبيا، الفقرة ١١٦.

(١١٤) www.ft.com/intl/cms/s/0/0faa1dac-ea88-11e4-a701-00144feab7de.html#axzz3YcvbNqX1

(١١٥) انظر A/HRC/23/39/Add.2، الفقرة ٣٤٢، قضية الاتحاد الروسي.

(١١٦) Global Investment Trade Monitor, No. 15, available from http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaeia2014d1_en.pdf

(١١٧) قانون المنظمات الأهلية، المادة ١٧، النظام الأساسي التنفيذي لقانون المنظمات الأهلية، المادة ٦٢.

الحكومة أكثر من ٤٠ مصرياً وأجانباً من العاملين بالمنظمات الأهلية (غير الحكومية) باستخدام أموال أجنبية بدون إذن مسبق^(١١٨). وفي المقابل، أدخلت مصر، مؤخراً، موجة من الإصلاحات الهادفة إلى زيادة الاستثمار الأجنبي التجاري^(١١٩)، وذلك، على سبيل المثال، بتوقيع اتفاقيات ثنائية مع أكثر من مائة بلد لتوفير الحماية والامتيازات للمستثمرين الأجانب^(١٢٠).

٧٣ - كما تفرض بعض الدول قيوداً عامة تؤثر في قدرة الجمعيات على الحصول على موارد محلية. فأذربيجان مثلاً، تحظر المنح المجهولة المصدر، مهما كانت صغيرة^(١٢١): مما يفضي إلى موقف سخيف تجد فيه الجمعيات نفسها عاجزة عن قبول تبرع ببضعة قروش في صندوق التبرعات من دون توثيق هوية المتبرع.

٧٤ - ولا يخفى أن القدرة على الحصول على الموارد هي لازمة من لوازم الحق في حرية تكوين الجمعيات، وأن أي قيود تفرض عليها يتعين أن تكون ضرورية ومتناسبة^(١٢٢). والقيود المذكورة آنفاً لا تفي بهذا المعيار، وهو ما يتضح بمزيد من الجلاء عند النظر إليها بجانب القواعد الميسرة نسبياً التي تنظم الاستثمار في الأعمال التجارية في تلك الدول نفسها.

٧٥ - وعلى الطرف الآخر من طيف المعاملة، نجد أن لدى جاميكا^(١٢٣)، ونيكاراغوا^(١٢٤)، قواعد متفتحة نسبياً بشأن الحصول على الموارد، يبدو أنها تنطبق على المؤسسات التجارية والجمعيات بالتساوي. ويعتقد المقرر الخاص أن هذا هو المعيار الذي ينبغي للدول أن تهدف إليه، إذ إنه لا يرى أي أساس قانوني للتفرقة على هذا النحو الحاد بين القطاعين المعنيين في هذا الصدد.

(١١٨) International Center for Not-for-Profit Law and World Movement for Democracy Secretariat at the National Endowment for Democracy, *Defending Civil Society*, 2nd ed., June 2012, available from www.defendingcivilsociety.org/dl/reports/DCS_Report_Second_Edition_English.pdf

(١١٩) <http://www.wsj.com/articles/egypt-draws-foreign-investment-as-economic-reforms-kick-in-1426153329>

(١٢٠) الأونكتاد، مستكشف اتفاقات الاستثمار الدولية، متاح على الرابط: UNCTAD, *International Investment Agreements Navigator*, available from <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA>

(١٢١) www.icnl.org/research/monitor/azerbaijan.html

(١٢٢) A/HRC/23/39، الفقرة ١٩، لجنة حقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٣١، الفقرة ٦.

(١٢٣) LexMundi World Ready, Guide to Doing Business: Jamaica, available at www.lexmundi.com/lexmundi/Guides_To_Doing_Business.asp

(١٢٤) Ley No. 344 de Promoción de Inversiones Extranjeras and Reglamento de La Ley No. 344

باء - تدابير مكافحة الإرهاب ومكافحة غسل الأموال

٧٦ - أكد المقرر الخاص على أن الدول، في سعيها إلى مكافحة الإرهاب ومنعه، ينبغي أن تتجنب فرض شروط غير متناسبة على الجمعيات مقارنة بالمؤسسات التجارية^(١٢٥)، حيث لا توجد أدلة قوية على أن الجمعيات أكثر عرضة للاستخدام لتمويل الإرهابيين من غيرها من الكيانات الاعتبارية^(١٢٦). ومع ذلك، فبالمقارنة مع قطاع الأعمال التجارية، غالباً ما تكون قدرة الجمعيات على طلب الموارد وتلقيها واستخدامها مقيدة. يمرر مكافحة الإرهاب.

٧٧ - وعملاً بخطة العمل الوطنية^(١٢٧) بشأن مكافحة الإرهاب، تُخضع حكومة باكستان الشركات غير المستهدفة للربح المسجلة بموجب البند ٤٢ من قانون الشركات^(١٢٨)، لعملية إعادة تحقق من سلامة/تجديد الترخيص لمدة خمس سنوات، للتأكد من عدم مشاركتها في تمويل إرهابيين. وتشمل هذه العملية تأكيد أن دخل الشركة وأرباحها لا تستخدم إلا للعمل على تحقيق الأهداف التي أنشئت الشركة من أجلها^(١٢٩). وتتطلب عملية تجديد الترخيص للشركات غير المستهدفة للربح (التي تُعتبر من المنظمات غير الحكومية في باكستان) إدراج تفاصيل الهبات والمنح المحلية والأجنبية التي تم تلقيها خلال السنوات الخمس السابقة، فضلاً عن إقرار من المدير والرؤساء التنفيذيين بأن تلك الهبات والمنح لا علاقة لها بغسل الأموال وتمويل الإرهابيين^(١٣٠). ونتيجة لهذه المراجعة، فقدت مئات من الشركات غير المستهدفة للربح تراخيصها^(١٣١). ولا يبدو أن هناك تعميمات أو أوامر مماثلة تستهدف الشركات الهادفة إلى الربح، وفي حدود علم المقرر الخاص، لا يبدو أن الشركات المستهدفة للربح تتعرض لفحص مماثل بموجب خطة العمل الوطنية.

٧٨ - وفي كوسوفو يسري قانون منع غسل الأموال وتمويل الإرهابيين على المؤسسات التجارية والجمعيات، ولكنه يفرض اشتراطات إضافية على الجمعيات. فالجمعيات، تحديداً،

(١٢٥) A/HRC/23/39، الفقرة ٢٣.

(١٢٦) www.statewatch.org/analyses/no-171-fafp-report.pdf.

(١٢٧) <http://cpakgulf.org/2015/01/the-national-action-plan-an-over-view/>.

(١٢٨) www.bu.edu/bucflp/files/2012/01/Companies-Ordinance-of-1984.pdf.

(١٢٩) التعميم رقم ٢/٢٠١٥ للجنة الأوراق المالية والبورصة الباكستانية، متاح على الرابط: www.secp.gov.pk/circulars/pdf/Cir_2015/Cir02_LicensesRenewalSec42.pdf

(١٣٠) www.secp.gov.pk/circulars/pdf/Cir_2015/Cir04_LicenseRenewal.pdf

(١٣١) www.dawn.com/news/1193504

لا يسمح لها بتلقي مبلغ يزيد على ١ ٠٠٠ يورو من مصدر واحد أو دفع ٥ ٠٠٠ يورو إلى متلقي واحد في يوم واحد^(١٣٢). ويعد عدم الالتزام بتلك القيود جُرمًا يستوجب العقاب بالسجن لمدة أقصاها سنتان.

جيم - تيسير قدرة كل قطاع على طلب الموارد وتلقيها واستخدامها

٧٩ - إن التزام الدول الإيجابي بتهيئة بيئة مواتية للجمعيات والحفاظ على هذه البيئة يشمل تعزيز قدرتها على طلب الموارد وتلقيها واستخدامها. وتفعل ذلك بعض الدول بتقديم مزايا ضريبية للجمعيات المسجلة بوصفها كيانات غير مستهدفة للربح. وقد تشمل هذه المزايا الإعفاء من ضريبة الدخل (الجمعية المتلقية والجهة المانحة)، كما في بلغاريا وليتوانيا^(١٣٣)، أو الإعفاء من ضرائب أخرى.

٨٠ - ويعتقد المقرر الخاص أن تقديم تلك المزايا ليس مجرد أمر يتعلق بسياسة جديدة لحقوق الإنسان؛ فهناك أيضا أساساً وطنياً واقتصادياً قوياً لتقديم مزايا ضريبية للجمعيات. فالمنظمات غير المستهدفة للربح يمكنها أن تكمل ما تبذله الحكومة من جهود لخدمة الجمهور وفائدة المجتمع. كما أنها تمثل وسيلة لتجمُّع الأفراد سعياً لتحقيق مصالح مشتركة، مما يعزز التعددية والديمقراطية. وتقع الجمعيات خارج النموذج الساعي إلى الربح ذي الأهمية الرئيسية لعالم اليوم، والذي يسمح لها بتناول المشكلات من منظور مختلف وتعزيز مجمَع الأفكار والحلول السياسية.

٨١ - وفي هذا الصدد، يشير المقرر الخاص إلى أستراليا^(١٣٤)، وجاميكا^(١٣٥)، وسويسرا^(١٣٦)، والولايات المتحدة^(١٣٧)، كأثلة للممارسة السليمة. فكل من تلك الدول يعفي إيرادات بعض الجمعيات من ضريبة الدخل، ويسمح للمانحين في حالة الولايات

(١٣٢) جمهورية كوسوفو، القانون رقم 03/L-196 بشأن منع غسل الأموال وتمويل الإرهابيين، المادة ٢٤.

(١٣٣) A/HRC/20/27، الفقرة ٧٢.

(١٣٤) قانون تقدير ضريبة الدخل لعام ١٩٣٦.

(١٣٥) قانون ضريبة الدخل لعام ١٩٥٥، الفقرة ١٢ (ح)، <http://www.jamaicalawonline.com/revised-laws/statutes/240-income-tax-act.html> (عُدل في عام ٢٠٠٩).

(١٣٦) القانون السويسري المدني الصادر في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٠٧، المادة ٨٦ (٢).

(١٣٧) ٢٦ قانون الولايات المتحدة، ٥٠١ (ج) (١-٤) (١٩١٣).

المتحدة^(١٣٨) بخضم الهبات من دخلهم. وتعزز تلك المزايا قدرة الجمعيات على طلب الموارد والحصول عليها وعلى أداء عملها بمزيد من الفعالية.

٨٢ - غير أن المقرر الخاص يأخذ في الاعتبار أنه على الرغم مما يُتخذ من تدابير إيجابية مثل الإعفاءات الضريبية، فإن الجمعيات الصغيرة نسبياً تجد صعوبة متزايدة في أداء عملها، مع قيام المزيد من الحكومات بخفض ميزانيتها بالتعاون الدولي، وتحويل أولوياتها نحو "المعونة التجارية"، التي يُنظر في إطارها إلى المؤسسات التجارية كشريك مهم^(١٣٩).

٨٣ - وهو يحذّر من استخدام المزايا الضريبية كمبرر لمراقبة منظمات المجتمع المدني أو رصده رصداً مبالغاً فيه. وينبغي أن تكون عمليتي استحقاق تلك المزايا عملية بسيطة وشفافة ونزيهة. فلا ينبغي لقبول الحوافز أن يضعف موقف الجمعيات. كما لا ينبغي للإعفاءات الضريبية أن تُمنح على أساس حكم الحكومة على أهداف منظمة ما أو مقصدها، ما دام كان هذا المقصد قانونياً بموجب القانون الدولي.

٨٤ - كما يلاحظ المقرر الخاص أن الحوافز الضريبية ليست قصراً على القطاع غير المستهدف للربح. فهناك دول عديدة تقدم حوافز كبيرة للمؤسسات التجارية، مثل المناطق الاقتصادية الخاصة^(١٤٠)، والإجازات الضريبية^(١٤١)، والإعفاءات الضريبية لمصرفات المؤسسات التجارية^(١٤٢)، ومناطق التجارة الحرة^(١٤٣)، والقروض الخاصة^(١٤٤)، وعمليات

(١٣٨) ٢٦ قانون الولايات المتحدة، ٥٠١ (ج) (٣) (١٩١٣).

(١٣٩) الرد على استبيان المقرر الخاص من برنامج صناعات السلام، ٢٠١٥.

(١٤٠) *Ordonnance n° 2012-487 du 7 juin 2012 portant code des investissements* (Côte d'Ivoire).

(١٤١) قانون الاستثمارات (السنغال)، المادة ١٨، يوقف الرسوم الجمركية وضريبة القيمة المضافة وغيرها من الضرائب لمدة ثلاث سنوات لتأهيل المشاريع الجديدة.

(١٤٢) تسمح الولايات المتحدة للمؤسسات التجارية بخضم كل "النفقات العادية والضرورية" من دخلها، بما في ذلك المرتبات، ونفقات السفر، ورسوم الاستئجار، وتكاليف التأمين، وغير ذلك، ٢٦ قانون الولايات المتحدة، ١٦٢.

(١٤٣) أقامت هندوراس للتجارة الحرة للمؤسسات التجارية حيث تتمتع الشركات بطائفة كبيرة من الإعفاءات الضريبية وغيرها من المزايا. انظر الرابط: <http://zede.gob.hn/wp-content/uploads/2013/10/leyzede.pdf>.

(١٤٤) تقدم جنوب أفريقيا ١٨ منحة وحافزاً للمؤسسات التجارية العاملة في مجالات صناعية معينة، ولا يوجد مثل ذلك بالنسبة لقطاع المجتمع المدني (الرد على استبيان المقرر الخاص) من قبل مركز الموارد القانونية، ٢٠١٥.

الإفقاذ المالي التي يمونها دافعوا الضرائب^(١٤٥)، وغير ذلك. ويوزع العديد من تلك المزايا دون أعباء إدارية كبيرة. وهي لا تستخدم كمبرر للتدخل الزائد في الشؤون الداخلية للمؤسسة تجارية ما. والحق أن بعض هذه المزايا مقصود به إراحة الشركات مما يعتبره العديد من المشتغلين في المؤسسات التجارية مراقبة حكومية زائدة.

٨٥ - ويعتقد المقرر الخاص أن مبدأ الحد الأدنى من التدخل ينبغي تطبيقه عند منح حوافز ضريبية أو غيرها للجمعيات. ولذلك، فهو يرفض الحجة القائلة بأن الحصول على حوافز ضريبية يعني خضوع الجمعيات لضوابط مالية وعملية أشد صرامة بكثير.

سادسا - النفوذ مع السلطة

٨٦ - يمكن وصف علاقة المؤسسات التجارية بالحكومة في العديد من الدول بأنها "حميمة"، وكثيراً ما تتميز بمزايا فيما يتعلق بالتواصل والمعاملة. فمن المألوف أن يكون السياسيون رجال أعمال سابقين والعكس بالعكس^(١٤٦)، أو تكون لهم روابط وثيقة، بل عائلية، مع قطاع الأعمال التجارية^(١٤٧). وحتى أولئك الذين ليست لديهم خبرة شخصية واسعة بالتجارة يعتمدون بلا شك إلى حد ما على دعم قطاع الأعمال التجارية.

٨٧ - والحق أن الحكومات تنظر إلى الأعمال التجارية باعتبارها حليفاً طبيعياً للسلطة: فنشاطها يحفز الاقتصاد ويوجد فرصاً للعمل، مما يمكن الحكومة من النهوض بخطتها ويساعد على استقرار الأوضاع السياسية. وهذه العلاقة، تُستخدم، بدورها، في تبرير بعض المزايا التي تُقدم إلى قطاع الأعمال التجارية، مثل الحوافز الضريبية (وإن كان من الملاحظ أن دور المجتمع المدني المهم وإسهامه في النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل غالباً ما يُغفل). ثم إن قيم الأعمال التجارية تركز بطبيعتها على تحقيق الربح، مما يمكن أن يجعل القطاع يتميز بمزيد من السلاسة من الناحية السياسية. كما أن قادة الأعمال التجارية في بعض الدول قد يرون أن وضعهم يعتمد على السلطة، مما يحدو بهم إلى الحذر من التشكك في النظام القائم. كما

(١٤٥) انظر: e.g., the Emergency Economic Stabilization Act of 2008 (United States) and the Banking (Special Provisions) Act 2008 (United Kingdom).

(١٤٦) www.globalresearch.ca/business-and-politics-in-the-european-union-institutionalised-corruption-and-the-revolving-door/5372760

(١٤٧) فعلى سبيل المثال، فإن أربعة من سبعة رؤساء وزارة في جورجيا في الفترة ٢٠٠٤-٢٠١٢، إما انضموا إلى الحكومة من القطاع الخاص أو انتقلوا إلى القطاع الخاص بعد استقالتهم، أو كلا الأمرين. انظر الرابط: transparency.ge/en/node/2744.

أن لدى المؤسسات التجارية موارد أكثر مما لدى الجمعيات، تمكّنها من كسب تأييد الحكومات^(١٤٨).

٨٨ - غير أن هناك بعض الجمعيات التي غالباً ما تركّز دورها على مصارحة السلطة مما يمكن أن يجعل علاقتها بالحكومات أميل إلى العداء، وإن لم يكن دائماً. وإلى حد ما، فإن عدم التوازن بين السلطة والنفوذ يمكن أن يعتمد على حجم الكيان ونفوذ القطاع المعني والموارد المالية المتاحة. ويلاحظ أن المنظمات الأكبر والأغنى تحظى عادة بمزيد من التواصل والنفوذ، سواء كانت تهدف إلى الربح أو لا تهدف إليه. كما أن النقابات العمالية قد تكون لديها إمكانية أفضل للتواصل مع أصحاب القرار، وبخاصة فيما يتعلق بحقوق العمال، وحيثما توجد آليات ثلاثية^(١٤٩). غير أن الهياكل المجتمعية غير الرسمية قد تجد صعوبة كبيرة في المشاركة في عمليات صنع القرار. ومن الأمثلة اللافتة للنظر في هذا السياق "لجنة ماجاكانينغ للأزمة المائية" في جنوب أفريقيا، فعلى الرغم من محاولات كثيرة بذلتها للتدخل في اجتماعات رفيعة المستوى بين الهياكل على صعيد المقاطعة والبلدية، لم يُتَّح لها التواصل أو يُسمح لها بأخذ نُسخ من الوثائق ذات الصلة المتعلقة بالمشكلات المائية الجارية في مجتمع ماجاكانينغ^(١٥٠).

٨٩ - وكثيراً ما تنبّدى أهمية الأعمال التجارية في إدماجها على نطاق واسع في وزارات لا تركّز على التجارة تركيزاً كاملاً. فقد جرى إدماج "التجارة" في اسم وزارات الشؤون الخارجية في عدد متزايد من البلدان، منها أستراليا^(١٥١)، وكندا^(١٥٢)، وهنغاريا^(١٥٣)، وأيرلندا^(١٥٤)، ونيوزيلندا^(١٥٥)، مما يوحي بتزايد تأثير الأعمال التجارية في السياسة الخارجية.

(١٤٨) عقدت جماعات الضغط الخاصة بالشركات ٣١٩١ اجتماعاً رسمياً مع مسؤولي الاتحاد الأوروبي في الفترة بين كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤ وحزيران/يونيه ٢٠١٥؛ أما المنظمات غير الحكومية فعقدت ٧٦٦ اجتماعاً فقط. انظر الرابط: integritywatch.eu/.

(١٤٩) الرد على استبيان المقرر الخاص من المنظمات غير الحكومية البلغارية، ٢٠١٥.

(١٥٠) الرد على استبيان المقرر الخاص من مركز الموارد القانونية، ٢٠١٥.

(١٥١) <http://dfat.gov.au/pages/default.aspx>

(١٥٢) www.international.gc.ca/international/index.aspx?lang=eng

(١٥٣) www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade

(١٥٤) www.dfa.ie/

(١٥٥) www.mfat.govt.nz/

على حين أن الجمعيات تخضع أحياناً للتنظيم من قبل نفس الوزارات التي تشرف على السجون، أو الشرطة^(١٥٦).

٩٠ - وفي كينيا، كما في العديد من البلدان الأخرى، يلتقي الرئيس سنوياً برؤساء المؤسسات التجارية^(١٥٧)، على حين لا تتاح لقاءات مماثلة للمجتمع المدني. والواقع أن الرؤساء نادراً ما يحضرون مؤتمرات عالمية تناقش شواغل المجتمع المدني، مثل أسبوع المجتمع المدني الدولي الذي ينظمه التحالف العالمي من أجل مشاركة المواطنين. بل الأرجح حضورهم مؤتمرات بشأن تعزيز الأعمال التجارية، مثل المنتدى الاقتصادي العالمي أو القمة العالمية لريادة الأعمال.

٩١ - وكثيراً ما تخصص الدول موارد كبيرة لمساعدة مواطنيها على مزاولة الأعمال التجارية في الخارج. فعلى سبيل المثال، تعرض وزارة خارجية الولايات المتحدة، من خلال سفارتها في الخارج، ”على شركات الولايات المتحدة المساعدة في حل مشكلاتها“ وتجري حواراً مع القطاع الخاص للولايات المتحدة لضمان إدراج شواغل الأعمال التجارية في السياسة الخارجية^(١٥٨). وليس لدى المقرر الخاص علم بعرض خدمات مماثلة لمساعدة الجمعيات فيما تقوم به من أنشطة. فكندا ينتقدها المجتمع المدني لاستخدامها وزارة الشؤون الخارجية والتجارة والتنمية لتعزيز مصالح الشركات الكندية في الخارج على حساب حقوق الإنسان^(١٥٩).

٩٢ - وفي الساحة المتعددة الأطراف، يقوم البنك الدولي بنشر تقريره السنوي المعنون ”ممارسة الأعمال“ وهو عمل ضخم يقدم ”تدابير موضوعية لأنظمة الأعمال التجارية للشركات المحلية في ١٨٩ من الاقتصادات والمدن المختارة على الصعيد الوطني“^(١٦٠).

(١٥٦) مثل كمبوديا (www.icnl.org/research/monitor/cambodia.html) وباكستان (www.icnl.org/research/monitor/pakistan.html).

(١٥٧) www.president.go.ke/2015/04/02/speech-by-h-e-uhuru-kenyatta-during-the-presidential-roundtable-at-state-house-nairobi-on-2nd-june-2015/

(١٥٨) www.state.gov/e/eb/cba/faq/176.htm

(١٥٩) www.amnesty.ca/sites/default/files/canadahreport18december13.pdf

(١٦٠) www.doingbusiness.org/

ويُنظر إلى هذا التقرير المفصّل الغني بالمعلومات باعتباره مادة أساسية لمطالعة المستثمرين الأجانب، غير أنه لا تقوم أي وكالة متعددة الأطراف بإصدار تقرير مماثل للجمعيات^(١٦١).

٩٣ - ومن المزايا التي قد تتمتع بها المؤسسات التجارية إمكانية الوصول إلى إجراءات وضع القوانين والمفاوضات المتعلقة بالمعاداة التجارية^(١٦٢). ويُزعم، مثلاً، أن المفاوضات المتعلقة بالاتفاق المتعدد الأطراف لمكافحة التزيف التجاري، قد أجريت سراً، ولكن استشيرت لجنة استشارية لشركات متعددة الأطراف مقرها في الولايات المتحدة بشأن مشروع الاتفاق^(١٦٣).
الاتفاق^(١٦٣).

٩٤ - كما أن مزايا التواصل التي تتمتع بها المؤسسات التجارية تشمل هيئات صنع القرار المتعددة الأطراف، التي لا ترحب غالباً بالكيانات المستهدفة الربح. وسبق للمقرر الخاص أن لاحظ أن مجتمع الأعمال التجارية، وبخاصة الشركات الكبرى، يقوم بدور متزايد النفوذ على الصعيد المتعدد الأطراف، مقارنة بالمجتمع المدني، بما في ذلك العمليات الخاصة بخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥^(١٦٤).

٩٥ - ونتيجة لذلك، يلاحظ المقرر الخاص النقص النسبي للتركيز على حقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في التجمّع وفي تكوين الجمعيات، في المعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف، عموماً، والمعاهدات التجارية، خصوصاً. وقد يكون من المناسب بوجه خاص تناول الحق في التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات، في المعاهدات التجارية، نظراً لما يمكن أن يكون لتلك المعاهدات من أثر على العمال ونقابات العمال. وتعرض بعض الدول على إدراج أحوال حقوق الإنسان في المعاهدات التجارية، بحجة تعدي ذلك على سيادتها. غير أن تلك الدول تتجاهل هذه الحجة عندما تتطلب تلك المعاهدات نفسها تغييرات واسعة في البيئة التنظيمية للأعمال التجارية بناء على طلب دول أخرى وشركات.

(١٦١) يعرب المقرر الخاص عن تقديره للجهود التي يبذلها القطاع الخاص لوضع دليل مماثل للمجتمع المدني، مثل دليل معهد هدسون لحرية المؤسسات الخيرية (<http://hudson.org/research/11259-the-interactive-map-of-philanthropic-freedom>). والتحالف العالمي من أجل مشاركة المواطنين (<http://civicus.org/eei/>).

(١٦٢) انظر www.sanders.senate.gov/download/the-trans-pacific-trade-tpp-agreement-must-be-defeated?inline=file

(١٦٣) www.keionline.org/blogs/2009/03/13/who-are-cleared-advisors. www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16031&LangID=E

(١٦٤) A/69/365، الفقرة ١٢؛ انظر أيضاً (www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15970&LangID=E).

سابعاً - إدارة تجمّعات سلمية

٩٦ - يساء أحياناً تفسير الحق في حرية التجمع السلمي باعتبار أنه لا يتعلق إلا بالاحتجاجات وغيرها من أشكال التعبير العام للنشاط السياسي الجماعي. غير أن هذا الحق يحمي أيضاً التجمّعات العامة الخاصة وغير السياسية. ويجوز للجمعيات والمؤسسات التجارية تنظيم وعقد تجمّعات لأهداف مختلفة، تجارية وغير تجارية، بما في ذلك لقاء الأعضاء أو المستفيدين، أو الزبائن أو المانحين أو المستثمرين في إطار التزاماتها الإدارية الداخلية، أو في إطار ما تقوم به من عمليات؛ وتجمّعات لأغراض تعبيرية؛ والتسويق أو العلاقات العامة. وعلى الدول بموجب القانون الدولي التزاماً بتيسير التجمّعات السلمية، غير أنها قد تعامل التجمّعات بطرق مختلفة جداً، دون سند موضوعي أو قانوني في بعض الأحيان.

٩٧ - وفي حدود علم المقرر الخاص، فإن التشريعات في العديد من الدول لا تميّز عادة بين المشاركين في التجمّعات السلمية على أساس ما لهم من أهداف ربحية أو غير ربحية. فالقانون البلغاري، مثلاً، يقر بأن الأفراد والجمعيات والمنظمات السياسية وسائر المنظمات الاجتماعية يمكنها تنظيم تجمّعات^(١٦٥). على حين أن القانون في البرتغال يتطلب من الأفراد ومن الكيانات الاعتبارية على السواء، الذين يرغبون في التجمّع سلمياً إخطار السلطات المختصة بذلك قبل التجمع بيومي عمل على الأقل^(١٦٦).

٩٨ - غير أن ملديف تستبعد بعض الأنشطة من دائرة القانون، ألا وهي الأعمال التجارية والرياضة والأنشطة الثقافية، مع تأكيدها في الوقت نفسه الحق في حرية التجمّع السلمي للأفراد والكيانات الاعتبارية^(١٦٧).

٩٩ - ورغم حيادية معظم القوانين، فإن التجمّعات التي تعقدتها منظمات المجتمع المدني من الأرجح تقييدها عملياً على خلاف تلك التي تعقدتها المؤسسات التجارية. ويمكن أن يعزى ذلك إلى حد بعيد إلى مراعاة الدول للاعتبارات الاقتصادية فوق المصالح الأخرى. كما أن من الأرجح أن يجري تنظيم تجمّعات المجتمع المدني لتحدي السلطة.

١٠٠ - وتتخذ المعاملة التفاضلية للتجمّعات أشكالاً مختلفة. فقد ترفض السلطات الإذن بالتظاهرات أو التراخيص أو أي شكل آخر من أشكال تيسير التظاهرات والاحتجاجات،

(١٦٥) القانون البلغاري المعني بالتجمّعات والاجتماعات والتظاهرات (١٩٩٠)، المادة ٢.

(١٦٦) Decreto-Lei No. 406/74, de 29 de Agosto, as amended by Lei Orgânica No. 1/2011, de 30 de Novembro, art. 2 (1).

(١٦٧) قانون ملديف لحرية التجمع السلمي، المادة ١/٢٠١٣.

وبخاصة ما كان منها معقوداً لمعارضة مناسبات كبرى ترعاها شركات. ومن الأمثلة الصارخة في هذا الصدد، بطش السلطات في أذربيجان بنشطاء حقوق الإنسان المحتجين على الألعاب الأوروبية، التي كان أكبر رعاها كيانات تجارية^(١٦٨)، وسبق للمقرر الخاص أن أشار، مع إعرابه عن القلق، إلى قضية المحتجين الذين نظموا اعتصاماً في متجر فورتنام وماسون Fortnum & Mason في لندن. ولم يمنع المتظاهرون الزبائن من التسوق، غير أنه قبض على ١٣٨ منهم ووجهت إليهم تهمة التعدي المشدد؛ وقوضي ٢٩ منهم^(١٦٩).

١٠١ - كذلك، قد تتدخل السلطات فيما تعقده منظمات المجتمع المدني من اجتماعات أو مناسبات، بما في ذلك الاجتماعات الداخلية التي تُعقد في أماكن خاصة. وفي رواندا، مثلاً، تفيد التقارير بأن السلطات منعت الرابطة الرواندية لتعزيز حقوق الإنسان والدفاع عنها، من عقد تجمّع عام^(١٧٠). ولا يوجد أي دليل على مواجهة الكيانات التجارية الخاصة، لدى عقدها اجتماعات للمساهمين، قيوداً مماثلة في رواندا وفي أماكن أخرى. كذلك حدث في كمبوديا^(١٧١) أن الحضور في المنتدى الشعبي لرابطة أمم جنوب شرق آسيا لعام ٢٠١٢ المعقود في بنوم بنه قد طردوا جميعاً من الفنادق التي كانوا نزلاء فيها بعد قيام موظفي أمن الدولة بالضغط على أصحاب تلك الفنادق؛ غير أنه أُبلغ عن مشكلات مماثلة تتعلق بمؤتمر الاستثمار الدولي الذي عقد في البلد في عام ٢٠١٤، والذي افتتحه رئيس الوزراء رسمياً بنفسه^(١٧٢).

١٠٢ - وتؤكد المبادئ التوجيهية للجنة البندقية التابعة لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا بشأن حرية التجمع السلمي أن ”(أ) التجمعات هي استخدامات مشروعة للحيز العام، كمشروعية النشاط التجاري أو حركة مرور العربات أو المشاة“^(١٧٣). وينبغي أن يؤخذ هذا المبدأ في الحسبان لدى تمحيص القيود المفروضة على التجمعات. ولكنه يتضح من خبرة المقرر الخاص أن الأرجح أن تقيّد السلطات الاحتجاجات والتظاهرات (التجمعات التعبيرية التي غالباً ما تنظمها الجمعيات) لأسباب تتعلق بإرباك حركة المرور والنشاط التجاري، وحماية

(١٦٨) www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=51034#.VaaK1v1Vikp

(١٦٩) A/HRC/23/39/Add.1، الفقرة ٤٩.

(١٧٠) A/HRC/29/50، قضية رواندا؛ A/HRC/26/29/Add.2، الفقرة ٣٠؛ انظر أيضا E/CN.4/2005/101/Add.1، الفقرتان ٤٦٧ و ٤٦٨.

(١٧١) A/HRC/21/49، قضية كمبوديا، ٢٠١٢/٣.

(١٧٢) www.ibccambodia.com/eng/event_20141006.php

(١٧٣) انظر المبدأ الإرشادي ٣-٢.

الممتلكات، أكثر مما هو الحال بالنسبة للمناسبات التجارية التي تسبب ارتباكاً مماثلاً. وقد أثرت شواغل فيما يتعلق بتنفيذ سياسة لحفظ النظام في مدينة أوكلاند، بالولايات المتحدة، حيث تفيد التقارير بأن موظفي إنفاذ القانون يقيدون الاحتجاجات الليلية، بزعم منع العنف وحماية الممتلكات من التخريب^(١٧٤). وعلى خلاف ذلك، فإن عرضاً للاحتفال بفوز فريق رياضي لقي من سلطات أوكلاند المزيد والمزيد من المحاملة^(١٧٥).

١٠٣ - كذلك يقدم العديد من الدول قدراً من الحماية للشركات المشتغلة باستغلال الموارد الطبيعية يفوق ما يُقدّم لجماعات تحتج سلمياً على أنشطتها. ومن الأمثلة الفاضحة لتلك العاملة التفاضلية قتل ٣٠ عاملاً من عمال المناجم في جنوب أفريقيا رميةً بالرصاص على يد الشرطة أثناء إضراب للعمال^(١٧٦). فالأفراد والمجتمعات المعارضون لأنشطة استغلال الموارد الطبيعية يوصفون بأنهم "مناهضون للتنمية" و "أعداء الدولة" ويصوّرون على أنهم يقوّضون جهود الدولة لتعزيز النمو والتنمية في المجال الاقتصادي. وتُجرّم أنشطتهم وتُغفل مطالبهم، على حين تواصل الشركات أنشطتها الاستغلال^(١٧٧).

١٠٤ - ويكرر المقرر الخاص التأكيد على مشروعية التجمعات التعبيرية التي تعقدتها منظمات المجتمع المدني في مواجهة المناسبات التي تعقدتها الشركات أو مصالح تلك الشركات أو ممتلكاتها. وينبغي لتحقيق توازن سليم بين المصالح المتعارضة الاسترشاد بمعايير موضوعية وفقاً للقانون الدولي.

ثامنا - الاستنتاجات والتوصيات

١٠٥ - لاحظ المقرر الخاص اختلافات صارخة ومهمة في معاملة المؤسسات التجارية والجمعيات، ولا سيما فيما يتعلق بالبيئة التي يعمل فيها كل منها. فغالباً لا تألو الدول جهداً لتهيئة أفضل بيئة ممكنة للأنشطة التجارية. ولكنها نادراً ما تبذل مثل هذا الجهد من أجل الجمعيات.

١٠٦ - وهو يعتقد أن هذه الاختلافات باعثها سياسي أكثر منه عملي. فالمصالح الاقتصادية والتجارية تحظى بتقدير أعلى مما ينظر إليها باعتباره أنشطة غير اقتصادية. ومن

(١٧٤) www.aclunc.org/blog/aclu-oakland-protest-curfew-let-people-march; see also www.aclunc.org/blog/aclu-responds-excessive-force-used-protesters.

(١٧٥) http://espn.go.com/nba/playoffs/2015/story/_/id/13115607/golden-state-warriors-parade-celebrate-nba-title

(١٧٦) A/HRC/22/67 و Corr. 1-2، قضية جنوب أفريقيا، ٢٠١٢/٣.

(١٧٧) A/HRC/29/25، الفقرات ٤٢-٤٧.

ثم، فإن تأثير قطاع الصناعة وآراءها يسبق في سياسة الدولة العدالة الاجتماعية والحقوق الأساسية. ويتجاهل هذا النهج أن المجتمع المدني النابض بالحياة ضروري للتنمية الاقتصادية المستدامة وأن المؤسسات التجارية تفيد من قطاع ممكن للمجتمع المدني.

١٠٧ - والمساواة بين القطاعين مفهوم لا يصعب الأخذ به. فالمسألة ببساطة هي مسألة إرادة سياسية. ويشعر المقرر الخاص بالتفاوت بأن الدول بإمكانها تغيير إدراكها للعدالة بين القطاعين، ويرجع هذا في المقام الأول إلى أن المؤسسات التجارية والجمعيات تلتقي مصالحهما بقوة. ولكلا القطاعين يفضل حكم القانون على حكم السلطة. فالقدرة على التنبؤ أفضل من الفوضى. والإنصاف أفضل من الفساد. والبيئات المستقرة المتوازنة أفضل لكل القطاعات سواء كانت تمثل شركات متعددة الجنسيات أو جماعات من النشطاء المنتمين للقاعدة الشعبية أو منظمات غير حكومية دولية.

١٠٨ - وبهذه الروح يناشد المقرر الخاص الدول والمنظمات المتعددة الأطراف والمؤسسات التجارية وسائر الأطراف المعنية أن تلتزم بمفهوم المساواة بين القطاعات، وهيئة أفضل بيئة مواتية ممكنة لوجود الجمعيات وعملها، وعقد تجمعات سلمية ينظمها المجتمع المدني. ويقترح المقرر الخاص التوصيات التالية بوصفها خطوات نحو تحقيق هذه الأهداف.

الدول

١٠٩ - يناشد المقرر الخاص الدول القيام بما يلي:

(أ) ضمان معاملة المؤسسات التجارية والجمعيات معاملة متساوية باتخاذ قوانين وممارسات تنظم، فيما تنظم، تسجيل الكيانات، وحلها، والضرائب، والنشاط السياسي، والمساهمات، ومراجعة الحسابات، والتقارير، والحصول على الموارد (بما في ذلك الموارد المالية الأجنبية) والتجمع السلمي؛

(ب) اتخاذ تدابير إيجابية لحماية وتيسير الحق في حرية تكوين الجمعيات، وذلك بسبل منها تقليل أعباء المحاسبة والمراقبة للجمعيات الصغيرة، وتقديم حوافز ضريبية للجمعيات، وإنشاء "مجمعات"، وتقديم مساعدة دبلوماسية في الخارج للعاملين في قطاع المجتمع المدني؛

(ج) اتخاذ تدابير إيجابية لحماية وتيسير الحق في حرية التجمع السلمي، بسبل منها اشتراط ما لا يتعدى إجراء إبلاغ مسبق، مع السماح في الوقت نفسه بالتجمعات

التلقائية، وضمان الحصول على حيز عام، بما في ذلك الشوارع، والطرق والميادين العمومية لعقد التجمعات السلمية؛

(د) اتخاذ تدابير استباقية لتعزيز تواصل المجتمع المدني مع السلطة، والمشاركة في عمليات صنع القرار الرفيعة المستوى، بما في ذلك أثناء النظر في التشريعات والمعاهدات الجديدة، ولا سيما للحركات الاجتماعية والجمعيات الشعبية؛

(هـ) ضمان أن يُدرج في المعاهدات التجارية احترام حقوق الإنسان الأساسية، بما فيها الحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات، ولا سيما أن هذين الحقين يسريان على نقابات العمال؛

(و) معاملة التمتع بحقوق الإنسان الأساسية، بما فيها الحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات، باعتباره مصلحة استراتيجية بما يكفل بصورة عامة نفس ما يولي من الاهتمام والجهود والتمويل لسائر المصالح الوطنية الاستراتيجية، كالدفاع الوطني؛

(ز) الشروع في حوار منتظم مع المجتمع المدني والترحيب بإجراء هذا الحوار، والتواصل مع المجتمع المدني لمناقشة المسائل التي تشغله؛
الأمم المتحدة وسائر المنظمات المتعددة الأطراف والمانحون

١١٠ - يناشد المقرر الخاص الأمم المتحدة وسائر المنظمات المتعددة الأطراف والمانحين القيام تحديداً بما يلي:

(أ) النظر في مفهوم "المساواة بين القطاعات" باعتباره مفهوماً بالغ الأهمية للتمتع بالحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات، وتجسيد ذلك المنظور في الصكوك الهادفة إلى تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها؛

(ب) تحقُّق المانحين من أن السياسات التنظيمية، ولا سيما شروط الإبلاغ، لا تفرض أعباء إدارية وإبلاغية زائدة على الجمعيات المستفيدة، ولا سيما المنظمات الصغيرة؛

(ج) استخدام المعونة الثنائية كأداة لتشجيع الدول على دعم الحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات، وتقييم حالة تلك الحقوق، بالقيام جزئياً ببحث ما إذا كان المجتمع المدني يعامل معاملة مساوية لمعاملة المؤسسات التجارية؛

(د) التكاليف بمزيد من البحوث في موضوع المساواة بين القطاعات، حتى يتسنى مواصلة تحديد المعاملة غير المتساوية بلا مبرر، وتحليلها، وتقليلها.

المؤسسات التجارية والمجتمع المدني

١١١ - يناشد المقرر الخاص المؤسسات التجارية والمجتمع المدني القيام بما يلي:

(أ) إدراك تلاقي مصالحهما بوجه عام في مجالات الشفافية الحكومية وسيادة القانون وغير ذلك، وتعزيز الشراكات بينهما حتى يتسنى للقطاعين العمل معاً صوب تلك الأهداف المشتركة؛

(ب) قيام المجتمع المدني بالنظر في مبدأ المساواة بين القطاعات لدى تحليل انتهاكات الحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات، والإبلاغ عن تلك الانتهاكات.