

Distr.: General
7 August 2013
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الثامنة والستون

البند ٦٩ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*
تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل
حقوق الإنسان، بما في ذلك النهج البديلة
لتحسين التمتع الفعلي بحقوق الإنسان
والحرريات الأساسية

الحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يجيل إلى أعضاء الجمعية العامة تقرير المقرر الخاص المعني
بالحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات، ماينا كيبي، المقدم وفقا لقرار مجلس
حقوق الإنسان ١٦/٢١.

* A/68/150



الرجاء إعادة استعمال الورق

160913 160913 13-42307 X (A)



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

موجز

هذا التقرير هو أول تقرير مقدم إلى الجمعية العامة من المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات. وهو يعالج الشواغل المتعلقة بممارسة الحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات في سياق الانتخابات. ويساور المقرر الخاص بالغ القلق إزاء تزايد الانتهاكات والتجاوزات التي تتعرض لها حقوق الإنسان في عدد من أنحاء العالم، المرتكبة ضد من يمارسون أو يسعون إلى ممارسة تلك الحقوق في سياق الانتخابات، والتي تصم تلك الانتخابات بصورة لا تتمحي.

أولا - مقدمة

١ - أنشأ مجلس حقوق الإنسان بموجب قراره ٢١/١٥ ولاية المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات، لفترة أولية مدتها ثلاث سنوات. وعين المجلس ماينا كياي مقرا خاصا بشأن الحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات في آذار/مارس ٢٠١١، على أن تبدأ ولايته في ١ أيار/مايو ٢٠١١. وهذا التقرير هو أول تقرير يقدمه المقرر الخاص إلى الجمعية العامة، استجابة لطلب المجلس، في قراره ١٦/٢١، بأن يقدم تقريرا سنويا إلى الجمعية العامة. ويعالج التقرير الشواغل المتعلقة بممارسة الحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات في سياق الانتخابات، وينبغي أن يقرأ بالاقتران مع تقرير المقرر الخاص المواضيعيين المقدمين إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/20/27 و A/HRC/23/39).

٢ - وتجري سنويا انتخابات واستفتاءات على مختلف الصعد، بما في ذلك الصعد الرئاسية والتشريعية والمحلية في كثير من البلدان. وتشهد المنافسات التي تنطوي على مصالح عليا والتي تميز معظم الانتخابات انتهاكات واسعة النطاق لحقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في الحياة، والحق في حرية التعبير، والحق في حرية التجمع السلمي، وفي تكوين الجمعيات. ومن وجهة نظر المقرر الخاص، تعرض الحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات، بصورة متزايدة، للهجوم لدى سعي الأنظمة القائمة أو المقبلة للاحتفاظ بالسلطة أو اكتسابها مهما تكلف الأمر. ويعرب المقرر الخاص عن قناعته بأن سياق الانتخابات يستحق تركيزا خاصا لأن قدرة الأفراد والجمعيات على التشكل والعمل بجرية تكون معرضة للخطر بصفة خاصة خلال تلك الفترات. وهو مقتنع باستخلاص هذه النتيجة بالنظر إلى تزايد الشكاوى التي يتلقاها والمتعلقة بالمضايقات والتخويف، والقيود غير المبررة التي تفرض على الأفراد والجمعيات وأعضائها خلال الفترة السابقة للانتخابات المتنازع عليها أو في أعقابها.

٣ - وقد استفاد المقرر الخاص فائدة كبيرة لدى كتابة هذا التقرير من المشاركة في اجتماع للخبراء عُقد في جنيف في ١ حزيران/يونيه ٢٠١٣. ويود المقرر الخاص أن يوجه الشكر إلى جميع من شاركوا في تنظيم الاجتماع، وجميع من عرضوا خبراتهم لإثراء هذا التقرير سواء في ذلك الاجتماع أو في غيره من المنتديات. وقد أخذ المقرر الخاص في الاعتبار أيضا عناصر العمل ذات الصلة المتاحة داخل المجلس^(١). وقد كانت الحالات القطرية المذكورة في هذا التقرير موضوع رسائل وجهت إلى الحكومات، وكذلك موضوع نشرات

(١) يشمل ذلك تقرير المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان في بيلاروس بشأن حقوق الإنسان أثناء العمليات الانتخابية (A/68/276).

وتقارير صحفية صادرة عن المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة ومسؤولي الأمم المتحدة.

ثانياً - الحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات بوصفهما جزءاً لا يتجزأ من الانتخابات الحرة والتهيئة

ألف - الديمقراطية وحرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات

٤ - تحظى الديمقراطية، بوصفها نظاماً يشارك الناس من خلاله، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، في تسيير الشؤون العامة، بقبول واسع النطاق في جميع أنحاء العالم. وتجري الانتخابات والاستفتاءات التي يختار فيها الناس ممثلهم ويعبروا عن اختياراتهم فيما يتعلق بالقوانين أو السياسات، في أغلبية بلدان العالم. وكما هو منصوص في المادة ٢١ (٣) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، فإن الديمقراطية هي عملية تكون فيها "إرادة الشعب هي مصدر سلطة الحكومة". وهي ينظر إليها عادة باعتبارها عملية تنطوي على إجراء انتخابات دورية حرة وتنافسية لتقرير السياسات بصورة مباشرة أو غير مباشرة عن طريق ممثلين مختارين يتعين أن يكونوا خاضعين للمساءلة أمام ناخبهم. وبعبارة أخرى، فإن الديمقراطية التي تجسدها العملية الانتخابية تتمثل عموماً في استخدام عمليات واضحة يمكن التنبؤ بها تؤدي إلى نتائج غير متيقنة في حين يمكن تعريف اللاديمقراطية بأنها الممارسة التي تتميز فيها العملية الانتخابية برمتها بعمليات غير واضحة يكتنفها الغموض ولكن يمكن التنبؤ بنتائجها. ومع ذلك، فإنه يجري بصورة متزايدة إخضاع نوعية الانتخابات للتمحيص لكفالة أن تكون نتائج الانتخابات ممثلة لإرادة الشعب. وتضفي الانتخابات شرعية على الحكومات، بحيث إذا رُئي أن تلك الانتخابات لا تعكس إرادة الشعب، فإنه قد يترتب على ذلك شعور بالسخط والإقصاء وقد يؤدي أحياناً إلى اندلاع نزاع عنيف. وبغية تحقيق الديمقراطية المثالية، يلزم أن تقوم الأنظمة بإعلاء سيادة القانون، واحترام حقوق الإنسان وحمايتها، وأن تظل مفتوحة على آراء الشعوب ووجهات نظرها ومستجيبة لها في جميع الأوقات.

٥ - والحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات وثيق الصلة بالعملية الديمقراطية، سواء أثناء فترة الانتخابات أو خلال الفترة ما بين الانتخابات. ويؤكد المقرر الخاص مجدداً أن هذين الحقين يمثلان عنصرين أساسيين من عناصر الديمقراطية لأهمها يمكنان النساء والرجال والشباب 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).

٦ - وبصورة أكثر تحديدا، يعد الحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات من الوسائل البالغة الأهمية المتاحة للأفراد والجماعات للمشاركة في الشؤون العامة. وتوفر ممارسة هذين الحقين سبلا يمكن من خلالها للناس أن يتجمعوا وأن يعربوا عن شواغلهم واهتماماتهم وأن يسعوا إلى تشكيل الحكم الذي يستجيب للقضايا التي تشغل بالهم. فعلى سبيل المثال، تعد تلك الحقوق أساسية لكي يتسنى القيام بحملات انتخابية والمشاركة في التجمعات الجماهيرية، وتكوين الأحزاب السياسية، والمشاركة في أنشطة تثقيف الناخبين، والتصويت، ومراقبة الانتخابات ورصدها، ومساءلة المرشحين والمسؤولين المنتخبين.

٧ - ويتضمن القانون الدولي مبادئ ومعايير يمكن من خلالها تقييم العملية الانتخابية وقياس نتائجها. ومباشرة عمليات التقييم عن طريق إدراك أن الدول تقبل بالتزامات قانونية معينة وأن الانتخابات التي تجريها ينبغي أن تفي بتلك الالتزامات توفر انتظام عملية مراقبة الانتخابات وحيدتها. كما أن الطابع العالمي لحقوق الإنسان وتشابكها وترابطها تدعم من خلال التزام الدول بمسؤولياتها لكفالة ممارسة جميع الحقوق أثناء العملية الانتخابية بغية تحقيق نتائج إيجابية. ويسلم هذا النهج بأن نجاح العملية الانتخابية يتجاوز الأحداث التي تجري يوم التصويت. والإطار القانوني، والبيئة السياسية، والقدرات المؤسسية القائمة قبل يوم الاقتراع وأثناءه وبعده، تؤثر على كيفية التمتع بالحقوق. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المقرر الخاص يعتقد أن أي عملية انتخابية تعترضها بصورة منهجية عوائق واسعة النطاق تعرقل ممارسة الحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات لا يمكن القول بأنها حرة أو نزيهة ومن ثم ينبغي ألا تعتبر محصلتها نتيجة لانتخابات ”حقيقية“ في نظر القانون الدولي.

٨ - وتعد المحافظة على السلم خلال عملية التصويت أمرا ضروريا لكي يتسنى للناخبين الخروج وممارسة حقهم في التصويت. ومع ذلك، فإنه ينبغي ألا يوفر ذلك، بالرغم من أهميته، مبررا لمواصلة اتباع ممارسات خاطئة في الانتخابات وفرض قيود لا داعي لها على الحق في التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات أو غيرهما من الحقوق، مثلا، فرض حظر غير مقيد وغير منضبط على الاحتجاجات أو التظاهرات ضد نتائج الانتخابات. وحيثما تتعرض تلك الحقوق للانتهاك في أي وقت أثناء العملية الانتخابية، ينبغي أن تتاح بصورة ميسرة إمكانية اللجوء إلى وسائل انتصاف فورية وفعالة يترأسها محكمون محايدون.

٩ - ويركز المقرر الخاص في هذا التقرير على دور الجمعيات عموما، بما في ذلك الأحزاب السياسية بوصفها وسائل محورية يمكن للأفراد من خلالها المشاركة في تسيير

الشؤون السلمية من خلال الممثلين الذين يختارونهم. وتضطلع الأحزاب السياسية بدور أساسي "في ضمان التعددية والأداء السليم للديمقراطية"^(٢). ويتبنى هذا التقرير تعريف الحزب السياسي بأنه "تنظيم حر لأشخاص من أهدافه المشاركة في إدارة الأمور العامة، بما في ذلك ما كان من خلال طرح مرشحين لانتخابات حرة وديمقراطية"^(٣). ومن الجدير بالذكر أن الحزب السياسي يعتبر "جمعية" (A/HRC/20/27، الفقرتان ٥١ و ٥٢)، وإن كانت جمعية متخصصة يجوز أن تنظم من خلال تشريع مستقل وتخضع لقواعد تختلف عن تلك التي تنظم الجمعيات الأخرى. ويرى المقرر الخاص أن الفرق الأساسي بين الأحزاب السياسية وغيرها من الجمعيات يتمثل في قدرة الأحزاب السياسية على طرح مرشحين للانتخابات وقيامها لاحقا بتشكيل الحكومة إذا ما فاز أولئك المرشحون في انتخابات نزيهة. ومن ثم فإنه يشدد على أن مشاركة منظمات المجتمع المدني في العملية الانتخابية ينبغي ألا يؤدي إلى وسمها أو معاملتها لا طوعيا على أنها أحزاب سياسية مجرد مشاركتها في الحياة العامة بالطريقة التي تختارها.

١٠ - ويُقر المقرر الخاص أيضا بأنه في حين أن قطاعا واحدا فقط من قطاعات منظمات المجتمع المدني يمكن أن يعمل بصورة مباشرة في القضايا المتصلة بالانتخابات، مثل تثقيف الناخبين، ومراقبة الانتخابات، وإصلاح المؤسسات الانتخابية، ومحاسبة المرشحين والمسؤولين المنتخبين، فإن فترة الانتخابات توفر فرصة ممتازة لقطاع أعرض من قطاعات منظمات المجتمع المدني للدخول في حوار مع الممثلين المحتملين انتخايم، وتسليط الضوء على شواغلهم واهتماماتهم، بغية معرفة استجابات السياسات العامة، وبصفة عامة، ممارسة حقوقهم في المشاركة في الشؤون العامة. ولهذا السبب، فإن أي مناقشة للحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات في سياق الانتخابات يجب أن تكون شاملة لجميع منظمات المجتمع المدني بغض النظر عن مجالات تركيزها.

١١ - ويشمل مصطلح "الانتخابات" على النحو المستخدم في هذا التقرير تلك التي تجرى لاختيار الرئيس والممثلين التشريعيين وممثلي الإدارة المحلية، والاستفتاءات. والفترة الانتخابية لا تنحصر دائما في نطاق زمني محدد. وفي الواقع، فإنه يمكن القول بأن نهاية فترة انتخابية معينة - بقدر ما يمكن تحديدها - تمثل إيذانا ببدء الفترة الانتخابية التالية. وقد يكون بالإمكان تعيين فترة زمنية محددة لبعض الأحداث في العملية الانتخابية، مثل تثقيف الناخبين،

(٢) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، الحزب الشيوعي التركي المتحد وآخرون ضد تركيا، الطلب رقم ٢٠/١٩٩٧/٨٠٤/١٠٠٧، ٢٥ أيار/مايو ١٩٩٨، الفقرة ٤١.

(٣) منظمة الأمن والتعاون في أوروبا/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان ولجنة البندقية، مبادئ توجيهية لتنظيم الأحزاب السياسية، (وارسو/ستراسبورغ، ٢٠١١)، الفقرة ٩.

وفترة الدعاية الانتخابية، ويوم (أيام) التصويت، وعد الأصوات. بيد أن هناك أنشطة أخرى ذات صلة بالعملية قد تكون متواصلة، وتستمر لفترة طويلة بعد انتهاء عملية التصويت، مثل الإصلاحات التشريعية، وتعزيز المؤسسات. ويتوخى المقرر الخاص، بوصفه لنطاق هذا التقرير بأنه يشمل الفترة السابقة للانتخابات وأثناءها وبعدها، أن يفيد بأن 'سياق الانتخابات' لا يرتبط بحدث محدد أو فترة زمنية معينة، مثلا، يوم الانتخاب - وإن كان الإدلاء بالصوت يمثل لحظة محورية في الانتخابات. ويلاحظ المقرر الخاص أن الانتخابات كثيرا ما تنطوي على منافسات مشحونة بقدر كبير من التوتر تكون فيها كثير من الأمور على المحك بالنسبة للسلطات وللناخبين. وفي هذا الصدد، يقع على الدول التزام باحترام وتيسير الحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات طوال العملية بأسرها.

باء - الإطار القانوني الدولي المتصل بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في تكوين الجمعيات في سياق الانتخابات

١٢ - يطلب مجلس حقوق الإنسان، في قراره ٢١/١٥، إلى الدول أن تحترم وتحمي بالكامل حقوق جميع الأفراد في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، بما في ذلك في سياق الانتخابات. وبالإضافة إلى فكرة الديمقراطية، فإن الحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات يردان ضمنا في حق الفرد في المشاركة في حكم بلده، على النحو المؤكد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي ينص في المادة ٢١ (٣) منه على أن "إرادة الشعب هي مناط سلطة الحكم، ويجب أن تتجلى هذه الإرادة من خلال انتخابات نزيهة تجرى دوريا بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري أو بإجراء مكافئ من حيث ضمان حرية التصويت". وبالمثل، تؤكد المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن يكون من حق كل مواطن، دون أي وجه من وجوه التمييز المحظورة والقيود غير المعقولة: (أ) أن يشارك في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون في حرية؛ (ب) أن ينتخب وأن يُنتخب في انتخابات نزيهة تُجرى دوريا بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين؛ (ج) أن تتاح له - على قدم المساواة عموما مع سواه - فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده^(٤). وتقر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بأن التمتع التام بتلك الحقوق

(٤) انظر أيضا المادة ٧ من اتفاقية القضاء على التمييز ضد المرأة؛ والمادة ٢٩ من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة؛ والمادة ٢٣ (١) (ب) من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان؛ والمادة ١٣ من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب؛ والمادة ٣٣ من الميثاق العربي لحقوق الإنسان؛ والفقرة ٢٥ من إعلان حقوق الإنسان لرابطة أمم جنوب شرق آسيا.

يتوقف على النقل الحر للمعلومات والأفكار حول القضايا العامة والسياسية بين المواطنين والمرشحين والممثلين المنتخبين، وهو الأمر الذي يتطلب حرية ممارسة الحق في التجمع السلمي والحق في تكوين الجمعيات، من بين حقوق أخرى (الفقرة ٢٥ من التعليق العام ٢٥). وتعلن الجمعية العامة في قرارها ٢٠١/٥٩ أن العناصر الأساسية للديمقراطية تشمل حرية تكوين الجمعيات وحرية التجمع السلمي، وحق الشخص في أن يصوت وأن ينتخب في انتخابات حرة ونزيهة تجرى دورياً، وتشجع على دعم نظم الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني.

١٣ - ويجري التأكيد على الأهمية المحورية للحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات في سياق الانتخابات في مختلف المعاهدات الدولية والإقليمية الأخرى لحقوق الإنسان^(٥) والهيئات الأخرى^(٦). وتلتزم الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي، في الإعلان المتعلق بالمبادئ التي تحكم الانتخابات الديمقراطية في أفريقيا، التزاماً صريحاً بـ "حماية الحريات الإنسانية والمدنية لكل المواطنين، بما في ذلك حرية الحركة والتجمع والانضمام إلى الجمعيات والتعبير وخوض الحملات الانتخابية، وكذلك سهولة وصول أصحاب المصالح إلى وسائل الإعلام خلال العمليات الانتخابية. كما أن وثيقة كوبنهاغن^(٧) لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، التي تحدد التزامات الدول الأعضاء في مجال الانتخابات، تكفل صراحة الحق في التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات (الفقرتان ٩-٢ و ٩-٣). وبالرغم من أن الصكوك الإقليمية الأخرى المتعلقة بالديمقراطية لا تشير صراحة إلى الحق في حرية تكوين الجمعيات، فإنها تقر بأن الأحزاب السياسية وغيرها من أشكال الجمعيات تعد عناصر حيوية لتعزيز الديمقراطية^(٨).

١٤ - ومجموعة الصكوك التي تعترف صراحة أو ضمناً بقدرة الأحزاب السياسية وغيرها من أشكال الجمعيات على أن تتشكل وتعمل في سياق الانتخابات أو بصفة أعم في إطار الديمقراطية، تعد مؤشراً على توافق الآراء على الأقل على مستوى وضع المعايير حول الأهمية المحورية لتلك الحقوق. وخبرة المقرر الخاص فيما يتعلق بإعمال تلك الحقوق لا تدعو إلى

(٥) انظر على سبيل المثال المادة ٧ (ب) من اتفاقية القضاء على التمييز ضد المرأة؛ والمادة ٢٩ (ب) ١' من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

(٦) الإعلان المتعلق بالانتخابات الحرة والنزيهة، الذي اعتمده المجلس البرلماني الدولي في جلسته ١٥٤ (باريس، ٢٦ آذار/مارس ١٩٩٤).

(٧) متاحة على الموقع www.osce.org/odihr/elections/14304.

(٨) الميثاق الأفريقي بشأن الديمقراطية والانتخابات والحكم، المادتان ٣ و ١٢؛ والميثاق الديمقراطي للبلدان الأمريكية، المادتان ٥ و ٢٧.

التفاؤل. وهو يشير إلى أن تلك الحقوق تكون أكثر تعرضاً للتقييد في سياق الانتخابات، ولذلك فإنه يحث على التقييد الصارم بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان. وبالرغم من أن الحرية يجب أن تكون هي القاعدة والقيود هي الاستثناء (A/HRC/20/27، الفقرة ١٦، و A/HRC/23/39، الفقرة ١٨)، فإن المقرر الخاص يعرب عن استيائه من أن القيود المفروضة تهدف في حالات كثيرة إلى كبت الانتقادات ولا تتفق مع أحكام القانون الدولي، أي أن يكون منصوصاً عليها في القانون، وأن تكون ضرورية في مجتمع ديمقراطي لأغراض تحقيق المصالح المنصوص عليها في المادتين ٢١ و ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية^(٩).

١٥ - ومسألة توفير حماية متكافئة للحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات في سياق الانتخابات للجميع تزداد أهمية في سياق الانتخابات بسبب احتمال تفاقم حالات الضعف خلال هذه الفترة. ويلاحظ المقرر الخاص أن هناك ميلاً من جانب الأطراف في المنافسة الانتخابية لاستغلال الأصل العرقي أو الإثني أو الديني أو السياسي أو الوطني أو الاجتماعي، من بين عوامل التمييز الأخرى المحظورة صراحة في المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وذلك بغية استبعاد الخصومة. وهو يؤكد أن هذه الحقوق مكفولة للجميع على أساس المساواة (A/HRC/20/27، الفقرة ١٣)، وأن الدول يقع عليها التزام بتوفير حماية فعالة ضد التمييز. وفي سياق الانتخابات، لا يُعد من قبيل التمييز اتخاذ أي تدابير مؤقتة تهدف إلى تعزيز قدرة الفئات المهمشة أو الفئات الأكثر عرضة للخطر على ممارسة حقوقها، مثل النساء وضحايا التمييز على أساس الميل الجنسي والهوية الجنسية، والشباب، والأشخاص ممن ينتمون إلى الأقليات، والشعوب الأصلية، وغير المواطنين، الذين يشملون العددي الجنسي واللاجئين والمهاجرين، وأعضاء الجماعات الدينية، فضلاً عن الناشطين المدافعين عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتستخدم كآلية لتهيئة فرص متكافئة أمام الجميع.

ثالثاً - حرية التجمع السلمي

١٦ - لطالما ثبت أن الحق في حرية التجمع السلمي، أي تنظيم تجمعات سلمية والمشاركة فيها داخل الأماكن أو في الهواء الطلق على حد سواء، يُعد حقاً أساسياً في سياق الانتخابات. ومن شأن ممارسة هذا الحق أن يمكن المرشحين لخوض تلك الانتخابات من حشد مؤيديهم وأن يضيفي زخماً وحيوية على رسالتهم السياسية. كما توفر الانتخابات

(٩) للاطلاع على تحليل للقيود المسموح بها، انظر على سبيل المثال A/HRC/20/27، الفقرات ١٥-١٧.

فرصة فريدة للنساء والرجال والشباب من جميع قطاعات المجتمع للتعبير عن آرائهم وتطلعاتهم، إما من أجل إبقاء الوضع على ما هو عليه أو لإحداث تغيير، أي للتعبير عن تأييدهم للحكومة والحزب الحاكم، أو للمعارضة. والمعارضة هي جزء مشروع من ممارسة الحق في حرية التجمع السلمي، ولا سيما في سياق الانتخابات حيث أنها توفر فرصة فريدة من نوعها للتعبير عن تعددية الآراء من خلال الوسائل السلمية.

١٧ - وفي هذا الصدد، وكما ذكر في حلقة النقاش التي نظمها مجلس حقوق الإنسان، المتعلقة بتعزيز وحماية حقوق الإنسان في سياق الاحتجاجات السلمية، يرى المقرر الخاص أن المشاركة في الاحتجاجات السلمية بديل للعنف والقوة المسلحة كوسيلة للتعبير والتغيير، وهو أمر ينبغي تأييده. ومن ثم يجب حماية الاحتجاج السلمي حماية شديدة (انظر A/HRC/19/40، الفقرة ١٣). ويتفق المجلس مع هذا النهج وشدد في قراره ١٠/٢٢، على أنه ينبغي عدم النظر إلى الاحتجاجات السلمية على أنها تهديد، ويشجع لذلك جميع الدول على إقامة حوار صريح وشامل وهادف عند التعامل مع الاحتجاجات السلمية وأسبابها. وشدد المجلس كذلك على أنه يجب أن يكون كل فرد قادرا على التعبير عن مظالمه أو تطلعاته بطرق سلمية، تشمل الاحتجاجات العامة دون خوف من التعرض للانتقام، أو التخويف، أو المضايقة، أو الإصابة، أو الاعتداء الجنسي، أو الضرب، أو التوقيف أو الاحتجاز على نحو تعسفي، أو التعذيب، أو القتل، أو الاختفاء القسري. ويصدق هذا بصفة أخص في سياق الانتخابات عندما تصل التوترات إلى أقصى مداها وعندما تكون هناك مصالح سياسية واقتصادية واجتماعية كبيرة على المحك.

١٨ - ومع ذلك، فإن الانتخابات في كثير من البلدان تشوبها انتهاكات وتجاوزات لحقوق الإنسان. ففي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩، على سبيل المثال، احتجز في غينيا نحو ٥٠.٠٠٠ من المتظاهرين السلميين الذين تجمهروا في استاد للاحتجاج على احتمال ترشح النقيب موسى داديس كامارا في الانتخابات الرئاسية التي كانت ستجرى في كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، وقامت قوات الأمن بفتح النار عليهم واستخدمت الحراب والسكاكين لتفريق المحتشدين. وقُتل أكثر من ١٥٠ شخصا وجرح أكثر من ألف شخص. واعتقل الكثيرون في عين المكان أو في بيوتهم أو في المستشفيات. وفي جمهورية إيران الإسلامية، وبعد إعلان فوز الرئيس أحمدني نجاد في حزيران/يونيه ٢٠٠٩، قتلت قوات الأمن عددا من المحتجين عندما خرجوا إلى الشوارع بصورة سلمية للطعن في نتائج الانتخابات. وفتحت قوات الأمن النار أثناء التظاهرات واستخدمت المهرات ورذاذ الفلفل الحار لتفريق الحشود. واعتقلت عدة مئات من الأشخاص أثناء الاحتجاجات التي أعقبت الانتخابات الرئاسية التي أجريت في عام ٢٠٠٩. وفي الاتحاد الروسي، قوبلت الاحتجاجات السلمية ضد التزوير المزعوم

لانتخابات البرلمانية التي أجريت في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١ باستخدام مفرط للقوة مع احتجاج أكثر من ألف شخص في مختلف المدن. كما ارتكب العديد من أعمال المضايقة والتخويف والاعتقال التعسفي بحق عدد من الناشطين وأعضاء المعارضة في سياق الاحتجاجات ضد الانتخابات الرئاسية في ٦ أيار/مايو ٢٠١٢. وفي جمهورية فنزويلا البوليفارية، وفي أعقاب الانتخابات الرئاسية التي أجريت في نيسان/أبريل ٢٠١٣، قوبلت المظاهرات السلمية التي نُظمت أمام مكاتب اللجنة الانتخابية الوطنية في عدد من الولايات باستخدام القوة الوحشية من جانب قوات الأمن، صاحبها اعتقالات تعسفية. وفي ماليزيا، استخدمت قوات الأمن القوة العشوائية لقمع احتجاج سلمي نظمته التحالف من أجل إجراء انتخابات حرة ونزيهة (بيرسيه) الذي يدعو إلى إصلاح العملية الانتخابية في ذلك البلد.

١٩ - وبالإضافة إلى استخدام القوة المفرطة ضد المحتجين السلميين، لجأ بعض الدول في عدد من الحالات إلى تجريم المشاركة في التجمعات السلمية وتنظيمها وقت الانتخابات بغية معاقبة أو ردع من يريدون أو يعتزمون القيام بذلك. ففي إثيوبيا، أتهم عدد من المتظاهرين السلميين والمدافعين عن حقوق الإنسان بـ "جرائم التعدي على النظام الدستوري"، وحُكم عليهم بالسجن مدى الحياة لمشاركتهم في مظاهرة ضد ما يدعى من تزوير الانتخابات العامة التي أجريت في أيار/مايو ٢٠٠٥ والتي أفادت التقارير بقتل أكثر من ١٩٠ من المحتجين على أيدي سلطات إنفاذ القانون. وبعد أن وقعوا بيانا يعترفون فيه بأن ما قاموا به من أنشطة كان غير دستوري، حصلوا على عفو وأُطلق سراحهم. وقبيل إجراء الانتخابات التشريعية في البحرين في أيلول/سبتمبر ٢٠١١، اعتقل العديد من المدافعين عن حقوق الإنسان وذويهم، وفصلوا من أعمالهم وعرضوا لأعمال التخويف والمضايقة لارتكاب جرائم بدوافع سياسية شتى، بما في ذلك "المشاركة في تجمعات غير قانونية". وفي أعقاب الانتخابات الرئاسية التي أجريت في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠ في بيلاروس، احتجز المئات من الأشخاص الذين كانوا يحتجون في ليلة الانتخابات، بمن فيهم ناشطون من المجتمع المدني، وصحفيون، وزعماء من المعارضة، ومنهم مرشحون رئاسيون. وحُكم على أحد المحتجين السلميين لاحقا بإيداعه لمدة ثلاث سنوات وستة أشهر في مستعمرة للعمل بتهمة الإخلال بالنظام العام، لمشاركته في الاحتجاجات السلمية. واحتجز في البداية لارتكاب جريمة إدارية، ولكنه أتهم لاحقا بارتكاب جريمة جنائية بالرغم من أن ضابط الشرطة الذي أصدر أمر اعتقاله ذكر في المحكمة أنه لم يشاهده فعليا أثناء الاحتجاجات. وبالمثل، وجهت في الاتحاد الروسي اتهامات بالتسبب في "اضطرابات عامة" ضد المحتجين السلميين في وقت الانتخابات. وجرى اعتقال العديد من المتظاهرين واتهامهم بتهم من بينها 'ترويع الجمهور' و 'تحريض الجمهور'. وجرى استهداف المتظاهرين السلميين في أذربيجان بصورة متزايدة في سياق الانتخابات المقبلة

المرمعة إجراؤها في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣، باعتقال عدد منهم و/أو فرض غرامة عليهم. وفي نيبال، اعتقل في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦ أربعة من المدافعين عن حقوق الإنسان بسبب اشتراكهم في تنظيم مظاهرات سلمية على نطاق واسع تدعو إلى مقاطعة الانتخابات البلدية المقرر إجراؤها في الشهر التالي.

٢٠ - ويحذر المقرر الخاص من احتجاز المتظاهرين السلميين من أجل منعهم من المشاركة في التجمعات التي تنتقد الحكومة أو الحزب الحاكم. كما أنه يشعر بالقلق إزاء الأوامر المقيدة لحرية الانتقال والتي تحظر على المتظاهرين والمدافعين الذين يقومون برصد التجمعات من البقاء في المدينة أو دخولها أو المرور من خلالها، كما حدث على سبيل المثال في ماليزيا في تموز/يوليه ٢٠١١.

٢١ - ومن الوجهة الجوهرية، يعتقد المقرر الخاص أن جميع التجمعات السلمية التي تعقد أثناء العملية الانتخابية، سواء أكانت تدعم الحزب الحاكم أو الحكومة القائمة أم لا، ينبغي أن يكون من حقها أن تحظى بنفس المعاملة. وينبغي أن تتلقى تلك التجمعات حماية وتيسيرا متكافئين من جانب الدولة، وفاء بالتزامها الإيجابي في هذا الصدد، بغض النظر عن الفئة أو الجماعة التي ينتمي إليها المتظاهرون. ويحذر المقرر الخاص في هذا الصدد من تزايد استضعاف الفئات المهمشة السالفة الذكر أو الفئات الأكثر عرضة للاعتداءات، والتعليقات المهينة، والوصم، والقيود غير المبررة، بغية تحقيق أهداف سياسية، غالبا من أحزاب مختلفة. وقد يتعرض بعضهم أيضا لإلغاء جوازات سفرهم وتصاريح عملهم لمشاركتهم في احتجاجات تضامنية. ونتيجة لذلك، تتأثر سلبا التجمعات السلمية التي تنظمها تلك الفئات، التي قد ترغب في اغتنام فرصة الانتخابات لتوجيه الانتباه إلى ما يتعرض له من محن. ويشعر المقرر الخاص بالفزع إزاء الأحداث السالفة الذكر التي جرت في غينيا في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩، والتي تعرضت فيه نساء كثيرات من المشاركات في المظاهرات أو الموجودات في المنطقة لتجريدن من ملابسهن تماما والاعتداء عليهن جنسيا، مما في ذلك بالاعتصاب الجماعي، سواء في الاستاد أو في مرافق الاحتجاز. وفي زمبابوي، تعرض المتظاهرون الذين يدافعون سلميا عن حقوق المرأة لاعتداءات وحشية في سياق الانتخابات. وفي جمهورية إيران الإسلامية، كان من بين من قتلوا على أيدي قوات الأمن في حزيران/يونيه ٢٠٠٩ خمسة من الطلاب.

٢٢ - وينبغي تطبيق قوانين التجمع العام، المفضية إلى التمتع بالحق في حرية التجمع السلمي، امتثالاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان، على الأحداث المتصلة بالعملية الانتخابية. وبصفة خاصة، ينبغي أن تسمح هذه القوانين بالتجمعات التلقائية وأن تيسرها، مع مراعاة

ضرورة أن يسود المزيد من التسامح في أوقات الانتخابات، عندما يجري الإعراب عن آراء ووجهات نظر مختلفة.

٢٣ - وثمة جانب محوري للالتزام الإيجابي الذي يقع على عاتق الدولة بحماية من يمارسون الحق في حرية التجمع السلمي يتمثل في كفالة الحماية من العملاء المحرضين والمتظاهرين المناوئين، الذين يهدفون إلى تعطيل أو فض تلك التجمعات. وهؤلاء الأفراد يشملون أفراداً ينتمون إلى جهاز الدولة أو يعملون بالنيابة عنه. ويساور المقرر الخاص القلق إزاء استخدام الدولة للعملاء المحرضين في تعطيل التجمعات، حسبما أفيد بحدوثه في السنغال في كانون الثاني/يناير ٢٠١٢، قبل الجولة الأولى من الانتخابات الرئاسية. وبالمثل، ينبغي بذل مزيد من الجهود للسماح بعقد التجمعات التلقائية السلمية، والمظاهرات المناوئة السلمية، وحمايتها وتيسيرها، حيثما أمكن. وإجمالاً، ينبغي للسلطات أن توفر مزيداً من الحماية والتيسير لجميع أشكال التجمعات السلمية.

٢٤ - وفي هذا الصدد، يشير المقرر الخاص إلى أن الحق في حرية التجمع السلمي لا يتطلب إصدار تصريح لعقد التجمع. وإذا لزم الأمر، يجوز أن يشترط تقديم مجرد إشعار مسبق، في حالة التجمعات الكبيرة أو التجمعات التي يتوقع فيها حدوث درجة ما من أعمال التعطيل. أما التجمعات السلمية التلقائية، التي تحدث عادة كرد فعل لحدث معين - مثل إعلان النتائج - والتي بحكم تعريفها لا يمكن إخضاعها للإشعار المسبق، فينبغي أن يكون هناك قدر أكبر من التسامح بشأنها في سياق الانتخابات. وبالإضافة إلى ذلك، يرى المقرر الخاص أن القوانين التي تحدد إجراءات بضرورة الحصول على إذن تمثل إشكالية أكبر في سياق الانتخابات، حيث أن الإذن قد يرفض بصورة تعسفية، ولا سيما إذا كان المتظاهرون يعترضون انتقاد سياسات الحكومة. ففي السودان، قامت قوات الشرطة بمنع مظاهرة سلمية نظمها مرشح مستقل لمنصب الوالي لانتخابات نيسان/أبريل ٢٠١٠ بحجة عدم تقديم المنظمين طلباً للتصريح لهم بذلك. واعتقل عدد من المحتجين و/أو أصيبوا على أيدي قوات الأمن.

٢٥ - وعلى العكس من ذلك، ينبغي ألا ينظر إلى الانتخابات على الإطلاق بوصفها ذريعة للدول للتقييد غير المبرر للحق في حرية التجمع السلمي. وكما ذكر سابقاً، فإن الحظر الشامل، الذي يكون بحكم طبيعته لا تناسي وتميزي، ينبغي أن يمنع، كما ينبغي أن تحصر القيود المفروضة على التجمع السلمي من حيث "نوقيتها ومكانها وأسلوبها" بحيث تخضع تلك القيود للاختبار الصارم السالف الذكر المتعلق بالضرورة والتناسبية (انظر A/HRC/23/39، الفقرة ٥٩). وفي الواقع، فإنه بالنظر إلى أهمية الحق في حرية التجمع السلمي

وفي تكوين الجمعيات في سياق الانتخابات، ينبغي أن تكون عتبة فرض تلك القيود أعلى من المعتاد: إذ ينبغي زيادة تصعيب الوفاء بمعيارى "الضرورة في مجتمع ديمقراطى" و "التناسب" أثناء وقت الانتخابات. وفي هذا الصدد، يشعر المقرر الخاص بالجزع من أن الحظر الشامل يستخدم أثناء فترة الانتخابات بغية إسكات الأصوات المعارضة. وفي كينيا، أفادت التقارير بقيام رئيس جهاز الشرطة في آذار/مارس ٢٠١٣، في أعقاب ظهور نتائج الانتخابات الرئاسية، بحظر جميع التجمعات العامة، بما في ذلك "التجمعات غير القانونية" حول المحكمة العليا، والصلاة الجماعية، والاجتماعات السياسية والحشود الجماهيرية، إلى أن يتم بحث التماس يطعن في نتائج الانتخابات الرئاسية والبت فيه. وأفيد بأن ذلك القرار اتخذ على أساس أن المتظاهرين قد يكونوا قد تسببوا في تأجيج العداوة والعنف. والقيود المتعلقة بـ "التوقيت والمكان والأسلوب"، عندما يوجد ما يبررها، وعندما تكون ممثلة للقواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، ينبغي أن تطبق بصورة متكافئة، ومرة أخرى، سواء أكان التجمع السلمى لصالح الحكومة والحزب الحاكم أو ضدّهما.

٢٦ - ويحذر المقرر الخاص كذلك من فرض حالة الطوارئ أثناء وقت الانتخابات من أجل تعليق الحق في حرية التجمع السلمى بصورة مؤقتة. وإذا حدث هذا بالرغم من ذلك، فإنه يذكر بأن الحق في حرية التجمع السلمى وفي تكوين الجمعيات هما، حسب اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، حقان غير قابلين للانتقاص إبان حالات الطوارئ نظرا إلى أن احتمال تقييد بعض حقوق العهد، مثل حرية التجمع، يكفى بوجه عام في مثل هذه الحالات وأن مقتضيات الوضع لا تبرر أي حالة من حالات عدم التقييد بالأحكام المعنية^(١٠).

٢٧ - ويذكر المقرر الخاص بأن منظمى الاحتجاجات السلمية ينبغي ألا يتحملوا مسؤولية السلوك غير القانونى الذى يسلكه آخرون، بما في ذلك وقت الانتخابات. ففي ماليزيا، أعلنت الحكومة الاتحادية في أيار/مايو ٢٠١٢ أنها ستقاضي منظمى تجمع بيرسيه ٣٠٠ الجماهيرى الذى عُقد في ٢٨ نيسان/أبريل ٢٠١٢ للدعوة إلى إجراء انتخابات حرة ونزيهة، فيما يتعلق بالملكات التى يدعى بأنها دُمرت أثناء التجمع المذكور.

٢٨ - ومن المهم أيضا أن تتاح إمكانية الاتصال بالانترنت واستخدامها دون عوائق، وبخاصة وسائط التواصل الاجتماعى، وغيرها من تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والتى تعد أدوات أساسية، ولا سيما وقت الانتخابات، والتى يمكن عن طريقها ممارسة الحق في حرية التجمع السلمى، ولكن أيضا مراقبته والإبلاغ عنه فيما يتعلق بانتهاكات وتجاوزات حقوق الإنسان. وفي جمهورية إيران الإسلامية، جرى تعطيل إمكانية الاتصال بوسائط

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

التواصل الاجتماعي بصفة مؤقتة في سياق الانتخابات الرئاسية لعام ٢٠٠٩ في جميع أنحاء البلد، وذلك لأن كثير من المدونين أبلغوا عن وقوع انتهاكات بحق المحتجين السلميين ومُنعت وسائل الإعلام الأجنبية من الوصول إلى وجهاتها. وفي نيبال، وفي سياق المظاهرات السالفة الذكر، قطعت السلطات النيبالية الاتصالات عن طريق خطوط الهواتف والهواتف المحمولة في كاتماندو وغيرها من المدن الرئيسية.

٢٩ - ويؤكد المقرر الخاص أخيرا مرة أخرى الدور المحوري الذي يقوم به المدافعون عن حقوق الإنسان، بمن فيهم الصحفيون، الذين يرصدون التجمعات والذين يُستهدفون في سياق الانتخابات. ففي بيلاروس، تم في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠، اعتقال واحتجاز رئيس لجنة هلسنكي البيلاروسية، من بين ناشطين آخرين، على أيدي قوات الأمن أثناء قيامهم بمراقبة مظاهرة نظمها أحد مرشحي المعارضة أمام مقر الحكومة. واقتيد إلى مرفق للحبس الاحتياطي قبل وضعه قيد الاحتجاز لدى للشرطة. وفي ماليزيا، ادُعي بأن قوات الأمن استهدفت الأفراد العاملين في وسائل الإعلام والذين كانوا يقومون بتغطية احتجاج نظمه ائتلاف بيرسيه، بينما كانوا يقومون بتوثيق وحشية الشرطة بالرغم من تعريفهم لأنفسهم بوضوح بوصفهم من أفراد وسائل الإعلام.

رابعاً - حرية تكوين الجمعيات

ألف - الأحزاب السياسية

٣٠ - يحق لكل شخص أن يكون حزبا سياسيا أو أن ينضم إلى أي حزب سياسي، وبالعكس، ينبغي عدم إجبار أي شخص على الانتماء إلى حزب سياسي. وتذكر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في تعليقها العام رقم ٢٥ (الفقرة ٢٦)، أن الأحزاب السياسية والانضمام إلى عضوية الأحزاب تلعب دورا هاما في إدارة الشؤون العامة والعملية الانتخابية. والأحزاب السياسية هي بالفعل الوسائل الرئيسية التي يمكن من خلالها أن يشارك الناس في تسيير الشؤون العامة. ويقر المقرر الخاص بأن الأحزاب السياسية هي مجموعة فرعية من الجمعيات المتضمنة في الحق في حرية تكوين الجمعيات المكرس في المادة ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ومن هذا المنطلق، فإن المبادئ والمعايير الدنيا التي وضعها المقرر الخاص في تقريره المواضيعي بشأن أفضل الممارسات (A/HRC/20/27) تنطبق عموما على تنظيم الأحزاب السياسية. ومع ذلك، فإن الأحزاب السياسية هي منظمات يتم تشكيلها لتنفيذ أهداف معينة، وهي طرح مرشحين للانتخابات بغرض التمثيل في المؤسسات

السياسية وممارسة السلطة السياسية على أي مستوى، وطني أو محلي^(١١)، وقد تخضع بالتالي لاشتراطات معينة قد لا تكون ضرورية لمنظمات المجتمع المدني الأخرى. ووفقا للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، فإن ”طبيعة الدور الذي تلعبه الأحزاب السياسية، التي هي الهيئات الوحيدة التي يمكن أن تتولى السلطة، أنها تستطيع أيضا أن تؤثر في كامل نظام الحكم في بلدانها. وتختلف الأحزاب السياسية عن غيرها من المنظمات التي تتدخل في الساحة السياسية بما تقدمه من مقترحات لإنشاء نموذج مجتمعي شامل تعرضه على الناخبين ويقدرتها على تنفيذ تلك المقترحات بعد أن تتولى السلطة“^(١٢).

٣١ - ويتفق المقرر الخاص مع ما أورده اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في الفقرة ١٩ من التعليق العام رقم ٢٥، وهو أن حرية التعبير وحرية التجمع وحرية تكوين الجمعيات هي شروط أساسية لممارسة حق الانتخاب بصورة فعالة، لذلك يجب حمايتها تماما وأنه يجب على الدول أن تضمن في إدارتها الداخلية، مراعاة الأحزاب السياسية لأحكام المادة ٢٥ الواجبة التطبيق بغية تمكين مواطنيها من ممارسة حقوقهم المعترف بها في إطار هذه المادة. وكما ذكر المقرر الخاص في السابق، قد يلزم عدد أدنى من الأفراد لإنشاء حزب سياسي، غير أن هذا العدد ينبغي ألا يبلغ حدا يثني الناس عن المشاركة في الجمعيات (A/HRC/20/27، الفقرة ٥٤). وقد تكون هناك اشتراطات أخرى نافذة، مثل تلك التي تتعلق بالتمثيل الجغرافي أو العرقي، ولكن المقرر الخاص يحذر من هذا النوع من التدابير التي تُعد في نهاية المطاف تمييزية فيما يتعلق بتكوين أي حزب سياسي. ولا يلزم وجود نظام للتسجيل لتكوين أو تشغيل الأحزاب السياسية، ولكنه في حالة وجوده، ينبغي ألا يخضع على الإطلاق لموافقة مسبقة من جانب السلطات.

٣٢ - ونظرا لأن الأحزاب السياسية تلعب دورا في صنع القرار فيما يتعلق بكفالة التعددية والتطبيق السليم للديمقراطية، فإن الافتراض المؤيد لتكوين الأحزاب السياسية يعني أن أي قرارات سلبية تتخذ في هذا الصدد ينبغي أن يكون لها ما يبررها تماما وفقا للمعايير الواردة في المادة ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية فيما يتعلق بالتناسب والضرورة في المجتمع الديمقراطي. أما فيما يخص الحق في حرية التجمع السلمي، فإن المقرر الخاص يعتقد أن اختبار التناسب والضرورة ينبغي أن يكون أكثر صرامة وقت الانتخابات. وفي

(١١) اللجنة الأوروبية لإحلال الديمقراطية من خلال القانون، لجنة البندقية، مدونة قواعد السلوك للممارسة الجيدة في ميدان الأحزاب السياسية، ٢٠٠٩، CDL-AD(2009)021.

(١٢) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، رفاه بارتيزي (حزب الرفاه) وآخرون ضد تركيا، الدعاوى رقم ٩٨/٤١٣٤٠ و ٩٨/٤١٣٤٢ و ٩٨/٤١٣٤٣ و ٩٨/٤١٣٤٤ و ١٣ شباط/فبراير ٢٠٠٣، الفقرة ٨٧.

عام ٢٠١١، أُعرب عن القلق إزاء حالة عدد قليل من المواطنين السعوديين الذين تقدموا بطلب للاعتراف. بما كان يمكن أن يكون أول حزب سياسي في المملكة العربية السعودية، والذين اعتقلوا بعد بضعة أيام وطلب منهم أن يوقعوا تعهدا بالتخلي عن أنشطتهم في إطار الحزب. وتم احتجاز من رفضوا القيام بذلك. ويرى المقرر الخاص أن هذا التصرف يعد مثالا على الانتهاك الصارخ للحق في حرية تكوين الجمعيات. وينبغي أن تتاح الفرصة بكافة السبل للأحزاب السياسية التي تُرفض طلباتها لالتماس الانتصاف أمام محكمة مستقلة وغير متحيزة (A/HRC/20/27، الفقرتان ٦٠ و ٦١).

٣٣ - ومن حق الأحزاب السياسية أن تتاح لها فرص متكافئة لكي يتسنى لها أن تتنافس بصورة عادلة في العملية الانتخابية. ولا يعني تكافؤ الفرص أن تحظى جميع الأحزاب بنفس المعاملة في كل حالة؛ بل ينبغي أن تحظى بمعاملة متكافئة على أساس معايير معقولة وموضوعية. ومن حق جميع الأحزاب التي تتمثل للقواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان أن تتاح لها فرص متكافئة. ومن هذا المنطلق، ينبغي كحد أدنى ألا يميّز ضد أي حزب سياسي، أو أن يجابى أو يضار بصورة غير عادلة من قِبَل الدولة. ويؤكد المقرر الخاص في هذا التقرير أهمية تكافؤ الفرص للأحزاب السياسية فيما يتعلق بقدرتها على الحصول على التمويل وممارسة حقوقها في حرية التعبير، بما في ذلك من خلال المظاهرات السلمية.

٣٤ - وفي تقريره المواضيعي الثاني (A/HRC/23/39)، حدد المقرر الخاص قدرة الجمعيات على الحصول على الموارد المالية باعتبارها عنصرا أساسيا للحق في حرية تكوين الجمعيات. وتترتب على مسألة التمويل آثار بعيدة المدى فيما يتعلق بالحق في حرية تكوين الجمعيات بالنسبة للأحزاب السياسية في سياق الانتخابات. ذلك أن التمويل يكفل أن يكون باستطاعة الأحزاب السياسية الاضطلاع بأعمالها على أساس يومي، والمشاركة في الساحة السياسية، وتمثيل آراء ومصالح ومنظورات متعددة، ومن ثم تعزيز الديمقراطية. كما أن التمويل قد تكون له آثار عكسية على إمكانات العملية الديمقراطية مما يستلزم بعض التنظيم. ويشاطر المقرر الخاص اللجنة المعنية بحقوق الإنسان رأبها الوارد في التعليق العام رقم ٢٥ (الفقرة ١٩) الذي مفاده أن بعض التقييدات المعقولة التي تستهدف الحد من تكاليف الحملات الانتخابية قد تكون مبررة إن كانت ضرورية لضمان حرية الاختيار التامة للناخبين، أو للتأكد من أن العملية الديمقراطية لا يشوبها إفراط في الإنفاق لصالح أي من المرشحين أو الأحزاب.

٣٥ - وقد يكون من الممكن الاستفادة من بعض المبادئ الأساسية للاسترشاد بها في وضع وتنفيذ قواعد تمويل الأحزاب السياسية. وكثيرا ما يستخدم التمويل العام للأحزاب السياسية بوصفه وسيلة لتوفير تكافؤ الفرص لجميع الأحزاب وضمان أن تكون هناك مشاركة تنافسية

بين مختلف الأفكار والآراء. ويفيد التمويل العام أساسا الأحزاب التي لا تكون قادرة على جمع أموال خاصة لعدد من الأسباب، بما في ذلك لأنها أحزاب صغيرة، أو لأن أيديولوجيتها لا تروق لأغلبية من المانحين المحتملين، أو من يمثلون الفئات المهمشة، مثل النساء والشباب. وعلى ذلك، ينبغي ألا يستخدم التمويل العام للتدخل في استقلال أي حزب وتشجيع أو إيجاد الاعتماد الزائد على موارد الدولة^(١٣).

٣٦ - وبصورة أعم، ينبغي التمييز بين موارد الحزب والموارد العامة. وينبغي عدم استخدام الموارد العامة لترجيح كفة الفرص الانتخابية لحزب معين وبخاصة الحزب الحاكم أو مرشحيه. ويسري هذا المبدأ على استخدام مؤسسات الدولة، مثل قوات الشرطة، أو السلطة القضائية، أو سلطة الادعاء، أو وكالات إنفاذ القانون وغيرها، التي ينبغي أن تكون غير متحيزة عند مراقبة أنشطة الأحزاب السياسية أو تقييدها، مثلا برفع قضايا أمام المحاكم بدوافع سياسية ضد المرشحين المنافسين، ومنعهم بذلك عمليا من المشاركة في أنشطة الحملات الانتخابية.

٣٧ - والتعددية هي سمة مميزة للديمقراطية تقوم فيها الأحزاب السياسية بدور العامل الحفاز للمناقشات والحوارات في المجتمعات الديمقراطية، حيث تشكل تلك المناقشات الأساس الذي يقوم عليه اختيار الناخبين لممثليهم. وترى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أنه لا يمكن أن تكون هناك ديمقراطية بدون تعددية. ولهذا السبب، فإن انطباق حرية التعبير لا ينحصر في "المعلومات" أو "الأفكار" التي تقابل بالترحاب أو تعتبر غير مؤذية أو عديمة الأهمية، وإنما تنطبق أيضا على المعلومات والأفكار التي تغضب أو تصدم أو تزعج^(١٤). وفي قرار تاريخي آخر، خلصت المحكمة إلى أن ثمة انتهاكا لحرية تكوين الجمعيات معلنة أن "ذكر الوعي بالانتماء إلى أقلية والمحافظة على ثقافة الأقلية وتطويرها لا يمكن اعتباره يشكل تهديدا لـ"الاجتمع الديمقراطي"، وإن كان قد يتسبب في حدوث توترات. وأعلنت كذلك أن ظهور توترات هو إحدى العواقب التي لا مناص منها المترتبة على التعددية، أي حرية مناقشة جميع الأفكار السياسية^(١٥).

٣٨ - ومن ثم فإن الأحزاب السياسية تتمتع بحرية اختيار الأيديولوجيات وتبنيها، حتى وإن كانت تلك الأيديولوجيات لا تروق للسلطات أو لعامة الجمهور، بما في ذلك القدرة على

(١٣) منظمة الأمن والتعاون في أوروبا/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان ولجنة البندقية، المبادئ التوجيهية المتعلقة بتنظيم الأحزاب السياسية، ٢٠١٠، الفقرتان ١٧٦ و ١٧٧.

(١٤) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، هانديسايد ضد المملكة المتحدة، الفقرة ٤٩.

(١٥) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، أورانيو توكسو ضد اليونان، الدعوى رقم ١٧٤٩٨٩/٠١، ٢٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥، الفقرة ٤٠.

الدعوة إلى مقاطعة الانتخابات، دون الخوف من الانتقام للقيام بذلك. وعليه، فإن حرية الأحزاب السياسية في التعبير وإبداء الرأي، ولا سيما من خلال الحملات الانتخابية، بما في ذلك الحق في التماس المعلومات وتلقيها ونشرها، تعد عنصراً جوهرياً لتزاهة الانتخابات. ويذكر المقرر الخاص بأن مجلس حقوق الإنسان أوضح في قراره ١٦/١٢ أنه لا يجوز من حيث المبدأ فرض أي قيود فيما يتعلق، في جملة أمور، بمناقشة السياسات الحكومية والنقاش السياسي؛ والإبلاغ عن حقوق الإنسان وأنشطة الحكومة والفساد في الحكومة؛ والاشتراك في الحملات الانتخابية أو المظاهرات السلمية أو الأنشطة السياسية لأغراض منها الدعوة إلى السلام والديمقراطية؛ والتعبير عن الرأي والاختلاف، والمجاهرة بالدين أو المعتقد، بما في ذلك من قبل الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات أو فئات ضعيفة. ويؤكد المقرر الخاص على أنه لا يجوز قانوناً فرض حظر على أي حزب سياسي أو أي من مرشحيه إلا إذا استخدم العنف أو دعا إلى استخدامه أو دعا إلى الكراهية القومية أو العرقية أو الدينية بما يشكل تحريضاً على التمييز أو العداوة أو العنف (المادة ٢٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وكذلك المادة ٥ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري)^(١٦) أو قام بأنشطة أو أعمال تهدف إلى إهدار الحقوق أو الحريات المحسدة في القانون الدولي لحقوق الإنسان (المادة ٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية).

٣٩ - ومن الأمور المحورية في كفالة حرية التعبير للأحزاب السياسية أن تتاح لها فرص متكافئة للوصول إلى وسائل الإعلام، وبخاصة عندما تكون تلك الوسائط مملوكة للدولة أو تحت سيطرتها. وينبغي أن تنص التشريعات على إطار واضح لإعمال تكافؤ الفرص في الوصول إلى وسائل الإعلام، بما في ذلك أثناء فترة الحملات الانتخابية. فعلى سبيل المثال، من حق جميع الأحزاب التي تطرح مرشحين للانتخابات أن تحصل على تغطية من وسائل الإعلام العامة، وفي هذا الصدد، فإن تخصيص وقت بالجان في وسائل الإعلام يكفل أن تتوفر لجميع الأحزاب السياسية، بما في ذلك الأحزاب الصغيرة، إمكانية نشر آرائها وأفكارها^(١٧). وينبغي أن يكون تخصيص الوقت في وسائل الإعلام قبل الانتخابات بصورة متكافئة، على أساس مبدأ المساواة أمام القانون ومبدأ عدم التمييز. وحرمان أحزاب معينة من الوصول إلى وسائل الإعلام العامة أو توفير تغطية متحيزة تستند، على سبيل المثال، إلى عدم مقبولية آراء الحزب أو المرشح يتنافى مع الحق في حرية تكوين الجمعيات والحق في حرية التعبير. وينبغي إيلاء الاهتمام للتمييز بين إمكانية الوصول إلى وسائل الإعلام كحزب سياسي وإمكانية

(١٦) انظر <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13584&LangID=E>

(١٧) منظمة الأمن والتعاون في أوروبا/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان ولجنة البندقية، المبادئ التوجيهية المتعلقة بتنظيم الأحزاب السياسية، ٢٠١١، الفقرة ١٤٧.

الوصول إليها كمسؤولين في الدولة نظرا لوجود احتمال تمتع الحزب السياسي الحاكم بمزايا غير عادلة ناشئة عن استخدامه للتغطية الإعلامية للمهام الرسمية لأغراض الحملة الانتخابية.

٤٠ - وقد تلقى المقرر الخاص، منذ إنشاء ولايته، العديد من الادعاءات التي تفيد بأن الزعماء السياسيين ومؤيديهم، ولا سيما من المعارضة، يتعرضون لمخاطر شديدة أثناء فترات الانتخابات. ذلك أن من يعربون عن رأي مخالف قبل الانتخابات أو أثناءها أو بعدها يتعرضون في كثير من البلدان، في جملة أمور، إلى المضايقة والتخويف ومحاولات الإفساد والانتقام والاعتقال التعسفي والسجن لمجرد الإعراب عن آرائهم أو معتقداتهم السياسية. وفي هذا الصدد، يشعر المقرر الخاص بالانزعاج إزاء حالة أحد زعماء المعارضة من بيلاروس الذي تعرض في عام ٢٠١١ إلى حكم قاس بعد مشاركته في تجمع جماهيري احتجاجا على نتائج الانتخابات الرئاسية التي جرت في ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١. وفي جمهورية إيران الإسلامية، أعرب عن القلق فيما يتعلق بالمرشحين الرئاسيين السابقين الذين شاركوا في تجمع جماهيري تضامنا مع المحتجين في مصر، كانوا قد طلبوا تصريحاً بعقده من السلطات، والذين احتجزوا في "حبس انفرادي" إلى حد كبير في بيوتهم منذ شباط/فبراير ٢٠١١.

٤١ - وينبغي أن تتاح للأحزاب السياسية وأعضائها ممن يُقيد حقهم بصورة لا مبرر لها في ممارسة حرية تكوين الجمعيات إمكانية اللجوء إلى وسائل انتصاف فورية وفعالة. يشدد المقرر الخاص مرة أخرى على أن الدول يقع عليها التزام بأن توفر مؤسسات مستقلة وغير متحيزة، بما في ذلك هيئات لإدارة الانتخابات وهيئات منظمة لوسائل الإعلام، بالإضافة إلى سلطة قضائية مستقلة، بغية كفالة عدم استغلال العمليات الانتخابية، مما يجعل الساحة غير متكافئة لأي حزب سياسي. وينبغي للهيئة التنظيمية، لكي تكون فعالة، أن تكون مستقلة عن السلطة التنفيذية، وأن تكون مزودة بالصلاحيات اللازمة وأن تتوفر لديها القدرة الكافية لصياغة الأنظمة ورصدها وإنفاذها. وهذه هي الشروط الأساسية اللازمة لكفالة احترام الحق في حرية تكوين الجمعيات في سياق الانتخابات.

باء - منظمات المجتمع المدني

٤٢ - تضطلع منظمات المجتمع المدني بدور هام أيضا في سياق الانتخابات. ولا يمكن التقليل من أهمية الدور الذي يضطلع به المجتمع المدني في الإسهام في إقامة ديمقراطية قوية وفي إدامتها. وتضطلع تلك المنظمات، باختصاصاتها المختلفة، بشتى الأنشطة من أجل الدفاع عن اهتمامات ومصالح المستفيدين منها، والإسهام في كفالة نزاهة العملية الانتخابية، ومواصلة الإسهام في تحقيق الأهداف والمعايير الديمقراطية وحمايتها وتعزيزها، والعمل على إخضاع السلطات للمساءلة أمام الناخبين. وتقوم منظمات المجتمع المدني، من بين ما تقوم به،

بتشجيع المشاركة السياسية، والعمل على تثقيف الناخبين، والدعوة إلى إجراء إصلاحات من أجل الحكم الرشيد، وتوفير وسائل للتعبير عن مختلف المصالح، لكنها تعمل أيضا بوصفها منابر تتجاوز الحواجز القبلية والعرقية واللغوية وغيرها من الحواجز، وتقوم بدور حفاز في المناقشات العامة بشأن القضايا التي تمسها.

٤٣ - ويشدد المقرر الخاص على أن الحق في حرية تكوين الجمعيات يستلزم بالضرورة أن تكون تلك الجمعيات حرة في أن تقرر الأنشطة التي تختارها بنفسها وأن تشارك فيها وأن يشمل ذلك من يرغبون في المشاركة في الأنشطة المتصلة بالانتخابات. ومن ثم، فإنه من بين الحريات الأخرى، ينبغي أن تتمتع الجمعيات بحرية الدعوة إلى إجراء إصلاحات انتخابية وإصلاحات أوسع نطاقا في مجال السياسات العامة؛ ومناقشة القضايا التي تحظى باهتمام عام والإسهام في النقاش العام؛ ورصد العمليات الانتخابية ومراقبتها؛ والإبلاغ عن انتهاكات حقوق الإنسان وتزوير الانتخابات؛ وإجراء عمليات استطلاع الرأي والاستقصاءات مثل تلك التي تجري أثناء عملية التصويت؛ والوصول بحرية إلى وسائل الإعلام، بما في ذلك وسائل الإعلام الجديدة، مثل الانترنت؛ والتماس المعلومات والأفكار من كافة الأنواع، بصرف النظر عن الحدود، إما شفويا أو خطيا أو عن طريق الانترنت، وتلقيها ونشرها؛ وبناء الائتلافات والشبكات مع منظمات أخرى، بما في ذلك منظمات من الخارج ومباشرة أنشطة جمع الأموال؛ والمشاركة في مراقبة الانتخابات، وتثقيف الناخبين، فحص قوائم الناخبين؛ والتفاعل مع هيئات حقوق الإنسان الدولية والإقليمية؛ وتقديم مختلف أشكال المساعدة التقنية والتعاون الدولي.

٤٤ - وتختلف منظمات المجتمع المدني بحكم طبيعتها عن الأحزاب السياسية، التي يتمثل هدفها النهائي في دعم المرشحين للانتخابات بهدف تولي الحكم. ومن ثم، فإن مختلف اللوائح المنظمة والقيود تسري على منظمات المجتمع المدني. وتمشيا مع ذلك، ينبغي ألا تجبر الجمعيات على أن تسجل نفسها بوصفها أحزابا سياسية وبالعكس، ينبغي ألا يرفض تسجيلها باعتبارها جمعيات لأنها تقوم بما تعتبره السلطات أنشطة "سياسية". وإنه من دواعي القلق البالغ أن مصطلح "سياسي" يفسر في كثير من البلدان تفسيراً فضفاضاً بحيث يشمل جميع أنواع أنشطة الدعوة؛ والتربية الوطنية؛ والبحوث؛ وبصورة أعم، الأنشطة التي ترمي إلى التأثير في السياسة العامة أو الرأي العام. ومن الواضح أن الدافع الوحيد من وراء هذا التفسير هو الحاجة إلى ردع أي شكل من أشكال النقد. وفي هذا الصدد، أعرب عن القلق إزاء حالة حدثت في الاتحاد الروسي، أخضعت فيها منظمة لحقوق الإنسان للتفتيش من مكتب المدعي العام، الذي ادعى أن المنظمة شاركت في "نشاط سياسي" عن طريق "التأثير عن قصد في صورة اللجان الانتخابية وغيرها من أجهزة الدولة، عن طريق المشاركة

في العملية الانتخابية“، بعد أن ادعى بعض أعضاء المنظمة بحدوث تجاوزات أثناء الانتخابات التي جرت في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١. ويشير المقرر الخاص إلى أن الحق في حرية تكوين الجمعيات هو بحد ذاته حق مدني وسياسي يهدف إلى تيسير المشاركة في جميع عمليات صنع القرار المتعلق بالشؤون العامة. وتوفر حرية تكوين الجمعيات للأفراد فرصاً فريدة للتعبير عن آرائهم السياسية والمشاركة في الأنشطة الثقافية والاقتصادية والاجتماعية. وفي الواقع فإن الجمعيات التي تتهم بالمشاركة في أنشطة ”سياسية“ كثيراً ما تكون هي المنظمات التي تتوخى إخضاع الحكومات للمساءلة، من خلال مبادرات الحكم الرشيد وسيادة القانون، مثل تدابير مكافحة الفساد، وحملات حقوق الإنسان، والإصلاحات المؤسسية وغيرها من التدابير التي تهدف إلى تعزيز الديمقراطية. ويرى المقرر الخاص أن وسم الجمعيات بأنها ”سياسية“، وإلحاقها على هذا الأساس بأحزاب المعارضة أو منعها من العمل، يقصد منه أساساً إسكات الأصوات التي تنتقد السياسات والممارسات الحكومية.

٤٥ - وبالرغم من أن منظمات المجتمع المدني تقوم بدور أساسي أثناء وقت الانتخابات، فإن حرية تكوين الجمعيات يجري تقييدها في كثير من البلدان قبل الانتخابات وأثناءها وبعدها. وكما أشار المقرر الخاص في تقريره عن حالة المدافعين عن حقوق الإنسان، فإن أعمال التخويف المرتكبة ضد الناشطين المدنيين كثيراً ما تبدأ قبل بدء الحملات الانتخابية لمدة طويلة ”(A/HRC/13/22، الفقرة ٥٦). والقيود المفروضة على الجمعيات غير المسجلة والتي تحول دون مشاركتها في الأنشطة المتصلة بالعملية الانتخابية هي إحدى الوسائل المستخدمة لعرقلة عمل الأصوات المستقلة. وكما ذكر المقرر الخاص في تقاريره السابقة، فإن الحق في حرية تكوين الجمعيات يسري بصورة متساوية على الجمعيات غير المسجلة (A/HRC/20/27، الفقرة ٥٦). وقد تلجأ بعض الفئات مثل النساء والشباب والأقليات وجماعات الشعوب الأصلية والمعوقين، بسبب تهميشها، إلى تكوين جمعيات غير مسجلة أو الانضمام إليها من أجل النهوض بمصالحها. وينبغي للدول أن تقوم بدور نشط في إزالة الحواجز التي تحول دون مشاركة هذه الفئات المهمشة والضعيفة في الحياة العامة وممارسة حقها في سياق الانتخابات. ويعد هذا أمراً حيوياً لكفالة إسماع أصواتها وأخذ قضاياها بعين الاعتبار في السياسات التي ستتبعها الحكومة المقبلة.

٤٦ - وعلى ذلك، فإن حرية الجمعيات في المشاركة في الأنشطة المتصلة بالعملية الانتخابية ينبغي أن تكفل لجميع الجمعيات، سواء كانت غير سياسية في ما تتبعه من وسائل وما تقوم به من عمليات، أو داعمة للحكومة جزئياً أو كلياً، أو ناقدة للسياسات الحكومية. ومن ثم، ينبغي ألا تجبر أي جمعية على التعبير عن تأييدها لأي مرشح انتخابي. ومع ذلك، فإن من المهم لأي منظمة تؤيد بصورة طوعية مرشح أو حزب معين في الانتخابات أن تتوخى

الشفافية في الإعلان عن دوافعها، حيث أن تأييدها قد يؤثر على نتائج الانتخابات. ويرى المقرر الخاص أن قوة أي ديمقراطية يمكن قياسها بمدى استيعاب وجهات النظر المتباينة والآراء المختلفة بل وتشجيعها في المناقشات العامة.

٤٧ - وفي تكوين الجمعيات يشكل عنصراً أساسياً من عناصر الديمقراطية يؤدي إلى تمكين كل من الرجل والمرأة، وبالتالي فهو مهم خصوصاً في الحالات التي يعتنق فيها الأفراد معتقدات دينية أو سياسية مخالفة أو لا تعتنقها إلا أقلية من الناس (قرار المجلس ٢١/١٥، الديباجة). ومن هذا المنطلق، ينبغي عدم فرض أي قيود على الجمعيات لمجرد كونها لا تشاطر من هم في السلطة نفس الآراء.

٤٨ - وبصورة متزايدة، تفرض الحكومات في كثير من البلدان قيوداً على قدرة المجتمع المدني على المشاركة في إنشاء أجهزة ديمقراطية تنسم بالشفافية والتزاهة وتخضع للمساءلة وتحذ من قدرته أيضاً على الاضطلاع بأنشطة من قبيل مراقبة الانتخابات وحشد أصوات الناخبين. وتشمل العوائق حظر تسجيل جماعات معينة بوصفها جمعيات؛ وحظر الاضطلاع بأنشطة معينة حيثما لا يوفر الإطار القانوني قائمة حصرية بالأنشطة المصرح بها؛ والالتزام باعتماد أوصاف سلبية؛ ورفض طلبات اعتماد الجمعيات لمراقبة الانتخابات ورصدها؛ أو حتى بفرض جزاءات أو التهديد بفرض جزاءات على المشاركة في الأنشطة المتصلة بالعملية الانتخابية. وفي الاتحاد الروسي، أدى تنفيذ قانون عام ٢٠١٢ بشأن إدخال تعديلات على بعض الصكوك التشريعية للاتحاد الروسي فيما يتصل بتنظيم أنشطة المنظمات غير التجارية التي تؤدي وظائف عملاء أجنب، الذي يرد تحليل متعمق لمدى تقيده بالمعايير الدولية في التقرير المواضيعي الثاني للمقرر الخاص المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/23/39)، إلى مراجعة حسابات العديد من المنظمات المدنية التي مارست "أنشطة سياسية" ولم تسجل نفسها بوصفها "عميلاً أجنبياً"، وشن حملات تفتيشية ضدها. وكانت إحداها، وهي جمعية غولوس للدفاع عن حقوق الناخبين، والتي تعرض موقعها الشبكي للقرصنة قبيل الانتخابات البرلمانية، هي أول منظمة تعاقب بموجب القانون الجديد.

٤٩ - وكما ورد في التقارير السابقة للمقرر الخاص، فإن أي قيود تفرض يجب أن يكون مسموحاً بها بموجب القانون الدولي، وبالتالي تفي بالاشتراطات الصارمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان. وفي سياق الانتخابات، يعتقد المقرر الخاص أنه ينبغي رفع عتبة المعيار إلى مستوى أعلى. وعليه، فإنه لا يكفي أن تتذرع الدولة بحماية سلامة العملية الانتخابية، أو بالحاجة إلى كفالة عدم تحزب الانتخابات وحيدتها، أو بضرورة المحافظة على السلم أو الأمن لتقييد هذه الحقوق، حيث أن سياق الانتخابات يعد وقتاً حرجاً تتاح فيه الفرصة للأفراد

لكي يعربوا عن آرائهم بشأن مصير بلدهم. وفي هذا الصدد، ذكرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن الإشارة إلى "مجتمع ديمقراطي" في سياق المادة ٢٢، توضح أن اللجنة ترى أن وجود وعمل الجمعيات، بما فيها الجمعيات التي تدعو بطريقة سلمية إلى أفكار لا تنظر إليها الحكومة أو غالبية السكان بعين الرضا بالضرورة، هما حجر الزاوية للمجتمع الديمقراطي^(١٨).

٥٠ - وفي بعض الحالات، لا يحدث أي تدخل من جانب الدولة وقت تكوين الجمعية، ولكن أثناء اضطلاع الجمعية بأنشطتها. وفي كثير من الأحيان، تفرض القيود عندما تواجه السلطات آراء مخالفة أو آراء لا يتبناها إلا أقلية من الناس، أو حتى عندما تخشى السلطات المساءلة عدم احترامها لحقوق الإنسان. وفي زمبابوي، تعرضت مكاتب شبكة دعم الانتخابات، وهي تحالف يضم ٣١ منظمة غير حكومية تشكل في عام ٢٠٠٠ للترويج لإجراء انتخابات حرة ونزيهة، للتفتيش بصورة تعسفية بحجة أن المنظمة، حسبما يدعى، تملك مواد أو وثائق أو أدوات أو تسجيلات تستخدم في الأغراض التخريبية وخالفت قانون الهجرة". وارتأت الأطراف الفاعلة في المجتمع المدني أن عمليات التفتيش هذه تشكل محاولة للتخويف وإسكات أصواتها في سياق الاستفتاء والانتخابات التي تجرى في عام ٢٠١٣.

٥١ - ومما يدعو إلى القلق أن بعض الدول تلجأ في سياق الانتخابات إلى أساليب التخويف والمضايقة وتشويه السمعة مدنيا وجنائيا، أو تهديد زعماء الجمعيات الذين يسعون للتعبير عن آرائهم ومظالمهم وأمانهم. ويعرب المقرر الخاص عن بالغ قلقه إزاء الحالات التالية التي انتهكت فيها القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان فيما يتصل بحرية تكوين الجمعيات. ففي ماليزيا، استهدفت في عدة مناسبات واحدة من زعماء التحالف من أجل إجراء انتخابات نزيهة وحررة كانت تقوم بمراقبة انتخابات عام ٢٠١٣ في البلد، حيث تعرضت لحملة عنيفة ومتواصلة من المضايقة والتخويف وتشويه السمعة، وصفقتها بأنها "عدو يسعى إلى النيل من سمعة الأمة". وفي نيكاراغوا، أفادت التقارير بتعرض المدافعين عن حقوق الإنسان الناشطين في الجمعيات، الذين أعربوا عن قلقهم إزاء قرار المحكمة الدستورية بالسماح بإعادة انتخاب الرئيس، للتهديد بالقتل والاعتداء وأعمال التخويف. وفي رواندا، أفادت التقارير بتعرض منظمة إقليمية جامعة تعمل في مجال قضايا حقوق الإنسان في البلد للتهديد والتخويف بعد قيامها بنشر تقرير مثير للجدل بشأن الانتخابات التشريعية.

٥٢ - وفي حالات أخرى، تعرض ناشطون مدنيون للاحتجاز التعسفي والسجن لمدد طويلة بعد محاكمات غير عادلة. وفي بيلاروس، جرى العديد من عمليات المداهمة لبيوت

(١٨) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، بوريس زفوز كوف وآخرون ضد بيلاروس (٢٠٠١)، CCPR/C/88/D/1039/2001، الفقرة ٧-٢.

ومكاتب عدد من المدافعين عن حقوق الإنسان الناشطين في الجمعيات المدنية، وتم اعتقالهم ومحاكمتهم واحتجازهم بسبب قيامهم بأنشطة مشروعة في مجال حقوق الإنسان أثناء الانتخابات الرئاسية التي أجريت في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠، بما في ذلك الحكم بحبس رئيس مركز حقوق الإنسان "فياسنا" لمدة أربع سنوات ونصف. وفي جمهورية إيران الإسلامية، صدر حكم في عام ٢٠١١ بالسجن لمدة ١١ سنة على محامية بارزة، خُفّف لاحقا إلى السجن لمدة ست سنوات مع حظرها من مزاولة مهنة المحاماة لمدة ١٠ سنوات لاثامها بـ "الدعاية ضد الدولة" و "التواطؤ والتجمع بهدف النيل من الأمن الوطني" و "عضوية مركز المدافعين عن حقوق الإنسان". واستندت الاتهامات التي وجهت إلى محامية حقوق الإنسان، حسبما يدعى، إلى مقابلات أجرتها مع وسائل الإعلام فيما يتعلق بزبائنها، الذين سجنوا بعد الانتخابات الرئاسية التي أجريت في حزيران/يونيه ٢٠٠٩ في جمهورية إيران الإسلامية.

٥٣ - والأنشطة التي تنطوي على قيام مجموعات دولية برصد سير العمليات الانتخابية ومراقبتها قد تعرض هي أيضا لقيود لا مبرر لها. ومن الجدير بالذكر في هذا الصدد أن حماية سيادة الدولة من التدخلات الخارجية لا ترد بوصفها مصلحة مشروعة في المادة ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ويشدد المقرر الخاص على أن الدول لا يمكنها أن تشير إلى أسس إضافية، حتى وإن كانت الأسس التي ينص عليها التشريع المحلي، لتقييد الحق في حرية تكوين الجمعيات. ومن ثم، فإن التدابير التي تفرض بهذه الذريعة تقييد حرية الجمعيات في اضطلاعها بعملياتها. والحكومات التي تستبعد المراقبين الدوليين المستقلين من العمليات الانتخابية بسن تشريعات تنص على ذلك، أو يجعل عملية تسجيل مراقبي الانتخابات عملية شاقة، أو يقصر الدعوة على مجموعات المراقبة الصديقة التي لن تتوخى الدقة في أعمال الرصد التي تقوم بها، بما يجمع أو يوازن أي نقد يوجه من جانب المجموعات المحايدة المستقلة، لا تكفل الحق في حرية تكوين الجمعيات. ويسلم المقرر الخاص بأن الانتخابات تشكل حدثا مهما في حياة أي أمة وينبغي حمايتها من التدخل الأجنبي. إلا أنه يسلم أيضا بضرورة وضع معايير واضحة ومحددة وموضوعية لتمكين جميع المراقبين، بمن فيهم مراقبون من الخارج، من مراقبة الانتخابات بصورة مستقلة وغير متحيزة. وفي هذا الصدد، يعد فرض قيود شاملة على مجموعات مراقبي الانتخابات الدوليين أمرا لا يتناسب بحكم طبيعته مع معايير القانون الدولي، وبالتالي يتنافى معها.

٥٤ - وفي الفترة التي تسبق الانتخابات أو بعد إجراء الانتخابات المطعون فيها، قد تكون هناك أيضا حالات تمنع فيها الحكومات التمويل عن منظمات المجتمع المدني، بما في ذلك المنظمات التي تتصل ولايتها اتصالا وثيقا بإجراء الانتخابات. ففي الفترة السابقة لإجراء

انتخابات عام ٢٠١٣، على سبيل المثال، اعتمدت حكومة جمهورية فنزويلا البوليفارية قانون مكافحة الجريمة المنظمة وتمويل الإرهاب، الذي يقضي بتقييد تمويل "المؤسسات والجمعيات المدنية، والجمعيات غير الربحية، فضلا عن الجمعيات ذات الأهداف السياسية أو مجموعات الأفراد الذين يترشحون للانتخابات". وقد حدد المقرر الخاص في تقريره المواضيعي الثاني (A/HRC/23/39) أن إمكانية حصول منظمات المجتمع المدني على التمويل تمثل جزءا لا يتجزأ من الحق في حرية تكوين الجمعيات. وذكر أن أي قيود تفرض على قدرة الجمعيات على الحصول على تمويل أجنبي ينبغي أن تكون ضرورية في أي مجتمع ديمقراطي وأن التبريرات الشائعة التي تقدمها الدول، مثل تدابير مكافحة الإرهاب، وحماية سيادة الدولة، وتعزيز فعالية المعونة، وتحسين شفافية المجتمع المدني وخضوعه للمساءلة، لا تفي غالبا بهذا المعيار الصارم.

٥٥ - وتشكل حالات إنهاء أو تعليق عمل الجمعيات أو إغلاقها تعسفيا بسبب ما تضطلع به من أنشطة في سياق الانتخابات مصدرا آخر من مصادر القلق. ففي أوائل نيسان/أبريل ٢٠١٢، ألغت حكومة سوازيلند تسجيل مؤتمر نقابات عمال سوازيلند وقضت بعدم قانونيته، بعد أن قام عدد من قيادات المنظمة بالدعوة إلى مقاطعة انتخابات عام ٢٠١٣. وهذا القرار الصارم يتنافى مع القواعد والمعايير الدولية المتعلقة بحرية تكوين الجمعيات، والتي تقضي بوضوح بأن إنهاء أو تعليق عمل الجمعيات أو إغلاقها ينبغي ألا يتم إلا بحكم قضائي استنادا إلى وجود خطر واضح وداهم عندما تلجأ الجمعية إلى استخدام العنف، أو تسعى إلى بلوغ هدفها باستخدام العنف أو بالتحريض على التمييز أو العداوة أو العنف، أو تهدف إلى إهدار الحقوق والحريات المحسدة في القانون الدولي لحقوق الإنسان.

خامسا - النتائج والتوصيات

٥٦ - يود المقرر الخاص أن يشدد على أن الفترات الانتخابية تمثل لحظة فارقة في حياة أي أمة لتأكيد المبادئ الديمقراطية بل وتعزيزها، مثل مبادئ عدم التمييز والمساواة بين الجنسين، وتعددية الآراء وتكافؤها. والديمقراطية هي الطريقة الوحيدة لإتاحة الفرصة للمشاركة الشعبية الفعالة في عمليات صنع القرار سواء على الصعيد الوطني أو المحلي. وهو يؤكد أن الفترات الانتخابية تمثل فترة مهمة لبناء المؤسسات الديمقراطية والمستجيبة والخاضعة للمساءلة، وأنه ينبغي للدول أن تضع ضمانات صارمة وواضحة للغاية لمنع حدوث أي تدخل لا مبرر له في الحريات العامة، ولا سيما الحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات. وعلاوة على ذلك، ينبغي للدول، وقت الانتخابات، أن تبذل مزيدا من الجهود لتيسير وحماية ممارسة هذه الحقوق الأساسية، التي ينبغي أن يتمتع بها كل فرد، ولا سيما أعضاء الجماعات المعرضة للخطر. ومن الوجهة العملية، فإنه لا يمكن أن

تكون هناك انتخابات حقيقية إذا ما جرى تقليص الحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات.

٥٧ - ويساور المقرر الخاص بالغ القلق إزاء تزايد الانتهاكات والتجاوزات المرتكبة في مجال حقوق الإنسان، في أنحاء مختلفة من العالم، ضد من يمارسون أو يسعون إلى ممارسة الحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات في سياق الانتخابات، مما يصم تلك الانتخابات بصورة لا تمنحي. وفي ضوء ذلك، يود المقرر الخاص أن يقدم التوصيات التالية، التي ينبغي أن تقر بالاقتران مع التوصيات التي صيغت بالفعل في تقريره المواضيعين اللذين قدما إلى مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠١٢ (A/HRC/20/27)، الفقرات ٨٤-١٠٠) و ٢٠١٣ (A/HRC/23/39)، الفقرات ٨١-٨٣)، والتي يؤكد مجددا هنا على بعضها.

٥٨ - ويهيب المقرر الخاص بالدول أن تقوم وقت الانتخابات بما يلي:

(أ) الاعتراف بما للحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات من دور حاسم في ظهور ووجود نظم ديمقراطية فعالة، نظرا لأهمما يتيحان إمكانية الحوار والتعددية والتسامح والانفتاح، ويضمنان احترام الآراء أو المعتقدات المخالفة أو الممثلة للأقليات؛

(ب) كفالة التمتع بالحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات لكل شخص ولأي كيانات مسجلة أو غير مسجلة، بما يشمل المرأة وضحايا التمييز على أساس الميل الجنسي أو الهوية الجنسية، والشباب، والأشخاص المنتمين إلى الأقليات، والشعوب الأصلية، وغير المواطنين، بمن فيهم العديمو الجنسية أو اللاجئون أو المهاجرون، وأعضاء الجماعات الدينية، فضلا عن الناشطين المدافعين عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛

(ج) ضمان عدم تجريم أي شخص بسبب ممارسته للحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات، أو تعرضه للتهديدات أو لأعمال العنف أو المضايقة أو الاضطهاد أو التخويف أو للأعمال الانتقامية؛

(د) العمل على زيادة تيسير وحماية ممارسة الحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات، وتوخي اليقظة بصفة خاصة في هذا الصدد فيما يتعلق بالاحتياجات الخاصة للفئات السالفة الذكر الأكثر عرضة لجميع أنواع الهجوم والوصم؛

(هـ) كفالة توفير إطار تمكيني لتشكيل أحزاب سياسية - بغض النظر عن أيديولوجياتها السياسية - وكفالة تمتعها بفرص متكافئة، وبخاصة فيما يتعلق بقدرتها على الحصول على التمويل، وممارسة حقها في حرية التعبير، بطرق منها التظاهر السلمي والوصول إلى وسائل الإعلام؛

(و) رفع عتبة فرض قيود مشروعة على الحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات، أي كفالة أن تكون هناك صعوبة شديدة في استيفاء المعيارين الصارمين المتمثلين في الضرورة والتناسب في ظل مجتمع ديمقراطي، وذلك مع مراعاة مبدأ عدم التمييز؛

(ز) ضمان تقديم شرح كتابي مفصل ومناسب من حيث التوقيت لأي قيد من القيود التي تفرض، وإمكانية إخضاع تلك القيود بصورة فورية لمراجعات قضائية مستقلة ومحيدة؛

(ح) منح الأفراد الذين يمارسون حقهم في حرية التجمع السلمي وفي حرية تكوين الجمعيات الحماية التي يمنحها الحق في حرية التعبير؛

(ط) إتاحة إمكانية الوصول إلى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات واستخدامها دون عائق، مما يمكن من ممارسة الحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات؛

(ي) ضمان مساءلة المتورطين في انتهاك حقوق الأفراد في حرية تكوين الجمعيات وحرية التجمع السلمي و/أو الاعتداء عليهما مساءلة كاملة من قِبَل هيئة مراقبة مستقلة وديمقراطية ومن قِبَل المحاكم؛

(ك) كفالة أن تتوفر لضحايا الانتهاكات والتجاوزات المرتكبة للحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات إمكانية التمتع بالحق في الانتصاف بصورة ناجزة وفعالة والحصول على جبر للأضرار.

٥٩ - ويهيب المقرر الخاص بالمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان الملتزمة بمبادئ باريس أن تقوم بدور رئيسي في رصد تنفيذ الدول للتوصيات السالفة الذكر والإبلاغ عن ذلك علنا.

٦٠ - ويهيب المقرر الخاص بمراقبي الانتخابات أن يركزوا بصفة خاصة على التمتع بالحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات عند تحديد ما إذا كانت الانتخابات نزيهة.

٦١ - ويهيب المقرر الخاص بالآليات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان، بما في ذلك آليات الإجراءات الخاصة، والهيئات المنشأة بمعاهدات، والاستعراض الدوري الشامل، أن تولي اهتماما خاصا لمسألة الانتخابات بوصفها السياق الذي من الأرجح أن يحدث فيه الانتقاص من الحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات.

٦٢ - ويشجع المقرر الخاص مرة أخرى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان على أن تنظر في صياغة تعليقات عامة على المادتين ٢١ و ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، مع التركيز بصفة خاصة على التمتع بكل من هذين الحقين في سياق الانتخابات.

٦٣ - ويهيب المقرر الخاص بالجمعية العامة ومجلس حقوق الإنسان أن يعالجا باستفاضة مسألة انتهاكات وتجاوزات حقوق الإنسان في سياق الانتخابات.

٦٤ - ويهيب المقرر الخاص بدوائر السلك الدبلوماسي وأصحاب المصلحة الآخرين ذوي الصلة أن يستتکروا علنا ما يرتكب من انتهاكات وتجاوزات ضد من يمارسون أو يسعون إلى ممارسة حقهم في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات في سياق الانتخابات، وأن يقدموا الدعم إلى هؤلاء الضحايا.