قائمة المحتويات

ملخص تنفيذي 3

المقدمة 4

مؤشرات وتوصيات عامة لمؤسسات الاتحاد الأوروبي والهيئات التابعة للأمم المتحدة 20

الفصول المتعلقة بالدول:

الجزائر 25

مصر 29

إسرائيل 34

الأردن 39

لبنان 44

ليبيا 48

المغرب 52

الأراضي الفلسطينية 56

سورية 61

تونس 66

تركيا 71

الاتحاد الأوروبي 75

تمويل الجمعيات في المنطقة الأورومتوسطية 83

حق الأجانب في تأسيس جمعيات في شرق المتوسط وجنوبه 92

بيانات إحصائية 102

FOA 2010_AR.indd 1 14/10/2010 8:32:26 PM

FOA 2010_AR.indd 2 14/10/2010 8:32:26 PM

ملخص تنتفيذي

يكشف التفحص الدقيق للتطورات الأخيرة في المنطقة الأورومتوسطية عن أن حرية التجمع والتنظيم شهدت انتكاسات خلال السنوات القليلة الماضية، وأنه لم تحدث سوى تطورات إيجابية طفيفة تستحق الذكر. فمنذ عام 2007، قامت بعض البلدان بتغيير قوانينها التي تحكم المنظمات غير الحكومية (الأردن) أو أنها أعلنت عن تعديلات مرتقبة (مصر، سورية)، في حين عمدت أخرى إلى تعديل تشريعاتها بطرق ستؤثر على نشاطات المنظمات غير الحكومية (إسرائيل، تونس).[1] ويتمثل التوجه الذي تمت ملاحظته خلال السنوات الثلاث الماضية في فرض قيود جديدة بذريعة الحفاظ على النظام العام والأمن ومكافحة الإرهاب. وقد أدت هذه القيود إلى حرمان العديد من المنظمات من التسجيل وعلى نحو تعسفي، وخصوصاً المنظمات الناشطة في مجال حقوق الإنسان (ليبيا، سورية، تونس)، بما في ذلك المنظمات التي تناصر التنوع وحقوق الأقليات (اليونان، المغرب، سورية، تركيا). وقد تجلت هذه القيود أيضاً في هيئة تدخل متنام باستمرار في نشاطات المنظمات غير الحكومية من قبل السلطات، على سبيل المثال عبر إعاقة الحق في التجمع السلمي (الجزائر، إسرائيل، مصر)، والتدخل في شؤون مجالس أمناء المنظمات (سورية، تونس) أو حل المنظمات على أساس تعسفي (فلسطين). وتتعارض هذه الإجراءات مع روح المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ونصها، وهو العهد الذي صادقت عليه جميع بلدان المنطقة.

وقد جعلت هذه التطورات نشطاء حقوق الإنسان يعانون من وضع شائن، ومن أبرز سماته الاعتداءات البدنية والنفسية، وحملات التشهير، والقيود على حرية الحركة والتنقل ضد العديد من النشطاء في عدة بلدان في جنوب المتوسط وشرقه. كما يتعرض نشطاء المنظمات غير الحكومية إلى أحكام بالسجن، وأحيانا من قبل محاكم عسكرية، مما يمثل أيضاً دليلاً محبطاً على التوجه نحو السياسات الأكثر تشدداً التي تمت ملاحظتها خلال السنوات الثلاث الماضية.

وفي حين ظهرت بعض التطورات الإيجابية (لبنان، وبلدان الاتحاد الأوروبي)، إلا أن ثمة شواغل تتواصل في بعض هذه البلدان. على سبيل المثال، لم يصبح الإقرار الجوهري بالحق بحرية تكوين الجمعيات للجميع دون أي استثناء - بما في ذلك الأفراد المنتمين لأقليات قائمة على التوجه الجنسي مثلاً- حتى الآن واقعاً معاشاً في بعض البلدان.

وعلى ضوء هذه التطورات وغيرها التي طرأت خلال السنوات الثلاث الماضية، وذلك في ميدان التشريعات وفيما يتعلق بالقيود المشددة التي تفرضها السلطات الإدارية، فإنه من الضروري أكثر من أي وقت مضى تنفيذ التوصيات التي تقدمها الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان في تقاريرها السنوية، بما في ذلك التوصيات الموجهة إلى مؤسسات الاتحاد الأوروبي في سياق علاقاتها مع دول شرق المتوسط وجنوبه.

يعمل مشروع حرية التجمع والتنظيم التابع للشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، والذي تموله المفوضية الأوروبية منذ عام *2007*، على رصد التطورات التي تطرأ على أوضاع المنظمات غير الحكومية وبصفة يومية من ناحية القوانين والممارسات في جميع أنحاء المنطقة الأورومتوسطية. وقد نجم عن نشاط الرصد هذا إعداد ثلاثة تقارير سنوية حول التجمع والتنظيم مع التركيز على حرية تكوين الجمعيات وتسييرها منذ عام *2007*،[2] وهو يتواصل هذا العام بإصدار التقرير الرابع الذي يوثق ويقيم التطورات المتصلة بحرية التجمع والتنظيم منذ إصدار التقرير السابق في ديسمبر/ كانون الأول *2009*، ويحلل الأنماط العامة للتقدم والانتكاسات التي نشأت منذ إصدار التقرير الأول في ديسمبر/ كانون الأول *2007*.

يتضمن هذا التقرير الرابع أيضاً، مثل التقارير السابقة، فصلين حول موضوعين محددين يغطيان المنطقة الأورومتوسطية بأكملها. ويتناول الفصلان الموضوعيان لهذا العام تمويل الجمعيات وحق الأجانب في تشكيل الجمعيات.

1 في ربيع عام2010 ، أقرت الحكومة التونسية قانوناً يعدل المادة 16 مكرر من قانون العقوبات، وينص على فرض حكم بالسجن لمدة طويلة ضد أي شخص يقيم اتصالات مباشرة أو غير مباشرة مع وكلاء أو مؤسسات أو منظمات دولة أجنبية بهدف تهديد المصالح الحيوية والأمن الاقتصادي لتونس.

2 انظر موقع الإنترنت التابع للشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان http://ar.euromedrights.org.

مقدمة

حائط السلام-*2009*
صورة لـ جيف باوشي

مقدمة[1]

إن استعراض تطورات الأحداث خلال السنوات القليلة الماضية يكشف عن تراجع حرية التجمع والتنظيم (خاصة حرية تكوين الجمعيات) بشدة مع مرور الوقت، وعن أنه لم تحدث سوى تطورات إيجابية قليلة جداً تستحق الذكر. وباستعراض تلك التطورات، تظهر العديد من أوجه الشبه بين البلدان التي يغطيها هذا التقرير.[2] ومع ذلك، وفي حين أن هناك العديد من الآليات الحكومية الدولية التي تتصدى للشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان، وتثير تكراراً ومراراً بواعث القلق بشأن الحالات الفردية، فإن معظم الدول المنتهكة لحقوق الإنسان عموماً قد صمّت آذانها على نحو شبه تام عن النداءات التي أطلقتها تلك الآليات وعن الاستنتاجات والتوصيات المنبثقة عنها.

تُعلق الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان أهمية كبرى على جهود المراقبة والتدخل في حالات انتهاك حرية التجمع والتنظيم لأنها تؤمن بأن احترام هذا الحق هو الأساس لاحترام العديد من حقوق الإنسان الأخرى. فدرجة احترام حرية تكوين الجمعيات وما يتصل بها من حرية التعبير والتجمع تعتبر في العادة مؤشراً جيداً على مستوى الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان في أي بلد.

يهدف هذا التقرير إلى تحديد الأنماط المتبعة في حماية حرية التجمع والتنظيم (مع التركيز على تكوين الجمعيات وتسييرها) واحترامها في الأعوام الثلاثة الماضية، بالاستعانة بأمثلة توضيحية مختارة استناداً إلى المعلومات التي وردت في التقارير السنوية الثلاثة الأخيرة التي أصدرتها مجموعة العمل المعنية بحرية تكوين الجمعيات والمنبثقة عن الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان،[3] إضافة إلى تقارير ووثائق أخرى أصدرتها الشبكة ومنظمات وهيئات أخرى من ضمنها الأمم المتحدة وكذلك سلسلة من المقابلات أجريت مع نشطاء تابعين لجمعيات[4] . ولا تهدف هذه المقدمة إلى تقديم استعراض شامل، إذ إن ذلك أمر مستحيل.

مقدمة

1. الاتجاهات الرئيسية

يوضح المقرر الخاص المعني بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان بأن حرية تكوين الجمعيات تعني حق الفرد في «تكوين جمعية مع أشخاص يتفقون معه في الرأي أو في الانضمام إلى جمعية قائمة بالفعل. وفي الوقت ذاته، يشمل هذا الحق أيضاً الحق الجماعي لجمعية قائمة في القيام بأنشطة لتحقيق مصالح مشتركة لأعضائها. ولذلك لا تستطيع الدول حظر الجمعيات أو التدخل في تكوينها أو أنشطتها.»[5]

يتضح بالتالي أن حرية التجمع والتنظيم فيما يتعلق بجمعيات المجتمع المدني تتصل بمراحل مختلفة من حياة المنظمات أو الجمعيات: القدرة على تكوين المنظمات والانضمام إليها؛ وقدرة المنظمات على العمل دون تدخل بشؤونها، بما في ذلك تحرر أعضائها من التدخل التعسفي وتعرض حقوقهم للتهديد؛ وقدرة المنظمات على جمع الأموال لتتمكن من العمل؛ والتحرر من الحل التعسفي أو أي شكل آخر من أشكال التدخل في عمل المنظمات. وهذه هي العناصر الرئيسية للمنهجية المنظمة التي وضعتها مجموعة العمل المعنية بحرية التجمع والتنظيم والتابعة للشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان من أجل قياس درجة الامتثال للقانون الدولي والمعايير الدولية. تركز المعايير الخمسة، التي تبحث في طريقة تعامل القانون الوطني والممارسة الوطنية مع حرية تكوين الجمعيات، على الإذن المسبق من أجل التسجيل، وحل الجمعيات، والتدخل في شؤون الجمعيات، وإمكانية الحصول على التمويل الأجنبي، وغيرها من عناصر التدخل.

وكما سوف يظهر في هذه المقدمة وبقية التقرير، فإن القيود المفروضة تنصب في الواقع على هذه المراحل المختلفة، وعلى الظروف التي تجعل هذه المراحل ممكنة. ويُظهر تحليل متعمق بشأن تحسن الوضع على مدى السنوات الثلاث الماضية على صعيد القانون والممارسة بأن الانتهاكات تُرتكب بصورة رئيسية في الاتجاهات التالية:

1 ميرفت رشماوي هي مستشارة مستقلة في مجال حقوق الإنسان ولها اهتمام خاص بحقوق الإنسان في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. عملت سابقاً مستشارة قانونية في شؤون الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مع الأمانة العامة الدولية لمنظمة العفو الدولية.

2 الجزائر ومصر والأردن وإسرائيل وليبيا ولبنان والمغرب والأراضي الفلسطينية المحتلة وسورية وتونس وتركيا.

3 تتوفر التقارير الرصدية السنوية من خلال الرابط التالي: http://en.euromedrights.org/index.php/themes/4561.html

4 لاعتبارات أمنية، سيتم تجهيل أسماء النشطاء الذين أجريت معهم المقابلات

5 تقرير المقرر الخاص المعني بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان المقدم للجمعية العامة، A/64/226، 4 أغسطس/ آب 2009، الفقرة 22.

2-أ القيود المفروضة باسم النظام العام أو الأمن أو مكافحة الإرهاب

لا يزال التذرع بحماية الأمن القومي أو النظام العام واللجوء إلى قوانين مكافحة الإرهاب والقوانين المماثلة أحد الوسائل الرئيسية التي تستخدمها الحكومات لقمع الجمعيات ونشاطاتها.

يرى المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب بأنه «من المسموح به اتخاذ تدابير مثل تجريم الإعداد لأعمال الإرهاب التي تخطط المجموعات لارتكابها، وهذا بدوره يعني الحاجة لاتخاذ تدابير تتدخل في حرية التجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات. ولكن ينبغي ألا تسيئ الدول استغلال الحاجة إلى مكافحة الإرهاب باللجوء إلى تدابير تكون مقيدة لحقوق الإنسان من دون داع.»[6] ويثير المخاوف بشأن تعريف مصطلحي «الإرهاب» و«الأعمال الإرهابية» الوارد في تشريعات مكافحة الإرهاب والذي يكون غالباً مبهماً أو فضفاضاً. كما إنه يثير الشواغل بشأن التذرع بحماية الأمن العام والنظام العام وما شابه، ويوضح أن العبء يقع على عاتق الحكومة لإثبات وجود خطر ما بالفعل وأن التدابير متخذة للتعامل مع هذا التهديد على وجه التحديد.[7] وفي رأي المقرر الخاص فإن ذلك «يعني أن القيود يجب أن تجتاز اختبار الضرورة وأن تفي بمتطلبات التناسب.»[8]

ولذلك، وفي حين أن القانون الدولي لا يجعل الحق في حرية تكوين الجمعيات حقاً مطلقاً، فإن القيود الوحيدة المسموح بها، كما توضح المادة 22 (2) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، هي التي «ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن الوطني أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم». ومن غير المسموح فرض أي من هذه القيود إلا إذا تحققت هذه الشروط جميعها.[9] توضح اللجنة المعنية بحقوق الإنسان والمشرفة على تطبيق العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بأنه متى ما فُرضت القيود، فإنه يتعين «على الدول أن تقيم الدليل على ضرورتها وألا تتخذ من التدابير إلا ما يكون متناسباً مع السعي إلى تحقيق الأهداف المشروعة بغية ضمان حماية الحقوق المنصوص عليها في العهد حماية مستمرة وفعالة. ولا يجوز في أي حال فرض القيود أو التذرع بها على نحو يضر بجوهر تلك الحقوق.»[10]

ولذلك، وكما يوضح المقرر الخاص المعني بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان، فإن القيود المفروضة بموجب مراسيم حكومية أو أوامر إدارية مماثلة غير جائزة لأنها لا تفي بالشرط المتمثل في أن «ينص عليها القانون.» وعلاوة على ذلك، لا يجوز إقرار قوانين تحوي بنوداً غامضة وفضفاضة يمكن استغلالها أو إساءة تفسيرها بسهولة. ويوضح المقرر الخاص أن شرط «التدابير الضرورية في مجتمع ديمقراطي» يقتضي ضمانات لوجود وعمل «عدد من الجمعيات، بما فيها تلك التي تعمل سلمياً لنشر أفكار لا تلائم رؤية الحكومة أو أغلبية السكان ... [وكذلك أن] حظر تكوين الجمعيات والمحاكمة الجنائية للأفراد بسبب عضويتهم في تلك المنظمات كان ضرورياً لتفادي خطر حقيقي وليس افتراضياً فقط على الأمن الوطني أو النظام الديمقراطي وأن التدابير الأقل تدخلا لم تكن كافية لتحقيق ذلك الهدف.»[11]

وهذا يعني عدم جواز التدابير غير الضرورية أو غير المتناسبة؛ والتدابير التي لا تتصدى لتهديد محدد ينص عليه القانون ويحدده ويضع تعريفه بوضوح؛ والتدابير التي سيكون لها فعلياً أثر سلبي على التمتع بحرية تكوين الجمعيات وغيرها من الحقوق والحريات. فلا تجوز القيود إلا إذا كان هناك تهديد محدد للأمن الوطني أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم.

يتسم تعريف الإرهاب أو الجرائم الأخرى ذات الصلة في كثير من البلدان المشمولة بهذا التقرير، في جنوب شرق المتوسط ودول الاتحاد الأوروبي، بأنه فضفاض لدرجة أنه يمكن إساءة تفسيره واستغلاله. وقد ظلت الكثير من هذه القوانين موضع انتقاد دائم من جانب العديد من آليات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة.[12]

تستند السلطات في العديد من البلدان التي يغطيها هذا التقرير، ومن ضمنها سورية ومصر والجزائر وتونس والأردن والسلطة الوطنية الفلسطينية وإسرائيل، إلى مواد قانونية فضفاضة في القانون المعني بمكافحة الإرهاب أو النظام العام أو الأمن وذلك لتضييق الخناق مثلاً على عمل المنظمات دون أن يبدر منها أي تهديد محدد، ودون أن توضح تلك السلطات كيف أن استخدام تدابير أقل تدخلاً ما كان ليكفي. وبذلك، فإن الدول تخفق في اجتياز اختبار الضرورة والتناسب الأساسي لإضفاء صفة الشرعية على أي تدخل يستهدف التمتع بحرية تكوين الجمعيات. وعلى سبيل المثال، تسمح التعريفات الفضفاضة الواردة في قوانين فرنسا والمملكة المتحدة وإسبانيا بالتدخل في حرية تكوين الجمعيات والتعبير.

وفي سورية ومصر والجزائر، تعطي البنود القائمة أو المعدلة في قوانين الطوارئ سلطات الدولة أسباباً كافية لتقييد حرية تكوين الجمعيات. وتفرض هذه الدول وغيرها القيود على أساس بنود قانونية مبهمة وفضفاضة للغاية، وغالباً ما يكون ذلك باستخدام قوانين مكافحة الإرهاب القائمة أو المعدلة أو الجديدة أو البنود الواردة في قانون العقوبات والتي تجرم الأنشطة باسم "النظام العام» و«المصلحة الوطنية" و"الوحدة الوطنية"، وغيرها من البنود المماثلة الفضفاضة بشكل مفرط. كما يرد تعريف الإرهاب بعبارات عامة جداً تنتهك العديد من الحقوق والحريات، بما فيها حرية تكوين الجمعيات.

ومن الأمثلة على ذلك، قامت السلطات الإسرائيلية بإغلاق عدة منظمات بذريعة "التهديد الأمني"، وصادرت أصولها بموجب تهم تتعلق بالإرهاب.

6 تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، A/61/267، 16 آب/أغسطس 2006، الفقرة 11، متوفر من خلال الرابط التالي: http://www2.ohchr.org/english/issues/terrorism/rapporteur/reports.htm

7 المرجع السابق، الفقرة 20

8 المرجع السابق، الفقرة 21

9 المرجع السابق، الفقرة 27.

10 اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 13: طبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد، 26 مايو/أيار2004 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13)، الفقرة 6.

11 المرجع السابق، الفقرتان 27 و28.

12 انظر سوزي أليغري: «أثر سياسة مكافحة الإرهاب على حرية تكوين الجمعيات في المنطقة الأورومتوسطية»، في الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان: حرية تكوين الجمعيات في المنطقة الأورومتوسطية، 2008.

ومنذ أغسطس/آب 2001، أغلقت سلطات الاحتلال الإسرائيلي ما يقارب 26 منظمة بما فيها بيت الشرق، وغرفة تجارة القدس، وجمعية الدراسات العربية. ومنذ بداية عام 2009، عمدت السلطات الإسرائيلية إلى حظر نشاطات ثقافية وتعليمية سلمية عديدة تم تنظيمها كجزء من النشاطات الفلسطينية للاحتفال بإعلان القدس "عاصمة الثقافة العربية للعام 2009."[13]

أقدمت وزارة العمل في السلطة الفلسطينية على حل عدد كبير من الجمعيات خلال السنوات الثلاث الماضية. ففي عام 2007، أمرت بحل ما مجموعه 123 منظمة خيرية في الضفة الغربية، إضافة إلى 98 منظمة خيرية أخرى في قطاع غزة. وفي عام 2008، جرى حل ما لا يقل عن 59 جمعية في الضفة الغربية و171 جمعية في قطاع غزة. وقد نُقل عن المدير العام لشؤون المنظمات غير الحكومية في وزارة العمل في الضفة الغربية قولُه بإن إغلاق بعض الجمعيات جرى على أساس اعتبارات «الأمن القومي». وقد استمر حل المنظمات في عام 2009.[14]

توظّف حالة الطوارئ المعمول بها في سورية منذ عام 1963 في التضييق على حرية التعبير والتجمع والتنظيم في كثير من الأحيان، إذ يفرض قانون الطوارئ وقانون العقوبات عقوبة السجن على تجمع أكثر من سبعة أشخاص في مكان عام وأي اجتماع "يفضي إلى الإخلال بالنظام". لقد تأسست محكمة أمن الدولة العليا وفقاً لأنظمة الطوارئ، وتُنافي إجراءاتها المعايير الدولية للمحاكمة العادلة، وعادة ما تستخدم في محاكمة المدافعين عن حقوق الإنسان ومنتقدي الحكومة، وهو ما تظهره الأمثلة العديدة الواردة لاحقا.

وفي الجزائر، تمت محاكمة السيدة لويزا ساكر في عام 2008 بتهم إقلاق النظام العام، وتنظيم «مسيرة غير مسلحة وغير مرخصة»، وإهانة موظف عمومي والاعتداء عليه باستخدام الأسلحة، والسرقة، وهي اتهامات متصلة بمشاركتها في تظاهرة سلمية جرت في عام 2004 لأسر وضحايا الاختفاء القسري في قسنطينة.[15]

إضافة إلى ذلك، قامت السلطات الإسرائيلية في 6 مايو/أيار2010 باحتجاز السيد أمير مخول، وهو فلسطيني من مواطني إسرائيل وزعيم إصلاحي سياسي.[16] ووجهت إليه تهم «مساعدة العدو في وقت الحرب»، و«التآمر لمساعدة العدو»، و«التجسس»، و«الاتصال مع عميل أجنبي»، وهي اتهامات ينكرها أمير بشدة.

وفي مايو/ أيار 2010، مددت مصر حالة الطوارئ في البلاد لمدة عامين إضافيين، وهي لا تزال سارية منذ ما يقارب 29 عاماً. وتبعاً لذلك، تتمتع قوات الأمن، ولا سيما ضباط تحقيقات أمن الدولة، بصلاحيات واسعة كصلاحية احتجاز أي فرد مشتبه به دون اتهام أو محاكمة فقط لمجرد الاشتباه بتهديده «الأمن الوطني» أو «النظام العام». ولا تُستخدم هذه الصلاحيات بحق مجموعة صغيرة من الناس، ولكن المشكلة أخطر من ذلك بكثير. ففي حين أعلنت الحكومة بتاريخ 11 مايو/أيار2010 بأنها سوف تحصر الاحتجاز الإداري بموجب قانون الطوارئ في الأشخاص المشتبه في تورطهم في جرائم «إرهابية» أو ذات صلة بالمخدرات، فإن منظمات حقوق الإنسان ومحامين مصريين يقدرون أن ما بين 5,000 و10,000 شخص يقبعون حالياً رهن الاحتجاز طويل الأجل دون تهمة أو محاكمة بموجب قانون الطوارئ. ومن هؤلاء المحتجزين مَن ظل قيد الاحتجاز منذ أكثر من عشر سنوات، بمن فيهم أفراد أصدرت المحاكم أوامر متكررة بالإفراج عنهم. وفي هذا الصدد، أعربت العديد من هيئات الخبراء التابعة للأمم المتحدة عن قلقها إزاء استمرار استخدام الاحتجاز الإداري كما هي الحال في مصر، وإزاء استمرار حالة الطوارئ. ومازالت الحكومة تحتجز الأشخاص بموجب أنظمة الطوارئ بسبب تعبيرهم عن آرائهم، ونشاطهم السلمي، وغيرها من الأعمال التي لا صلة لها لا بالإرهاب ولا بالاتجار بالمخدرات. ومن هؤلاء المدون هاني نظير، والمدافعون عن حقوق الإنسان مسعد أبو فجر ويحيى أبو نصيرة، الذين أخضعا لأوامر متتالية بموجب قانون الطوارئ منذ 15 فبراير/ شباط 2008[17] حيث تجاهلت السلطات المصرية أكثر من 18 أمراً قضائياً بإطلاق سراح أبو فجر، إلى أن أفرجت عنه في نهاية المطاف في شهر يوليو/تموز 2010.

2-ب التشريعات التقييدية والحرمان التعسفي من تسجيل الجمعيات

اتجهت كثير من البلدان التي شهدت تغييرات وإصلاحات تشريعية نحو فرض المزيد من القيود على تسجيل منظمات المجتمع المدني وعملها كما في مصر والأردن ومؤخراً في تونس. وفي البلدان الأخرى، يبدو أن القوانين الحالية مقيدة بما يكفي لضمان هذه الغاية. ولذلك، لم تُفرض أي قيود أخرى. لا تعتمد الدول على قوانين الجمعيات وحسب وإنما تستخدم قوانين العقوبات وقوانين الصحافة وغيرها من التشريعات لمعاقبة الجمعيات والتدخل في عملها. وفي الغالب، توكل صلاحية حل الجمعيات إلى السلطات التنفيذية كما هي الحال في مصر والأردن وليبيا وسورية. وفي لبنان ورغم الطابع الليبرالي للقانون، فإنه يعطي السلطة التنفيذية الحق في حل الجمعيات. أما في تركيا، فيمكن نقل صلاحية المحاكم فيما يتصل بتعليق الجمعيات أو حلها إلى سلطة أخرى يعينها القانون في الحالات التي يقال إنها "تهدد الأمن القومي" أو "النظام العام"، وفي الحالات التي تقتضي منع ارتكاب جريمة ما أو استمرارها.

ثمة نظامان عموماً ينطبقان على منظمات المجتمع المدني الراغبة في اكتساب شخصية اعتبارية؛ نظام "الإشعار" ونظام "التسجيل". تعتمد بعض بلدان المنطقة نظام التسجيل، ولكنها غالباً ما ترفض طلبات التسجيل. وفي بعض الحالات يكون الرفض مبنياً على أسباب أمنية غير

13 التحالف المدني للدفاع عن حقوق الفلسطينيين في القدس: «القمع الاجتماعي الثقافي يتواصل في القدس الشرقية»، بيان صحفي 003، صادر في 16 يوليو/تموز2009.

14 الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان: «واقع الجمعيات الخيرية في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية خلال العام 2008»، صفحة 36، متوفر من خلال الرابط التالي: http://www.ichr.ps/pdfs/eSP66.pdf

15 للاطلاع على مزيد من التفاصيل حول المضايقات التي واجهتها جمعيات أسر المختفين في الجزائر، انظر منظمة العفو الدولية: «إدانة محامي جزائري لحقوق الإنسان لاستنكاره الانتهاكات»، 26 نوفمبر/ تشرين الثاني 2008.

16 السيد أمير مخول هو المدير العام لتحالف اتجاه - اتحاد الجمعيات العربية، ورئيس اللجنة الشعبية للدفاع عن الحريات السياسية في إطار لجنة المتابعة العليا للمواطنين العرب في إسرائيل.

17 للحصول على قائمة بأمثلة لأولئك المحتجزين إدارياً بموجب قوانين الطوارئ، وللاطلاع على تحليلات بشأن هذه القضية، انظر البيان الصحفي المشترك الذي أصدرته 12 منظمة حقوق إنسان مصرية ودولية «مصر: يجب الوفاء بالوعد الممنوح بالإفراج عن المعتقلين نهاية يونيو/حزيران - مراجعات قانون الطوارئ في 11 مايو/أيار تعني انعدام أي مسوغ قانوني لاستمرار اعتقال المئات،» 29 يونيو/حزيران2010، متوفر على المواقع الإلكترونية الخاصة بهذه المنظمات ومنها على سبيل المثال، http://www.hrw.org/en/news/2010/06/29/egypt-keep-promise-free-detainees-end-june

محددة. كما إن هذه البلدان تحظر أنشطة المنظمات غير المسجلة. ومن هذه البلدان مصر والأردن وسورية وليبيا. وفي أغلب الحالات، لا تخضع هذه القرارات لمراجعة قضائية. وتبعاً لذلك، تواجه المنظمات التي تواصل العمل دون تسجيل قانوني العديد من القيود، مما يجعل نشطاءها عرضة للتخويف والمضايقة. وهذا يخوف نشطاء حقوق الإنسان أيضاً بل وربما يردعهم عن إقامة منظمات أو أنشطة معنية بحقوق الإنسان أو الانضمام إليها.

وفي بلدان أخرى، يكون الإعلان عن تأسيس الجمعية أو تقديم إشعار بذلك كافياً، غير أنها تفرض قيوداً أخرى. أما معظم البلدان فتقتضي أن تصدر الحكومة إيصالاً باستلام الإشعار وإصدار وثيقة التسجيل. ومن تلك البلدان الجزائر ولبنان والمغرب وتونس والأراضي الفلسطينية وتركيا ودول الاتحاد الأوروبي. ولكن الممارسة العملية في بعض الحالات، كما في في تونس والجزائر، تُظهر بأن السلطات تتجاهل طلبات التسجيل ولا تصدر إيصالات أو وثائق تسجيل.[18] ففي تونس والجزائر والأردن ومصر ولبنان وليبيا، يحظر القانون بشكل واضح الجمعيات «السرية» أو «غير المعلنة» ويعاقب عليها، كما يعطي الحكومة الحق في حلها.

وبحسب رأي المقرر الخاص، يجب أن لا يكون التسجيل إجبارياً، ويجب السماح للجمعيات بأن تقوم وتضطلع بأنشطتها دون أن تضطر للتسجيل. وعلاوة على ذلك، وفي الأنظمة التي تتطلب التسجيل، يجب أن يوضح التشريع المعني وضع المنظمة في الفترة الممتدة ما بين تقديم طلب التسجيل والقرار النهائي البات فيه، وأنه ينبغي أن تكون المنظمات حرة في بدء أنشطتها إلى أن يصدر القرار النهائي. تُعتبر قوانين المنظمات غير الحكومية والتي تحتوي على قوائم بالنشاطات المسموحة وتلك المحظورة إشكالية إلى أبعد الحدود. كما إن إمكانية الحصول على التمويل، وقدرة المنظمات على طلب التمويل وتلقيه واستخدامه، بما في ذلك من مصادر أجنبية، هو عنصر أصيل في الحق في حرية تكوين الجمعيات.[19]

وعلى سبيل المثال، ظلت جمعيات أسر ضحايا الاختفاء القسري في الجزائر منذ تأسيسها تواجه صعوبات في الحصول على تسجيل قانوني. وقد رفضت السلطات الجزائرية الإقرار باستلام طلب تسجيل من منظمة "SOS Disparus" في عام 2004. حتى إن المسؤولين في وزارة الداخلية لم يوافقوا على طلب عقد اجتماع مع ممثلي الجمعية في شباط/فبراير 2009 من أجل تقديم طلب تسجيل آخر. وبالمثل، لم تستجب السلطات رسمياً لطلب تسجيل قدمته جمعية أسر المختفين في منطقة قسنطينة. أما الرابطة الجزائرية للدفاع عن حقوق الإنسان، وهي واحدة من أبرز منظمات حقوق الإنسان الجزائرية، فقد بعثت برسالة مسجلة مع طلب بالإقرار بالاستلام، ومن ثم كلفت مأموراً بإيصالها في شهر تشرين الثاني/نوفمبر 2007. وعلى الرغم من ذلك، فلم تستلم المنظمة لغاية الآن أي إيصال يثبت أنها أبلغت السلطات بالتشكيلة الجديدة لمجلس إدارتها كما يشترط القانون.

وفي تونس، لم توافق السلطات منذ عشرين عاماً تقريباً على تسجيل أي جمعية مستقلة لحقوق الإنسان. كما منعت السلطات فروع الرابطة التونسية لحقوق الإنسان، وهي أقدم منظمات حقوق الإنسان في البلاد ومرخصة رسمياً، من عقد اجتماعات داخلية. وعلى نحو مماثل، تعتبر عدم الموافقة على تسجيل الجمعيات أمراً شائعاً في سورية. ومن أمثلة الجمعيات التي لم توافق السلطات على تسجيلها ثلاث منظمات قيادية تعنى بحقوق الإنسان وهي جميعة حقوق الإنسان في سورية، والمنظمة السورية لحقوق الإنسان (سواسية)، ولجان إحياء المجتمع المدني (والتي تدافع عن حقوق الأقلية الكردية). وكثيراً ما يتعرض أعضاء هذه المنظمات لاعتداءات كما سيرد لاحقاً.

وحتى عندما يكون القانون مواتياً للجمعيات، فإن السلطات لا تحترمه دائماً. فقد واصلت السلطات في منطقة العيون في المغرب رفضها استلام أوراق الجمعية الصحراوية لضحايا الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان المرتكبة من طرف الدولة المغربية. وفي عام 2006، قضت المحكمة الإدارية في أغادير بأن قرار السلطات الإدارية منافٍ للقانون لأنه لم يحترم المواد القانونية ذات الصلة.

وفي مصر، غالباً ما يستخدم القانون لإغلاق المنظمات. فقد حاولت منظمة دار الخدمات النقابية والعمالية التسجيل وفقاً لقانون الجمعيات الأهلية ولكنها لم تتمكن من ذلك. إذ تأسست هذه المنظمة كشركة أهلية غير ربحية في أواخر عقد الثمانينات من القرن الماضي، وقامت بنشاطاتها في الدفاع عن حقوق العمال حتى تاريخ إصدار القانون رقم 84/2002 الذي فرض على جميع المنظمات التسجيل بموجب القانون الجديد. وقد تم رفض تسجيل المنظمة "لأسباب أمنية". وفي مارس/آذارو إبريل/ نيسان2007، أصدرت السلطات قراراً بإغلاق مكاتب دار الخدمات النقابية والعمالية في ثلاث مدن. وبتاريخ 30 مارس/آذار 2008، حكمت المحكمة الإدارية لصالح المنظمة. كما جرى أيضاً حل جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان بموجب قرار إداري في مطلع سبتمبر/أيلول2007. إلا أن المحكمة الإدارية أصدرت قراراً في 26 أكتوبر/تشرين الأول يسمح للجمعية بمواصلة نشاطاتها.

وفي ليبيا، لا تسمح السلطات بتأسيس منظمات غير حكومية مستقلة معنية بحقوق الإنسان. ومن المنظمات الوطنية القليلة جداً التي يسمح لها بتناول قضايا حقوق الإنسان جمعية حقوق الإنسان التابعة لمؤسسة القذافي العالمية للجمعيات الخيرية والتنمية. لقد سعى عدد من المحامين والصحفيين والكتاب لتسجيل منظمة غير حكومية جديدة في عام 2008 تحمل اسم مركز الديمقراطية، ولكن السلطات أجهضت المشروع في بداياته، حيث اعترضت على أسماء 12 شخصاً من مؤسسي المنظمة، كما تعرض أحد مؤسسي المنظمة للاختطاف والاعتداء في يونيو/حزيران 2008 على يد ثلاثة مهاجمين مجهولي الهوية حذروه من تأسيس تلك المنظمة غير الحكومية.

وفي مصر أيضاً، نشرت وسائل الإعلام مشروع قانون جديد يُقال إنه سيعدل قانون الجمعيات الأهلية الحالي (رقم 84 لسنة 2002) و من شأنه أن يعطي الحكومة صلاحيات أوسع لقمع منظمات المجتمع المدني. ولم يتضح بعد ما إذا كان نص مشروع القانون المنشور في الصحف هو النص الرسمي. وفي حال كان كذلك، فإن آثاره سوف تقيد نشاطات المنظمات أو تغلق تلك المنظمات تماماً من خلال تجريم المنظمات غير المسجلة بجميع أشكالها. ووفقاً لعدد من المنظمات غير الحكومية المصرية، فإن من شأن مشروع القانون أن يعزز دور وزارة التضامن الاجتماعي ووزارة الداخلية

18 للاطلاع على تفاصيل خاصة بكل بلد من هذه البلدان، يرجى الرجوع إلى التقارير السنوية السابقة الصادرة من مجموعة العمل المعنية بحرية التجمع والتنظيم

19 مرجع سابق، الفقرات 59، 60، 66، 70، 79، 91.

والأجهزة الأمنية. وسوف تُناط صلاحيات جديدة بهيئات الإشراف المتمثلة في الاتحاد العام للجمعيات المدنية والاتحادات الإقليمية المعنية بالمنظمات غير الحكومية، بحيث يتعين على المنظمات غير الحكومية الساعية للتسجيل أن تقدم أوراقها إلى الاتحاد الإقليمي المعني للحصول على موافقته قبل إحالتها إلى الهيئة الإدارية ذات الصلاحية في رفض تسجيل هذه المنظمات بعد التشاور مع الأجهز الأمنية. وعلاوة على ذلك، يقيد مشروع القانون حرية الجمعيات من خلال منعها من العمل في أكثر من مجالين، في حين أنه يُبقي على القيد العام المتمثل في عدم قدرة المنظمات على إقامة الأنشطة التي "تهدد الوحدة الوطنية وتخل بالنظام العام أو الآداب العامة."[20]

أقر الأردن في عام 2008 قانوناً جديداً يعطي السلطات التنفيذية صلاحية أكبر في مراقبة نشاطات الجمعيات، وجرى تعديل القانون في عام 2009. ينص قانون الجمعيات على إبقاء الشرط السابق الذي يقتضي حصول الجمعيات على موافقة رسمية من أجل التسجيل. أما الأسس التي يتم عليها رفض تسجيل الجمعيات فهي غير موضحة. إضافة إلى ذلك، احتفظت الحكومة بصلاحيات واسعة على نشاطات الجمعيات، بما في ذلك إيفاد ممثل لها لحضور اجتماعات الجمعيات العامة للمنظمات؛ واشتراط أن تقدم الجمعيات خطة أنشطتها السنوية مسبقا للسلطات؛ والسماح للجمعيات بتلقي التمويل الأجنبي بشرط الحصول على موافقة مسبقة من السلطات.

تخضع نشاطات الجمعيات المنسجمة مع المعايير الدولية لحرية تكوين الجمعيات وحرية التعبير لعقوبات قاسية في كثير من الأحيان، وذلك استناداً إلى مواد القوانين الوطنية. فعلى سبيل المثال، يمكن فرض عقوبة الإعدام في ليبيا استناداً إلى مواد فضفاضة في القانون تتعلق بتشكيل جماعات تتعارض معتقداتها السياسية ومبادئ ثورة الفاتح من سبتمبر/أيلول 1969 أو الانضمام إلى هذه الجماعات أو تمويلها أو دعمها، كما تفرض عقوبة الإعدام على خلفية «تشجيع ذلك بأي وسيلة كانت.» كما تنص مواد قانون العقوبات على عقوبة الإعدام بحق الذين ينادون «بتأسيس أي جماعة أو منظمة أو جمعية يحظرها القانون»، وبحق الذين ينشرون «نظريات ومبادئ تهدف إلى تغيير المبادئ الأساسية للدستور أو الهيكل الأساسي للنظام الاجتماعي». وقد أدين ناقدون سلميون للنظام السياسي الليبي استناداً إلى اتهامات مبهمة الصياغة على شاكلة «محاولة قلب النظام السياسي» أو «نشر شائعات كاذبة حول النظام الليبي.»

أقرت تونس في يونيو/حزيران 2010 قانوناً جديداً يعدل قانون العقوبات النافذ، ويجرّم هذا القانون» «الأشخاص الذين يتعمّدون، بشكل مباشر أو غير مباشر، الاتصال بوكلاء لدولة أجنبية أو مؤسسة أو منظمة أجنبية للتحريض على الإضرار بالمصالح الحيوية لتونس وبأمنها الاقتصادي».» ويعاقب كل من يدان بهذه الجريمة بالسجن لمدة أقصاها 20 عاماً وأدناها 5 أعوام. ويعتقد أن هذه المادة من القانون تستهدف نشطاء حقوق الإنسان الذين يمارسون الضغط على جهات أجنبية كالاتحاد الأوروبي بشأن وضع حقوق الإنسان في تونس[21]. ومن ناحية أخرى، وفي تطور إيجابي، اعتمد مؤتمر المنظمات غير الحكومية الدولية التابع لمجلس أوروبا بتاريخ 28 يناير/كانون الثاني2009 عدداً من التوصيات المتعلقة بتأسيس المنظمات غير الحكومية. ومن بين هذه التوصيات، إلغاء القيود التشريعية المفروضة على تأسيس المجموعات غير الرسمية؛ وتبسيط شرط التسجيل أو اكتساب الشخصية الاعتبارية؛ وتحديد المهل الزمنية الرسمية اللازمة لقيام السلطات المعنية باتخاذ القرار بحيث لا تتجاوز أكثر من أسبوعين أو ثلاثة واتخاذ خطوات لضمان التقيد بها؛ وإعادة صياغة الأسس القانونية لرفض طلبات التسجيل حيثما افتقرت إلى الدقة الكافية وإعادة النظر في هذه الأسس وتعديلها؛ وحماية عملية صنع القرار فيما يتعلق بتسجيل المنظمات غير الحكومية أو منحها الشخصية الاعتبارية من التدخل السياسي؛ وضمان الرقابة القضائية الفعالة والآنية على القرارات المتعلقة بتسجيل الجمعيات ومنحها الشخصية الاعتبارية.[22]

2-ج القيود المفروضة على حرية التعبير والمعلومات

إن من الأهمية أن تكون المنظمات والمدافعون عن حقوق الإنسان قادرين على التعبير عن أنفسهم والعمل دون خوف من الانتقام. فينبغي لهم أن يكون قادرين على إثارة بواعث القلق حيال السياسات الحكومية؛ والتماس المعلومات وتلقيها وبثها؛ والمشاركة في المناقشات. وهذا هو فحوى إعلان حماية المدافعين عن حقوق الإنسان الذي ينص في مادته الأولى بأن "لكل فرد الحق، بمفرده وبالاشتراك مع غيره في أن يعزز حماية وإعمال حقوق الإنسان والحريات الأساسية بأن يسعى لحمايتها وإعمالها على الصعيدين الوطني والدولي». ويؤكد الإعلان على أن لكل شخص الحق، بمفرده وبالاشتراك مع غيره، في «تقديم انتقادات ومقترحات إلى الهيئات والوكالات الحكومية والمنظمات المعنية بالشؤون العامة لتحسين أدائها وفي استرعاء الانتباه إلى أي وجه من أوجه عملها قد يعوق أو يعرقل تعزيز وحماية أعمال حقوق الإنسان والحريات الأساسية» و»يحق لكل فرد، بمفرده وبالاشتراك مع غيره التمتع بالحماية الفعالة بموجب القانون الوطني في مقاومته أو معارضته بوسائل سلمية، للأنشطة والأفعال المنسوبة إلى الدول بما فيها تلك المنسوبة بالتقصير، والتي تؤدي إلى انتهاكات لحقوق الإنسان والحريات الأساسية وكذلك أفعال العنف التي ترتكبها مجموعات أو أفراد، وتؤثر على التمتع بحقوق الإنسان والحريات الأساسية.»[23]

تتوفر الحماية للأفكار التي تفضي إلى «الإحراج أو الصدمة أو الإزعاج» بموجب الحق في حرية التعبير في القانون الدولي، وبالتالي ينبغي حماية الجمعيات التي تتخذ مواقف مثيرة للجدل أو تقوم بانتقاد الحكومة

20 انظر الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان: مجلس الشراكة بين الاتحاد الأوروبي ومصر: يجب على الأتحاد الأوروبي أن يطالب الحكومة المصرية باحترام حرية تكوين الجمعيات، 21 إبريل/ نيسان 2010، وبيان مشترك بين منظمات غير حكومية: «نحو عسكرة المنظمات غير الحكومية: قانون فاشي لخنق المجتمع المدني»، 22 مارس/ آذار 2010، متوفر من خلال الرابط التالي: http://www.cihrs.org/English/NewsSystem/Articles/2584.aspx

21 انظر الإعلان المشترك للشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان ومرصد حماية المدافعين عن حقوق الإنسان وصحفيون بلا حدود والعفو الدولية وهيومان رايتس ووتش بعنوان: تونس: البرلمان يمرر تعديلات تمعن في تجريم الدفاع عن حقوق الإنسان"، 17 يونيو/ حزيران 2010 .

22 انظر مؤتمر المنظمات غير الحكومية الدولية التابع لمجلس أوروبا، التوصيات المعتمدة بتاريخ 27يناير/كانون الثاني 2010 CONF/PLE(2010)REC1.

23 الإعلان المتعلق بحق ومسؤولية الأفراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً، المادتان 8 و12 (1 و3)

بطريقة تؤدي إلى «الإحراج أو الصدمة أو الإزعاج» على قدم المساواة.[24]

لقد استُخدمت القوانين أو عُدلت في كثير من الأحيان لكي تسمح بكيل اتهامات من قبيل إهانة رئيس الدولة أو مسؤولين رسميين آخرين أو مؤسسات رسمية مثل الجيش والبرلمان والقضاء. وثمة بنود قانونية أخرى مماثلة ومواد قانونية فضفاضة تحظر «نشر الإشاعات الكاذبة» أو «تشويه صورة الدولة». لقد استُخدمت تهمة الإهانة وما شابهها من تهم على نحو متزايد في السنوات القليلة الماضية من أجل معاقبة مثيري قضايا حقوق الإنسان في تونس ومصر وسورية والجزائر. وقد استُخدمت هذه المواد القانونية لمعاقبة الصحفيين والمحررين والمدونين والمدافعين عن حقوق الإنسان الذين يُنظر إليهم على أنهم منتقدون لسلوك السلطات، لأنهم ببساطة أثاروا الشواغل بشأن انتهاكات حقوق الإنسان أو ناهضوا تلك الانتهاكات. إن هذه الممارسات تشكل انتهاكاً واضحاً للحق في حرية التعبير الذي نصت عليه المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وتخلف أثراً هائلاً على هؤلاء المعنيين مباشرة في هذا الشأن، فهم يتعرضون للاعتقال التعسفي ولا يحظون بمحاكمة عادلة وغالباً ما يُعذبون أو تُساء معاملتهم. وكثيراً ما تتعرض أسرهم للمضايقات. وتهدف هذه التدابير أيضاً إلى ردع الكثير من المنظمات أو الأفراد الذين يصبحون مترددين أو حتى خائفين من المشاركة في أنشطة منظمات المجتمع المدني خشية العقاب. وهذا يكبت النقاش الحقيقي حول هذه المسألة مع السلطات الحكومية وفي المجتمع حول الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان.

يمكن أن تخضع حرية التعبير للتقييد. ولكن، وكما هي الحال مع حرية تكوين الجمعيات، لا يمكن فرض هذه القيود إلا إذا نص عليها القانون وكانت ضرورية: "(أ) لاحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم، (ب) لحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة." كما إن اختبار الضرورة والتناسب ينطبق كذلك في هذا المقام.

في مصر، ادعى قاضٍ في عام 2007 بأنه تعرض للابتزاز ورفع دعوى قضائية ضد جمال عيد، مدير الشبكة العربية لمعلومات حقوق الإنسان، وأحمد سيف الإسلام، مؤسس مركز هشام مبارك للقانون، والمدون عمرو غربية الذي عمل لاحقاً مع منظمة العفو الدولية، حيث اتهمهم "بالتشهير"، و"استخدام التهديدات"، و"إساءة استخدام وسائل الاتصال."[25]

وفي نوفمبر/تشرين الثاني 2008، أيدت محكمة الاستئناف في الجزائر حكماً يدين محامي حقوق الإنسان البارز أمين سيدهم بتهمة الإساءة إلى سمعة القضاء الجزائري في 13 إبريل/ نيسان2008. ويأتي هذا الحكم على خلفية مقال صحفي نشر في عام 2004 حيث نُسب إلى أمين سيدهم قولُه إن أحد موكليه أمضى 30 شهراً في السجن دون محاكمة وإن ذلك يرقى إلى «حكم جائر». وقال سيدهم إنه وصف القضية بأنها قضية «احتجاز تعسفي» مما يعد انتهاكاً لحقوق الإنسان بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الوطني. وتأتي هذه القضية ضمن نمط أوسع من المضايقات التي تقوم بها السلطات الجزائرية ضد المدافعين عن حقوق الإنسان، بما في ذلك المضايقات السابقة التي تعرض لها أمين سيدهم.[26]

وفي سورية، اعتقلت السلطات ما يقارب 50 عضواً في إعلان دمشق للتغيير الوطني الديمقراطي وهي جماعة مؤيدة للديمقراطية، وذلك على خلفية اجتماع عُقد في 1 ديسمبر/كانون الأول 2007 لانتخاب قيادة للمنظمة. وما زال 12 شخصا قيد الاحتجاز وقد جرت محاكمتهم على خلفية اتهامات فضفاضة الصياغة وهي «نشر أخبار كاذبة أو مبالغ بها من شأنها أن توهن نفسية الأمة»، و«إضعاف الشعور القومي»، و«تشكيل منظمة بهدف تغيير الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي للدولة»، و«التحريض على الفتنة العرقية أو الطائفية». وجرت لهم محاكمة غير عادلة وتمت إدانتهم بتاريخ 29 أكتوبر/تشرين الأول 2008، وحكمت عليهم المحكمة بالسجن لمدة عامين ونصف العام.

وبالإضافة إلى الاعتداء على المدونين وغيرهم من نشطاء حقوق الإنسان، أخذت بعض الحكومات تلجأ إلى الحد من الوصول إلى المعلومات ونشر المواد بواسطة شبكة الإنترنت على نحو متزايد. ففي سورية وتونس على وجه الخصوص، يتم حجب العديد من المواقع الإلكترونية واعتراض الاتصالات الجارية على شبكة الإنترنت. وهذا يحد من قدرة الجمعيات على العمل بحرية ونشر معلوماتها ورسالتها، وتلقي المعلومات من الآخرين. كما يهدف إلى الحد من إمكانية إقامة التضامن مع أولئك الذين يتعرضون للهجوم. وفي18 يوليو/تموز 2010، منعت الحكومة التونسية موقع "فضاء جدل ديمقراطي" رغم أنه كان لا يزال في مرحلة التجريب ولم يكن قد أُطلق رسمياً بعد. وفي عام 2005، استضافت تونس القمة العالمية لمجتمع المعلومات. وفي تلك المناسبة، أعرب ثلاثة من خبراء الأمم المتحدة المعنيين بالمدافعين عن حقوق الإنسان وحرية التعبير واستقلال القضاة والمحامين عن قلقهم إزاء "كثرة قضايا الغرامات، والنقل الإجباري، والاعتداءات الجسدية، والاعتقالات، وإدانة أعضاء المجتمع المدني والقضاة وسجنهم بسبب إثارة قضايا حقوق الإنسان علناً والتعبير عن آرائهم."[27] تضع سورية قائمة طويلة جداً بالمواقع الإلكترونية المحظورة والتي تعتبر «مواقع معادية.» وهذا أيضاً مصطلح فضفاض للغاية يشمل في الغالب مواقع منظمات المجتمع المدني أو مصادر مهمة للمعلومات ووسائل الإعلام. كما تخضع الاتصالات عبر الإنترنت إلى رقابة عن كثب في سورية حيث يتم اعتراضها أيضاً. أما في ليبيا، فيتعين على أصحاب مقاهي الإنترنت وضع ملصقات على أجهزة الكمبيوتر تحذر الزوار من الدخول إلى مواقع تعتبر معارضة.[28]

3-د القيود على التظاهرات والتجمعات

إن قدرة الناس على التجمع معاً من أجل الانخراط في القضايا ذات المصلحة العامة أو التعبير عن المواقف أو الآراء أمر ضروري في المجتمع الديمقراطي. وفي كثير من الأحيان، تضطلع منظمات المجتمع المدني

24 انظر تقرير المقرر الخاص المعني بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان، A/64/226، 4 أغسطس/آب 2006، الفقرة 29.

25 انظر منظمة العفو الدولية: «مصر تستخدم قوانين التشهير لمقاضاة الأصوات المعارضة»، 25 مايو/ أيار 2010.

26 انظر منظمة العفو الدولية: «إدانة محام جزائري لحقوق الإنسان لاستنكاره الانتهاكات»، 26 نوفمبر/ تشرين الثاني2008.

27 انظر «experts call on Tunisia to respect human rights as information summit opens UN"، 16 نوفمبر/تشرين الثاني 2005، متوفر على موقع مركز أنباء الأمم المتحدة.

28 الشبكة العربية لمعلومات حقوق الإنسان: المبادرة العربية لإنترنت حر، متوفر من خلال الرابط التالي http://www.openarab.net/en، انظر أيضاً منظمة هيومن رايتس ووتش:» الحرية الزائفة: الرقابة على الإنترنت في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا"، نوفمبر/تشرين الثاني 2005.

مقدمة

بأنشطتها من خلال الاجتماعات والتجمعات والاحتجاجات وغيرها من أشكال التجمع. إن كبت هذا العنصر المهم في عمل الجمعيات له أثر مباشر في دور منظمات المجتمع المدني. ولذلك، ترتبط حرية تكوين الجمعيات ارتباطاً وثيقاً بالحق في التجمع على النحو الوارد على سبيل المثال في المادة 20 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة 21 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

تتطلب الاجتماعات والتجمعات موافقة مسبقة في العديد من بلدان جنوب المتوسط وشرقه. وفي كثير من الأحيان، تُرفض طلبات الحصول على الموافقة. وفي كثير من الحالات، تسد عناصر الشرطة وغيرهم من الموظفين التنفيذيين المداخل إلى أماكن الاجتماع باستخدام القوة المفرطة والاعتقالات في بعض الحالات من أجل الحيلولة دون عقد هذه الاجتماعات والتجمعات. إن منع المناقشات حول الشواغل الحقة في مجال حقوق الإنسان، والتي تعتبر جزءاً أساسياً من دور المجتمع المدني، لا يفضي إلا إلى تفاقم انتهاكات حقوق الإنسان.

شهدت مصر في السنوات القليلة الماضية عدداً من الاحتجاجات المنظمة التي جرى قمعها باستخدام القوة المفرطة لتفريق المتظاهرين واعتقال بعضهم، كما وردت تقارير تفيد تعرض المحتجين لتحرشات جنسية. كما استخدمت قوات الأمن المصرية القوة المفرطة والذخيرة الحية ضد المتظاهرين في إبريل/نيسان 2008 بعد أن دعا عمال النسيج إلى إضراب في مدينة المحلة، ومن أجل فض تظاهرات شعبية أخرى. وجرى تنظيم سلسلة أخرى من الاحتجاجات في إبريل/نيسان و مايو/أيار ويونيو/حزيران 2010 لرفع مطالب عديدة متعلقة بحقوق الإنسان، بما فيها تطبيق الحد الأدنى للأجور، وقد تعرضت هذه التظاهرات أيضاً للقمع؛ حيث تعرض العديد من المتظاهرين للضرب أو الاحتجاز لبضعة ساعات أو أيام قبل إطلاق سراحهم.

لقد أذهلت قضية خالد سعيد الضمير العالمي من خلال الصور التي انتشرت على شبكة الإنترنت في الأيام التالية لوفاته. فقد أفاد ما لا يقل عن عشرة شهود بأنهم رأوه يتعرض للضرب المبرح عقب اعتقاله على أيدي عناصر أمنية يرتدون ملابس مدنية. ولقد نظم نشطاء في القاهرة والإسكندرية عدداً من التظاهرات للتعبير عن غضبهم إزاء تعذيبه وقتله. كما انضم عشرات الآلاف لعضوية صفحة أنشئت خصيصاً لخالد سعيد على الموقع الإلكتروني "فيسبوك"، ولا يزال هذا الرقم في ازدياد.[29]

وفي إسرائيل، وفي أثناء الحرب التي شنتها على غزة في الفترة ما بين 27 ديسمبر/كانون الأول 2008 و18 يناير/كانون الثاني 2009، وردت تقارير تفيد اعتقال ما يقارب 830 شخصاً، معظمهم من عرب إسرائيل، بسبب احتجاجهم وتخلل ذلك استخدام مفرط للقوة من قوات الأمن، بما في ذلك استخدام الغاز المسيل للدموع والرصاص المطاطي والضرب.

تفرض الحكومة الليبية قيوداً مشددة على الاحتجاجات. ومنذ أواخر يونيو/حزيران 2008، بات العديد من أولئك الناشطين في الاحتجاجات المتصلة بعمليات القتل التي وقعت في سجن أبو سليم يواجهون مضايقات وتهديدات، بما في ذلك مكالمات هاتفية لتهديدهم، والمراقبة، والقيود على السفر، وحتى الاعتقال.[30] فعلى سبيل المثال، جرى اعتقال خمسة أشخاص من أقارب القتلى في سجن أبو سليم وتم احتجازهم انفرادياً في مايو/أيار 2009 على خلفية التظاهرات، وبعد عدة أيام من اعتقالهم تم الإفراج عنهم دون اتهام أو محاكمة.

وفي الجزائر، عادة ما يتم منع عقد الاجتماعات. وفي عام 2001، تم إقرار قانون يحظر جميع التظاهرات في العاصمة الجزائر لأجل غير مسمى، في حين أن حالة الطوارئ مستمرة في البلاد منذ عام 1992 وهي تتيح لمسؤولي وزارة الداخلية منع أي تظاهرات يعتبرون أنها «على الأرجح ستعكر صفو النظام العام والسلم.» فعلى سبيل المثال، حاول تجمع أسر ضحايا المختفين في الجزائر عقد اجتماع في 16 يوليو/تموز 2009 لإحياء ذكرى الضحايا، ولكن عند وصولهم مكان الاجتماع وجدوا عدداً كبيراً من عناصر الشرطة وفرق مكافحة الشغب بانتظارهم حيث حالوا دون وصولهم إلى مكان الاجتماع. وفي مايو/أيار 2010، منعت الشرطة تنظيم تظاهرة صغيرة أمام مبنى التلفزيون الحكومي للمطالبة بحرية الصحافة، واعتقلت أربعة من منظمي التظاهرة بتهمة التحريض على تجمع «يمكن أن يعكر صفو السلم العام». في نوفمبر/تشرين الثاني 2006, فرضت السلطات غرامة رمزية قدرها 100 دينار (ما يعادل 1.37 دولار أمريكي) على زهرة بوريف، وهي زوجة أحد ضحايا الاختفاء القسري وأم آخر، بسبب استضافتها شخصاً أجنبياً في منزلها دون إعلام السلطات. وكان ذاك الأجنبي عضوا فرنسيا من أعضاء جمعية عائلات المختفين في الجزائر والتي تتخذ من فرنسا مقراً لها.[31]

2-4 الهجمات على المدافعين عن حقوق الإنسان

يواصل النشطاء والمدافعون عن حقوق الإنسان المنتمون إلى منظمات مسجلة وغير مسجلة تحمل العبء الأكبر في التجرؤ على التعبير عن آرائهم والدفاع عن حقوق الآخرين. كما يتواصل انتهاك حقهم في حرية تكوين الجمعيات، وحرية التعبير، وحرية التجمع، وحقهم في عدم التعرض للتعذيب وإساءة المعاملة والاحتجاز التعسفي، وفي التمتع بحقوق أخرى كثيرة. كما تواجه المنظمات التي تدافع عن حقوق النساء والأقليات قيوداً على نشاطاتها في مجال القضايا التي تدافع عنها.

تحتجز الحكومات مدافعين بارزين عن حقوق الإنسان في محاولة لإسكاتهم وردع الآخرين عن المشاركة في نشاط حقوق الإنسان، حيث يقبع الكثير منهم قيد الاحتجاز دون تهمة أو محاكمة، ويتعرضون للحجز الانفرادي وللتعذيب وسوء المعاملة. وهذه أيضاً محاولة من جانب الحكومات لإسكات الآخرين من خلال تهديدهم بسوء العاقبة.

وفي سورية، ما لبث ما سمي ربيع دمشق أن انتهى بسرعة في عام 2001، إذ كان عبارة عن فترة وجيزة أعقبت اعتلاء الرئيس بشار الأسد السلطة وشهدت تخفيف القيود المفروضة منذ أمد بعيد على حرية التعبير وحرية تكوين الجمعيات. وقد خضع العديد من المدافعين البارزين

29 انظر منظمة هيومن رايتس ووتش: «مصر: يجب التحقيق مع الضباط الذين هاجموا المتظاهرين السلميين. المتظاهرون كانوا يحتجون على قسوة الشرطة»، 28 يونيو/حزيران2010.

30 قُتل 1,200 سجين في سجن أبو سليم في طرابلس بليبيا بتاريخ 29 يونيو/حزيران 1996 حينما أقدم حراس السجن، حسبما أفادت التقارير، على إطلاق النار عشوائياً باتجاه السجناء الذين كانوا خارج زنازينهم أثناء أعمال شغب اندلعت جراء ظروف السجن المزرية. ولغاية اليوم، لم يجر أي تحقيق نزيه وكامل ومتعمق في الحادثة.

31 منظمة العفو الدولية: «إرث الإفلات من العقاب: تهديد لمستقبل الجزائر»، MDE 28/001/2009 .

عن حقوق الإنسان إلى قيود ومضايقات متواصلة. فعلى سبيل المثال اعتقلت السلطات في 22 مايو/أيار2005 السيد محمد رضوان، الرئيس السابق للمنظمة العربية لحقوق الإنسان في سورية، والذي يبلغ من العمر 56 عاماً، وقد ظل محتجزاً دون اتهام ودون تمكينه من الاستعانة بمحام أو رؤية أفراد أسرته. وتم الإفراج عنه بعد ستة أشهر تقريباً بتاريخ 3 نوفمبر/تشرين الثاني 2005 على أثر عفو رئاسي شمل أيضاً ما يقارب 190 محتجزاً آخر. ولكن مئات السجناء الآخرين، ومن بينهم مدافعون عن حقوق الإنسان، ظلوا رهن الاحتجاز. وقبل ذلك، كان محمد رضوان ضمن عدد من المدافعين عن حقوق الإنسان الذين منعتهم السلطات من مغادرة البلاد. كما اعتقلت السلطات في 18 إبريل/نيسان 2005 عضواً مؤسساً آخر في المنظمة العربية لحقوق الإنسان في سورية، وهو نزار رستناوي الذي ظل محتجزاً في مكان مجهول ودون توجيه اتهام له ولم تسمح له السلطات بتلقي زيارات من أفراد أسرته أو من محاميه. وظل رهن الحجز الانفرادي حتى أغسطس/آب2005. وفي 19 نوفمبر/تشرين الثاني 2006، أصدرت عليه محكمة أمن الدولة العليا حكماً بالسجن لمدة أربع سنوات بتهمة «نشر أخبار كاذبة» و«إهانة الرئيس.»

وعلى الرغم من موجة السخط العالمي، لا يزال المدافعون عن حقوق الإنسان والنشطاء المناصرون للديمقراطية عرضة للاعتقال والحجز التعسفي. فعلى سبيل المثال، اعتقلت السلطات في 16 مايو/أيار2006 السيد نضال درويش، عضو لجان الدفاع عن الحريات الديمقراطية وحقوق الإنسان في سورية، ومحمود مرعي، الأمين العام للمنظمة العربية لحقوق الإنسان في سورية. وفي 17 مايو/أيار2006، اعتُقل محامي حقوق الإنسان البارز أنور البني واقتيد إلى جهة مجهولة.

مثّل السيد هيثم المالح وهو محام لحقوق الإنسان وعضو مؤسس ومدير سابق لجمعية حقوق الإنسان في سورية ويبلغ من العمر 79 عاماً أمام المحكمة العسكرية في دمشق على خلفية ادعاءات تفيد بأنه انتقد الرئيس السوري وإدارة السجون. يعاني السيد هيثم من فرط الدرقية وداء السكري، وهو ما يقتضي حصوله على رعاية طبية خاصة يومياً. ولكن التقارير تفيد بأن السيد هيثم معتقل حالياً في سجن عدرا، وقد مُنع عنه الدواء منذ 18 فبراير/شباط 2010. وبدا في جلسات المحاكمة هزيلاً جداً، وقد تعرض لسوء المعاملة وربما للتعذيب.[32] بتاريخ 5 يوليو/تموز حكم عليه بالسجن لمدة ثلاث سنوات.[33]

كما اعتقلت السلطات مهند الحسني بتاريخ 28 يوليو/ تموز 2009 وهو عضو في المفوضية الدولية للحقوقيين، ورئيس المنظمة السورية لحقوق الإنسان (سواسية) وهي منظمة حقوق إنسان رائدة حرمتها السلطات السورية من التسجيل الرسمي منذ إنشائها في عام 2004. وقد صدر بحقه حكم بالسجن لثلاث سنوات بتهمة «إضعاف الشعور القومي وتشجيع مشاعر عنصرية وطائفية» و«نقل أنباء كاذبة ومبالغ فيها تضعف الشعور القومي» بموجب المواد 285 و286 و287 من قانون العقوبات.[34] وفي نوفمبر/ تشرين الثاني2009، أصدرت نقابة المحامين السوريين قراراً بفصل الحسني من عضوية النقابة مدى الحياة. وفي مقابل هذه الإجراءات المنافية للقانون الدولي، وإقراراً بعمله المهم في الدفاع عن حقوق الإنسان، مُنح في عام 2010 جائزة مارتين إينياليس للمدافعين عن حقوق الإنسان.[35] وكذلك اعتقلت السلطات السيد هيثم المالح مجدداً بتاريخ 14 أكتوبر/تشرين الأول 2009، وهو أحد محامي السيد مهند الحسني. وصدر حكم بحقه بالحبس لمدة ثلاث سنوات بتهمة «نقل أنباء كاذبة ومبالغ فيها تضعف الشعور القومي.»[36]

يخضع نشطاء حقوق الإنسان في تونس لمراقبة متواصلة، كما إن السلطات تراقب مكاتبهم وتدهمها وتصادر المواد منها دون مذكرات قانونية أو أي أساس قانوني من هذا القبيل. يخضع العياشي الهمامي وراضية نصراوي، وهما محاميان بارزان في مجال حقوق الإنسان، لمراقبة مستمرة، كما تعرض مكتباهما للدهم وسُرقت منهما وثائق أو أُتلفت. وما فتئت راضية نصراوي تتعرض للمضايقة والترهيب منذ سنين. وفي الآونة الأخيرة، تعرض مكتبها للسرقة وأُخذ منه جهاز الكمبيوتر الخاص بها في 1 مايو/أيار 2010. وهذه هي المرة الخامسة التي يُستهدف مكتبها بهذه الطريقة في السنوات القليلة الماضية.[37]

أعربت إحدى عشر منظمة معنية بحقوق الإنسان عن قلقها إزاء حملة التشهير التي شنتها في ديسمبر/ كانون الأول 2009 صحيفة أسبوعية تونسية ضد عدد من المدافعين عن حقوق الإنسان الذين ظلوا يستنكرون انتهاكات حقوق الإنسان في تونس. ويضم المدافعون عن حقوق الإنسان التونسيون المتضررون من هذه الحملة السيد كمال الجندوبي، رئيس لجنة احترام الحريات وحقوق الإنسان في تونس ورئيس الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، والسيدة سهام بن سدرين، الناطقة باسم المجلس الوطني للحريات في تونس، والسيدة سناء بن عاشور، رئيسة الجمعية التونسية للنساء الديمقراطيات، والسيد خميس شماري، نائب الرئيس السابق للفدرالية الدولية لحقوق الإنسان وعضو في مجلس إدارة المؤسسة الأورومتوسطية لدعم المدافعين عن حقوق الإنسان. كما تطرقت حملة التشويه للسيد ميشال توبيانا، الرئيس الفخري لرابطة حقوق الإنسان وعضو اللجنة التنفيذية في الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان ونائب الرئيس السابق للفدرالية الدولية لحقوق الإنسان.[38] ولا يزال المدافعون عن حقوق الإنسان التونسيون الواردة أسماؤهم أعلاه وغيرهم في تونس يخضعون لقيود ومضايقات متكررة.

وعلاوة على ذلك، تتعرض جهود حقوق الإنسان للتقويض باستمرار بسبب تدخل الدولة الذي يضع ضغوطاً على المنظمات للسماح بسيطرة

32 انظر: "Syria: Opening of the trial held against Mr. Haytham Al-Maleh, a 79 years old human rights lawyer"
مرصد حماية المدافعين عن حقوق الإنسان، 25 فبراير/شباط 2010.

33 انظر " إدانة هيثم المالح، محام حقوقي يبلغ من العمر 79 عاما، مؤشر على استمرار اضطهاد المحامين والمدافعين عن حقوق الإنسان في سورية، 5 يوليو/ تموز 2010،
http://en.euromedrights.org/index.php/news/emhrn_releases/67/4500.html

34 انظر «حكم بالسجن لمدة ثلاث سنوات على مهند الحسني»، 23 يونيو/حزيران 2010
http://en.euromedrights.org/index.php/news/emhrn_releases/67/4457.html

35 انظر «المحكمون لجائزة مارتين إينياليس للمدافعين عن حقوق الإنسان عقدوا اجتماعاً في جنيف وأعلنوا عن الفائز بالجائزة لعام 2010»، 7 مايو/ أيار0102، http://www.martinennalsaward.org.

36 للحصول على توثيق مفصل للانتهاكات المرتكبة بحق المدافعين عن حقوق الإنسان في تونس، انظر منظمة العفو الدولية: «تكميم الأصوات المستقلة في تونس»، 30/008/2010EDM ، 31 يوليو/تموز ، متوفر من خلال الرابط http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/report/tunisia-urged-end-subversion-groups-critical-authorities-2010-07-13

37 انظر البيان المشترك الذي أصدرته منظمات حقوق الإنسان الإحدى عشر (دولية وإقليمية): «حملة إعلامية للتشهير بمدافعين عن حقوق الإنسان وصحفيين تونسيين»، 18 ديسمبر/كانون الأول 2009.

38 وهو مصطلح يشير إلى الأحداث التي وقعت قبل ثلاثة عقود عندما أقام البربر، للمرة الأولى منذ استقلال الجزائر، احتجاجات جماهيرية للمطالبة بالاعتراف بلغتهم وثقافتهم

مقدمة

المؤيدين للسلطات على مناصب صنع القرار. فلقد أُجبرت الرابطة التونسية لحقوق الإنسان من الناحية القانونية على فتح باب عضويتها لأي كان في عام 1992. وقد أتاح هذا الإجراء لأنصار الحكومة الانضمام إلى المنظمة وتقويض عملها الحيوي في مجال حقوق الإنسان. ومن العواقب المترتبة على هذا الوضع نشوب خلافات بين أعضاء المنظمة المقربين من السلطات والحزب الحاكم وبين المجلس التنفيذي، مما يفضي إلى إيقاف فعلي لأنشطة الرابطة. ومن الأمثلة الأخرى، غدت جمعية القضاة التونسيين تُدار فعلياً في الوقت الحاضر من طرف مؤيدي الحكومة، وهو ما يقوض قدرة الجمعية على طرح القضايا المتصلة باستقلال القضاء.

2-4-1 الدفاع عن الأقليات والتنوع

يتعرض المدافعون عن حقوق الأفراد أو الجماعات التي لا يُنظر لها بوصفها الأغلبية المقبولة إلى قيود ومضايقات في كثير من الأحيان. ولقد مارست هذ القيود والمضايقات بلدان عديدة منها تركيا واليونان وإسبانيا والمغرب وسورية وتونس وإسرائيل والجزائر، حيث تتعرض بعض الأقليات المعينة في هذه البلدان للقمع بشكل عام، أما تلك المنظمات وهؤلاء المدافعون الذين يثيرون الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان في هذا الشأن فيصبحون هدفاً للقمع أيضاً.

وعلى سبيل المثال، تم التخطيط لإجراء مسيرة في الجزائر بتاريخ 24 إبريل/نيسان 2010 في عين بنيان، وهي مدينة صغيرة تابعة لولاية الجزائر العاصمة، للمطالبة باحترام حقوق الإنسان لأقلية البربر وإحياء ذكرى «ربيع البربر»، بيد أنها جوبهت بالقوة.[39] ورغم أن المنظمين كانوا قد تقدموا تقدموا بطلب رسمي للحصول على إذن بإقامة الفعالية، فإنهم لم يستلموا أي رد قط. وفي 24 إبريل/نيسان، وهو اليوم المفترض لإقامة الفعالية، وجدوا أن عناصر الشرطة قد انتشروا بأعداد كبيرة في المدينة. وحالما بدأ المتظاهرون بالمسير وترديد الشعارات، تدخلت الشرطة واعتقلتهم كلهم تقريباً (حوالي 30 شخصاً)، ونقلتهم إلى مركز الشرطة، حيث تم استجوابهم، ووقع كل منهم على إفادة قبل الإفراج عنهم، وظلوا محتجزين لعدة ساعات.

وفي سورية، يواجه المدافعون عن حقوق الإنسان الذين ينادون باحترام حقوق الأقلية الكردية قمعاً قاسياً، وعادة ما يُتهمون «بإثارة الفتنة الطائفية». فقد اعتقلت السلطات في يونيو/حزيران 2005 السيد رياض درار الحمود، وهو عضو ناشط في لجان إحياء المجتمع المدني، وهي جمعية غير مرخصة، وذلك بعد أن ألقى خطاباً في جنازة شيخ كردي بارز. وفي إبريل/نيسان 2006، حكمت عليه محكمة أمن الدولة العليا بالسجن لمدة خمس سنوات بعد أن أدانته بتهمة الانتماء إلى «منظمة سرية»، و«نشر أخبار كاذبة»، و«إثارة الفتنة الطائفية.» وقد اعتقلت السلطات أفرادا من الأقلية الكردية عندما سعوا للتظاهر في اليوم العالمي لحقوق الإنسان في ديسمبر/كانون الأول 2007. وفي 20 مارس/آذار 2009، استخدمت قوات الأمن القوة المفرطة، بما في ذلك الغاز المسيل للدموع والهروات لتفريق تجمع سلمي لمواطنين سوريين أكراد يحتفلون بعيد النيروز في حلب. وقد اعتقلت السلطات عشرات المشاركين، حيث اقتيد بعضهم للمثول أمام المحكمة في حين أُطلق سراح الآخرين.

وفي أغسطس/ آب 2008، أصدرت السلطات الإسرائيلية أمراً بإغلاق جمعية الأقصى لترميم المواقع الإسلامية المقدسة، وأعلنت أن الجمعية غير قانونية، رغم كونها إحدى الجمعيات الخيرية العربية الرئيسية في إسرائيل، وتؤدي دوراً مهماً في جمع الصدقات وتوزيعها على المسلمين المحتاجين، إضافة إلى ترميم المواقع الإسلامية المقدسة والمقابر والمؤسسات التعليمية.

وفي تركيا، كانت الجمعيات المناصرة لحقوق الأقلية الكردية وتلك العاملة على تعزيز حقوق المثليين الجنسيين الضحايا الرئيسية للمضايقات. ففي 7 إبريل/نيسان 2008، داهمت شرطة الآداب والشرطة المالية مكاتب المركز الثقافي لجمعية لامبادا في إسطنبول، وهي جماعة تعمل على وضع حد للمضايقات وسوء المعاملة التي تمارسها الشرطة بحق المثليين الجنسيين، وقامت الشرطة بمصادرة سجلات الجمعية المتضمنة لقراراتها الرسمية، وقائمة بأسماء أعضائها، وسجلاتها المتضمنة لأملاكها المنقولة، إضافة إلى إيصالات وفواتير. وقد أُغلقت الجمعية في وقت لاحق. وفي مارس/آذار ويوليو/تموز 2009، اغتيل اثنان من أعضاء الجمعية.

وفي حين أن القانون التركي لا يشترط على الجمعيات التقدم بطلب للتسجيل ويكتفي بالإشعار، إلا إنه يشترط أن تكون سجلات الجمعيات ومراسلاتها مع الحكومة باللغة التركية فقط. وهذا يقود في الواقع إلى تمييز ضد الأقليات اللغوية والإثنية العديدة في تركيا.

ظل أعضاء منظمة هلسنكي اليونانية للمراقبة عرضة لسلسلة من التدابير شملت هجمات واعتداءات لفظية أثناء قضية رفعوها أمام المحكمة فيما يتعلق بحقوق الغجر، بيد أن المحكمة لم تتخذ بشأنها أي إجراء، وفي إطار رفع شكوى جنائية بتهمة التشهير ضد أولئك الذين شهدوا في التحقيقات الأولية في تلك القضية.[40]

4-2-2 الدفاع عن حقوق المرأة

إن طرح الشواغل المتعلقة بالنساء وحقوقهن يصطدم غالباً بتدابير قاسية. فالمرأة تواجه معوقات سياسية واجتماعية وثقافية كثيرة تحول دون مشاركتها الفاعلة في حركة المجتمع المدني. أما اللواتي يرغبن في العمل مع المنظمات المعنية بحقوق الإنسان أو السياسة وقضايا الإصلاح، فيواجهن ضغوطاً من المجتمع ومن عائلاتهن التي ترى هذه الأنشطة بأنها «خطرة» و«غير مقبولة» أو «غير مناسبة» للمرأة. وهذه هي الحال تحديداً بالنسبة للنساء المتحدرات من خلفيات محافظة أو حضرية على سبيل المثال. إن الانخراط بنشاط في حركة حقوق المرأة يفرض تحدياً كبيراً إذ تعتبر هذه المنظمات «مخالفة للثقافة» أو «هدامة لقيم المجتمع.» كما إن ساعات العمل الطوال في الجمعيات تفرض تحدياً آخر أمام مشاركة النساء اللاتي يتوقع منهن كما جرت العادة في جنوب المتوسط وشرقه أن يؤدين واجبات أخرى تتعلق بالتدبير المنزلي وتربية

39 للحصول على تفاصيل أكثر حول هذه القضية، انظر الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان: «حرية تكوين الجمعيات في المنطقة الأورومتوسطية»، 2008، صفحة 67.

40 انظر مركز المرأة للإرشاد القانون والاجتماعي: «قدماً نحو تحقيق الأمل»، التقرير السنوي 2009، متوفر من خلال الرابط التالي http://www.wclac.org/english/reports/annual2009e.pdf

الأطفال. وعلاوة على ذلك، فإن طبيعة عمل المنظمات وصعوبة العمل في بيئة تقاوم التغيير إلى حد كبير تجعل من الصعب على الجمعيات أن تحقق أهدافها على صعيد حقوق الإنسان وبما فيها حقوق المرأة.

تنخرط النساء أيضاً في الجمعيات العاملة في سياق بيئة تسودها السلطة الأبوية إلى حد كبير. وهذا ينعكس غالباً في الهياكل الهرمية داخل الجمعيات. فقد وجدت دراسة مسحية تناولت النساء في مواقع صنع القرار في المنظمات غير الحكومية المصرية أن مجالس الإدارة التابعة لنصف المنظمات المشمولة بالدراسة والبالغ عددها 408 لم تشتمل في عضويتها على النساء، في حين اشتملت ربع هذه المجالس على عضوية امرأة واحدة أو اثنتين. وهذا يشكل صفعة للالتزامات الدولية بموجب القانون الدولي ومنه على سبيل المثال المادة 5 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة التي تنص على العمل نحو تغيير أنماط السلوك الاجتماعية والثقافية. ولا يقتصر الأمر على تقاعس الدولة عن القيام بذلك، بل إنها تساهم في هذا السلوك هي نفسها بتصرفاتها التي تترك أثراً سلبياً على النساء وأسرهن.

رُفعت في الأراضي الفلسطينية المحتلة في عام 2009 دعوى قضائية بتهمة التشهير ضد السيدة مها أبو دية، مديرة مركز المرأة للإرشاد القانون والاجتماعي. ووفقاً للمركز، تم توجيه الاتهامات على خلفية فعالية عامة نظمها المركز وزعمت فيها امرأة مشاركة بأنها تعرضت للتحرش في مركز للشرطة حينما ذهبت للإبلاغ عن واقعة عنف تعرضت لها. وعلقت مديرة المركز بقولها إن المركز استمع إلى شهادات مشابهة من نساء أخريات استفدن من خدماته. وقامت الشرطة برفع قضية تشهير وذم ضد مديرة المركز لدى المدعي العام.[41]

وفي مصر، تقدم رئيس نادي قضاة مجلس الدولة ببلاغ في مايو/ أيار 2010 ضد الناشط الحقوقي ناصر أمين، مدير المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة، على خلفية موقف المركز الداعم لحق المرأة في شغل المناصب القضائية في مجلس الدولة.[42]

عادة ما تتعرض المنظمات النسائية للإغلاق أو تحرم من التسجيل بسبب طبيعة عملها. فعلى سبيل المثال، أعلنت وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل السورية في يناير/كانون الثاني 2007 جمعية النساء السوريةت جمعية غير قانونية، رغم أن الجمعية ظلت تمارس نشاطاتها منذ عام 1948. وفي سبتمبر/أيلول 2007 رفضت الوزارة ترخيص خمس منظمات غير حكومية من بينها منظمة دعم النساء وضحايا العنف المنزلي.

وفي مصر، زعمت ثلاث نساء على الأقل ورجل واحد ممن شاركوا في احتجاجات جرت في 6 إبريل/نيسان2010 بأنهم تعرضوا لتحرش جنسي على أيدي عناصر الأمن. ولم تكن تلك المرة الأولى التي تظهر فيها مزاعم من هذا القبيل، وقد تم إبلاغ السلطات عن هذه الحالات حيث وعدت بإجراء تحقيق بشأنها.

2-5 القيود المفروضة على حرية التنقل

ثمة نزعة متنامية تتمثل في تقييد المدافعين عن حقوق الإنسان ومنعهم من السفر إلى الخارج من أجل إعاقتهم عن نشر الوعي خارج بلدهم بحالة حقوق الإنسان، بما في ذلك في المحافل الدولية.

إن منع نشطاء حقوق الإنسان من السفر أسلوب شائع جداً تلجأ إليه السلطات في سورية وتونس والمغرب وإسرائيل. كما إن المدافعين عن حقوق الإنسان يُمنعون بصورة روتينية حتى من حضور الدورات التدريبية والمؤتمرات الدولية. وغالباً ما يُستدعون للاستجواب على الحدود أو فور عودتهم. وتجابه طلباتهم من أجل استصدار جوازات سفر بالرفض، أو يُحظر سفرهم بموجب أوامر إدارية. وإذا ما تدبروا أمرهم وسافروا إلى الخارج، فإنهم يخضعون لتفتيش كامل لدى عودتهم من السفر يشمل أمتعتهم وأحياناً أجسادهم على نحو ينتهك خصوصيتهم. وكثيراً ما قد تتم مصادرة وثائقهم وممتلكاتهم الأخرى.

وعلى سبيل المثال، لم يُمنح المحامي والمدافع عن حقوق الإنسان محمد عبو من تونس إذناً بالسفر إلى خارج البلاد سبع مرات منذ إطلاق سراحه من السجن في يوليو/تموز2007. كما إن الناشطين في تونس غالباً ما يُمنعون من السفر حتى ولو لمدينة أخرى من أجل حضور اجتماع أو جلسة محكمة.

لقد مُنعت المبادرة المصرية للحقوق الشخصية من المشاركة في اجتماع رفيع المستوى عقدته الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في مدينة نيويورك في يونيو/حزيران 2008. فلمّا رُشحت المبادرة المصرية للحقوق الشخصية للمشاركة في الاجتماع، طلبت الحكومة المصرية استبعادها من قائمة المنظمات غير الحكومية المشاركة.

كذلك فقد تم توثيق عدد من حالات المضايقات التي تعرض لها بعض أولئك المنادين بحقوق الصحراويين في المطارات المغربية. وعلى سبيل المثال، ألقي القبض على سبعة نشطاء صحراويين ينتمون إلى عدد من منظمات حقوق الإنسان وجماعات المجتمع المدني فور وصولهم إلى مطار الدار البيضاء بتاريخ 8 أكتوبر/ تشرين الأول 2009 قادمين من الجزائر حيث كانوا في زيارة إلى مخيمات الصحراويين في تندوف في الفترة الممتدة بين 26 سبتمبر/أيلول و8 أكتوبر/ تشرين الأول 2009. وتم وضعهم في الحجز الانفرادي. وكان من بين السبعة اثنان على الأقل من ضحايا الاختفاء القسري السابقين.

وفي يناير/كانون الثاني 2009، وضعت الشرطة المغربية الناشطة الصحراوية أميناتو حيدر قيد الإقامة الجبرية في مسقط رأسها بمدينة العيون عقب عودتها إلى الصحراء الغربية في 18 ديسمبر/كانون الأول بعد أن أضربت عن الطعام لمدة 32 يوماً في جزر الكناري الإسبانية. ففي وقت سابق بتاريخ 14 نوفمبر/تشرين الثاني 2009، صادرت السلطات المغربية جواز سفر السيدة أميناتو ورحلتها تعسفياً إلى جزر الكناري لأنها كتبت في خانة مكان الإقامة على نموذج الدخول الحدودي "الصحراء الغربية" والتي لا تعترف بها السلطات المغربية ككيان منفصل. ولم يوافق المغرب على عودتها حتى 17 ديسمبر/ كانون الأول2009. وترأس السيدة

41 انظر «المركز العربي لاستقلال القضاء والمحاماة يطالب الحكومة المصرية وقف انتهاك حق المساواة للمرأة واصدار تشريع واضح يمكنها من تولي الوظائف القضائية»، 15 يوليو/ تموز 2010، ومنظمة العفو الدولية: Egypt urged" to drop charges of defamation against activist as repression intensifies", MDE 12/026/2010, 25 يونيو/حزيران 2010.

42 انظر أخبارنا، النشرة الإخبارية لمؤسسة الحق، العدد الأول، نيسان/إبريل 2010، متوفر من خلال الرابط التالي http://www.alhaq.org/pdfs/a5barna-english-first%20draft2.pdf

مقدمة

أميناتو حيدر تجمع المدافعين الصحراويين عن حقوق الإنسان وهي منظمة ترفض السلطات المغربية الاعتراف بها.

تفرض إسرائيل قيوداً بصورة روتينية على سفر المدافعين عن حقوق الإنسان إلى الخارج. فقد منعت السلطات الإسرائيلية في فبراير/شباط 2010 خبير الخرائط الفلسطيني المعروف خليل التفكجي من مغادرة الأراضي الفلسطينية لمدة سبعة أشهر، حيث أصدر وزير الداخلية الإسرائيلي قراراً في 8 فبراير/شباط 2010 بناءً على توصية قدمتها وكالة المخابرات الإسرائيلية يؤكد فيه قناعته بأن سفر خليل التفكجي من شأنه أن يهدد "الأمن القومي."[43] وما زال سفر بعض المدافعين محظوراً منذ سنين. وفي مارس/آذار 2009، قضت المحكمة العليا الإسرائيلية برد الدعوى التي رفعها المدير العام لمؤسسة الحق، السيد شعوان جبارين، طعناً في الحظر التام المفروض مراراً وتكراراً على سفره. وكان السيد شعوان قد مُنع في آخر مرة من السفر إلى هولندا لاستلام جائزة مرموقة في مجال الدفاع عن حقوق الإنسان.[44] واستند قرار المحكمة إلى دليل سري قدمته المخابرات الإسرائيلية، في حين اقتصر الحضور في أجزاء من جلسات المحكمة على القضاة، والنائب العام، وأفراد من جهاز الأمن العام الإسرائيلي فقط.[45]

كما فرضت إسرائيل قيوداً جديدة في خريف عام 2009 تحظر فعلياً على الموظفين الدوليين لدى منظمات حقوق الإنسان في إسرائيل والأراضي الفلسطينية المحتلة، بما فيها القدس الشرقية، الحصول على تأشيرة عمل كما كانت الحال في السابق. ووفقاً للأنظمة الجديدة، لا يتسنى إصدار تأشيرة لهم سوى تأشيرة سياحية.[46] وهذا يعرض نشطاء حقوق الإنسان والمنظمات التي توظفهم لخطر المضايقات القانونية.

2-6 دور السلطة القضائية

ثمة أمثلة كثيرة في العديد من البلدان المستعرضة تشير إلى الدور بالغ الأهمية الذي تلعبه المحاكم والسلطة القضائية في حماية الحق في حرية التجمع والتنظيم خاصة فيما يتعلق بتكوين الجمعيات. وعموماً، يمكن رفع الدعاوى أمام المحاكم للطعن في قرارات الهيئات الإدارية بحق الجمعيات أو المدافعين عن حقوق الإنسان. ومن المجالات التي تقتضي الرقابة القضائية ما يتعلق بحل الجمعيات، إذ يمنح القانون في المغرب والجزائر وإسرائيل وتونس صلاحية حل الجمعيات للمحاكم فقط.

وفي بلدان أخرى، نجحت السلطات القضائية في تصويب قضايا تتصل بأوامر الحل الإدارية أو غيرها من انتهاكات حقوق الإنسان المشابهة. فعلى سبيل المثال، أبطلت المحكمة الإدارية بالقاهرة بتاريخ 26 أكتوبر/تشرين الأول 2008 القرار الحكومي القاضي بحل جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان، وهي جمعية تقدم الدعم القانوني لضحايا التعذيب وغيره من ضروب سوء المعاملة. وجاء ذلك في أعقاب استئناف تقدمت به الجمعية. فقد حلت وزارة التضامن الاجتماعي ومحافظة القاهرة جمعية المساعدة القانونية بدعوى خرق قانون الجمعيات الأهلية رقم 84 لسنة 2002 بحجة أنها تلقت أموالاً أو تبرعات أجنبية دون الحصول على إذن السلطات المسبق.[47] كما صدر قرار مماثل من المحكمة الإدارية بإبطال حل دار الخدمات النقابية والعمالية في سبتمبر/أيلول 2007. وفي الغالب، حصل المحتجزون إدارياً في مصر وجلُّهم من نشطاء حقوق الإنسان والإصلاح السياسي القابعين رهن الاحتجاز دون تهمة أو محاكمة على أوامر قضائية بالإفراج عنهم، بيد أن السلطات التنفيذية تجاهلت تلك الأوامر. وكما ذكر آنفاً، صدر 18 قراراً من المحكمة في قضية مسعد أبو فجر، ولكن السلطات التنفيذية كانت تتجاهلها. ففي كل مرة كان يصدر أمر بإخلاء سبيل أبو فجر، كان يصدر بحقه أمر احتجاز إداري جديد.[48] وفي عام 2006، قضت محكمة أغادير الإدارية في المغرب بعدم قانونية قرار السلطات الإداري الرافض لقبول الطلبات المتكررة التي قدمتها الجمعية الصحراوية لضحايا الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان المرتكبة من طرف الدولة المغربية.

وفي الوقت نفسه، وكما توضح الأمثلة العديدة المذكورة سابقاً، فإن القيود المفروضة على الجمعيات أو الناشطين الأفراد اتُخذت استناداً إلى قرارات قضائية. فقد رفض القضاة مراراً وتكراراً مراعاة المعايير الدولية وقانون حقوق الإنسان الدولي. وهم يطبقون القانون الوطني بمعناه الضيق، ولا يأخذون في الاعتبار دورهم في صون حقوق الإنسان وحمايتها. أما الدعاوى التي تطعن في قرارات السلطات التنفيذية لحل الجمعيات والتي تعرض على المحاكم، فلا تجد في الغالب انصافاً. وعلاوة على ذلك، لا تصدر أوامر بإجراء تحقيقات مستقلة ونزيهة ومتعمقة في حالات انتهاك حرية تكوين الجمعيات وحقوق المدافعين عن حقوق الإنسان حينما تصل هذه الانتهاكات إلى مسامع القضاة.

وفي بلدان الاتحاد الأوروبي، تضطلع المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بدور مهم للغاية في حماية حرية تكوين الجمعيات وتعريفها وتفسير فحواها. فعلى سبيل المثال، وفي إطار حكم المحكمة الأوروبية في قضية رابطة المواطنين رادكو وبونكوفسكي ضد جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، نظرت المحكمة في مشروعية إلغاء النظام الأساسي للرابطة وبرنامجها، حيث حكمت المحكمة الدستورية في وقت سابق لصالح الإلغاء بعدما خلصت إلى أن الأهداف الحقيقة للرابطة ترمي إلى إحياء أيديولوجية إيفان مياجلوف-رادكو القائلة بأن «العرق المقدوني لم يكن له وجود...، وإنما كان ينتمي إلى البلغار من مقدونيا وأن الاعتراف به (أي بالعرق المقدوني) كان أكبر جريمة ارتكبها مركز البلشفية إبان قيامه." ولقد وجدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن حل الرابطة كان مخالفاً للمادة 11 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (حرية تكوين الجمعيات). كما أقرت المحكمة الأوروبية بأن حل الرابطة سعى لتحقيق هدف مشروع وهو حماية "حقوق الآخرين وحرياتهم"، وأقرت كذلك باحتمال نشوب توتر حينما ينقسم المجتمع على نفسه، إلا إنها رأت بأن ذلك يمثل إحدى العواقب التي لا مفر منها للتعددية. وشددت

43 جائزة خوزين الهولندية للمدافعين عن حقوق الإنسان الممنوحة في عام 2009 لمؤسسة الحق ومنظمة بتسليم.

44 انظر مؤسسة الحق: Travel Ban on Al-Haq General Director Upheld: Once again, the Israeli judiciary demonstrates, its subserviecne to the military and security authorities" 11 مارس/ آذار 2009.

45 الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان: «Israel: Obstacles to Freedom of Asscoiation"، 2 فبراير/ شباط 2010.

46 انظر منظمة العفو الدولية: جمعية مصرية تُعنى بضحايا التعذيب تكسب دعوى قضائية ضد الإغلاق، 31 أكتوبر/ تشرين الأول 2008، متوفر من خلال الرابط التالي http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/good-news/egyptian-association-for-torture-victims-wins-court-case-20081031

47 انظر منظمة العفو الدولية: «مصر تفرج عن الناشط بشأن حقوق البدو»، 14 يوليو/تموز 2010.

48 المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قضية رقم 74651/01، 15 يناير/كانون الثاني2009.

على أن دور السلطات في مثل هذه الظروف لا يتمثل في التخلص من أسباب التوتر بالقضاء على التعددية وإنما في ضمان تسامح الجماعات المتنافسة مع بعضها.[49]

3. الآليات الدولية والإقليمية

3-أ الشراكة الأورومتوسطية

استخدم الاتحاد الأوروبي الشراكة الأورومتوسطية في حواره مع بلدان المنطقة لإثارة الشواغل بشأن حرية التجمع والتنظيم، إلا إن الوثائق الختامية افتقرت في بعض الحالات إلى توصيات محددة تتناول حرية تكوين الجمعيات وتتصدى للشواغل المحددة بما فيها محنة المدافعين عن حقوق الإنسان.

ومن أمثلة ذلك، أشادت اللجنة الفرعية المعنية بحقوق الإنسان والديمقراطية في إطار مجلس الشراكة بين الاتحاد الأوروبي والأردن بالتقدم الذي أحرزه الأردن مؤخراً في بعض المجالات، كما أعربت عن «تشجيعها للأردن كي يحقق مزيداً من التقدم في مجالات أخرى، مثل استقلال القضاء وحرية تكوين الجمعيات.» كما أعرب عن تشجيعه للأردن «كي يخلق مزيداً من الانسجام بين القانون والمعايير الدولية لمعالجة الشواغل المتبقية فيما يتعلق بتسجيل الجمعيات ومنظمات المجتمع المدني وحلها وتمويلها.»[50] وهذا يفتقر إلى تحليلات محددة للتعرف إلى إيجابيات القانون ومخالفاته للقانون الدولي التي تحتاج إلى تعديل.

تورد ورقة الإستراتيجية للأعوام 2007-2013 المنبثقة عن آلية الجوار والشراكة الأوروبية مع سورية العديد من الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان ومن ضمنها الاعتداءات على حرية التعبير، والاحتجاز التعسفي، والتعذيب والحجز الانفرادي، ورفض تسجيل منظمات بعينها تعنى بحقوق الإنسان. ولكن خطة العمل تقترح من ناحية حقوق الإنسان وبعد مراعاة هذه الاعتبارات بأن «مساعدة الاتحاد الأوروبي سوف تتوفر من أجل **تعزيز ثقافة احترام حقوق الإنسان** والحريات الأساسية وقدرة كافة المؤسسات المعنية وكفاءتها. ومن الممكن دعم خطط سورية لإنشاء **مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان** (المجلس الوطني لحقوق الإنسان) على أساس الخبرة المكتسبة من بلدان الجوار مثل مصر. يتمثل أحد أهداف الخطة الخمسية في تمكين المرأة في المجتمع. ويمكن للاتحاد الأوروبي دعم الحكومة في وضع **استراتيجية شاملة لإدماج النوع الاجتماعي**...» (التشديد كما ورد في النص الأصلي) ولذلك، وفي حين تم التعرف إلى التحديات الرئيسية بدقة ووضوح، بدت خطة العمل أكثر تركيزاً فيما يتعلق بحقوق الإنسان على «المسائل الهينة». فليس هناك إجراءات واضحة فيما يتعلق بحماية المدافعين عن حقوق الإنسان، والصحفيين، والجمعيات المعرضين للتهديد، كما ورد تعريفهم في الورقة نفسها.

3-ب الميثاق العربي لحقوق الإنسان

صادقت على الميثاق العربي لحقوق الإنسان لغاية الآن 10 دول بما فيها الجزائر وليبيا والأردن وفلسطين[51] وسورية. ومن ضمن بنود الميثاق التي تثير القلق تلك التي تتعلق بحرية تكوين الجمعيات وحرية التعبير، رغم احتواء الميثاق على العديد من البنود الأخرى التي تنسجم والقانون الدولي. فقد جعل الميثاق الحق في حرية تكوين الجمعيات والتجمع السلمي حكراً على المواطنين في حين أن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يُقرّان بهذا الحق للجميع.

سوف تتيح التقارير التي ترفعها الدول إلى اللجنة العربية لحقوق الإنسان، التي ستشرف على تطبيق الميثاق، الفرصة لاستعراض حرية التجمع والتنظيم في الدول الأطراف وإصدار استنتاجاتها وتوصياتها، بيد أن الدول لم ترفع هذه التقارير لغاية الآن. تمتلك اللجنة صلاحية في إبداء تعليقات عامة. وسوف يظهر مع مرور الوقت ما إذا كانت اللجنة قد قدمت مساهمة حقيقية من خلال تعليقاتها العامة أو ملاحظاتها الختامية الخاصة بكل بلد فيما يتعلق باحترام حرية التجمع والتنظيم في بلدان جنوب المتوسط وشرقه. وتصر اللجنة على أنها هيئة مكونة من خبراء ولا تقبل أي تدخل غير مبرر في عملها. أما صمود اللجنة أو انهيارها تحت وطأة ضغط الحكومات، فهذا ما سيتبين لاحقاً.

3-ج الأمم المتحدة

أعربت آليات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة مراراً وتكراراً عن قلقها إزاء الاعتداءات التي طالت حرية تكوين الجمعيات والتعبير والتجمع والتنقل في الدول المستعرضة في هذا التقرير وإزاء الأثر الذي تخلفه تلك الانتهاكات على المدافعين عن حقوق الإنسان. كما أثارت القلق بشأن القضايا الفردية للمدافعين عن حقوق الإنسان واحتجازهم وتعذيبهم وسوء معاملتهم، حيث وجدت أن الكثير من هذه القضايا تنطوي على احتجاز تعسفي. ولكن الحكومات المعنية لم تفعل شيئاً، وإن فعلت فالقليل، من أجل الامتثال لدعوات هيئات الخبراء التابعة للأمم المتحدة من أجل معالجة تلك الانتهاكات. لقد انتهت الكثير من البلدان المستعرضة في هذا التقرير من جولة الاستعراض الأولى بموجب الاستعراض الدوري الشامل الذي أرساه مجلس حقوق الإنسان حديثاً. وقبيل الحوار المنعقد فيما يتصل بالعديد من بلدان جنوب المتوسط وشرقه، أعدت منظمات حقوق إنسان دولية وإقليمية وقطرية تقارير أبرزت فيها مخاوفها حيال انتهاكات حرية التجمع والتنظيم والحقوق المرتبطة به. وفي الحوار الذي دار بين ممثلي الدولة المعنية وغيرها من الدول، أثارت العديد من الدول الشواغل إزاء هذه الانتهاكات وأصدرت توصيات ظهرت في نتائج الاستعراض. وهكذا، يبدو أن الشواغل التي أثارتها آليات الأمم المتحدة ومنظمات حقوق الإنسان العديدة قد أُخذت على محمل الجد في العامين الماضيين في عملية الاستعراض الدوري الشامل.

49 الاجتماع الثامن لمجلس الشراكة بين الاتحاد الأوروبي والأردن (بروكسل، 16 نوفمبر/تشرين الثاني 2009)، بيان صادر عن الاتحاد الأوروبي، الفقرتان 4 و16.

50 فلسطين هي عضو كامل في جامعة الدول العربية.

51 تقرير الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل: مصر، (A/HRC/14/17)، 26 مارس/آذار 2010، الفقرتان 95 (102) و87 (10).

مقدمة

وعلى سبيل المثال، صدرت توصيات بعد استعراض مصر طلبت من الحكومة «ضمان ممارسة حرية التعبير وتكوين الجمعيات والتجمع السلمي بفعالية، وضمان الحق في المشاركة في الحياة العامة والسياسات. والموافقة على تشريع يسمح للمنظمات غير الحكومية بقبول تمويل أجنبي دون موافقة حكومية مسبقة، وعلى تشريع يسمح بزيادة حرية تكوين الجمعية وحرية التجمع، وتشريع يسمح لنقابات العمال بالعمل دون الانضمام إلى الاتحاد العام لنقابات عمال مصر.» وكانت هذه التوصية واحدة من بين عدة توصيات لم تحظ بدعم الحكومة المصرية.[52] وثمة توصية أخرى دعت مصر إلى تعديل قانون الجمعيات الأهلية رقم 84 لسنة 2002 «لضمان عدم كبح أنشطة المنظمات غير الحكومية وأنشطة جميع المدافعين عن حقوق الإنسان أو تعطيل قدرتهم على جمع التمويل،» ولكنها لم تحظ بالدعم الفوري من الحكومة المصرية التي قالت إنها ستنظر فيها.[53]

وتجدر الإشارة في الختام إلى أن القضايا المتصلة بحرية تكوين الجمعيات، وبالنظر إلى حالة حقوق الإنسان في الدول القليلة الأولى التي خضعت للاستعراض الدوري الشامل، لم تؤخذ على محمل الجد كما حصل في دورات لاحقة (كما يظهر من مثال مصر الوارد أعلاه). وكانت هذه هي الحال مع تونس، على سبيل المثال، إذ لم تُطرح أي شواغل حقيقية ولا توصيات بشأن حرية تكوين الجمعيات.

جهود المنظمات الدولية في مجال حرية تكوين الجمعيات

باتت حرية التجمع والتنظيم تسترعي اهتماماً متنامياً من منظمات دولية وإقليمية ووطنية كثيرة. فقد وضعت بعض المنظمات مشاريع محددة في هذا المجال، في حين قامت أخرى بإدماج هذا الحق في عملها اليومي. وفيما يلي استعراض لبعض الجهود الرئيسية التي تبذلها منظمات مختارة.

مجموعة العمل المعنية بحرية التجمع والتنظيم المنبثقة عن الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان54

حددت الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان موضوع حرية التجمع والتنظيم (تحديداً تكوين الجمعيات وتسييرها) كأحد مجالات العمل الرئيسية لديها، وقررت أثناء اجتماع جمعيتها العامة المنعقد في ديسمبر/ كانون الأول 2006 تأسيس مجموعة عمل معنية بهذا الموضوع. وقد غدت مجموعة العمل هذه في الوقت الحاضر إحدى مجموعات العمل الست الناشطة في الشبكة.

تتمثل أهداف مجموعة العمل فيما يلي:

- تعزيز قيم حقوق الإنسان والمعايير الدولية المتصلة بحرية التجمع والتنظيم (مع التركيز على الجمعيات) وحمايتها في المنطقة الأورومتوسطية، ولا سيما في منطقة جنوب المتوسط.
- تطوير مراقبة مستدامة وخبرات بشأن حرية تكوين الجمعيات داخل المجتمع المدني بحيث تفضي إلى تغيير في التشريعات وإلى إصلاح ديمقراطي وذلك من خلال إعداد تقارير سنوية حول حرية التجمع والتنظيم في المنطقة الأورومتوسطية فضلا عن أنشطة دفاعية في شمال وجنوب المتوسط.
- دعم نشطاء حقوق الإنسان المضطهدين والذين يتعرضون بصورة متكررة إلى المضايقات, والمنع من السفر والاحتجاز التعسفي والتشهير بأيدي حكوماتهم.

تتمثل إحدى السمات المميزة لعمل مجموعة العمل المعنية بحرية التجمع والتنظيم في الاعتماد على منهجية منظمة لقياس مدى الامتثال للقانون الدولي والمعايير الدولية (تحديدا فيما يتعلق بتكوين الجمعيات). فقد تم تطوير خمسة معايير لقياس مستوى احترام وتطبيق القوانين والممارسات التي تتصل بحياة الجمعيات (وجود الجمعيات المستقلة، الإذن المسبق من أجل التسجيل، حل الجمعيات، التدخل في أنشطة الجمعيات، إمكانية الحصول على التمويل الأجنبي، وغير ذلك من الأمور). إن اتباع طريقة منهجية كهذه في استعراض حالة حرية تكوين الجمعيات في البلدان المعنية يسمح بقياس التقدم المحرز وإجراء مقارنات بين البلدان والمناطق والفترات الزمنية المختلفة. وسيكون من المفيد للغاية لو استخدمت منظمات حقوق الإنسان الأخرى هذه المنهجية. كما إن من المهم تطوير هذه الأداة بحيث تشتمل على القانون الدولي والمعايير والتشريعات المتصلة بمختلف مراحل ومكونات الحق في حرية تكوين الجمعيات. إن التقارير السنوية التي تعدها الشبكة الأورومتوسطية بشأن حرية تكوين الجمعيات هي التقارير المنهجية الوحيدة التي تركز على هذا المجال المحدد. أما غيرها من التقارير التي تصدرها المنظمات الأخرى فقد تدرج بعض العناصر المتعلقة بحرية تكوين الجمعيات ولكن ليس بصورة منهجية. وعلاوة على ذلك، تُبدي الشبكة الأورومتوسطية تعليقاتها على مشاريع القوانين وتتدخل في حال انتهاك حرية تكوين الجمعيات ولا سيما حين تتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان.

52 المرجع السابق، الفقرة 99 (22).

53 تقرير الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل: تونس، (A/HRC/8/21) 22 مايو/أيار 2008.

54 طالع جهود الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان المبذولة في مجال حرية تكوين الجمعيات من خلال الرابط التالي http://en.euromedrights.org/index.php/themes/3683.html

منظمة العفو الدولية، هيومن رايتس ووتش، الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان، مؤسسة الخط الأمامي والمركز الدولي للقانون غير الهادف للربح

تُعتبر منظمة العفو الدولية، ومنظمة هيومن رايتس ووتش، والفدرالية الدولية لحقوق الإنسان،[55] مؤسسة الخط الأمامي، والمركز الدولي للقانون غير الهادف للربح من المنظمات الدولية الرئيسية التي تضطلع بعمل بارز في مجال حرية تكوين الجمعيات، وإن كان جُله متعلقاً بالمدافعين عن حقوق الإنسان. إذ ترصد هذه المنظمات حالات انتهاك حرية تكوين الجمعيات وحرية التجمع والتعبير. وتبدي في بعض الحالات تعليقات على مشاريع القوانين الخاصة بالجمعيات كما في حالتي مصر والأردن. كما تبدي تعليقات وتتدخل في حالات عديدة حيثما يُمنع المدافعون عن حقوق الإنسان من القيام بعملهم، أو حينما يتعرضون لمضايقات، أو يعاقبون على إبداء آرائهم، أو بسبب ارتباطهم بمنظمات لا تحظى بقبول السلطات التنفيذية. ولقد اضطلعت هذه المنظمات بإجراءات عاجلة، وتراسلت مباشرة مع السلطات، وأثارت الشواغل في اجتماعاتها بالمسؤولين الحكوميين، وراقبت المحاكمات، وأصدرت البيانات الصحفية والتقارير، وتدخلت لدى الحكومات الأخرى طالبةً منها استغلال نفوذها وممارسة الضغط على السلطة المعنية. وقد أثمرت حملات هذه المنظمات على صعيد هذه القضايا الفردية في بعض الحالات، في حين شكلت درعاً واقياً في حالات أخرى يسمح للمنظمات والأفراد بالعمل في ظل تدخلات ومضايقات أقل، وإن كان ذلك في حالات قليلة جداً. وكانت منظمة العفو الدولية المنظمة الدولية الوحيدة حتى وقت قريب التي لجأت بصورة منتظمة إلى إثارة القضايا لدى آليات الأمم المتحدة المختلفة كوسيلة لممارسة الضغط وفضح الانتهاكات. وقد اضطلعت هذه المنظمات الخمس بأعمالها بصورة فردية أو بالاشتراك غالباً فيما بينها أو مع منظمات أخرى. كما أصدرت هذه المنظمات تقارير مفصلة بشأن حرية تكوين الجمعيات والاعتداءات التي استهدفت المدافعين عن حقوق الإنسان العاملين في هذا المجال قطرياً وإقليمياً. وقد تناولت التقارير القوانين والممارسات بالتحليل وقدمت توصيات محددة.

مؤسسة فريدريش ناومان

أطلقت مؤسسة فريدريش ناومان في إطار عملها على إصلاح القوانين العربية مشروعاً يعنى بحرية التجمع والتنظيم في العالم العربي ويهدف إلى تعزيز الأطر القانونية لعمل الجمعيات في بلدان عربية مختارة. ويعنى المشروع تحديداً بالتشريعات المتعلقة بالنقابات العمالية والمنظمات غير الحكومية والأحزاب السياسية. وقد انصب تركيز المشروع على الأردن وسورية ولبنان وفلسطين ومصر، واضطلع بجهود لتقديم الدعم إلى المغرب والجزائر وتونس. ويهدف المشروع إلى: 1) اعتماد مبادئ توجيهية دنيا تحكم المنظمات غير الحكومية والنقابات العمالية والأحزاب السياسية بتشاور وثيق بين مختلف أصحاب المصلحة الوطنيين والإقليميين؛ 2) بناء شراكة بين منظمات المجتمع المدني بما فيها الجماعات الإسلامية المعتدلة، وبين منظمات المجتمع المدني وحكوماتها على الصعيدين الوطني والإقليمي؛ 3) تحسين أداء منظمات المجتمع المدني وصورتها وعلاقتها مع الحكومة ومع قواعدها الشعبية عن طريق اعتماد مبادئ داخلية للحكم السليم: مدونة لقواعد سلوك المنظمات غير الحكومية، وميثاق للممارسات الديمقراطية للأحزاب السياسية، ومدونة لقواعد السلوك للنقابات. وتشتمل أهداف المشروع أيضاً على تعديل القوانين والتشريعات من خلال التعاون الوثيق بين منظمات المجتمع المدني العارفة والمطلعة والحكومات المنفتحة على الحوار. وقد نفذت المؤسسة المشروع من خلال سلسلة مؤتمرات وحلقات عمل وطنية وإقليمية. وتم إصدار كتاب بعنوان «المبادئ الإرشادية للحق بالتجمع والتنظيم في العالم العربي" كمرجع للمُشرّعين والحكومات. وشهد المؤتمر الختامي للمشروع إطلاق المجلس العربي لحرية التجمع والتنظيم في شباط/فبراير 2010. كما تم إصدار كتاب يتضمن تقارير حول حرية تكوين الجمعيات في تسعة بلدان عربية.

اتسم المشروع بميزة فريدة تمثلت في الجمع بين المنظمات غير الحكومية والأحزاب السياسية والنقابات العمالية. وحقق المشروع إفادة بوضعه مدونات لقواعد السلوك ومبادئ خاصة بكل واحد من هذه القطاعات. ولكنه للأسف لم يأبه كثيراً بالناحية العملية، بل بدا وكأنه حصر نفسه إلى حد كبير في نصوص القوانين. وربما يكون للمجلس العربي لحرية التجمع والتنظيم دور مهم في حماية حرية تكون الجمعيات، بيد أنه لا يبدو فاعلاً لغاية الآن.[56] وكان ختام المشرع في المؤتمر الختامي المنعقد في شهر فبراير/شباط 2010.

نادي مدريد[57]

يقوم مشروع نادي مدريد المعني «بحرية تكوين الجمعيات في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا،»[58] على أساس تشخيص دقيق للغاية لطبيعة المشاكل المتعلقة بحرية تكوين الجمعيات في المنطقة. ويهدف المشروع الذي أُطلق في عام 2007 إلى «تعزيز الخطاب وحرية تكوين الجمعيات في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وبالاستفادة من خبرة القيادة التي يمتلكها أعضاؤه ومن خلال العمل مع الشركاء المحليين الداعين إلى تعزيز المشاركة البناءة للمجتمع المدني، يقدم نادي مدريد المشورة الإستراتيجية للقادة من أجل الإصلاح في البحرين والأردن والمغرب والمملكة العربية السعودية وتونس ومصر.»

أوفد نادي مدريد بعثات إلى جميع البلدان المشاركة في المشروع، ونظم عدداً من الاجتماعات الإقليمية. وقد نجحت الأنشطة الحوارية المنعقدة في الأردن والبحرين والمغرب، كما أُفيد، في جمع أعضاء نادي مدريد مع ممثلين من مؤسسات حكومية ومدنية رئيسية لمناقشة سبل ضمان حرية تكوين الجمعيات وتأمينها على نحو أفضل. واجتمع الممثلون من

55 تمتلك الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان بالاشتراك مع المنظمة العالمية لمناهضة التعذيب برنامجاً يحمل اسم المرصد يركز على رصد حالات انتهاك حقوق المدافعين عن حقوق الإنسان والتدخل لمنعها. في مارس/آذار 2009 نشرت الفيدرالية الدولية لحقوق الإنسان بالاشتراك مع المعهد العربي لحقوق الإنسان دراسة قانونية تناولت الحق في التجمع والتنظيم في ثلاث من دول الخليج وهي البحرين والكويت واليمن (انظر See http://www.fidh.org/Freedom-of-Association-Report-on-Bahrain-Kuwait)

56 للاطلاع على معلومات أكثر حول المشروع، انظر http://www.arab-laws-reform.net/english/index.php/about-project

57 يستجيب نادي مدريد إلى الطلب على دعم القادة للقادة من أجل التصدي للتحديات العالمية والإقليمية والوطنية التي تواجه القيادة الديمقراطية. ونادي مدريد هو منظمة مستقلة مكرسة لتعزيز القيم الديمقراطية والقيادة حول العالم بالاستناد إلى التجارب والمصادر الفريدة لأعضائها، إذ يضم أعضاؤها أكثر من 07 من رؤساء الدول والحكومات السابقين من 50 بلداً يساهمون بوقتهم وخبراتهم ومعارفهم في سبيل إنجاز هذه المهمة. وللاطلاع على مزيد من المعلومات، انظر http://www.clubmadrid.org/en

58 انظر http://www.clubmadrid.org/en/programa/freedom_of_association_in_the_mena

كلا القطاعين لدى الفراغ من البعثات الحوارية واتفقوا على مجموعة توصيات خاصة بكل قطر. ومن المثير للاهتمام، وكما كان متوقعاً، لم يتسن عقد جلسات حوارية في مصر والمملكة العربية السعودية وتونس بين الحكومة وأصحاب المصلحة في المجتمع المدني نظراً «لارتفاع مستوى انعدام الثقة بين القطاعات وتوقف عمليات الإصلاح،» كما صرح نادي مدريد. ولذلك، عقدت البعثات في هذه البلدان لقاءات فردية ودعت أفراداً من الجانبين للمشاركة في نقاشات حوارية بشأن العمليات الانتقالية. وجرى وضع توصيات محددة وعرضها فيما يتعلق بكل بلد.

ومن جملة ما أنجزه المشروع أنه حقق المشاركة الفعالة لأكثر من 500 قائد من الهيئات التنفيذية والقضائية والتشريعية بمن فيهم رؤساء دول وحكومات ووزراء وأعضاء في مجالس النواب والأعيان والشيوخ وقادة الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني وناشطون وصحفيون وأكاديميون. وقد أسفرت اللقاءات والأنشطة عن الخروج بتوصيات في مجال السياسات بملكية وصياغة محليتين من أجل تعزيز حرية تكوين الجمعيات وعمليات الإصلاح. وكان من بين ما توصل إليه المشروع هو أن ضعف الالتزام الحقيقي «من طرف القيادات في بلدان المشروع بالسماح بإتاحة حيز سياسي كبير يشكل تحدياً رئيسياً لجهود الإصلاح بصفة عامة وجهود تعزيز حرية تكوين الجمعيات بصفة خاصة. فقد قُطعت وعود عديدة على أعلى المستويات أثناء انعقاد أنشطة المشروع، ولكن التغيير الفعلي في معظمه لم يتبلور حتى الآن.» ويخلص المشروع إلى أنه «ما لم تتوفر عوامل دفع قوية يقودها إصلاحيون محليون، وبضغط خارجي، فسيكون هناك خطر واضح من استمرار الركود.» ويبدو أن هذا هو جوهر المسألة. وفي هذا الصدد، تتفق الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان تماماً مع هذه الخاتمة.

يمكن للمشروع بتوصياته وتقاريره ومناقشاته أن يسهم بشكل كبير في النهوض بحرية تكوين الجمعيات في المنطقة، بيد أن تحقيق ذلك غير ممكن، كما يبين التقرير، من دون الالتزام الحقيقي من حكومات المنطقة ومن دون الضغوط الخارجية. فالمشروع يهدف إلى توفير المزيد من أنشطة بناء القدرات لمنظمات المجتمع المدني؛ ويواصل الدفع باتجاه ترجمة نتائج التقرير وتوصياته إلى سياسة وممارسة فعلية. ويضطلع نادي مدريد منذ عام 2010 بجمع الأموال لتحقيق ذلك.

صدر في المرحلة السابقة من المشروع تقرير نهائي بعنوان «تعزيز الحوار والخطاب الديمقراطي من خلال حرية التنظيم السياسي والمدني في منطقة جنوب المتوسط والشرق الأوسط،» وهو يوثق العملية ويحدد القضايا والتحديات ويقدم توصيات. وهو يعتبر مصدراً قيماً للغاية.

مقدمة

توصيات عامة لمؤسسات الاتحاد الأوروبي والهيئات التابعة للأمم

تطالب الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان الاتحادَ الأوروبي بما يلي:

- الالتزام بما تعهد به فيما يتعلق بحقوق الإنسان في علاقاته مع البلدان الشريكة في المنطقة الأورومتوسطية، لا سيما وأن المادة 6 من معاهدة الاتحاد الأوروبي تنص على أن «الاتحاد قائم على مبادئ الحرية والديمقراطية واحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية وسيادة القانون، وهي مبادئ مشتركة بين البلدان الأعضاء»، وأن جميع نشاطات وسياسات مؤسسات الاتحاد الأوروبي تستند إلى تلك المبادئ؛

- القيام بجميع الإجراءات الضرورية لتنفيذ المادة 2 من اتفاقيات الشراكة؛

- وفيما يتعلق بالبلدان التي لم يوقع الاتحاد الأوروبي معها حتى الآن اتفاقيات شراكة، يجب أن تتضمن أية اتفاقية شراكة جديدة شروطاً تهدف إلى تشجيع إجراء تحسينات فعالة في وضع حقوق الإنسان في البلد المعني، بما في ذلك بوجه خاص: الاعتراف بالمنظمات غير الحكومية (خصوصا المنظمات الناشطة في مجال حقوق الإنسان)؛والقيام بالخطوات الضرورية لإنهاء الاعتداءات ضد المجتمع المدني (الإفراج عن السجناء السياسيين وإزالة الحظر على السفر)؛ وتعديل القوانين التي تحكم الجمعيات للسماح للمنظمات غير الحكومية بالقيام بنشاطاتها دون إعاقة وتلقي التمويل من الخارج؛

- ضمان أن يكون أي تعميق للعلاقات مع البلدان الشريكة ومنح أي "وضع متقدم" لأي منها مشروطا بإجراء تحسينات ملموسة ودائمة على وضع حقوق الإنسان؛

- ضمان أن الأولويات المتعلقة بحقوق الإنسان ضمن خطط العمل المنبثقة عن سياسة الجوار الأوروبية، خصوصا فيما يتعلق بحرية التجمع والتنظيم ، يتم تنفيذها من خلال ترجمة الأهداف العامة لخطط العمل إلى إجراءات ملموسة وفقاً لأطر زمنية ومعايير محددة مسبقا؛

- إجراء استعراض سنوي للتقدم المحرز في تنفيذ أولويات خطط العمل المنبثقة عن سياسة الجوار الأوروبية والمتعلقة بحقوق الإنسان وحرية تكوين الجمعيات، وذلك من خلال قياسها بالمقارنة مع مؤشرات محددة؛

- تعزيز الأهداف والإجراءات المتعلقة بحقوق الإنسان، وخصوصاً الحق في حرية التجمع والتنظيم ، في خطط العمل الجديدة المنبثقة عن سياسة الجوار الأوروبية والتي من المتوقع إقرارها في عام 2010؛

- إيلاء أولوية ملحة لحرية التجمع والتنظيم وإثارة موضوع أية انتهاكات ضد حرية التجمع والتنظيم (خاصة تكوين الجمعيات الأهلية) في جميع الحوارات السياسية والدبلوماسية مع حكومة البلدان الشريكة في إطار سياسة الجوار الأوروبية، وكذلك في الحوارات المتخصصة التي تجري على مستوى اللجان الفرعية بين الاتحاد الأوروبي وحكومات المنطقة المتوسطية؛

- ضمان التطبيق الفعال للخطوط الإرشادية للاتحاد الوروبي، خصوصاً المتعلقة بالمدافعين عن حقوق الإنسان كون هؤلاء المدافعين لا يستطيعون تنفيذ نشاطاتهم دون التمتع الكامل والتام بحقهم بحرية التجمع والتنظيم ؛

- إقامة اتصالات والمحافظة عليها من خلال البعثات الدبلوماسية للاتحاد الأوروبي مع المدافعين عن حقوق الإنسان في المنطقة الأورومتوسطية الذين يتعرضون لمخاطر، بمن فيهم أعضاء الجمعيات غير المسجلة، وذلك من أجل الإبلاغ عن انتهاكات حقوق الإنسان، وكذلك توفير دعم قوي للمدافعين عن حقوق الإنسان إذا دعت الحاجة، بما في ذلك من خلال زيارات لأماكن عملهم والمشاركة في مراقبة المحاكمات.

تطالب الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان هيئات الأمم المتحدة بما يلي:

- ضمان أن الدول الأعضاء بالأمم المتحدة تنفذ اتفاقيات حقوق الإنسان الدولية الرئيسية، وخصوصاً العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، إضافة إلى الأحكام الصادرة عن الهيئات المنشأة بموجب معاهدات؛

- ضمان أن الدول الأعضاء بالأمم المتحدة تلتزم بإعلان حماية المدافعين عن حقوق الإنسان الذي أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة في 9 ديسمبر/كانون الأول 1998، وخصوصاً المادة 1 التي تنص على أنه "من حق كل شخص، بمفرده وبالاشتراك مع غيره، أن يدعو ويسعى إلى حماية وإعمال حقوق الإنسان والحريات الأساسية على الصعيدين الوطني والدولي"، إضافة إلى المادة 5 التي تقر بأنه "لغرض تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، يكون لكل شخص الحق، بمفرده وبالاشتراك مع غيره، على الصعيدين الوطني والدولي، في: ... (ب) تشكيل منظمات أو جمعيات أو رابطات أو جماعات والانضمام إليها والاشتراك فيها".

- ضمان أن قضية حرية التجمع والتنظيم تتم إثارتها على نحو منتظم في عملية الاستعراض الدوري الشامل الذي يجريه مجلس حقوق الإنسان، وأنه يتم تنفيذ توصيات المجلس؛

- ضمان أن قضية حرية التجمع والتنظيم تتم إثارتها على نحو منتظم في الاستعراضات التي تجري في سياق التقارير الدولية للجنة حقوق الإنسان، وأنه يتم تنفيذ توصيات اللجنة؛

- ضمان تعزيز الدول الأعضاء في الأمم المتحدة للمقرر الخاص المعني بالحق في التجمع والجمعيات السلمية, وهو الموقع الذي أنشئ حديثا, وإمداد الدول له بالدعم اللازم لأداء مهام منصبه بفعالية.

- ضمان أن الدول الأعضاء في الأمم المتحدة تعمل على تيسير عمل المقرر الخاص المعني بوضع المدافعين عن حقوق الإنسان من أجل دعم جهوده لتعزيز وحماية المدافعين عن حقوق الإنسان، وخصوصا عبر الاستجابة إلى الحالات الفردية وتنظيم زيارات ميدانية؛

- الحفاظ على اتصالات مع المنظمات غير الحكومية المستقلة وضمان أنها تشارك في عملية الاستعراض الدوري الشامل الذي يجريه مجلس حقوق الإنسان، والاستعراضات التي تجري في سياق التقارير الدولية للهيئات المنشأة بموجب معاهدات.

المؤشرات المستخدمة لتقييم التحسن في مجال حرية التجمع والتنظيم في المنطقة الأورومتوسطية

أطلقت الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان في عام 2007 مشروعها الجاري لدعم الحق في التجمع والتنظيم (مع التركيز على الحق في إنشاء جمعيات العمل المدني وتسييرها) وهو المشروع الذي يتمثل أحد أهدافه في متابعة وتقييم التطورات الطارئة على أوضاع الجمعيات غير الحكومية فيما يتعلق بحقها في التجمع والتنظيم في المنطقة الأورومتوسطية. وعليه فقد دأب المشروع على التركيز على تعيين التشريعات الجديدة والمعدلة التي من شأنها تعزيز الحق في التجمع والتنظيم أو تقويضه., وكذلك الممارسات الحكومية التي من شأنها تيسير ممارسة هذا الحق أو عرقلة ممارسته. ومن أجل التمكن من قياس مثل هذه التطورات عبر فترة زمنية (2007-2010) وعقد مقارنات بين دول المنطقة فيما يتعلق بمدى الانصياع للشرعة الدولية, ومن أجل التمكن من تعيين الإصلاحات التي ينبغي دعمها, عكفت مجموعة العمل المعنية بالحق في التجمع والتنظيم التابعة للشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان على تطوير مؤشرات للقياس. وقد تم تطوير المؤشرات بصفة سنوية في محاولة للوقوف على سلسلة من المؤشرات الدقيقة والملائمة بما يسمح بالاقتراب من تطورات وضع الحق في حرية التجمع والتنيظم في المنطقة بصورة ممنهجة. وقد تم في إطار هذه العملية التشاور مع مجموعة العمل المعنية بإدماج النوع الاجتماعي (الجندر) للتأكد من كون المؤشرات تحترم البعد المتعلق بإدماج النوع الاجماعي والذي يعد جزءا لا يتجزأ من مشروع حرية التجمع والتنظيم.

تم تطوير خمسة معايير لتحليل القوانين والممارسات في البلدان المختلفة فيما يتعلق بحرية التجمع والتنظيم و «حياة» الجمعيات (استقلالها، والإجراءات السارية لتأسيس الجمعيات أو حلها، والتدخل في نشاطاتها، وإمكانيتها في الحصول على التمويل الخارجي، وعوامل أخرى تؤثر على حرية التجمع والتنظيم) مما يجعل من الممكن عقد مقارنات بين البلدان وبين المراحل الزمنية المختلفة. وتتضمن الوسائل المستخدمة لتحليل الوضع دراسة للتشريعات القائمة والتغييرات التشريعية، وحالات دراسة (لانتهاكات أو القيود المفروضة على الحق بحرية التجمع والتنظيم، والممارسات الجيدة التي تنفذها الحكومات، إلخ)، ودراسة للقرارات القضائية الصادرة، إضافة إلى مقابلات مع فاعلين من أوساط الجمعيات متضمنة منتمين إلى المنظمات العضوة في الشبكة الأورومتوسطية، وجماعات حقوق المرأة. وتهدف هذه الجهود إلى تحليل البيئة التي تعمل ضمنها المنظمات غير الحكومية المستقلة، وخصوصاً المنظمات المعنية بحقوق الإنسان. وقد تم التمييز بين الأنواع التالية من هذه البيئات في تناول المعايير الخمسة:

• **الأخضر** (لون واضح) يشير إلى بيئة تسودها الحرية؛ البلدان التي يسودها وضع جيد بصفة عامة حيث يتم فيها احترام المعايير المعترف بها دولياً احتراماً تاماً أو أنها تشهد انتهاكات بسيطة فحسب. وتكون هذه البلدان قد انتهجت منذ عام 2007، أو أنها بصفة عامة تتوجه نحو احترام روح ونص الصكوك الدولية لحقوق الإنسان فيما يتعلق بحرية التجمع والتنظيم، وحيث يتمكن المواطنون من ممارسة تلك الحرية.

• **البرتقالي** (لون محايد) يشير إلى بيئة تسود فيها القيود؛ البلدان التي لا يكون الوضع فيها جيداً بصفة عامة، وحيث تشهد حرية التجمع والتنظيم منذ عام 2007 إما تحسناً طفيفاً ولكنه غير كافٍ للالتزام بالمعايير الدولية المتصلة بحرية التجمع والتنظيم أو أنها تشهد جموداً وظلت محدودة لجميع الأفراد، أو أنها مقيدة بشدة أو محظورة لجماعات معينة.

• **الأحمر** (لون غامق) يرمز إلى البيئة التي يسودها القمع؛ البلدان التي يعتبر الوضع فيها غير جيد وحيث يجري انتهاك المعايير والمبادئ المعترف بها دولياً بصفة منهجية أو متكررة أو جسيمة. وحيث يكون الحق في حرية التجمع والتنظيم منذ عام 2007 أما قد شهد تقلصاً شديداً، أو حظر بصفة تامة، أو تم تقييده بشدة لجميع الأفراد.

أما العناصر الخمسة التي تم اختيارها لإجراء التحليل، والتي تتطابق بصفة عامة مع الهيكل الذي تعتمده فصول التقرير الخاصة بالبلدان المختلفة، فهي على التالية:

تسجيل الجمعيات

فيما يتعلق بالتغييرات التي طرأت على القانون وفي القضاء والممارسة - وذلك من الناحية الكمية (عدد الجمعيات المستهدفة) ومن الناحية النوعية (الجماعات المستهدفة) - ووضع الجماعات (بما في ذلك الجماعات النسائية والجمعيات التي تناصر حقوق النساء) التي ترغب بتأسيس جمعيات منذ عام 2007:

أخضر: تمكنت (كل) الجماعات التي تسعى لتأسيس جمعيات من البدء بنشاطاتها فور قيامها بإشعار السلطات المعنية بتأسيس الجمعية (ما يسمى «نظام الإشعار»).
برتقالي: يوجد نظام إشعار في واقع الأمر ولكن لا يتم تنفيذه بصفة تامة في الممارسة العملية، حيث تواجه بعض الجماعات عقبات محددة (مثلاً من خلال رفض طلبات التسجيل أو التأخير الذي يتجاوز الفترة التي تعتبر مقبولة وفقاً للصكوك الدولية المتصلة بحقوق الإنسان).
أحمر: يتعين على (كل) الجماعات التي تسعى لتأسيس جمعيات الحصول على موافقة مسبقة من السلطات، أكان ذلك بموجب القانون أو بموجب الممارسة الشائعة، وذلك قبل البدء بنشاطاتها (ما يسمى نظام «الترخيص المسبق»).

حل الجمعيات

فيما يتعلق بالتشريعات وانسجامها مع المادة 2-22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والممارسات الحكومية (بناء على ما تواجهه المنظمات المستهدفة) منذ عام 2007:

أخضر: المحاكم فقط هي المختصة بحل (جميع أنواع) الجمعيات، وقراراتها تنسجم مع المادة 2-22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية.
برتقالي: خضعت جماعات معينة لأوامر حل أو التهديد بالحل من قبل الحكومة تحت ظروف لا تنسجم مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان (كما هي موصوفة تحت البند «أخضر»).
أحمر: تمتلك الحكومة سلطة حل (جميع) الجمعيات و/أو أن قرارات الحل تستند إلى أسباب لا تنسجم مع المادة 2-22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية و/أو أن عناصر تابعين للحكومة تسربوا إلى الجمعية مما قاد إلى حل الجمعية بحكم الأمر الواقع.

التدخل بنشاطات الجمعيات

فيما يتعلق بالتحسينات في القوانين والممارسات المتصلة بمستوى الحرية التي يتمتع بها أعضاء الجمعيات في التصرف في إطار الجمعية (الحرية في صياغة الأنظمة الداخلية، وفي إدارة الجمعية، وعقد الاجتماعات، إلخ) منذ عام 2007، وذلك من الناحية الكمية (عدد الجمعيات المستهدفة) ومن الناحية النوعية (طبيعة الجمعيات المستهدفة)، وتقييم مدى المضايقات التي ترتكبها الحكومات (الأضرار المادية، المضايقات البدنية أو النفسية):

أخضر: تتمتع الجمعيات كافة بحرية تطوير نشاطاتها.
برتقالي: يتعين على عدد كبير من الجمعيات التعامل مع مصاعب متنوعة وغير منتظمة عندما تسعى لتنفيذ نشاطاتها السلمية.
أحمر: تقوم السلطات بالتدخل بصفة منتظمة في الإدارة الداخلية للجمعيات كافة و/أو أن أعضاء كافة الجمعيات يتعرضون لأشكال متنوعة من المضايقات على يد السلطات.

إمكانية الحصول على التمويل الأجنبي

فيما يتعلق بالتغييرات التي طرأت على القانون وفي القضاء والممارسة - وذلك من الناحية الكمية (عدد الجمعيات المستهدفة) ومن الناحية النوعية (نوعية الجمعيات المستهدفة) - التي تؤثر على الجمعيات (بما في ذلك الجماعات النسائية والجمعيات التي تناصر حقوق النساء) والتي حاولت الحصول على تمويل أجنبي:

أخضر: يتطلب من (كل) الجمعيات إعلام السلطات المعنية قبل تلقيها تمويل من الخارج، في حين تظل ملتزمة باتباع القانون واحترام قواعد الشفافية.
برتقالي: يسمح القانون للجمعيات بتلقي تمويل من الخارج بموجب عملية إشعار بسيطة للحكومة، ولكن في الممارسة العملية تمارس الحكومة السيطرة على إمكانية حصول بعض الجمعيات على التمويل الخارجي.
أحمر: يتعين على أي جمعية ترغب بالحصول على تمويل من الخارج أن تسعى للحصول على موافقة الحكومة.

عناصر أخرى

أخضر: أقامت الحكومة إطاراً يشجع حرية التعبير (لجميع) فئات المجتمع المدني.
برتقالي: بسبب بعض القيود المستهدفة، لم تتمكن بعض الجماعات من ممارسة حقها بصفة تامة في حرية التجمع والتنظيم.
أحمر: قوانين أخرى (قوانين حالة الطوارئ، قوانين مكافحة الإرهاب، قانون المطبوعات والنشر، إلخ) منعت (كل) الجمعيات من القيام بنشاطاتها بحرية.

لقد تم تطوير هذه المؤشرات نوعاً ما منذ بدء المشروع في عام 2007 وذلك سعياً لرفع دقتها وصلتها بجوانب الموضوع، وهي تتضمن بيانات ذات صلة يمكن استخدامها لقياس نتائج وتأثير التطورات التي تجري. ومن الواجب تكييف المؤشرات كي تتوائم مع السياق الذي تطبق عليه من أجل تجنب الأخطاء و/أو إساءة الفهم. فعلى سبيل المثال، يمكن تفسير زيادة عدد الشكاوى في بلدان جنوب وشرق المتوسط تفسيرا سلبيا (بسبب زيادة عدد الشكاوى) أو تفسيراً إيجابياً (بوصفه يمثل تحسنا في النظام القضائي إذ يتمكن من قبول الشكاوى و/أو التعامل معها)، في حين أن مثل هذه الزيادة إذا حدثت في أوروبا ستعتبر دون شك إشارة سلبية لأن النظام القضائي ظل مستقراً منذ فترة طويلة.

لقد كان تقرير الشبكة الأورومتوسطية الأول حول حرية تكوين الجمعيات الذي صدر عام 2007 علامة مرجعية، حيث جرى فيه تفحص مفصل للتشريعات، وبدرجة أقل الممارسات، المتعلقة بحرية تكوين الجمعيات في 11 بلدا من المنطقة الأورومتوسطية. وقد تبنى التقرير نهجا وصفياً أساسياً وكان الغرض منه أن يستخدم كوسيله من قبل المنظمات الناشطة في هذا المجال في نشاطاتهم المتصلة بحرية

التجمع والتنظيم. وقد تم اختيار ستة معايير شملت وجود الجمعيات المستقلة، ومتطلبات الموافقة المسبقة من قبل الحكومات لغرض تسجيل الجمعيات، وإجراءات حل الجمعيات، وتدخل الحكومات في شؤون المنظمات غير الحكومية، وعوامل أخرى لها تأثير على حرية التجمع والتنظيم (مثلاً، قوانين حالة الطوارئ) مما جعل من الممكن التمييز بين النظام الذي تسوده الحرية (في البلدان التي يعتبر الوضع العام فيها جيداً، حيث لا تحدث سوى انتهاكات قليلة أو انتهاكات غير خطيرة للمعايير المعترف بها دولياً)، وبين البيئة التي تسودها السيطرة الحكومية أو القمع (في البلدان التي يعتبر الوضع العام فيها غير جيد بسبب عدم الالتزام بالمعايير المعترف بها دوليا أو بسبب الانتهاكات المتكررة لتلك المعايير).

وفي عام 2008، وكون الحكومات تقوم أحيانا بفرض القوانين السارية بأسلوب مفرط في تشدده أو أنها تنتهك تلك القوانين، فقد ركزت مجموعة العمل انتباهها على ممارسات السلطات وتوسعت في المعايير الستة الموصوفة أعلاه نحو هذا الاتجاه - فعلى سبيل المثال، من خلال توجيه سؤال حول ما إذا تمكنت الجمعيات التي سعت إلى تشكيل جمعيات خلال الفترة ما بين 1 سبتمبر /أيلول 2007 و 1 سبتمبر/أيلول 2008 من الحصول على إيصال تقديم طلب تسجيل دون مواجهة صعوبات، أو أنها واجهت الرفض أو إعاقات من قبل الحكومة. وقد تمت إضافة ثلاثة مؤشرات جديدة للمؤشرات التي اعتمدت في تقرير عام 2007، وهي: أ) هل تم إقرار تشريعات جديدة خلال الفترة 2007-2008؛ وإذا كانت الإجابة بنعم، فهل تنسجم هذه التشريعات مع القانون الدولي؟ ب) هل قامت هيئات دولية بتقييم وضع حرية تكوين الجمعيات؛ وإذا كانت الإجابة بنعم، ماذا كانت نتائج التقييم؟ ج) هل حدثت أية انتهاكات للحق بحرية التجمع؟ وقد قاد هذا التقييم إلى ثلاثة مستويات من التصنيف: 1) أنظمة الحريات؛ 2) أنظمة القمع؛ 3) أنظمة السيطرة. وعلى الرغم من أن هذا التناول قد أضاف دقة إلى التحليل، إلا أن مجموعة العمل واجهت صعوبات في تقييم الوضع في البلدان المتوسطية الأحد عشرة، وبناء على ذلك اقترحت أن التحدي الرئيسي الذي تثيره المؤشرات المستخدمة في التقرير الثالث هو تحقيق توازن ما بين التشريعات والممارسات.

وفي عام 2009، قررت مجموعة العمل أن تعود إلى استخدام المعايير الخمسة التي استخدمتها في التقرير الأول، أي المعايير التي تم استخدامها في عام 2007 ولكن دون الفئة المرتبطة بوجود الجمعيات المستقلة، وهو معيار اعتبرته المجموعة ضئيل الأهمية للبحث، ما عدا في حالة ليبيا، إذ يوجد مجتمع مدني مستقل في جميع بلدان المنطقة المتوسطية. وتم إدماج المعايير الثلاثة الجديدة التي تم وضعها في عام 2008 ضمن المعايير الخمسة الأصلية، إذ تم إدماج معيار «التشريعات الجديدة» ومعيار «التقييم من قبل الهيئات الدولية» ضمن واحد أو أكثر من الفئات الخمسة الأخرى استناداً إلى صلتها بالمعيار المعني، كما تم إدماج معيار «حرية التجمع» ضمن فئة «التدخل من قبل السلطات».

يهدف هذا التقرير الرابع إلى توثيق التطورات المتصلة بحرية التجمع والتنظيم منذ نشر التقرير الأخير الذي أصدرته الشبكة في ديسمبر/كانون الأول 2009، ولعرض مسح للتوجهات العامة - سواء التقدم أم التراجع - التي ميزت الفترة منذ نشر تقريرنا الأول في ديسمبر/كانون الأول 2007. وقد صُممت المؤشرات التي وقع عليها الاختيار هذا العام من أجل: 1) تحقيق توازن بين الشواغل المتعلقة بالتشريعات وبين الممارسات على أرض الواقع؛ 2) وضع نقاط مرجعية لقياس التقدم والتراجع في مجال حرية التجمع والتنظيم منذ عام 2007. ويجب النظر إلى تحليل التطورات التي حدثت خلال عام 2010 على ضوء النتائج التي تم نشرها منذ عام 2007 من أجل إبراز التوجهات الإيجابية والسلبية التي نشأت خلال السنوات الثلاث الماضية.

2007-2010	تسجيل الجمعيات	حل الجمعيات	التدخلات/المضايقات	إمكانية الحصول على تمويل أجنبي	عناصر أخرى
ليبيا					
سورية					
مصر					
الجزائر					
الأردن					
الأراضي الفلسطينية					
تونس					
إسرائيل					
لبنان					
تركيا					
المغرب					

الجزائر

أطباء وعاملون بالخدمات الطبية أثناء احتجاج أمام وزارة
الصحة للمطالبة بتحسين شروط عملهم،
الجزائر العاصمة فبراير/شباط، *2010*.
صورة لـ فايز نور الدين/أ ف ب/ جيتي إميدجز

FOA 2010_AR.indd 25 14/10/2010 8:32:51 PM

مقدمة

استمر خلال السنوات الثلاث الماضية نمطٌ من التقييد للحق في حرية التنظيم وتكوين الجمعيات على مستوى الممارسة في الجزائر فيما يتعلق بتسجيل الجمعيات وعملها، كما تواصل تقييد الحق في التجمع السلمي. وقد تم وضع خطوط حمراء استهدفت تقييد النشاطات التي تتعامل مع قضايا مثل سياسة المصالحة الوطنية، والاختفاء القسري، وحقوق الاتحادات العمالية والنقابات المهنية، مما أدى إلى إضعاف حياة الجمعيات. علاوة على ذلك، شكلت حالة الطوارئ السارية في الجزائر منذ عام 1992 خطرا على الضمانات الدستورية لحرية تكوين الجمعيات وحرية التعبير وحرية التجمع، إذ واصلت الحكومة في معظم الأحيان استخدام القوانين العرفية لتقييد تلك الحقوق.[1] وفي عام 2008، أعلنت وزارة الداخلية أنه ستتم مراجعة قانون الجمعيات بهدف تحسينه، ولكن لم يحدث هذا الأمر لغاية كتابة هذا التقرير في يونيو/حزيران2010.

ينص الدستور على الحق في التجمع والتنظيم ومن الناحية النظرية، وفيما يتعلق بحرية تكوين الجمعيات تحديدا، فإن قانون الجمعيات رقم 31-90 الذي تم إقراره في ديسمبر/كانون الأول1990، يحترم الحقوق التي تكرسها الاتفاقيات الدولية. إذ يتيح هذا القانون تأسيس الجمعيات من خلال عملية إشعار بسيطة موجهة للسلطة المحلية (الولاية)، وبعد الحصول على إيصال بتقديم طلب التسجيل. ويمنح القانون الحكومة سلطة رفض الترخيص عبر أمر يصدر عن المحكمة،[2] وذلك إذا اعتبرت الجمعية «قائمة لهدف يتعارض مع النظام المؤسسي الراسخ»، أو «النظام العام»، أو «الآداب العامة».

1-تكوين الجمعيات

وفي الممارسة العملية، وخلال الفترة التي يغطيها هذا التقرير، ظلت السلطات تعمد إلى إصدار إيصال التسجيل بأسلوب يعتمد على كل حالة بمفردها،وتعمد الحكومة أحيانا إلى إصدار تعليمات للامتناع عن إحالة حالات رفض تسجيل الجمعيات إلى المحاكم، وبدلا من ذلك فإنها تقوم ببساطة بعدم الإجابة على طلبات التسجيل. ومن دون الحصول على إيصال التسجيل، لا يمكن للجمعية الحصول على وضع قانوني، كما لا يمكنها رفع شكوى قضائية أو فتح حساب مصرفي أو تقديم طلبات للحصول على تمويل.

وعلى سبيل المثال، قدمت المنظمات التي تعمل على حل قضايا الاختفاء القسري التي حدثت أثناء الحرب الأهلية في عقد التسعينات طلبات تسجيل، ولكنها لم تتلق أبدا أي إجابة على تلك الطلبات. وقد قدمت منظمة (إس أو إس مفقودون) طلب تسجيل في مرات متعددة إلى الولاية وإلى وزارة الداخلية، ولكنها لم تتلق أي رد لغاية الآن. وعلى الرغم من الصعوبات التي واجهتها المنظمة في الحصول على تمويل والمضايقات التي تعرضت لها أحيانا من قوات الأمن (وكان آخرها في صيف عام 2010 عندما قامت قوات الأمن بتفريق المظاهرة الأسبوعية التي تنظمها هذه المنظمة)[3]، إلا أنها تمكنت من توثيق ما يصل إلى 5،000 حالة من قضايا الاختفاء القسري التي لم يتم حلها، كما نظمت عدة تظاهرات والتي عادة ما تسمح بها قوات الأمن، وأحياناً تعمل على تفريقها بالقوة. وقد تم تأسيس منظمة جديدة في مايو/أيار2005 وتدعى «مشعل لأطفال المختفين»، وحتى حلول يناير/كانون الثاني 2010 لم تكن المنظمة قد تلقت إجابة على طلب تسجيلها.

ويتطلب قانون الجمعيات أيضا إبلاغ السلطات بأي تغيير يحدث في مجلس أمناء أي جمعية، وفي هذه الحالة تصدر السلطات إيصالاً بهذا الأمر. وقد واجهت الجمعيات الصعوبات نفسها التي تواجهها في عملية التسجيل، مما يشكل انتهاكا للمعايير الدولية. وعلى سبيل المثال، لغاية كتابة هذا التقرير (يونيو/حزيران 2010)، لم تتمكن الرابطة الجزائرية للدفاع عن حقوق الإنسان من الحصول على إيصال يؤكد قيامها بإشعار السلطات بتشكيل مجلس الأمناء الجديد في نوفمبر/تشرين الثاني 2007، مما يجعل القيادة الجديدة في وضع مناف للقانون من الناحية العملية.

لا توجد عوائق قانونية أمام النساء لتشكل الجمعيات أو المشاركة في نشاطاتها، وقد حققت النساء تاريخاً موثقا من النشاطات يعود إلى حرب الاستقلال. كما تقلدت النساء مناصب متقدمة في أنوع مختلفة من المنظمات غير الحكومية، ويتم قبولهن على نحو حسن بصفة عامة من قبل

---

1 التقرير القطري للعام 2009 حول حقوق الإنسان الصادر عن وزارة الخارجية الأمريكية، الجزائر: http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/nea/136065.htm

2 المادة 7 من القانون رقم 90-31 والذي ينص على أنه يتم تشكل الجمعية حسب الأصول بعد تقديم إشعار إلى الولاية التي يقع فيها المكتب الرئيسي للجمعية (للجمعيات المحلية) أو إلى وزارة الداخلية (للمنظمات الوطنية). ويجب على السلطات المعنية إصدار إيصال بالترخيص خلال 60 يوما من استلام ملف الجمعية، أو تعتبر المنظمة مسجلة قانونياً. انظر التقرير الصادر عن الشبكة الأورومتوسطية لحقوق لإنسان بعنوان حرية تكوين الجمعيات في المنطقة الأورومتوسطية – 2009. ويورد موقع الإنترنت التابع لوزارة الداخلية اسماء 962 جمعية وطنية، بما فيها سبع جمعيات معنية بحقوق الإنسان، إضافة إلى77،361 جمعية محلية. انظر: http://www.interieur.gov.dz/Associations/frmItem.aspx?html=2

3 انظر: CFDA : Les familles des disparus empêchées de tenir leurs rassemblements hebdomadaire" http://fr.euromedrights.org/index.php/news/member_releases/3933.html

الجمهور.[4] ولكن يظل تمثيل النساء في البرلمان ضعيفاً إذ تشغل النساء 5.2 بالمائة فقط من الغرفة الثانية(مجلس الأمة) في البرلمان و 7.2 بالمائة من الغرفة الأولى في البرلمان(المجلس الشعبي الوطني) والتي يتم انتخاب أعضائها انتخاباً شعبياً.[5]

2-حياة الجمعيات

صدر مرسوم في عام 2000 يمنع تنظيم أي تظاهرة في الأماكن العامة. كما أن المرسوم 44-92 الذي أسس قانون الطوارئ في عام 1992 يخول وزير الداخلية والحاكم المحلي (الوالي) بإغلاق أماكن الاجتماعات العامة مؤقتا وحظر أي تجمع أو تظاهرة يمكن أن تقلق النظام العام.

وفي مايو/أيار2008، وفي سياق الاستعراض الدوري الشامل الذي يجريه مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، قبلت الحكومة الجزائرية توصية لاستعراض تأثير حالة الطوارئ على الحريات الأساسية.[6] بيد أنه لم تحدث أية تحسينات على حق الجمعيات في التجمع السلمي منذ ذلك الوقت، وتواصلت النزعة نحو حظر تظاهرات معينة دون أن يطرأ على ذلك أي تغيير.

وفي مايو/أيار2010، قامت الشرطة بمنع تظاهرة صغيرة تم تنظيمها أمام مكاتب التلفزيون الحكومية للمطالبة بحرية الصحافة. وقامت الشرطة باحتجاز أربعة من منظمي التظاهرة لفترة قصيرة بتهمة التحريض على تجمع عام يمكن أن يقلق الهدوء العام.[7] وفي إبريل/نيسان2010، قامت الشرطة بمنع تجمع لأقارب ضحايا الاختفاء القسري من رفع شكوى إلى وزارة العدل،[8] كما منعت الشرطة مسيرة احتفالية للأقلية البربرية بمناسبة فصل الربيع، قد حدث احتفال مشابه قبل 30 عاما حيث تظاهر البربر مطالبين بالإقرار بلغتهم وثقافتهم.[9]

وفي يوليو/تموز 2009، عمدت قوات الأمن إلى منع نقاش عام حول مسألة المصالحة الوطنية.[10]وفي صيف 2010 تم منع أهالي ضحايا الاختفاء القسري من تنظيم احتجاجهم الأسبوعي عدة مرات بالقوة.[11] وفي عام 2007 تم أيضاً منع ندوة شبيهة حول الحقيقة والمصالحة نظمتها منظمات غير حكومية جزائرية ودولية.

كذلك فقد تعرض المدافعون عن حقوق الإنسان الناشطون في الجمعيات إلى أعمال من المضايقات القضائية أو الإدارية. وقد ظلت شريفة خضير، رئيسة جمعية "جزائرنا" وموظفة في ولاية بليدة، تواجه ضغوطا في عملها بسبب نشاطاتها التي تتعارض مع السياسة الوطنية بشأن المصالحة. وفي مايو/أيار 2010، تلقت تهديدات بإخراجها من مسكنها الذي يوفره لها عملها.[12]

وكذلك لم تتغير الإجراءات التقييدية ضد الاتحادات المهنية، بما في ذلك ضد المجلس الوطني للمعلمين، ومؤخراً في مايو/أيار2010 عندما أصدر حاكم الجزائر العاصمة أمرا بإغلاق واحد من الأماكن المتبقية للتجمع. فقد صدر أمر بإغلاق بيت النقابات، الذي تديره نقابة الموظفين الإداريين المستقلة، وذلك بذريعة أن المكان كان يستخدم لعقد اجتماعات غير مرخص لها، وبسبب تحويل المكان إلى مكان اجتماعات للشباب والشابات مما أدى إلى إقلاق النظام العام.[13] وقد كان بيت النقابات مكانا خاصا يتاح فيه للجمعيات والنقابات المستقلة أن تعقد اجتماعات دون الحاجة إلى الحصول على موافقة رسمية، وقد أتى أمر الإغلاق قبل يومين من عقد منتدى للنقابات المغاربية.[14]

كما سعت السلطات الجزائرية أيضا إلى السيطرة على نشاطات المنظمات الأجنبية. فمثلا، قلصت مؤسسة فريدريك إيبريت من اجتماعاتها مع الجمعيات والنقابات المهنية بعد أن وجه الأمين العام للاتحاد العام للعمال الجزائرية (وهو اتحاد رسمي ومرخص له)، اتهامات للمؤسسة بارتكاب تجاوزات عبر تنظيم برامج ونشاطات وحوارات في سبتمبر/أيلول 2008،[15]

3-حل الجمعيات

وفقاً للقانون،[16] يتطلب حل الجمعيات أمرا من المحكمة، وذلك بناء على طلب السلطة المختصة و/أو إذا اعتبرت نشاطات الجمعية مخالفة للقانون أو أنها لا تتوافق مع هدف الجمعية المعلن عنه في نظامها الأساسي. ولا توجد حالات معروفة لحل جمعيات خلال السنوات الماضية.

4 مقابلة عبر الهاتف مع عضوات في مناصب متقدمة في منظمات حقوقية، 13 يونيو/حزيران 2010.

5 مؤسسة فريدم هاوس، الحرية في العالم، 2010، التقرير القطري، الجزائر. صنفت مؤسسة فريدم هاوس الجزائر على أنها بلد يفتقر للحريات. انظر: http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2010&country=7767

6 الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية التجمع والتنظيم في المنطقة الأورومتوسطية، 2009، http://ar.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/62/3669.html

7 منظمة هيومان رايتس ووتش، الجزائر: يجب الكف عن قمع التظاهرات، 3 مايو/أيار 2010، http://www.hrw.org/ar/news/2010/05/03-0

8 CFDA, Les familles de disparus malemnees, la constitution algerienne bfaouée، http://fr.euromedrights.org/index.php/news/member_releases/3810.html

9 منظمة هيومان رايتس ووتش، رسالة إلى وزير الداخلية الزرهوني عن الحق بحرية التجمع، 3 مايو/أيار 2010، http://www.hrw.org/ar/news/2010/05/03-0

10 اتحاد عائلات المختفين في الجزائر ومنظمة SOS Disparus (جزائرنا وصمود).

11 انظر البيان الصحفي المشترك للشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان ومرصد حماية المدافعين عن حقوق الإنسان بعنوان "لا تُسكتوا ضحايا الاختفاء القسري الداعين لكشف الحقيقة"، 13 أغسطس/ آب 2010 http://en.euromedrights.org/index.php/news/emhrn_releases/67/4572.html

12 انظر أيضاً، الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية التجمع والتنظيم في المنطقة الأورومتوسطية، 2009. http://ar.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/62/3669.html

13 AlgeriaWatch, SNAPAP communiqué, May 15, 2010, http://www.algeria-watch.de/fr/article/pol/syndicat/com_snapap_fermeture_maison.htm

14 الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان، Fermeture des locaux de la Maison des syndicats، مايو/أيار2010، http://www.fidh.org/Fermeture-des-locaux-de-la-Maison-des-syndicats

15 مقابلة عبر الهاتف مع عضو في الرابطة الجزائرية لحقوق الإنسان. انظر أيضاً، الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية التجمع والتنظيم في المنطقة الأورومتوسطية، 2009. http://ar.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/62/3669.html

16 المادة 23 من القانون رقم 90-31 (1990).

الجزائـــــر

تـــوصيـــات

بخصوص الوضع السياسي والسياق العام للديمقراطية وحقوق الإنسان:

- إنهاء حالة الطوارئ التي تؤدي وعلى نحو تعسفي إلى تقييد التمتع بحرية تكوين الجمعيات وحرية التجمع؛
- التصرف وفقاً لأحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية واتفاقيات حقوق الإنسان التي صادقت عليها الجزائر؛
- تنفيذ توصيات مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، والأخذ بالاعتبار ولاية لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة وهيئات الأمم المتحدة ذات الصلة بما فيها اللجنة الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة

بخصوص التشريعات والممارسات المتعلقة بحرية تكوين الجمعيات:

- حسب ما أُعلن في عام 2008، ضمان أن أية تعديلات على القانون 31-90 لسنة 1990 تتماشى مع ضمانات المعايير الدولية بشأن الحق في تكوين الجمعيات، وبصفة خاصة:
  - ضمان إمكانية تشكيل الجمعيات من خلال إشعار ودون الحاجة إلى ترخيص مسبق. وضمان أن السلطات تمنح إيصالات حال تقديم طلبات التسجيل.
  - ضمان الاستئناف الفعال وخلال فترة زمنية معقولة للجمعيات التي يتم رفض طلباتها للتسجيل من قبل السلطات الإدارية.
  - إلغاء عقوبة السجن ضد رؤساء الجمعيات غير المرخص لها بالعمل أو المعلقة أو المحلولة الذين يواصلون نشاطاتهم (المادة 45)، إذ إن مثل هذه الإجراءات تتناقض مع أساس نظام الإشعار.
  - إلغاء المادة 2-28 من القانون 31-90 لسنة 1990 التي يتعين بموجبها الحصول على موافقة مسبقة من السلطات الرسمية المعنية من أجل تلقي تمويل أجنبي.
- إلغاء جميع التشريعات التي تحظر التظاهرات في الأماكن العامة ورفع جميع الممارسات التي تمنع المجتمع المدني من التجمع، وتشجيع المجتمع المدني على التعبير عن وجهات نظره.
- تعديل المادتين 144 و 148 من قانون العقوبات اللتين تتعلقان بالتشهير والقذف، إضافة إلى المادة 46 من القانون 06-01 الصادر في 27 فبراير/شباط 2006، والتي تعتبر أن مما يخالف القانون إصدار أي إعلان مكتوب أو شفهي يستنكر التصرفات الإجرامية التي ارتكبها عملاء للدولة خلال عقد التسعينات.

البيئة المطلوبة للتنمية المستدامة للمجتمع المدني:

- تطبيق سياسات عامة تشجع الحوار بين السلطات الرسمية والجهات الفاعلة في المجتمع المدني؛
- إشراك المجتمع المدني في عملية صناعة القرارات بشأن السياسات التي تهم الصالح العام.
- دعم المشاركة المتساوية بين النساء والرجال في عمل الجمعيات المدنية ومؤسسات الدولة.

مصـــــر

إضراب موظفي الضرائب العقارية من أجل المطالبة برفع أجورهم،
القاهرة، *2007*.
صورة لحسام الحملاوي

مقدمة

ظل الحق في حرية التجمع والتنظيم الجميعات في مصر يشهد قيودا قانونية خلال السنوات الثلاث الماضية تحديدا فيما يتصل بتشكل الجمعيات ونشاطاتها وحلها. إضافة إلى ذلك، ثمة علامات على أن مزيدا من التراجع سيحدث إذ نشرت الصحف نسخة تم تسريبها من مسودة قانون جديد للجمعيات من شأنه إذا ما تم إقراره أن يفرض قيوداً مشددة جديدة على المجتمع المدني.[1] ويترافق ذلك مع حدوث حملات تشهير في وسائل الإعلام المرتبطة بالدولة ضد المدافعين عن حقوق الإنسان، وبيانات رسمية (انظر أدناه) تعلن عن قيود جديدة ضد نشاطات حقوق الإنسان.

ويبدو أن توقيت هذه التطورات يستهدف بصفة جزئية إبقاء نشطاء حقوق الإنسان بعيداً عن الانتخابات التشريعية والرئاسية في مصر المخطط عقدها في نوفمبر/تشرين الثاني 2010 وفي سبتمبر/أيلول 2011 على التوالي. وقد اشتكت بعض المنظمات غير الحكومية من أنها لم تحصل على إذن بمراقبة الانتخابات النصفية للغرفة الثانية للبرلمان (مجلس الشورى) التي عقدت في يونيو/ حزيران 2010.[2]

إن من العوامل الرئيسية التي تواصل تقييد حرية التجمع والتنظيم هو متطلب الحصول على موافقة الأجهزة الأمنية من خلال وزارة التضامن الاجتماعي كشرط لتسجيل المنظمات غير الحكومية وتلقيها التمويل وقضايا أخرى متصلة بنشاطاتها، على الرغم من أن القانون لا ينص على أي دور للأجهزة الأمنية (انظر أدناه للاطلاع على أمثلة).[3] وقال تقرير مشترك أصدرته 16 منظمة غير حكومية إنه من الناحية العملية « تواصل حالة الطوارئ –التي يتم تجديدها باستمرار- انتهاك مواد قانونية حتى في القوانين المتشددة». وقال تقرير المنظمات غير الحكومية المشترك، الذي صدر في ديسمبر/كانون الأول 2009 عشية الاستعراض الدوري الشامل لمصر من قبل الأمم المتحدة، «في الواقع، أصبحت وزارة التضامن الاجتماعي ببساطة نقطة اتصال بين المنظمات غير الحكومية وبين الأجهزة الأمنية».[4]

مصر

1-تكوين الجمعيات

يتطلب قانون الجمعيات رقم 84 لسنة 2002[5] ترخيصا مسبقا للتسجيل عبر وزارة التضامن الاجتماعي، والتي يجب أن ترد على الطلب خلال 60 يوماً. وقد ظل هذا الأمر يشكل صعوبة خلال الفترة التي يغطيها التقرير بسبب القيود الأمنية المفروضة على المنظمات التي تعمل في مجال الحقوق السياسية والاجتماعية. وقد لجأت بعض هذه المنظمات للتسجيل بوصفها شركات محاماة أو شركات مدنية، مما أدى إلى تسجيل عدد من جماعات حقوق الإنسان وترخيصها خلال السنوات الثلاث الماضية.[6]

يمكن استئناف رفض تسجيل الجمعيات، ويعتبر القضاء مستقلا وله دور قوي في حياة الجمعيات. وقد فازت عدة جمعيات بأحكام قضائية لصالحها في المحكمة الإدارية وفي المحاكم المدنية خلال السنوات الثلاث الماضية. ومن الأمثلة البارزة على ذلك، قضية دار الخدمات النقابية والعمالية، وهي منظمة تعمل على تعزيز حقوق النقابات المهنية وحقوق العمال، فقد رفضت الوزارة تسجيل الدار متذرعة بأسباب أمنية[7] وأصدرت أمرا بإغلاق مكاتبها في أواخر عام 2007. وقد استأنفت دار الخدمات النقابية والعمالية الحكم، وفي 30 مارس/آذار 2008 أصدرت المحكمة الإدارية حكماً لصالحها.[8]

---

1 يمكن الاطلاع على نسخة باللغة العربية عن القانون نشرتها صحيفة الدستور في 7 مارس/آذار 2010، http://dostor.org/politics/egypt/10/march/7/8677. كما تم تسريب معلومات أخرى لوسائل الإعلام في عام 2009 أشارت إلى فرض سيطرة أشد حزما على الجمعيات.

2 صحيفة الدستور، "منظمات تقاضي اللجنة العليا للانتخابات لمنعها من الرقابة .. وتوقعات بتزوير واسع للوطني"، 13مايو/ أيار 2010، http://www.dostor.org/politics/egypt/10/may/31/17846. ولاحقا قالت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان إن المحكمة الإدارية حكمت لصالحها. http://gro.rhoe.ra//:ptth?p=5401

4 أعد التقرير المنظمات التالية: (1) مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، (2) مركز النديم للعلاج والتأهيل النفسي لضحايا العنف والتعذيب، (3) معهد أندلس لدراسات التسامح ومناهضة العنف، (4) المنظمة العربية لإصلاح قوانين العقوبات، (5) جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان، (6) مجموعة حقوق الإنسان والمساعدة القانونية، (7) مركز هشام مبارك للقانون، (8) مركز الأرض لحقوق الإنسان، (9) مركز المرأة الجديدة للأبحاث، (10) الشبكة العربية لمعلومات حقوق الإنسان، (11) دار الخدمات النقابية والعمالية، (21) الجمعية المصرية لتحسين المشاركة المجتمعية، (13) المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، (14) مركز حقوق الإنسان لمساعدة السجناء، (15) جمعية حرية الرأي والتعبير، (16) المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية. انظر http://www.cihrs.org/English/NewsSystem/Articles/2520.aspx.

5 للاطلاع على نص القانون، انظر المركز الدولي لقوانين المنظمات غير الربحية، http://www.icnl.org/knowledge/library/showRecords.php?country=Egypt&subCategory=1.

6 مقابلات مع عدد من النشطاء من جماعات تعمل في مجال الحقوق السياسية والاجتماعية. مايو/أيار–يوليو/ تموز 2010.

7 المادة 11 من قانون الجمعيات تحظر على المنظمات الانهماك بأي نشاطات سياسية أو نقابية محصورة في الأحزاب السياسية أو النقابات المهنية.

8 من الأمثلة الأخرى على طلبات التسجيل التي تم رفضها لأسباب أمنية هي جمعية الرأي الآخر لحقوق الإنسان والتنمية، وجمعية مصر القديمة لحقوق الإنسان. التقرير الصادر عن منتدى منظمات حقوق الإنسان المستقلة في مصر، ص. 3، 9 يونيو/حزيران 2010. http://www.anhri.net/?p=7251&page=3

وعلى الرغم من عدم وجود قيود قانونية إضافية على حق النساء في تكوين الجمعيات، إلا أن الدرسات الاستقصائية الحديثة وجدت أنه لا يوجد نساء في مجالس أمناء نصف المنظمات غير الحكومية البالغ عددها 408 التي تمت دراستها في جميع أنحاء البلاد، في حين توجد امرأة واحدة أو امرأتان في مجالس أمناء 25 بالمائة من الجمعيات.[9] وقال عدد من المنظمات الحقوقية إن نقص تمثيل النساء في مجالس الأمناء قد أخذ يتغير، وإن الجمعيات أصبحت تنتهج إدماج النوع الاجتماعي في هياكلها وإدارتها.[10]

2-حياة الجمعيات

يتطلب القانون من الجمعيات أن تحصل على موافقة الحكومة لعقد الاجتماعات العامة، ولترشيح أعضاء لمجلس الأمناء، وبشأن قرارات مجلس الأمناء، والنشاطات الجديدة، والإنفاق، والتمويل الأجنبي، والسفر، والدعوات الموجهة للأجانب، والمنشورات، إضافة إلى أمور أخرى. وقد أصبح هذا النمط معتادا خلال السنوات الثلاث الماضية: فقد امتنعت السلطات عن ترخيص النشاطات أو إنها عمدت إلى إلغاء الفعاليات في اللحظات الأخيرة قبل عقدها، وعادة ما يتم ذلك بموجب أوامر أمنية غير معلن عنها.

وعلى سبيل المثال، لم يتمكن البرنامج العربي لنشطاء حقوق الإنسان من حجز مكان لعقد مؤتمر حول السودان ودارفور في مايو/أيار 2010؛ كما تم إلغاء مؤتمر من تنظيم مؤسسة العالم الواحد يهدف لمراقبة أداء البرلمان كان مقررا عقده في يوليو/تموز 2009، وقد تم الإلغاء في الدقائق الأخيرة قبل انعقاد المؤتمر. وفي يوليو/تموز 2008، تم أيضاً إلغاء ندوة من تنظيم مؤسسة المرأة الجديدة كان من المفترض أن تعقد في بلدة قريبة من القاهرة.

إضافة إلى ذلك، تحظر حالة الطوارئ أي تجمع لأكثر من خمسة أشخاص دون الحصول على إذن من الأجهزة الأمنية، مما يجعل من الصعب على الجمعيات أن تعمل بحرية وأن تتوسع على نطاق واسع. وعندما تم تجديد حالة الطوارئ في مايو/أيار 2010، أطلقت الحكومة وعدا بأنها ستحصر تطبيقه على المشتبه بتورطهم في قضايا الإرهاب أو المخدرات، ولكن لغاية كتابة هذا التقرير، لم يحدث ذلك في الواقع العملي.

وفي تطور جديد، أخذت السلطات في عام 2010 تستهدف التعاون ما بين المنظمات غير الحكومية والحركات الاجتماعية المتنامية،[11] والتي نظمت تظاهرات شاركت فيها شخصيات معروفة واعتصامات للمطالبة بظروف أفضل في العمل. وعلى سبيل المثال، قام عملاء لأجهزة الأمن في أوائل عام 2010 باحتجاز منسق دار الخدمات النقابية والعمالية، السيد كمال عباس، في مطار القاهرة وللمرة الثانية خلال عام واحد، ثم أفرجت عنه قبيل موعد انطلاق رحلته، وذلك في انتهاك للحق في حرية التنقل. وأخذ عدد من المنظمات الأخرى التي تتعاون مع الحركة الاجتماعية تتعرض لرقابة مكثفة من قبل الأجهزة الأمنية،[12] ومن بين هذه المنظمات مؤسسة المرأة الجديدة، والمركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، كما تعرضت لحملات تشهير من وسائل الإعلام. وفي موضوع نشرته صحيفة الأهرام شبه الرسمية في 22 مايو/أيار2010، وجهت الصحيفة اتهامات للمنظمتين ولمدافعين آخرين عن حقوق الإنسان بصفة عامة تهمة العمل بدوافع سياسية وللحصول على مكاسب مالية من مصادر أجنبية، واستشهدت الصحيفة بسلسلة من الاجتماعات التي نظمتها الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان لنشطاء مصريين مع المجلس الأوروبي والبرلمان الأوروبي.[13] وبعد أسبوع من ذلك، نشرت مجلة "روز اليوسف" الموالية للحكومة موضوعاً مماثلاً.[14]

3-حل الجمعيات

ظل حل الجمعيات لغاية عام 2007 ينفذ من قبل وزارة التضامن الاجتماعي؛ بيد أنه كان يمكن تعليق قرار الحل إذا ما تم تحديه أمام القضاء. وفي يوليو/تموز 2007، اقترحت وزارة التضامن الاجتماعي تعديلا على قانون الجمعيات يسمح بتنفيذ قرارات حل الجمعيات فور صدورها، وذلك في تناقض مع المعايير الدولية، خصوصاً المادة 22-2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

وبعد فترة وجيزة من إقرار هذا التعديل على القانون، صدر قرار بحل جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان، والتي ظلت ناشطة في مناهضة التعذيب لمدة 13 عاماً. وقد أصدرت المحكمة الإدارية حكما ضد قرار حل الجمعية، مما سمح للجمعية بمواصلة نشاطاتها،[15] ومع ذلك واصلت وزارة التضامن الاجتماعي محاولتها لمنع الجمعية من تنفيذ نشاطاتها.

وفي مايو/أيار2009، تلقت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان إشعارا من وزارة التضامن الاجتماعي بشأن أمر وشيك بحلها بسبب قيامها بتنفيذ مشروع قبل الموافقة على التمويل الأجنبي للمشروع. وقد اضطرت الحكومة لسحب تهديداتها بحل المنظمة بعد حملة دولية للتضامن مع المنظمة المصرية لحقوق الإنسان.[16]

9 الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية التجمع والتنظيم في المنطقة الأورومتوسطية، تقرير رصدي، 2009، صفحة 20. http://ar.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/62/3669.html.62

10 مقابلات هاتفية مع نشطاء من منظمات مختلفة، مايو/أيار و يونيو/حزيران 2010.

11 النشاطات التي يتزايد تنظيمها من قبل الاتحادات العمالية المستقلة، والتي بدأتها في البداية جماعات تشكلت عفويا تطالب بظروف عمل أفضل؛ وبصفة عامة ظلت السلطات تتسامح مع هذه التظاهرات أكثر مما تتسامح مع التظاهرات المطالبة بالإصلاح.

12 مقابلات مع مؤسسة المرأة الجديدة والمنظمة المصرية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، 1يونيو/حزيران 2010.

13 انظر صحيفة الأهرام، http://www.ahram.org.eg/174/2010/05/22/12/21417.aspx.

14 انظر الموضوع باللغة العربية، ، الذي تضمن انتقادات لدار الخدمات النقابية والعمالية والمنظمة المصرية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية على خلفية الاعتصامات العمالية ومسألة التمويل.

15 الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان، مصر: السماح أخيراً لجمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان من إعادة التسجيل، 29 أكتوبر/ تشرين الأول 2008، http://www.fidh.org/EGYPT -AHRLA-finally-authorised-to-be-officially

16 التقرير السنوي لمركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان للعام 2009، ص. 122.

5-إشراك منظمات المجتمع المدني في عملية صنع القرار (بما في ذلك إعداد قانون الجمعيات الجديد)

على الرغم من أن الحكومة عقدت سلسلة من الاجتماعات التشاورية مع المنظمات غير الحكومية قبل الشروع في الاستعراض الدوري الشامل من قبل مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، فقد اعتبرت تلك الاجتماعات بمثابة جهود حكومية للتخفيف من حدة الانتقادات الدولية لسجلها في مجال حقوق الإنسان، ولم تؤد إلى أي تحسن على وضع حقوق الإنسان في مصر.[17] إضافة إلى ذلك، وخلال صياغة قانون الجمعيات الجديد، لم تأخذ الحكومة باعتبارها أي من توصيات المنظمات غير الحكومية، على الرغم من أنها وافقت على ذلك أثناء الاستعراض الدوري الشامل الذي جرى في نوفمبر/تشرين الثاني 2009.[18]

وإذا ما تم إقرار هذا القانون بحسب الصيغة التي نشرتها صحيفة الدستور، فإنه سيرسخ دورا أقوى للدولة من خلال إلزام الجمعيات بالانضمام لاتحاد عام شبه حكومي للجمعيات المدنية، وسيكلف الاتحاد بالإشراف على جميع جوانب حياة المنظمات غير الحكومية، بدلا من الاقتصار على الدور الاستشاري المنوط به وفقا للقانون الساري حالياً.[19] إضافة إلى ذلك، يعمل مقترح القانون على تجريم أي منظمة غير مسجلة كجمعية وتمارس أيا من نشاطاتها.[20] ومن شأن هذا الأمر أن يستهدف عددا من نشطاء حقوق الإنسان[21] الذين اختاروا العمل بصفة شركة محاماة أو شركة مدنية من نوع آخر من أجل الالتفاف على القانون المتشدد الذي يحكم المنظمات غير الحكومية.[22]

وقد أوضحت التصريحات الرسمية التي أصدرها رئيس الاتحاد العام للجمعيات المدنية، السيد عبد العزيز حجازي، المخاطر الناجمة عن القانون الجديد. فأثناء مؤتمر حول دور المجتمع المدني عقد في يوليو/تموز 2010 في مصر، صرح السيد حجازي أن منظمات حقوق الإنسان قاومت مسودة القانون الجديد لأنها تفضل وضع الفوضى (سداح مداح بالعامية المصرية) لقواعد التمويل كي تتمكن من الحصول على الدعم من مصادر متعددة.[23] وفي مقابلة مع صحيفة «الأخبار» اليومية جرت في مايو/أيار2010، قال السيد حجازي، «لقد انتهى عهد المساعدات الأجنبية لحقوق الإنسان»، وسوف يتم توجيه الدعم للمشاريع الإنمائية بدلا من ذلك. وأشار السيد حجازي أيضاً بأن الموافقة الأمنية على تشكل الجمعيات هي موضوع يخص «الأمن القومي».[24]

ومن الممكن أن يعرض مقترح القانون على البرلمان في أواخر عام 2010 أو بدايات عام 2011.

17 انظر: http://www.anhri.net/?p=7145.

18 بيان صادر عن الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، اجتماع مجلس الشراكة بين الاتحاد الأوروبي ومصر: يجب على الاتحاد الأوروبي مطالبة الحكومة المصرية باحترام حرية تكوين الجمعيات، 21 إبريل/نيسان 2010، http://en.euromedrights.org/index.php/news/emhrn_releases/67/4271.html.

19 تتناول المواد التالية من القانون نطاق الدور الاستشاري للاتحاد العام للجمعيات المدنية: المادتان 5 و 6 بشأن تسجيل المنظمات غير الحكومية؛ المادة 9 بشأن نطاق عمل المنظمات غير الحكومية؛ المادة 17 بشأن النظام الموحد لتدقيق الحسابات؛ المادة 18 بشأن تفاصيل الحسابات البنكية للجمعيات؛ المادة 23 بشأن أجندات ومحاضر اجتماعات الجمعية العامة للجمعيات؛ المادة 30 بشأن الحصول على موافقة لترشيح أعضاء لمجالس الأمناء؛ المادة 33 بشأن قرارات الجمعية العامة أو مجلس الأمناء؛ المادة 35 بشأن حل المنظمات غير الحكومية؛ المادة 75 بشأن العقوبات.

20 المادة 3 من ديباجة القانون، والمادة 72-أ. وتنص مسودة القانون على عقوبة السجن لمدة لا تزيد عن ستة أشهر و/أو دفع غرامة على أي هيئة مهما كان شكلها تقوم بممارسة نشاطات الجمعيات دون "الالتزام بمواد هذا القانون".

21 وهذه الفئة تتضمن جهات عديدة، بما فيها منظمات بارزة مثل مركز هشام مبارك للقانون، وجمعية حرية الرأي والتعبير، والمركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، والتي تعمل في مجال حقوق الإنسان.

22 الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية تكوين الجمعيات في المنطقة الأورومتوسطية، 2007، ص. 28. http://ar.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2007/3325.html

23 المادة 17 من مسودة القانون تتطلب اتباع نظام موحد للحسابات. انظر صحيفة "المصري اليوم" (بالعربية)، عبد العزيز حجازي: جمعيات حقوق الإنسان تريد المنح سداح مداح، 14 يوليو/تموز 2010، http://www.almasry-alyoum.com/article2.aspx?ArticleID=262455&IssueID=1831

24 صحيفة الأخبار، الدكتور حجازي: يجب ألا نسمح بالفوضى في المجتمع المدني، مقابلة أجراها عبد الوهاب وحيد، 10 مايو/أيار 2010.

مصر

مصـــر

تـــوصيـــات

بخصوص الوضع السياسي والسياق العام للديمقراطية وحقوق الإنسان:

- إنهاء حالة الطوارئ السارية منذ عام 1981 إذ إنها تقيّد على نحو تعسفي التمتع بحرية تكوين الجمعيات وحرية التجمع؛
- التصرف وفقاً لمواد العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان التي صادقت عليها مصر؛
- تنفيذ توصيات مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة (وخصوصاً توصية الاستعراض الدري الشامل للأمم المتحدة التي تنص على أنه يجب على الحكومة المصرية "مواصلة جهودها للإصلاح على المدى القصير عبر إصلاح القانون رقم 84/2002 من أجل ترسيخ إجراءات لتشكيل المنظمات غير الحكومية تكون سريعة ولا تخضع لسلطة إدارية تقديرية"). والأخذ بالاعتبار ولاية مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة وهيئات الأمم المتحدة الأخرى ذات الصلة بما فيها اللجنة الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة

بخصوص التشريعات والممارسات المتعلقة بحرية تكوين الجمعيات:

- رفض مسودة القانون الذي ينظم المنظمات غير الحكومية بحسب ما تم نشره في وسائل الإعلام، وبدلا من ذلك تعديل قانون الجمعيات رقم 84/2002 بعد التشاور مع جميع الجهات المعنية من أجل جعله منسجما مع المعايير الدولية في مجال الحق في تكوين الجمعيات. وبصفة خاصة:
  - الحق في تشكيل الجمعيات من خلال إشعار بسيط ودون الحاجة إلى ترخيص مسبق.
  - حق الجمعيات في الاختيار الحر لمجالات نشاطاتها.
  - حق الجمعيات في تشكيل اتحادات مواضيعية وإقليمية، إضافة إلى حقها في الانضمام لشبكات أو تحالفات لتحقيق أهداف مشتركة على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي. ويجب ألا تكون العضوية في الاتحاد العام للجمعيات المدنية إجبارية.
  - حرية الجمعيات من التدخل الوزاري أو الحكومي في اجتماعاتها.
  - يجب عدم مراقبة الشؤون الداخلية للجمعيات إلا من قبل مجالس أمنائها، ويجب حصر الإشراف الخارجي بالقضاء العادي. ويجب عدم السماح للاتحاد العام للجمعيات المدنية بمراقبة الشؤون الداخلية للجمعيات.
  - الإقرار بحق الجمعيات بتلقي التمويل المحلي والدولي دون ترخيص مسبق والاكتفاء بالإشعار بذلك ووضع شروط لضمان الالتزام بالشفافية واحترام القانون.
- حصر السلطة على إغلاق الجمعيات أو تعلقيها بالمحاكم.
- إنهاء جميع أعمال التهديد ضد نشطاء المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان، وتوفير حماية قانونية للسماح لهم بالقيام بنشاطاتهم دون تدخل.

البيئة المطلوبة للتنمية المستدامة للمجتمع المدني:

- إقامة علاقة مؤسسية جديدة مع جمعيات المجتمع المدني بحيث تكون مستندة إلى الشفافية وحيادية الدولة، وتعديل التشريعات التي تحكم الجمعيات. واستحداث آليات تشاور كافية لضمان تمكين المجتمع المدني من المساهمة في عملية صناعة القرار وقضايا السياسات العامة.
- دعم المشاركة المتساوية بين النساء والرجال في عمل الجمعيات المدنية ومؤسسات الدولة.

إسرائيـــل

مظاهرة ضد ترحيل الأسر الفلسطينية قسرا عن منازلهم شيخ جرة، شرقي القدس، مارس/ آذار *2010*.
صورة لأنا باك/ أكتيفستيل

مقدمة

منذ الهجوم العسكري الإسرائيلي على قطاع غزة في أواخر عام 2008 والانتخابات الإسرائيلية التي جرت في بدايات عام 2009، والتي أسفرت عن انتخاب حكومة وبرلمان من التيار المحافظ، تعرض الحق في تكوين الجمعيات لانتكاسات، كما أصبح ينظر إلى منظمات حقوق الإنسان كأعداء للدولة ويتوجب تقييد نشاطاتها.[1] وقد أدى ذلك إلى تراجع تطورات واعدة تمثلت في السياسة التي عرضتها الحكومة للمرة الأولى في فبراير/شباط 2008 بشأن القطاع غير الربحي حين دعت إلى زيادة التشاور مع المجتمع المدني.[2]

وبحلول شهر أغسطس/ آب 2010، قدم الكنيست أربعة مشاريع قوانين جديدة بدعم من منظمات المجتمع المدني المحافظة، ومن شأن هذه القوانين إذا تم إقرارها تقويض قوة منظمات المجتمع المدني.[3]

وفي أغسطس/ آب 2010، أقرت لجنة القانون والعدالة في الكنيست الإسرائيلي القراءة الأولى لمشروع قانون يتطلب من المنظمات غير الحكومية الإسرائيلية تقديم تقارير ربع سنوية بشأن التمويل الذي تتلقاه بصفة مباشرة أو غير مباشرة من الحكومات الأجنبية، وأن تعلن تفاصيل حول التمويل في بياناتها العامة على مواقعها على شبكة الإنترنت.[4] ويأتي القانون كرد فعل على تقرير غولدستون وعلى التقرير المثير للجدل الذي أصدرته مجموعة تدعى «كسر الصمت» (انظر أدناه). وقد تم اقتراح هذا القانون من قبل سبعة أعضاء في الكنيست بعد اجتماع مع الجماعات المحافظة «مراقبة المنظمات غير الحكومية» و «معهد الإستراتيجيات الصهيونية». وقد أزال مشروع القانون المعروض حاليا لغة أكثر تشددا تتطلب من المنظمات التي تسعى إلى التأثير على الرأي العام في إسرائيل أن تسجل نفسها مع مسجل الأحزاب السياسية، مما يؤدي إلى فقدانها لوضع الإعفاء من الضرائب[5]، ولكن مشروع القانون ما زال يفرض متطلبات متشددة بشأن الإبلاغ عن الشؤون المالية. علاوة على ذلك، ينطوي مشروع القانون على تمييز ويستهدف منظمات حقوق الإنسان التي تعتمد بصفة أساسية على تمويل من الحكومات الأجنبية.[6]

وفي إبريل/نيسان2010، قدمت مجموعة مكونة من 19 عضوا في الكنيست تعديلاً على قانون الجمعيات، المعروف باسم مشروع قانون الولاية القضائية الشاملة، وذلك من أجل حظر تسجيل، أو إغلاق، المنظمات غير الحكومية التي يثبت أنها توفر «معلومات لهيئات أجنبية أو منهمكة في إجراءات قانونية في الخارج ضد مسؤولين حكوميين كبار أو ضباط في جيش الدفاع الإسرائيلي بتهمة ارتكاب جرائم حرب». وأتى هذا التحرك أيضاً في وسط حملة تشنها جماعات يمينية ، خصوصا منظمة «إم تيرتزو» (الثورة الصهيونية الثانية) ومجموعة «مراقبة المنظمات غير الحكومية»[7]، ضد منظمات حقوق الإنسان على خلفية موضوع تقرير غولدستون. وإذا ما تم تمرير مشروع القانون هذا، فإنه سيمنع أية منظمة من اللجوء إلى القضاء الدولي، وسيضع قيودا تعسفية وغير ضرورية على الحق في تكوين الجمعيات.[8]

ثمة مشروع قانون ثالث تمت الموافقة عليه في تصويت أولي في الكنيست في يوليو/تموز 2010،[9] وذلك بعد شهر من اقتراحه من قبل 24 عضوا في الكنيست، ويطرح القانون حظر أية نشاطات تروج لأي نوع من المقاطعة ضد منظمات أو أفراد أو منتجات من إسرائيل، سواء في المناطق

1 انظر خطاب د. إيشاي مينوشين أمام اللجنة الفرعية المعنية بحقوق الإنسان التابعة للبرلمان الأوروبي، والمقدمة من اللجنة العامة لمناهضة التعذيب في إسرائيل، 29 يونيو/حزيران 2010، http://www.scribd.com/doc/33619158/Menuchin-Cost-of-the-Missing-Left-EP-HRhearin...

2 دعت السياسة إلى زيادة التشاور مع المجتمع المدني، وزيادة انهماك المنظمات غير الربحية في تشغيل الخدمات الاجتماعية، وتشجيع قطاع الأعمال على التبرع للقطاع غير الربحي. كما أكدت الحكومة على التزامها بالقانون الذي تم وضعه في يناير/كانون الثاني 2008 والذي دعا إلى إعفاء المنظمات غير الحكومية من الضرائب، إذ كان يفترض بها دفع ضريبة تبلغ 4 بالمائة قبل ذلك القانون. انظر الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية تكوين الجمعيات في المنطقة الأورومتوسطية، تقرير رصدي، 2008، http://ar.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2008/3332.html

3 في يونيو/حزيران 2010، قدمت المنظمة غير الحكومية "عدالة"، تقريراً يفصل مشاريع القوانين هذه إلى لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة كي تنظر بها خلال الاستعراض الدوري الثالث بشأن إسرائيل الذي أجرته في نوفمبر/تشرين الثاني 2008، وذلك خلال دورة الاستعراض التي جرت في 12 و 13 يوليو/تموز 2010. انظر 28_06_10_2=pr.php?file=http://www.adalah.org/eng/pressreleases/

4 صحيفة جيروسالم بوست، مناقشة مشروع قانون معدل لمراقبة التمويل الذي تتلقاه المنظمات غير الحكومية الإسرائيلية، 16 يوليو/تموز 2010.

5 موقع الإنترنت JNews، مناقشة مشروع قانون معدل لمراقبة تمويل المنظمات غير الحكومية الإسرائيلية، 16 يوليو/تموز 2010، http://www.jnews.org.uk/news/modfiied-bill-to-monitor-funding-of-israeli-ngos-discussed. انظر أيضا، الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، رسالة مفتوحة: تقييد المجال أمام المدافعين عن حقوق الإنسان ومنظمات حقوق الإنسان التي تعمل في إسرائيل والمناطق الفلسطينية المحتلة، 21 مارس/آذار 2010، http://en.euromedrights.org/index.php/news/emhrn_releases/67/4182.html. انظر أيضاً مجلة "فورين بوليسي"، المجتمع المدني وحقوق الإنسان في إسرائيل (وأماكن أخرى)، بقلم جيمس رون، 10 مارس/آذار 2010، http://walt.foreignpolicy.com/posts/2010/03/09/civil_society_and_human_rights_in_israel_and_elsewhereh

6 انظر: مركز عدالة، يجب إيقاف الحظر على التمويل الأجنبي للمنظمات غير الحكومية في إسرائيل: بيان مشترك صادر عن 11 منظمة حقوق إنسان، ديسمبر/كانون الأول 2009، http://www.adalah.org/newsletter/eng/dec09/dec09.html?navi=%2Fnewsletter%2Feng%2Fdec09%2Fdec09.html

7 استهدفت هذه الحملة منظمات حقوق الإنسان الممولة من صندوق إسرائيل الجديدة، بما في ذلك مركز عدالة، واللجنة العامة لمناهضة التعذيب في إسرائيل، ومنظمة إطباء لحقوق الإنسان - إسرائيل، ومنظمات أخرى. وفي بدايات عام 2010، شنت منظمة "إم تيرتزو" حملة تشهير ضد صندوق إسرائيل الجديدة على مواقع الإنترنت وعلى لوحات إعلانية في الشوارع. انظر موقع الإنترنت JNews، هجمات متجددة على جماعات حقوق الإنسان في إسرائيل، 17 إبريل/نيسان 2010، http://www.jnews.org.uk/news/renewed-attacks-on-human-rights-groups-in-israel. للاطلاع على رد صندوق إسرائيل الجديدة، انظر بيان صادر عن صندوق إسرائيل الجديدة، "أكاذيب، وأكاذيب شنيعة، وتقرير إم تيرتزو"، http://www.nfi.org/media-center/under-attack/lies-damn-lies-and-the-im.html

8 بيان صحفي مشترك: مشروع القانون المقترح يسعى لحظر المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان. انظر: http://www.adalah.org/eng/index.php. انظر أيضاً: http://en.euromedrights.org/index.php/news/emhrn_releases/67/4299.html

9 JNews، الموافقة على مشروع القانون المناهض للمقاطعة في القراءة الأولية في الكنيست، 14 يوليو/تموز 2010، http://www.jnews.org.uk/news/antiboycott-bill-passes-preliminary-reading-in-the-knesset

الفلسطينية المحتلة أم في إسرائيل.[10] وإضافة إلى مشاريع القوانين الثلاثة هذه، هناك مسودة قانون رابع معروضة على النقاش حاليا في الكنيست حول «قانون منع التسلل»، والذي يفرض قيودا مشددة على المنظمات غير الحكومية الإسرائيلية التي تعمل مع المهاجرين غير الشرعيين.

1-تكوين الجمعيات

من الناحية النظرية، فإن قانون الجمعيات الإسرائيلي لسنة 1980 وقانون الشركات لسنة 1999 يحترمان المعايير الدولية، وخصوصا فيما يتعلق بتشكيل الجمعيات، إذ لا توجد مواد في القانون تمنع أي مجموعة من التصرف كجمعية دون أن يتم تسجيلها. غير أن الأساسات التي يقوم عليها تسجيل الجمعيات غائمة وقد تؤدي إلى الرفض التعسفي[11]. ويمكن للجمعيات المسجلة وغير المسجلة أن تقوم بنشاطاتها، ولكن لا يتيسر سوى للجمعيات المنشأة وفقا للقانون (أي المرخصة من قبل مسجل الجمعيات/الشركات) أن تفتح حسابا في البنك أو أن ترفع دعاوى قضائية. ووفقاً لقاعدة البيانات التابعة لوزارة العدل، يوجد في إسرائيل 30,000 منظمة غير ربحية مسجلة.[12]

2-حياة الجمعيات

ومع ذلك، ما زال ثمة ثلاثة أنواع من القوانين التقييدية سارية، وهي: قانون منع تمويل الإرهاب لسنة 2005؛ وقانون منع الإرهاب لسنة 1948؛ وقانون الطوارئ الساري منذ الانتداب البريطاني والمعروف باسم أنظمة الدفاع لسنة 1945،[13] والتي تم استخدامها بصفة خاصة لإغلاق الجمعيات (انظر أدناه). إضافة إلى ذلك، فإن قانون تنفيذ الاتفاقية المؤقتة بشأن الضفة الغربية وقطاع غزة لسنة 1994 (لتقييد النشاطات) يضمن أن السلطة الفلسطينية لا تنهمك في نشاطات سياسية أو دبلوماسية أو أمنية أو غيرها من النشاطات ضمن المنطقة الخاضعة لإسرائيل، وخصوصا القدس. وفي بداية عام 2009، تذرع وزير الأمن العام بهذا القانون من أجل منع العديد من النشاطات الثقافية والتعليمية الفلسطينية في القدس الشرقية، والتي تم تنظيمها للاحتفال بالقدس كعاصمة للثقافة العربية للعام 2009.[14]

تذرعت إسرائيل بأسباب أمنية أيضاً لاعتقال نشطاء ومنعهم من السفر، ولطرد نشطاء دوليين. ومنذ بدايات عام 2010، اعتقلت الشرطة أكثر من 120 متظاهرا ضد طرد الفلسطينيين من القدس الشرقية، بمن فيهم أعضاء في منظمة حاخامات لحقوق الإنسان، والسيد هاغاي إلاد، المدير التنفيذي لجمعية الحقوق المدنية في إسرائيل. وقد تم الإفراج عن معظمهم بقرار من المحكمة خلال 36 ساعة من اعتقالهم.[15]

وفي 28 مارس/ آذار 2010، منعت القوات الإسرائيلية المدير التنفيذي لمؤسسة الحق، السيد شعوان جبارين، من مغادرة المناطق الفلسطينية المحتلة عندما حاول السفر إلى القاهرة عبر الأردن لحضور ندوة إقليمية. وقبل سنة من ذلك تم منعه من السفر إلى هولندا لاستلام جائزة.[16] وقد ظل السيد جبارين ممنوعاً من السفر لفترة غير محددة منذ عام 2006 عندما أصبح مديراً لمؤسسة الحق.[17]

اعتقلت السلطات الإسرائيلية في 6 أيار/مايو 2010 السيد أمير مخول من منزله، وهو المدير العام لمنظمة اتجاه، وهي اتحاد لجمعيات عربية معنية بالحقوق الاجتماعية. وقد تم منعه من السفر سابقا على خلفية أنه يمثل «تهديدا أمنياً» بموجب أنظمة الطوارئ لعام 1948. وعلى نحو مشابه، اعتقلت السلطات في 24 إبريل/نيسان 2010 الدكتور عمر سعيد، وهو ناشط سياسي مع حزب بلد السياسي، وذلك حين كان يهم بالسفر إلى خارج إسرائيل. وقد تم توجيه اتهامات للسيدين مخول وسعيد بالتجسس لحساب حزب الله اللبناني،[18] وقد توصل السيد سعيد إلى صفقة مع الادعاء العام حيث صدر بحقه حكم بالسجن لمدة سبعة أشهر بتهمة العمل في منظمة غير شرعية[19]. ومن المفترض عقد جلسات لمحاكمة أمير مخول في سبتمبر/أيلول وفي أكتوبر/تشرين الأول 2010.[20]

بعد اجتياح غزة، تعرضت الجمعيات التي انتقدت الجيش الإسرائيلي لتهجم شديد. ففي يوليو/تموز2009، أصدرت منظمة «كسر الصمت» (وهي منظمة غير حكومية مؤلفة من جنود إسرائيليين سابقين طالبوا بمساءلة الجيش بشأن الإساءات التي تم ارتكابها ضد الفلسطينيين) تقريراً كشفت فيه عن تناقضات حادة مع الرواية الإسرائيلية الرسمية للأحداث. ووصفت وزارة الدفاع أعضاء هذه المنظمة بأنهم خونة، وطالبت الحكومة الإسرائيلية من ثلاث حكومات أوروبية على الأقل أن توقف تمويلها للمنظمة، ولكن المنظمة واصلت نشاطاتها؛ وفي يناير/ كانون الثاني 2010 نشرت المنظمة تقريراً من إعداد جنديات سابقات في الجيش، ونظمت معرض صور في مدريد في يونيو/حزيران. وفي نيسان/ إبريل 2009، اعتقلت الشرطة الإسرائيلية 16 عضوة من منظمة «نيو بروفايل»، وهي منظمة نسائية إسرائيلية سلمية، وذلك للتحقيق في ما نشرته المنظمة في موقعها على الإنترنت من «تحريض على التهرب من

10 تتوفر ترجمة إنجليزية لمشروع القانون على الموقع: http://www.jnews.org.uk/news/new-bill-seeks-to-outlaw-boycott-both-of-settlements-and-of-israel

11 الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية تكوين الجمعيات في المنطقة الأورومتوسطية، 2007

12 وزير العدل الجديد، ياد هانديف، ولجنة التوزيع المشتركة - ولا يوفر موقع الإنترنت التابع للوزارة تفصيلا لأنواع هذه الجمعيات. انظر http://www.guidestar.org.il/Default.aspx

13 الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية التجمع والتنظيم في المنطقة الأورومتوسطية، 2009 http://ar.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/62/3669.html

14 الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية التجمع والتنظيم في المنطقة الأورومتوسطية، 2009 http://ar.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/62/3669.html

15 تم الإفراج عن رئيس جمعية الحقوق المدنية في إسرائيل ومتظاهرين آخرين دون أن توجه إليهم أية اتهامات، http://www.acri.org.il/eng/story.aspx?id=702. ومنذ ذلك الوقت، قدم أكثر من 40 من الشخصيات العامة شكوى إلى النائب العام بشأن السلوك التمييزي لشرطة القدس. http://www.en.justjlm.org/136

16 جائزة خوزين بيننغ للعام 2009 هي جائزة هولندية للمدافعين عن حقوق الإنسان، وقد تم منحها لمؤسسة الحق ومنظمة بتسيلم.

17 انظر بيان صحفي صادر عن مؤسسة الحق، 8 إبريل/ نيسان 2010 http://www.alhaq.org/etemplate.php?id=520. انظر أيضاً الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان، قيود متواصلة على السفر مفروضة على السيد شعوان جبارين، 12 إبريل/نيسان 2010، http://www.fidh.org/Ongoing-travel-restrictions-imposed-on-Mr-Shawan

18 منظمة العفو الدولية، على إسرائيل وقف مضايقة أحد المدافعين عن حقوق الإنسان 12 مايو/أيار 2010، http://www.amnesty.org/ar/news-and-updates/israel-must-stop-harassment-human-rights-defender-2010-05-12

19 صحيفة "هآريتز"، إسرائيلي من أصل عربي يتوصل إلى صفقة مع الادعاء العام بعد اتهامه بالتجسس لحساب حزب الله اللبناني، بقلم جاك خوري، 8 يوليو/تموز 2010، http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/israeli-arab-strikes-plea-bargain-over-hezbollah-espionage-charges-1.300782

20 مكالمة هاتفية مع أحد محامي أمير مخول.

الخدمة العسكرية»، وهي جريمة يعاقب عليها القانون بالسجن لمدة خمس سنوات.

3-حل الجمعيات

وفقاً للقانون، يتم حل الجمعيات من قبل النائب العام أو مسجل الجمعيات، حيث يتعين أولا إرسال تحذير للجمعية، إلا إذا ثبت أن أهدافها تتعارض مع وجود إسرائيل.

وخلال السنوات الثلاث الماضية، تم استخدام أنظمة الدفاع (الطوارئ) الصادرة عام 1945 عدة مرات، كما حدث في حالة إغلاق جمعية الأقصى لترميم الأوقاف الإسلامية،[21] وإغلاق المنتدى الثقافي بأمر من وزير الدفاع إيهود باراك في أغسطس/آب ومارس/آذار 2008 على التوالي[22]، وفي حالة جمعية أنصار السجين في نوفمبر/تشرين الثاني 2008 في قرية مجد الكروم العربية. إن استخدام أنظمة الطوارئ يتناقض مع المعايير الدولية لحل الجمعيات، إذ إنها لا توفر إمكانية الاستئناف.

وختاماً، فإن المناخ السياسي الحالي الذي أدى إلى اقتراح مشاريع قوانين متشددة وإجراءات أمنية قاسية يهدد حرية التجمع والتنظيم، ويؤدي إلى تراجع نسبي للتطويرات الواعدة ، مثل السياسية الحكومية التي أعلن عنها في فبراير/شباط 2008 بشأن المنظمات غير الحكومية.

21 جمعية الأقصى هي إحدى الجمعيات الخيرية الرئيسية في إسرائيل، وتقوم بجمع الصدقات وتوزيعها على المسلمين المحتاجين، إضافة إلى ترميم المقدسات الإسلامية والمقابر والمؤسسات التعليمية.

22 الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية تكوين الجمعيات في المنطقة الأورومتوسطية، تقرير رصدي، 2008 http://ar.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2008/3332.html.

إسرائيـــل

تـــوصيـــات

بخصوص الوضع السياسي والسياق العام للديمقراطية وحقوق الإنسان:

- التصرف وفقاً لأحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية واتفاقيات حقوق الإنسان التي صادقت عليها إسرائيل.
- تنفيذ توصيات الاستعراض الدوري الشامل لمجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، والأخذ بالاعتبار اختصاصات لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة وغيرها من هيئات الأمم المتحدة ذات الصلة بما فيها اللجنة الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة
- إلغاء حالة الطوارئ السارية منذ عام 8491 والكف عن استخدام أنظمة الطوارئ (الدفاع) الصادرة عام 5491 في إغلاق المنظمات غير الحكومية دون التقيد بالإجراءات القضائية السليمة.
- إلغاء "مرسوم منع الإرهاب - 8491"، والذي يمكن للحكومة بموجبه إعلان أي منظمة بأنها "منظمة إرهابية" دون الاعتماد على معايير واضحة محددة في تشريع صريح.
- إلغاء "قانون حظر تمويل الإرهاب - 5002" إذ يتناقض مع المبادئ الأساسية للقانون الجنائي.
- إلغاء "قانون تطبيق الاتفاقية المؤقتة بشأن الضفة الغربية وقطاع غزة (تقييد النشاطات) - 4991" والتوقف عن استخدامه لإغلاق المنظمات غير الحكومية الفلسطينية في القدس الشرقية، والكف عن حظر النشاطات الثقافية في الجزء المحتل من المدينة.
- الامتناع عن تمرير قوانين جديدة، كمشروع قانون التمويل الأجنبي، ومشروع قانون الولاية القضائية الشاملة، وقانون منع التسلل، والتي من شأنها إعاقة نشاطات منظمات المجتمع المدني بما يتناقض مع القيم الديمقراطية ويمثل انتهاكا للمعايير الدولية لحقوق الإنسان الملزمة لإسرائيل.

بخصوص التشريعات والممارسات المتعلقة بحرية تكوين الجمعيات:

- ضمان أن رفض تسجيل أي جمعية (وفقاً للمادتين 3 و 4 من القانون) ينسجم مع المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمادة 7 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.
- إلغاء التعديل 01 لقانون الشركات الذي تم إقراره عام 7002، والذي يعزز سلطة مسجل الجمعيات ويخوله بالموافقة أو عدم الموافقة على التعديلات لأهداف شركات الصالح العام والمنظمات غير الحكومية، إذ يمثل ذلك تدخلا غير مبرر في سلطة اتخاذ القرارات لدى القطاع غير الربحي.
- توفير إمكانية أفضل أمام الجمهور للوصول إلى المعلومات، وانتهاج الشفافية في عمل مسجل الجمعيات، وذلك من خلال توفير المعلومات على موقع الإنترنت التابع لمسجل الجمعيات، بما في ذلك إحصائيات حول العدد الحالي للمنظمات غير الحكومية، وأية إجراءات تتم لحل منظمات غير حكومية وأسباب مثل هذه الإجراءات، والتشريعات الجديدة التي تؤثر على المنظمات غير الحكومية، إلخ.

البيئة المطلوبة للتنمية المستدامة للمجتمع المدني:

- تشجيع مشاركة الجمعيات في الحياة العامة، وخصوصاً عندما يتعلق الأمر بوضع السياسات العامة.
- دعم المشاركة المتساوية بين النساء والرجال في عمل الجمعيات المدنية ومؤسسات الدولة.

الأردن

شرطة مكافحة الشغب النسائية الأردنية تعرقل حركة إحدى المشاركات في احتجاج قرب سفارة إسرائيل في عمان لإدانة الغارة الدموية الإسرائيلية على سفن الإغاثة الإنسانية أثناء توجهها لغزة، عمان، يونيو/ حزيران *2010*.
صورة لخليل مزراوي/ أ ف ب/ جيتي إميدجز

مقدمة

ظل المجتمع المدني والجمعيات المستقلة في الأردن يتبعون سلسلة من القوانين المتغيرة التي ظلت تزداد تشددا مع مرور الوقت، خصوصا الجمعيات المعنية بالحريات السياسية. ووجدت الجمعيات أن المتطلبات الجديدة تفرض قيودا أكبر وأنها قلصت قدرتها على العمل بسلاسة جراء ازدياد تدخل الدولة في إدارتها وتمويلها ونشاطاتها.

انهمكت الحكومة في مشاورات مع المجتمع المدني بشأن التشريعات الجديدة خلال السنوات الثلاث الماضية، ولكن لم تكن هذه المشاورات دائما مثمرة. ولم يظهر أن التشريعات الجديدة التي أقرت خلال السنوات الثلاث الماضية قد أدمجت التوصيات التي اقترحتها منظمات المجتمع المدني الدولية والأردنية لتيسير تأسيس الجمعيات وقدرتها على العمل باستقلالية،[1] كما لا تبدو هناك أية إشارات على تقدم في هذا المجال في المستقبل القريب، إذ قالت إحدى قائدات منظمة المرأة العربية في الأردن إن هذه القوانين تشكل "أكبر اعتداء على حرية تكوين الجمعيات، فقد شهد الأردن إحدى أكبر الخطوات إلى الوراء إذ تراجعت حرية تكوين الجمعيات في عام 2009".

وبإقراره أول قانون للجمعيات في عام 1966، الذي حل محل القانون العثماني الأكثر تحررا الصادر في عام 1909، استهل الأردن سلسلة من التعديلات التقييدية. وخلال السنوات الثلاث الماضية، مرر الأردن في عام 2008 قانوناً للجمعيات أكثر تشددا من سابقه[2]، وتم تعديله بعد عام من ذلك، مما أتاح للدولة مزيدا من التدخل والسيطرة على الجمعيات، مستخدما مصطلحات فضفاضة لحظر الجمعيات التي تنتهك النظام العام أو تسعى لتحقيق أهداف سياسية.[3]

1-تكوين الجمعيات

ينص قانون الجمعيات رقم 22 لسنة 2009 الذي يعدل قانون الجمعيات رقم 52 لسنة 2008 على وضع عملية تسجيل أسرع من خلال استحداث موقع واحد للتسجيل يتمثل في لجنة إدارة التسجيل[4] بدلا من التوجه إلى عدة وزارات، ولكن لم يحقق القانون أية تحسينات على المواد التقييدية الواردة في القانون القديم، كما أنه لا يتماشى مع المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بشأن الحق بحرية تكوين الجمعيات. ويتعين على الجمعيات الحصول على ترخيص من أجل أن تتمكن من التسجيل، والذي لا يمكن لها من دونه القيام بأية نشاطات؛ كما يمنح القانون لجنة إدارة التسجيل الحق برفض تسجيل أية جمعية دون إبداء أسباب ودون توفير إمكانية اللجوء للقضاء للاعتراض على القرارات. ويمكن لمقدمي الطلبات الاعتراض على قرار الرفض أمام المحكمة العليا فقط، ولكن هذه المحكمة تنظر في قانونية الإجراءات فقط.[5] ويعرض موقع الإنترنت التابع لوزارة التنمية الاجتماعية حالياً ما يقارب 1,200 جمعية مسجلة، بما في ذلك جمعيات خيرية مسيحية وإسلامية، وجمعيات لجماعات إثنية (مثل الشيشان)، ومنظمات معنية بحقوق الإنسان وتمكين المرأة.[6]

قد يكون من المبكر الحكم على التأثير الفعلي للتعديلات الجديدة فيما يتعلق بمدى سهولة تسجيل الجمعيات، ولكن لم يصل إلى علم الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان أي حالات من الرفض التعسفي لتسجيل جمعيات. ومنذ إقرار تعديلات القانون في عام 2009، ظلت لجنة إدارة التسجيل مشغولة بتنظيم أوضاع نحو 30 منظمة قائمة من منظمات حقوق الإنسان التي قامت بتسجيل نفسها في السابق كشركات غير ربحية من أجل تجنب القيود المفروضة على المنظمات غير الحكومية. وستخضع حوالي 500 شركة غير ربحية أخرى لسلطة وزارة التنمية الاجتماعية بدلا من

1 دخلت الحكومة في مشاورات مع تحالف للمنظمات غير الحكومية، بما فيها منظمة شركاء الأردن، ومركز عدالة لحقوق الإنسان، وجمعية ميزان (جمعية معنية بحقوق الإنسان)، ومركز الدفاع عن الصحفيين، وجمعية الأرض والإنسان لدعم التنمية، وتكية أم علي (جمعية خيرية)، واتحاد المرأة الأردني، ومركز الأردن الجديد، ومركز إعادة تأهيل المرأة، والجمعية الوطنية للحرية والديمقراطية، والمعهد الدولي لتضامن النساء، وجمعية الديمقراطية والتنمية، وجمعية المرأة العربية، والمركز الوطني لحقوق الإنسان. انظر، شركاء الأردن، إقامة تحالف دعوة من أجل إصلاح قانون المنظمات غير الحكومية – دراسة حالة إفرادية من الأردن؛ وبيان صحفي للشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان "نناشد جلالة الملك عبدالله الثاني رفض قانون الجمعيات الجديد" (22/7/2009). http://euromedassociation.blogspot.com/2009/07/jordan-emhrn-hrw-fidhomct-club-of.html.

2 تم إقرار القانون رقم 51 لسنة 2008 على الرغم من الانتقادات الشديدة التي وجهها نشطاء المجتمع المدني لهذا القانون الجديد. وكان القانون الصادر في عام 1995 يسمح لمقدمي طلبات تسجيل الجمعيات باللجوء للمحاكم العادية للاعتراض على رفض تسجيلها، ولم يضع أية قيود على تمويل الجمعيات طالما كان معلنا عنها. أما القانون الجديد (وتعديلاته التي جرت في عام 2009) فتتطلب موافقة مسبقة للحصول على تمويل من مصادر أجنبية، كما يحق للسلطات رفض التمويل دون إبداء أية مبررات. http://en.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2007/3622.html

3 انظر رسالة مشتركة بعثتها الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان ومنظمة هيومان رايتس ووتش إلى رئيس الوزراء الأردني بشأن مسودة التعديلات على قانون الجمعيات الصادر في عام 2008، بتاريخ 12 مايو/ أيار 2009. http://euromedassociation.blogspot.com/2009/05/jordan-emhrn-hrw-joint-letter-to.html.

4 تتألف اللجنة من ستة ممثلين من وزارات مختلفة (الزراعة، والصناعة، والتربية، والصحة، إلخ) وثلاثة أعضاء تعينهم الحكومة ليسوا من موظفيها، ويترأسها ممثل عن وزارة التنمية الاجتماعية.

5 الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية التجمع والتنظيم في المنطقة الأورومتوسطية، 2009. http://ar.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/62/3669.html

6 لمزيد من التفاصيل، انظر موقع الإنترنت التابع لوزارة التنمية الاجتماعية: http://www.mosd.gov.jo/index.php?option=com_contact&task=view&contact_id=1&Itemid=66

وزارة الصناعة والتجارة، وقد تم منحها فترة حتى سبتمبر/أيلول2010 لتصويب أوضاعها، وإن لم تقم بذلك فسيتم حلها.[7]

من الجدير بالذكر أيضاً أنه يوجد في الأردن منظمات غير حكومية ملكية فريدة من نوعها في المنطقة، حيث يتم تأسيسها بمرسوم خاص ويديرها مجلس إداري معين من الحكومة، وهي لا تخضع لقانون الجمعيات وتعمل تحت رعاية ملكية.[8] وتركز هذه المنظمات على التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومن بينها مؤسسة نور الحسين، واللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة (التي تقودها الأميرة بسمة)، وصندوق الملك عبدالله للتنمية. وعلى الرغم من أن بعض الجمعيات المستقلة تعمل على تحقيق أهداف مشابهة لأهداف المنظمات غير الحكومية الملكية، وأحيانا تتعاون معها في حملات معينة، إلا أن التعاون فيما بينها ضئيل.

لا توجد قيود على مشاركة النساء في الجمعيات، وقد ظلت النساء تاريخياً ناشطات إلى حد كبير في المنظمات الخيرية إذ إنهن أكثر انهماكا بالأعمال التطوعية بصفة عامة مقارنة مع الرجال. بيد أن المناخ التقييدي المتنامي والنزعات المحافظة الموجودة تفرض حدودا على نشاطات النساء في المشهد العام والمشهد المدني والسياسي. وتتوجه النساء عادة من العمل الخيري إلى المجال الإنمائي، ومؤخراً إلى الجمعيات المعنية بالحقوق، ويشغلن حالياً مناصب مهمة في منظمات حقوق المرأة وغيرها من المنظمات. وعلى سبيل المثال، تشكل النساء ثلث الأعضاء المنتخبين في مجلس أمناء الاتحاد العام للجمعيات الخيرية. وقد ساعدت الحملات التي نظمتها ناشطات حقوق المرأة على إقرار قانون حماية الأسرة في عام 2008، والذي ينص على ضمانات رئيسية ضد العنف المنزلي. وفي عام 2009، رفع الأردن أحد تحفظاته عن اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، مما منح النساء ذات الحقوق التي يتمتع بها الرجال للسفر بحرية وتحديد مكان سكنهن، مما قد يشجع النساء على القيام بدور عام أكبر في الأحزاب السياسية والاتحادات المهنية.[9]

2-حياة الجمعيات

علاوة على ذلك، يتطلب القانون من الجمعيات تقديم خطة عمل سنوية، والحصول على موافقة قبل عقد انتخابات مجالس الأمناء أو عند تعديل القواعد والأنظمة، ويتيح لمسؤولي الوزارة حضور الاجتماعات العامة والموافقة على القرارات، وذلك بما يتعارض مع المعايير الدولية. وثمة استياء واسع النطاق من قبل المجتمع المدني إزاء هذه الممارسة، إذ أعرب أحد نشطاء حقوق الإنسان عن تذمره قائلا: "ثمة سيطرة وتدخل زائدين عن الحد من قبل وزارة التنمية الاجتماعية، وكأننا نعمل لديهم، كما أننا نواجه عقوبات وغرامات وأحكاما بالسجن. وفي نهاية المطاف، أخذنا نشعر بالسأم من هذه البيروقراطية - وكأنهم يحاولون أن يقولوا لنا 'توقفوا عن هذا النوع من العمل'."[10]

يتطلب القانون الحصول على موافقة من أجل عقد اجتماع عام. ومنذ أواخر عام 2008 أصبح منح التصاريح متشددا على نحو متزايد، كما أصبح يتطلب إجراءات طويلة. وتطلب الأجهزة الأمنية معلومات محددة من الجمعيات، وحتى لو تمكنت الجمعية من تقديم جميع المعلومات المطلوبة في الوقت المحدد، يظل الرفض واردا. وقد رفضت السلطات منح تصاريح لعقد العديد من النشاطات، مما دفع الجمعيات إلى عقد نشاطاتها في مقراتها، مما منعها من الوصول إلى الجمهور المستهدف.[11]

استخدمت الشرطة القوة لتفريق تظاهرات احتجاجية ضد الهجوم الإسرائيلي على غزة في يناير/كانون الثاني 2009، وكذلك لتفريق تظاهرة احتجاجية ضد استيراد الأغذية من إسرائيل تم تنظيمها في يوليو/تموز 2009. كما منعت محافظة عمان تظاهرة نظمها التيار الإسلامي للاحتجاج على المصادمات التي جرت في مسجد الأقصى في القدس في سبتمبر/أيلول 2009.[12]

وبموجب القانون الحالي، تم قصر عملية الموافقة على التمويل الأجنبي ولكنها ما زالت تتطلب موافقة مجلس الوزراء بأكمله، مما يستوجب عملية معقدة وشاقة. علاوة على ذلك، استحدثت العملية الجديدة للحصول على الموافقة شروطاً إضافية تصل إلى حد التدخل والمضايقة، مثل اشتراط تقديم معلومات مفصلة وعمليات إبلاغ إضافية بشأن استخدام التمويل؛ وهي متطلبات لم ترد في القانون. ويمنح القانون الحكومة حق رفض طلبات التمويل دون تقديم أية مبررات، وينص على أن المحكمة العليا هي الجهة الوحيدة المختصة بالنظر في الشكاوى بشأن رفض طلبات التمويل، مما يحرم الجمعيات من حق التقاضي على مستويين لضمان الإنصاف.[13]

7 مقابلة هاتفية مع المجلس الوطني لحقوق الإنسان، وهو منظمة وطنية تم استحداثها بموجب القانون الصادر في سنة 2002 ويقودها مجلس أمناء معين من قبل الحكومة، ويتم تمويله جزئيا من خلال الميزانية العامة ومن مانحين دوليين. انظر: http://www.nchr.org.jo

8 وفقاً لمقابلات مع المركز الوطني لحقوق الإنسان وجمعيات أخرى، فإن المنظمات غير الحكومية الملكية - أو 'المؤسسات الوطنية' تتشكل بموجب مرسوم ملكي وتخضع لقوانين خاصة؛ فهي لا تتبع للوزارات المعنية بل لهيئة حسابات مركزية؛ كما أنها لا تخضع لقانون الجمعيات فيما يتعلق بتشكيلها وعملها وتمويلها ونشاطاتها وحلها، أو بأي وظيفة أخرى من وظائفها.

9 مقابلة عبر الهاتف مع ليلى حمارنة، منسقة مشروع منظمة المرأة العربية - الأردن، 30 مايو/أيار 2010.

10 مقابلة عبر الهاتف مع عضو في إحدى جمعيات تنمية الأسرة، 15يونيو/ حزيران 2010.

11 الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية التجمع والتنظيم في المنطقة الأورومتوسطية، 2009. http://ar.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/62/3669.html

12 مؤسسة فريدوم هاوس، الحرية في العالم، الأردن، 2010، http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2010&country=7849.

13 مقابلة عبر الهاتف مع عضو في جمعية تنمية الأسرة، 15 يونيو/حزيران 2010. انظر أيضا، الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية التجمع والتنظيم في المنطقة الأورومتوسطية، 2009 http://ar.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/62/3669.html

3-حل الجمعيات

يعتبر انتهاك الموافقة على التمويل سببا كافيا لحل الجمعية بموجب القانون، وذلك يتناقض مع المعايير الدولية لحرية تكوين الجمعيات. ويتيح القانون للمنظمات التي يتم حلها أن تجري انتخابات خلال 60 يوما، وغالباً لا يتم تنفيذ ذلك. وعلى سبيل المثال، تم حل الاتحاد العام للجمعيات الخيرية في عام 2006 بزعم وجود فساد مالي، ولكن حل الاتحاد تم مباشرة بعد قيام الاتحاد بنشر انتقادات للقيود التي فرضتها الحكومة على المنظمات غير الحكومية. وقد توجه الاتحاد إلى المحكمة بعد أن رفضت الحكومة الاعتراف بالمجلس الذي تم انتخابه، وقد أصدرت محكمة الاستئناف قرارا لصالح الاتحاد في عام 2010 تضمن حكما بالبراءة من اتهامات الفساد المالي. إلا أنه ولغاية كتابة هذا التقرير (يونيو/حزيران 2010) لم يتم تنفيذ قرار المحكمة ولم يتم تسليم أصول المنظمة إلى المجلس المنتخب.[14] وعلى الجانب الإيجابي، ظل عدد قضايا حل الجمعيات منذ ذلك الوقت قليلا.[15]

14 مقابلة عبر الهاتف مع ليلى حمارنة، منظمة المرأة العربية - الأردن، 30 مايو/ أيار 2010. انظر أيضاً، منظمة هيومان رايتس ووتش، إقصاء المنتقدين، 16 كانون الأول/ديسمبر 2007، ص. 62. http://www.hrw.org/en/node/10532/section/4.

15 وفقاً للمركز الوطني لحقوق الإنسان ومنظمة المرأة العربية - ولم يتم توفير أمثلة. مقابلات عبر الهاتف في مايو/ أيار ويونيو/ حزيران 2010.

الأردن

تـــوصيـــــات

بخصوص الوضع السياسي والسياق العام للديمقراطية وحقوق الإنسان:

- التصرف وفقاً لمواد العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ومواثيق حقوق الإنسان التي صادق عليها الأردن؛
- تنفيذ توصيات مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة والأخذ بالاعتبار ولاية لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة وهيئات الأمم المتحدة الأخرى ذات الصلة بما فيها اللجنة الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة

بخصوص التشريعات والممارسات المتعلقة بحرية تكوين الجمعيات:

- ضمان أن تطبيق قانون الجمعيات لسنة 2009 يتم بأسلوب يحترم حرية تكوين الجمعيات؛
- تعديل قانون الجمعيات بالتشاور مع جميع الجهات المعنية من أجل الالتزام بالمعايير الدولية المتعلقة بالحق في تكوين الجمعيات، وتحديداً:
- الحق في تشكيل الجمعيات من خلال إشعار بسيط ودون الحاجة إلى ترخيص مسبق. ويجب تقديم تبريرات واضحة في حال رفض طلب تسجيل أي جمعية.
- يجب أن تكون المحاكم العادية فقط مخولة بالنظر في القضايا المتصلة بتشكيل الجمعيات ونشاطاتها وفي النظر في إجراءات رفض التسجيل، والإغلاق، والحل، أو الانتهاكات القانونية.
- ضمان أن المنظمات التي تلجأ إلى تحدي قرار رفض تسجيلها يتاح لها إمكانية فعالة للجوء إلى القضاء خلال فترة زمنية معقولة.
- ضمان تمكين الجمعيات من التنفيذ الحر لنشاطاتها الواردة في بيان طلب تسجيلها، بما في ذلك النشاطات سياسية الطابع، والتي تحددها المادة 3 من قانون الجمعيات.
- حرية الجمعيات من التدخل الوزاري أو الحكومي في اجتماعاتها.
- يجب عدم مراقبة الشؤون الداخلية للجمعيات إلا من قبل مجالس أمنائها، ويجب حصر الإشراف الخارجي بالقضاء العادي.
- الإقرار بحق الجمعيات بتلقي التمويل المحلي والدولي دون ترخيص مسبق والاكتفاء بالإشعار بذلك ووضع شروط لضمان الالتزام بالشفافية واحترام القانون.

البيئة المطلوبة للتنمية المستدامة للمجتمع المدني:

- إقامة علاقة مؤسسية جديدة مع جمعيات المجتمع المدني تكون قائمة على الشفافية وحياد الدولة، وتعديل التشريعات التي تحكم الجمعيات. استحداث آلية مشاورات ملائمة لضمان تمكين المجتمع المدني من المساهمة في صناعة القرارات المتعلقة بقضايا السياسية العامة.
- دعم المشاركة المتساوية بين النساء والرجال في عمل الجمعيات المدنية ومؤسسات الدولة.

لبنـــان

مجموعة من متحدي الإعاقة لبنانيين يحملون لافتات تدعو
قادة الفرقاء اللبنانيين للتصالح،
بيروت، مايو/أيار *2008*.
صورة لجوزيف باراك/ أ ف ب/ جيتي إميدجز

مقدمة

يتمتع لبنان بقانون للجمعيات هو الأكثر ليبرالية في منطقة جنوب وشرق المتوسط، ويمكن اعتبار لبنان من الناحية العملية البلد العربي الوحيد الذي يخلو تقريبا من أي قيود حقيقية على الحق في التجمع والتنظيم. يوجد في لبنان ما يقدر بـ 6,000 جمعية، ومنها 588 تأسست منذ عام 2008.[1] ويعتبر القانون أن تأسيس الجمعية يتم منذ تاريخ تقديم طلب التسجيل، ويمكنها عند ذلك عقد اجتماعات بحرية وفتح حساب في البنك وأن تنضم لشبكات إقليمية أو دولية، وأن تتلقى تمويلا دون موافقة مسبقة. ومنذ عام 2007، سعت الحكومة للحصول على توصيات من المجتمع المدني بهذا الشأن. ويبدو أن القيود الوحيدة القائمة في الواقع العملي على الجمعيات هي المتعلقة بالجمعيات المعنية بقضايا المثليين والمتحولين جنسيا.

1-تكوين الجمعيات

يتم تشكيل الجمعيات من خلال تقديم إشعار للسلطات، وذلك وفقاً لقانون الجمعيات العثماني للعام 1909 ولعدد من المراسيم القانونية التي صدرت منذ ذلك الوقت، ويتماشى هذا النظام مع المعايير الدولية. كان إصدار إقرار باستلام طلب التسجيل ("علم وخبر") يتطلب عملية طويلة للحصول على موافقة الوزارة المعنية وجهاز الأمن العام. ولكن تم تغيير هذا الأمر في عام 2008، إذ جرى تنفيذ تعميم جديد من أجل إتمام تشكيل الجمعيات خلال فترة تتراوح ما بين شهرين إلى ثلاثة أشهر. ولكن في الواقع العملي، قد تستغرق العملية فترة أطول مما هو متوقع، ويقول نشطاء إن طلبات التسجيل ما زالت تحال إلى الأجهزة الأمنية للحصول على موافقتها، أو على الأقل إبلاغها.

ظلت جمعية حلم، التي تدافع عن حقوق المثليين الجنسيين، تواجه عقبات خلال الفترة التي يستعرضها هذا التقرير، وظلت تنتظر استلام إيصال تسجيل منذ تأسيسها في عام 2005. تحظر المادة 534 من قانون العقوبات اللبناني العلاقات الجنسية المثلية، إذ تمنع العلاقات "المخالفة للطبيعة" وتفرض عليها عقوبة السجن لمدة عام. وعلى الرغم من عدم حصول الجمعية على إيصال "علم وخبر"، إلا أنها تعمل علنا. وفي سابقة قضائية، أصدر القاضي منير سليمان من محكمة البترون حكما قضائيا في مارس/ آذار 2009 بأن العلاقات الجنسية المثلية التي تتم برضا الطرفين لا تخالف الطبيعة، وبالتالي لا يمكن ملاحقة ممارسيها بموجب المادة 534 من قانون العقوبات اللبناني.[2] ومع ذلك، لا تزال جمعية حلم غير مسجلة رسميا.

أما المنظمات الأجنبية، والتي لا يجوز أن يشكل الأجانب أكثر من 25 بالمائة من أعضائها، فيجب أن تحصل على موافقة مجلس الوزراء، مما يتطلب عملية طويلة ومعقدة، ولكن في الواقع العملي تمكنت المنظمات غير الحكومية الأجنبية من العمل بينما تنتظر الحصول على الموافقة.[3] كما يوجد في الواقع العملي عدد كبير من الجمعيات التي تهتم بقضايا تتعلق بفلسطين، وهي تعمل كجمعيات غير مسجلة وتتغاضى السلطات عن ذلك، وخصوصاً في مخيمات اللاجئين. وتواجه هذه الجمعيات ضغوطا سياسية أحيانا، وذلك بحسب الوضع السياسي القائم.[4]

1 الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية التجمع والتنظيم في المنطقة الأورومتوسطية، 2009. http://ar.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/62/3669.html

2 حلم، قرار محكمة البترون، العلاقات المثلية غير مخالفة للطبيعة، 2010/1/15، http://helem.net/node/232

3 مقابلات مع منظمة غير حكومية أجنبية ونشطاء محليين، يوليو/ تموز 2010.

4 مقابلات مع أعضاء في منظمات فلسطينية معنية بحقوق الإنسان ومع نشطاء آخرين، يوليو /تموز 2010.

2 -حياة الجمعيات

وعلى الرغم من أنه يمكن للجمعيات أن تبدأ بالعمل قبل أن تستلم إيصال "علم وخبر"، فإنها تحتاج إلى صفة رسمية من أجل الحصول على إعفاءات ضريبية، ومن الممكن أيضاً أن تحتاج إلى إبراز الإيصال من أجل فتح حساب في البنك.[5] ويتعين على الجمعيات تقديم ميزانية سنوية وتدقيق حسابات إلى وزارة الداخلية. كما يتعين على الجمعيات إشعار وزارة الداخلية إذا ما قامت بإجراء تعديلات على أنظمتها الداخلية. وخلال العام الماضي، لم تكن هناك أية قيود قانونية أو في الممارسة العملية على التمويل المحلي أو الأجنبي. وتتسم إجراءات الإشعار بتلقي التمويل ببساطتها؛ إذ يتعين تقديم معلومات إلى السلطات حول مصدر التمويل، ومقداره، وأهدافه وطبيعة استخدامه.

شهد العام 2008 ازدياداً في الحقوق الممنوحة للمجتمع المدني وقد تواصل هذا الأمر حتى عام 2010. فقد أطلقت الحكومة اللبنانية مشروعاً وطنيا لحقوق الإنسان بتشاور وثيق مع المجتمع المدني. وقد دعت لجنة حقوق الإنسان في البرلمان اللبناني عدة جمعيات للمشاركة في حوارات خلال صيف عام 2008، وذلك كجزء من المشروع الجاري لوضع خطة وطنية لإصلاح أوضاع جميع الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية.

يضمن الدستور اللبناني المساواة لجميع المواطنين، ولكن التشريعات لا تسمح للنساء اللبنانيات بتمرير جنسيتهن إلى أزواجهن أو أطفالهن، وقد ألغت محكمة الاستئناف مؤخراً قرارا لمحكمة ابتدائية صدر في يونيو /حزيران 2009 يسمح للنساء بتمرير الجنسية اللبنانية لأطفالهن.[6] وتشارك النساء في معظم جوانب الحياة العامة، ولكن التوجه الأبوي العام يجعل من الصعب على النساء الحصول على مناصب رفيعة المستوى في القطاعين العام والخاص، مما يمثل تحدياً لجهود النساء في تحقيق تقدم لوضعهن العام. وكنتيجة للنزاعات والحروب التي امتدت لفترة طويلة، اختارت المنظمات غير الحكومية النسائية التركيز على الاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية، والعمل نحو تحقيق حقوق المرأة في الواقع العملي، إضافة إلى ممارسة الضغوط على السياسيين والجهاز القضائي من أجل إعمال حقوق المرأة. كما تعمل النساء أيضاً على رفع مستوى الوعي حول قضايا النوع الاجتماعي من خلال عقد مؤتمرات وتنظيم حملات إعلامية.[7]

3-حل الجمعيات

يمكن حل الجمعيات من قبل جمعياتها العامة؛ ومن خلال حكم قضائي فيما إذا كانت تسعى إلى تحقيق أهداف منافية للقانون، أو إذا كانت جمعية سرية (إذا لم تقم الجمعية بتقديم طلب "علم وخبر" وتسعى لتحقيق أهداف غير شرعية)؛ ويمكن لمجلس الوزراء إصدار مرسوم بحل الجمعية إذا ما انتهكت النظام العام، أو حاولت الإطاحة بالحكومة أو قامت بالتحريض على التمييز. ولم يصل لعلم الشبكة الأورومتوسطية أية تقارير حول حل أي جمعية خلال السنوات الثلاث الماضية.

لبنان

5 وفقاً لأحد النشطاء البارزين في المجتمع المدني، تطلب بعض البنوك إيصال تسجيل رسمي من أجل فتح حساب للجمعية، مايو /أيار2010.

6 انظر، الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، بيان صحفي بمناسبة اجتماع مجلس الشراكة بين الاتحاد الأوروبي ولبنان، يجب تنفيذ الالتزامات في مجال حقوق الإنسان، http://en.euromedrights.org/index.php/news/emhrn_releases/67/4432.html

7 مؤسسة فريدوم هاوس، حقوق المرأة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا: المواطنة والعدالة، لبنان، http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=176

لبنـــان

تـــوصيـــات

بخصوص الوضع السياسي والسياق العام للديمقراطية وحقوق الإنسان:

- إلغاء المحاكم الخاصة، وقرارات المحاكم العسكرية والمجلس القضائي المتعلقة بنشاطات الجمعيات.

بخصوص التشريعات والممارسات المتعلقة بحرية تكوين الجمعيات:

- مواصلة الجهود لضمان احترام وتعزيز حرية تكوين الجمعيات.
- ضمان أن النسختين العربية والفرنسية من الدستور متوافقتان فيما يتعلق "بحرية تكوين الجمعيات". وإزالة أية أشارات في قانون الجمعيات إلى السلطات العثمانية أو العملة العثمانية. إلغاء الجزء المتعلق بعمر أعضاء الجمعيات من المادة 5 من قانون الجمعيات، فهذه المادة منافية للدستور كون الدستور يحدد عمر النضوج بسن الثامنة عشرة.
- ضمان تنفيذ التعميم رقم 10/أم/2006 الذي يتعلق بتيسير تشكل الجمعيات.
- إنهاء تدخل الأجهزة الأمنية في عملية تسجيل الجمعيات.
- ضمان أن جميع الأفراد، بمن فيهم الأقليات القائمة على التوجه الجنسي، يتمكنون من تشكيل الجمعيات للدفاع عن حقوقهم بصفة مستقلة عن التشريعات الحالية والتي تتطلب إصلاحات.

البيئة المطلوبة للتنمية المستدامة للمجتمع المدني:

- تشجيع مشاركة الجمعيات في الحياة العامة، وخصوصاً عندما يتعلق الأمر بوضع السياسات العامة.
- دعم المشاركة المتساوية بين النساء والرجال في عمل الجمعيات المدنية ومؤسسات الدولة.

ليبـــيا

أهالي ضحايا أحداث سجن أبو سليم،
بنغازي، *2007*.
صورة لصحيفة ليبيا اليوم الإلكترونية

مقدمة

أطلقت ليبيا مؤخرا سلسلة من الإصلاحات الاقتصادية، ولكنها لم تسع إلى تحقيق أية تحسينات سياسية، فيما عدا التغاضي عن بعض النشاطات التي كان من المستحيل القيام بها قبل بضعة سنوات. إلا أن أية علامة على تحقيق تقدم تظل غير موثوقة بسبب القمع المتواصل والتناقض القائم بين تصريحات سيف الإسلام القذافي التي تتعلق بالحاجة إلى دستور عصري وتشجيع إقامة مجتمع مدني نشط، وبين تصريحات والده، الرئيس الليبي، الذي صرح بأن ليبيا لا تحتاج إلى مجتمع مدني.[1]

لا تزال ليبيا تفتقر لمجتمع مدني حقيق، أو جمعيات مستقلة من أي نوع. وكل الجمعيات الثقافية والخيرية والرياضية المعترف بها رسميا، هي جمعيات ممولة من قبل الحكومة وتخضع لسيطرة الأجهزة الأمنية. وإحدى جماعات حقوق الإنسان النادرة الوجود في ليبيا هي جمعية حقوق الإنسان، وهي جزء من مؤسسة القذافي العالمية للجمعيات الخيرية والتنمية. ويترأس هذه المؤسسة سيف الإسلام القذافي، وكانت مؤثرة في ضمان الإفراج عن مئات السجناء السياسيين الإسلاميين في عام 2009، إضافة إلى العودة الآمنة لبعض الليبيين الذين يعيشون في المنفى. ومن المنظمات الكبيرة الأخرى هي جمعية «واعتصموا» الخيرية التي تترأسها الدكتورة عائشة القذافي ابنة الرئيس معمر القذافي. وتدير الجمعية مشاريع إنمائية معنية بالأطفال والنساء، وقد تدخلت في قضايا عقوبة الإعدام وحقوق المرأة.

ليبيا

1-تكوين الجمعيات

القانون رقم 19 لسنة 2001 يحكم جميع الجمعيات، وظل هذا القانون يتطلب خلال السنوات الثلاث الماضية أن تحصل كل جمعية على رخصة رسمية كي تتمكن من العمل. وينظم هذا القانون أيضاً ميزانيات الجمعيات ونشاطات جمع التمويل، وتشكيلة مجالس أمنائها، واجتماعاتها وقراراتها، وذلك في تناقض مع المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي صادقت عليه ليبيا. ويتطلب القانون أيضاً حداً أدنى من الأعضاء يبلغ 50 عضوا من أجل تأسيس أي جمعية، كما ينص النظام على أنه إذا لم تتلق الجمعية ردا خلال شهرين، فيعتبر طلب تسجيلها مرفوضاً.

يفرض القانون رقم 71 لسنة 1972 عقوبات على النشاط الحزبي، كما يعتبر جميع النشاطات المتعارضة مع مبادئ الثورة الليبية جريمة يعاقب عليها بالإعدام. وفي عام 1975 تم تعديل قانون العقوبات لتضمينه مواد بشأن الجمعيات مما جعل هذا القانون أحد أهم العقبات التي تعترض تشكيل الجمعيات.

وينظر القانون إلى أية نشاطات تعتبر متعارضة مع مبادئ ثورة الفاتح التي وقعت في عام 1969 وأوصلت القذافي إلى السلطة، بأنها جرائم يعاقب عليها القانون. كما أن دستور عام 1969، وإعلان سلطة الشعب، وميثاق حقوق الإنسان، وقانون رقم 20 لتعزيز الحريات، جمعيها تحظر تشكيل الجمعيات التي تتبع أفكاراً تتناقض مع مبادئ ثورة الفاتح لعام 1969.

وثمة مسودة جديدة لقانون العقوبات وهي تحتوي على مواد من شأنها إذا ما تم إقرارها أن تنتهك حرية التجمع والتنظيم. فعلى سبيل المثال، تحظر المادتان 166 و 167 تأسيس أية منظمة «تناهض النظام الجماهيري»، أو جميع المنظمات التي تهدف إلى تغيير النظام، ولا تقدم مسودة القانون أية تفاصيل عما يستتبع ذلك. كما توقف المادة 169 حرية الليبيين في الانضمام إلى المنظمات الدولية على الحصول على موافقة من الحكومة. ومن جديد، فإن هذه المادة لا تقدم أية معايير للحصول على مثل هذه الموافقة. وإذا ما تم إقرار هذا القانون، فإنه سيشمل المنظمات والجماعات وحتى المعاهد البحثية التي تنتقد السياسات الحكومية.[2]

تتمتع النساء وفقاً للقانون بالعديد من الحمايات التي يتمتع بها الرجال، ولكن ثمة قوانين وأعراف اجتماعية تديم التمييز، وخصوصا في مجالات الزواج والطلاق والإرث. كما تعاني النساء من نقص التمثيل في النظام السياسي الليبي؛ فخلال الانتخابات غير المباشرة التي جرت لانتخاب أعضاء مؤتمر الشعب العام في مارس/آذار 2009، لم تحصل سوى 36 امرأة على مقاعد في المؤتمر الذي يبلغ عدد أعضائه 468 عضواً.[3]

1 وكالة الأنباء الفرنسية، القذافي يقول إنه لا مكان في ليبيا "للمجتمع المدني"، 28يناير /كانون الثاني2010 http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5iHN4BDASgALw7xKVBgxPDjZKqvjg

2 لم ترد أية إشارات حول موعد تمرير هذا القانون، انظر منظمة هيومان رايتس ووتش، الحقيقة والعدالة لن تنتظر، تطورات أوضاع حقوق الإنسان في ليبيا وسط المعوقات المؤسسية، 12 ديسمبر /كانون الأول 2009، http://www.hrw.org/ar/reports/2009/12/12-0، صفحة 30.

3 مؤسسة فريدوم هاوس، التقرير القطري لليبيا، 2010، http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2010&country=7862

2 -حياة الجمعيات

وفي 29 يونيو/حزيران، أصدرت اللجنة الشعبية العامة (وهي السلطة التنفيذية في ليبيا) المرسوم رقم 312 والذي يتطلب الحصول على موافقة وزارة الصناعة، وجهاز الأمن العام، وسلطة السياحة، وشركة النفط من أجل عقد أي نشاط أو ندوة. وفي حين يظهر أن المرسوم يستهدف المعارض الصناعية والفعاليات التجارية، إلا أنه صدر بعد فترة وجيزة من عقد ندوة حول المجتمع المدني حدثت في بلدة درنة حيث انتقد المشاركون نقص الحريات في البلاد.[4]

وتمثل الحالة الموضحة أدناه مثالا نموذجياً عن مدى استحالة وخطورة تناول قضايا حقوق الإنسان خلال السنوات الثلاث الماضية في ليبيا: ففي مارس/آذار2008، سعت مجموعة مؤلفة من محامين وصحفيين إلى تأسيس منظمتين، وهما مركز الديمقراطية وجمعية العدالة وحقوق الإنسان. وافقت الحكومة على الطلبين في البداية، ولكنها تراجعت عن ذلك لاحقا بعد تدخل الأجهزة الأمنية. وفي يونيو/حزيران 2008، تم الاعتداء على المحامي ضو المنصوري، رئيس مركز الديمقراطية، حيث استوقفه رجال يرتدون ملابس مدنية واقتادوه في سيارة إلى خارج البلدة بعد أن وضعوا عصابة على عينيه، ثم قاموا بضربه وتركوه وحيدا في مكان خالٍ ووجهوا له تهديدات بترك مساعيه لتشكيل منظمة غير حكومية.[5]

إن الجمعية المستقلة الأكثر شهرة، وربما تكون الوحيدة، المعنية بقضايا حقوق الإنسان هي جمعية أسر ضحايا مجزرة سجن بوسليم. ويسعى أعضاء الجمعية إلى الحصول على معلومات حول أقاربهم من ضحايا هذه المجزرة. وقد أسست الجمعية في إبريل/نيسان 2008 لجنة تنسيقية وتقدمت بطلب لتسجيلها في مدينة بنغازي بوصفها منظمة غير حكومية. ولغاية الآن (يونيو/حزيران 2010)، لم تتلق المنظمة أي رد على طلبها، وظلت تواجه ضغوطا متزايدة للتخلي عن حملتها.

تتغاضى السلطات نوعا ما عن وجود هذه الجمعية، إذ إنها تعقد احتجاجا أسبوعيا كل يوم سبت في بنغازي، إلا أن العديد من نشطاء الجمعيات تعرضوا لمضايقات وتهديدات، وكان آخرها في إبريل/ نيسان2010 أذ تعرض المحامي فتحي تربل، منسق جمعية أسر ضحايا مجزرة بوسليم ، إلى الضرب من قبل مجموعة منافسة مؤيدة للحكومة تدعى «رابطة كي لا ننسى» (تضم أسر عناصر قوات الأمن الذين قتلوا في هجمات مسلحة شنتها جماعات إسلامية)، وقد أدى ذلك إلى نشوب شجار.[6] ومع ذلك واصلت أسر ضحايا المجزرة التظاهرات، ويبدو أنها تجتذب التأييد. وعلى سبيل المثال، نظم أهالي الضحايا في عام 2009 تظاهرات في البيضاء وفي درنة خارج مكاتب أجهزة الأمن،[7] ولكنها لم تستمر طويلا بسبب الضغوط العشائرية.[8] وفي أغسطس /آب 2009، احتجزت السلطات لفترة قصيرة شقيقين من أسر أحد ضحايا مجزرة سجن بوسليم كانا قد شاركا في التظاهرات الأسبوعية، وذلك بزعم تورطهما في سرقة سيارة. وفي مارس/آذار2009، احتجزت السلطات المحامي فتحي تربل وعضوين آخرين من اللجنة التنسيقية لمدة أربعة أيام وتم عزلهم عن العالم الخارجي، وذلك في محاولة واضحة لتهديدهم من أجل دفعهم للتوقف عن المشاركة في التظاهرات. وقد تم الإفراج عنهم بعد تدخل سيف الإسلام القذافي.[9]

وخطوة إيجابية، سمحت طرابلس لمنظمات حقوق إنسان دولية بزيارة ليبيا. وفي ديسمبر /كانون الأول 2009، تمت دعوة منظمة هيومان رايتس ووتش لإطلاق تقرير حول ليبيا من طرابلس، حيث شارك صحفيون ومحامون وسجناء سابقون وأسر السجناء في مؤتمر صحفي. وقد عقد المؤتمر الصحفي لإطلاق التقرير وتمكن الذين حضروا المؤتمر الصحفي من توجيه أسئلة بخصوص القوانين القمعية في ليبيا والممارسات القمعية التي ترتكبها قوات الأمن. غير أن قوات الأمن قامت قبل بدء المؤتمر الصحفي باعتقال عدد من الأشخاص، ثم قامت لاحقا باستدعاء شخص واحد على الأقل للتحقيق معه، وذلك في إشارة واضحة إلى أن النقد العلني للنظام يظل أمراً تحفه المخاطر.[10]

4 الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية التجمع والتنظيم في المنطقة الأورومتوسطية، 2009. http://ar.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/62/3669.html

5 المرجع السابق.

6 منظمة العفو الدولية، *«Libye : des événements récents mettent en évidence la nécessité d'enquêter sur les homicides perpétrés dans la prison d'Abuo Salim»*، 30 إبريل /نيسان 2010، http://www.amnestyinternational.be/doc/article16138.html

7 منظمة هيومان رايتس ووتش، الحقيقة والعدالة لن تنتظر، صفحة 58.

8 مراسلات مع ليبيين يعيشون في المنفى، يونيو /حزيران 2010.

9 المرجع السابق.

10 منظمة هيومان رايتس ووتش، هامش حرية التعبير في ليبيا تحت الاختبار، إعداد هبا مرايف، 5 يناير / كانون الثاني 2010، http://www.hrw.org/ar/news/2010/01/05. وكذلك موقع "تايمز أو لاين" على شبكة الإنترنت، تفريق اجتماع منظمة هيومان رايتس ووتش يكشف عن انقسامات في النظام الليبي، 14 ديسمبر /كانون الأول 2009، http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/africa/article6955289.ece

ليبـــــيا

تـــوصيـــات

بخصوص الوضع السياسي والسياق العام للديمقراطية وحقوق الإنسان:

- صياغة دستور يحترم الحقوق الأساسية بحيث يتم عرضه على الشعب الليبي من أجل الموافقة عليه في استفتاء عام من خلال التصويت السري.
- إلغاء جميع مواد القانون الوطني التي تنص على أن الحريات الفردية والجماعية مضمونة فقط "ضمن حدود الصالح العام والثورة".
- إلغاء جميع القوانين والأنظمة التي تتعارض مع روح ونص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، مثل القانون رقم 71 لسنة 1972.
- ضمان أن أي مواد جديدة في قانون العقوبات تنسجم مع الاتفاقيات الدولية لحقوق المدنية والسياسية التي صادقت عليها ليبيا. وخصوصاً، رفض المواد المقترحة 166، و 167، و 169 من مسودة قانون العقوبات إذ إنها لا تحترم المعايير الدولية المتعلقة بحرية التجمع والتنظيم.
- إطلاق عملية إصلاح بهدف تضمين جميع التزامات ليبيا الدولية في القانون الوطني وتطبيقها على مؤسسات البلاد.

بخصوص التشريعات والممارسات المتعلقة بحرية تكوين الجمعيات:

- إلغاء القانون رقم 19 الذي ينظم حرية تكوين الجمعيات، وصياغة قانون جديد بطريقة ديمقراطية بحيث ينسجم مع المعايير الدولية لحرية تكوين الجمعيات، وبصفة محددة:
- الحق في تأسيس الجمعيات من خلال عملية إشعار بسيطة ودون الحاجة إلى ترخيص مسبق.
- حرية الجمعيات من تدخل السلطات في اجتماعاتها ونشاطاتها.
- حصر سلطة حل الجمعيات بالهيئات الداخلية لها ووفقاً لأنظمتها، أو من خلال أمر قضائي.
- الإقرار بحق الجمعيات في تلقي التمويل المحلي والأجنبي دون ترخيص مسبق وبحيث يخضع لنظام إشعار فقط.
- إنهاء جميع أعمال التهديد ضد نشطاء المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان، وتوفير حماية قانونية للسماح لهم بالقيام بنشاطاتهم دون تدخل.

البيئة المطلوبة للتنمية المستدامة للمجتمع المدني:

- الإفراج عن جميع المدافعين عن حقوق الإنسان وأعضاء الجمعيات الذين تم اعتقالهم تعسفياً.
- دعم المشاركة المتساوية بين النساء والرجال في عمل الجمعيات المدنية ومؤسسات الدولة.

المغرب

متظاهرون يحملون لافتات ضد عقوبة الإعدام،
الرباط في أكتوبر/ تشرين الأول، *2009*.
صورة لعبدالحق سنة/أ ف ب/ جيتي إميدجز

مقدمة

لقد انتقلت المغرب خلال العقدين الماضيين من كونها إحدى البلدان الأكثر استخداما للقمع في شمال إفريقيا، إلى أن أصبحت أحد أكثر البلدان ليبرالية، وشهدت تقدماً كبيراً في سجلها في مجال حقوق الإنسان، إذ عملت على إصلاح قوانين الأسرة وقانون الإجراءات الجنائية، إضافة إلى تغييرات أخرى. ويتميز المجتمع المدني في المغرب بأنه أحد أكثر المجتمعات ليبرالية في شمال إفريقيا، على الرغم من أن حريات التعبير وتكوين الجمعيات والتجمع تظل خاضعة لقيود محددة، وخصوصاً في ما يتعلق بقضايا الوحدة الترابية، والإسلام، والنظام الملكي. وقد واجهت بعض الجمعيات عقبات خلال السنوات الثلاث الماضية في ممارسة حقها في تسجيل نفسها أو في مزاولة نشاطاتها وهو ما يرجع لعدم تطبيق القانون بصورة مرضية.

1-تكوين الجمعيات

تشكيل الجمعيات محكوم بالمرسوم الملكي (الظهير) رقم 1-58-376 لسنة 1958، والتعديل الذي طرأ عليه في عام 2002 والذي يتطلب عملية إشعار بسيطة مسبقة لدى الإدارة المحالية، وذلك في مقابل الحصول على إيصال تسجيل، ومن ثم الحصول على وثيقة التسجيل النهائية بعد مرور 60 يوما من تقديم الطلب، وتعتبر المنظمات غير قانونية إذا لم تحصل على هذه الوثيقة.[1] وتقتصر سلطة رفض الطلب على النائب العام، وذلك إذا اعتبر أن هدف الجمعية يشجع على التمييز، أو يضعف الإسلام، أو يناهض النظام الملكي أو الوحدة الترابية للبلاد. وهذه الأسباب مفتوحة لتفسيرات واسعة وتتجاوز حدود المعايير الدولية لحرية تكوين الجمعيات.[2] وينبغي اتباع الإجراءات ذاتها أيضا عند عقد انتخابات مجالس أمناء الجمعيات.

لا يفرض القانون عقوبة على الأفراد الذين ينتسبون إلى جمعيات لم تتقدم بطلب تسجيل، وقد واصلت بعض المنظمات نشاطاتها دون الحصول على إيصال استلام الإشعار، ومع ذلك لا يمكنها من الناحية الشكلية استئجار قاعة اجتماعات أو فتح حساب في البنك أو افتتاح مكتب أو تنظيم تجمعات عامة أو الحصول على تمويل محلي أو أجنبي أو طلب دعم مالي حكومي.[3]

وفي الواقع العملي، قامت السلطات خلال السنوات الثلاث الماضية بحرمان بعض الجماعات من حقها في تكوين جمعيات ودون الإعلان عن أسباب رسمية. فعلى سبيل المثال، رفضت السلطات إصدار إيصال استلام أو تقديم تبرير رسمي لمجموعة تأسست في عام 2006 لمراقبة معاملة المهاجرين من منطقة إفريقيا جنوب الصحراء المقيمين في المغرب، وتدعى مجموعة مناهضة العنصرية والدفاع عن حقوق الأجانب والمهاجرين. وعلى الرغم من هذه القيود واصلت هذه المنظمة نشاطاتها وأصبح معترفاً بها بوصفها من الجهات الرئيسية الناقدة للسياسات الحكومية نحو المهاجرين.[4] وكذلك لم تتمكن فروع الجمعية المغربية لحقوق الإنسان من تسجيل نفسها في المناطق القريبة من الصحراء الغربية، وأشارت السلطات للمنظمة أنها تعتبرها مؤيدة للانفصاليين من جبهة البوليساريو.[5] أما ضمن الصحراء الغربية، فقد تذرعت السلطات بإجراءات مناهضة التمييز في رفضها تسجيل الجمعية الصحراوية لضحايا الانتهاكات الجسيمة المرتكبة من قبل الدولة المغربية، وذلك على الرغم من صدور حكم قضائي لصالح الجمعية. كما منعت الحكومة تسجيل تجمع المدافعين الصحراويين عن حقوق الإنسان.[6] كما لم تتمكن الجمعيات الأمازيغية المعنية بالحقوق الثقافية واللغوية[7] من الحصول على إيصال تسجيل، ومن بينها جمعية أزوران، وجمعية **(IMAI)** في منطقة تزنيت. كما أن مكاتب فروع الشبكة الأمازيغية للمواطنة لم تتمكن من التسجيل، بما في ذلك في الدار البيضاء ومراكش وتنالت.[8] وفي عام 2009، امتنعت السلطات عن الاعتراف بتجديد مجالس أمناء عدد من المنظمات الأمازيغية في انحاء مختلفة من البلاد، بما في ذلك جمعية أغوليان في منطقة إفران، وجمعية ثاويزة في منطقة الناظور.

نساء المغرب ناشطات بصفة عامة ويشغلن مناصب متقدمة في الجمعيات، وثمة عدد كبير من النساء في جميع أنحاء البلاد يعملن في منظمات معنية بالشباب والمجتمعات المحلية، ولكنها تفتقر إلى الموارد المالية إضافة إلى مشاكل تتمثل في القيود الثقافية والأسرية (وخصوصاً فيما يتعلق بالنشاطات

1 الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية تكوين الجمعيات في المنطقة الأورومتوسطية، تقرير رصدي، 2008، http://ar.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2008/3332.html

2 الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية التجمع والتنظيم في المنطقة الأورومتوسطية، 2009، http://ar.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/62/3669.html

3 منظمة هيومان رايتس ووتش، حرية تكوين الجمعيات: نظام تصريح بالاسم فقط، 7 تشرين الأول/أكتوبر 2007، http://www.hrw.org/ar/reports/2009/10/07-0.

4 مقابلة عبر الهاتف مع مجموعة مناهضة العنصرية والدفاع عن حقوق الأجانب والمهاجرين، 10 يونيو/حزيران 2010. انظر أيضا، منظمة هيومان رايتس ووتش، حرية تكوين الجمعيات، صفحة 38.

5 مقابلة عبر الهاتف مع الجمعية المغربية لحقوق الإنسان حول مكاتبها في سمارا وتان تان، 11 يونيو/حزيران 2010.

6 منظمة هيومان رايتس ووتش، حقوق الإنسان في الصحراء الغربية وفي مخيمات اللاجئين في تندوف، 1ديسمبر/9 كانون الأول 2008، الصفحات 105-104، http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/wsahara1208web.pdf.

7 أعلنت الحكومة أيضا أن أحد الأحزاب السياسية الأمازيغية هو حزب غير شرعي، إذ ينتهك قانون الأحزاب السياسية الذي يحظر النشاطات القائمة على جماعات إثنية أو لغات دون غيرها. انظر الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية تكوين الجمعيات في المنطقة الأورومتوسطية، تقرير رصدي، 2008.

8 مقابلة عبر الهاتف مع الجمعية المغربية لحقوق الإنسان، 11 حزيران/يونيو 2010.

التي تجري في المساء وتلك التي تتطلب السفر) مما يمنع العديد من النساء من ممارسة حقوقهن في المغرب.[9]

2-حياة الجمعيات

ومنذ أغسطس/آب 2009، عاودت السلطات إجراءاتها التقييدية ضد نشاطات الجمعيات الصحراوية، وذلك بعد فترة من الهدوء النسبي. وفي نوفمبر/تشرين الثاني 2009، صرح الملك محمد السادس بأنه «لم يبق مجال للغموض أو الخداع: فإما أن يكون الشخص مغربياً أو لا يكون».[10] وقد أتى هذا الخطاب بعد فترة وجيزة من اعتقال سبعة نشطاء حقوق إنسان من الصحراء الغربية[11]، وذلك لدى عودتهم من الجزائر بعد زيارة قاموا بها إلى مخيمات للاجئين الصحراويين. وقد تمت محاكمتهم أمام محكمة عسكرية بتهمة تهديد الأمن الوطني؛[12] وتم الإفراج عن ثلاثة منهم في 18 مايو/أيار 2010 بعد حملة احتجاج دولية.[13] وبعد عشرة أيام من التصريح الذي أطلقه الملك، قامت السلطات بطرد أميناتو حيدر، وهي رئيسة تجمع المدافعين الصحراويين عن حقوق الإنسان، إلى إسبانيا لأنها وضعت اسم «الصحراء الغربية» في خانة البلد على وثيقة عند وصولها إلى المغرب. وتم السماح لها بالعودة إلى البلاد بعد شهر من ذلك على أثر حملة دولية للمطالبة بعودتها.

واجهت الجمعيات التي ينظر إليها على أنها مناهضة للإسلام قيودا على نشاطاتها وتعرضت لحملات صحفية ضدها. ففي أكتوبر/تشرين الأول 2009، منعت السلطات سفر عضوين مؤسسين لجماعة غير رسمية تطلق على نفسها الحركة البديلة للحقوق الفردية، وذلك استنادا إلى أوامر من مكتب النائب العام. وقد أتى هذا المنع على أثر قيام الجماعة قبل شهر من ذلك بالتظاهر احتجاجا على قانون يمنع المسلمين من تناول الطعام علنا في شهر رمضان أثناء ساعات الصيام.[14] وقامت الصحف اليومية المؤيدة للحكومة بمهاجمة الجماعة، ووصفهم مجلس علماء الدين بأنهم «محرضون» يتصرفون «بما يتناقض مع تعاليم الله والرسول محمد».[15]

يجب الحصول على ترخيص مسبق من وزارة الداخلية من أجل تنظيم أي تجمع عام، ويمكن للوزارة الامتناع عن ترخيص التجمع إذا اعتقدت أن التجمع يمكن أن «يقلق النظام العام». وقد تم منع الاتحادات الطلابية والنقابات المهنية وجمعيات الخريجين العاطلين عن العمل من عقد تظاهرات أو اعتصامات خلال السنوات الثلاث الماضية. وعلى سبيل المثال، قامت قوات الأمن في يونيو/حزيران 2009 بتفريق تظاهرة بالقوة شاركت بها عدة منظمات في مدينة سيدي افني في جنوب البلاد، وقد نظم التظاهرة جمعية الخريجين العاطلين عن العمل، وأدى تفريق التظاهرة إلى إصابة عدة أشخاص بجراح.

3-حلل الجمعيات

يمكن حل أي جمعية بقرار قضائي إذا اعتبر أن أهدافها منافية للقانون، أو تتعارض مع الأخلاق العامة، أو قائمة على التمييز، أو تهدد بتقويض الدين الإسلامي، أو تهدد الوحدة الترابية للبلاد أو النظام الملكي. ولم ترد أية تقارير بشأن حل جمعيات منذ عام 2007، ولكن بعد إصدار حكم بالسجن ثلاث سنوات ضد شكيب الخيري، رئيس جمعية ريف لحقوق الإنسان، وذلك بعد أن شجب تواطؤ سلطة حكومية محلية بتهريب المخدرات، واجهت الجمعية مصاعب في مواصلة نشاطاتها، على الرغم من أنها لم تتعرض للإغلاق.

9 تم انتخاب نساء لرئاسة منظمات غير حكومة، ومنها المنظمة المغربية لحقوق الإنسان، والجمعية المغربية لحقوق الإنسان، وفضاء الجمعيات، والشبكة المغربية الأورومتوسطية. انظر أيضاً الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية تكوين الجمعيات في المنطقة الأورومتوسطية، تقرير رصدي، 2008، http://ar.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2008/3332.html

10 منظمة هيومان رايتس ووتش، ينبغي رفع القيود المفروضة على السفر بحق النشطاء الصحراويين، 26 يناير/كانون الثاني 2010، http://www.hrw.org/ar/news/2010/01/26

11 ينتمي النشطاء إلى التجمع الصحراوي للمدافعين عن حقوق الإنسان، والجمعية الصحراوية لضحايا الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، والجمعية المغربية لحقوق الإنسان، ومنتدى حماية الأطفال الصحراويين، ولجنة العمل لمناهضة التعذيب في الصحراء الغربية، واللجنة الصحراوية للدافع عن حقوق الإنسان.

12 منظمة الخط الأمامي، حماية المدافعين عن حقوق الإنسان، سبعة مدافعين صحراويين عن حقوق الإنسان قد يواجهون أحكاما قضائية قاسية أمام المحكمة العسكرية. 21/10/2009، http://www.frontlinedefenders.org/node/2206

13 منظمة الخط الأمامي، الإفراج عن ثلاثة مدافعين عن حقوق الإنسان، http://www.frontlinedefenders.org/ar/node/1864

14 انظر منظمة هيومان رايتس ووتش، يجب وقف تحركات الشرطة ضد الأشخاص المتهمين بعدم الصيام في رمضان، 19 سبتمبر/أيلول 2009. http://www.hrw.org/ar/news/2009/09/21-0

15 Orgnaisation Mod*niale contre la Torture, Obstacles a la liberte de mouvement et harcelement a l'encontre* plusieurs defenseurs, October 19, 2009, http://www.omct.org/index.php?id=&lang=fr&actualPageNumber=1&articleSet=Appeal&articleId=8851&PHPSESSID=a82a7501b2eeffb8a9b695b828cff7ed

المغرب

تـــوصيـــات

بخصوص الوضع السياسي والسياق العام للديمقراطية وحقوق الإنسان:

- **التصرف وفقاً لأحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية واتفاقيات حقوق الإنسان التي صادق عليها المغرب.**
- **تنفيذ توصيات مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، والأخذ بالاعتبار اختصاصات لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة وغيرها من هيئات الأمم المتحدة ذات الصلة بما في ذلك اللجنة الدولية المعنية بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.**

بخصوص التشريعات والممارسات المتعلقة بحرية تكوين الجمعيات:

- **احترام الإجراءات الإدارية لتشكيل وتسجيل الجمعيات، وبالتالي التقيد بصفة منهجية بمنح إيصال الاستلام حال تقديم طلب التسجيل.**
- **ضمان توفير وسائل إنصاف فعالة وضمن إطار زمني معقول للجمعيات التي ترفض السلطات الإدارية تسجيلها.**
- **تنفيذ أوامر المحاكم المتعلقة بقيام السلطات الحكومية بتجاوز صلاحياتها عبر رفض إصدار إيصلات استلام مؤقتة للأشخاص الراغبين بتأسيس جمعيات.**
- **تشجيع حرية التعبير من خلال إزالة العقبات أمام حرية عقد الاجتماعات أو التظاهرات العامة التي لا تتناقض أهدافها مع القانون.**
- **ضمان أن أسباب حل الجمعيات تتواءم مع الفقرة 2 من المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والتي تنص على أنه:** "لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم".
- **إنهاء جميع أعمال الترهيب ضد نشطاء المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان، وتوفير حماية قانونية للسماح لهم بممارسة نشاطاتهم دون تدخل.**

البيئة المطلوبة للتنمية المستدامة للمجتمع المدني:

- **تشجيع مشاركة الجمعيات في الحياة العامة، وخصوصا عندما يتعلق الأمر بوضع السياسات العامة.**
- **دعم المشاركة المتساوية بين النساء والرجال في عمل الجمعيات المدنية ومؤسسات الدولة.**

الأراضي الفلسطينية

نساء فلسطينيات في مواجهة جنود إسرائيليين أثناء مظاهرة ضد
جدار الفصل العنصري،
قرية المعصرة بالضفة الغربية، إبريل/ نيسان *2010*.
صورة لأنا باك/أكتيف ستيل

مقدمة

ساهم الانقسام السياسي منذ عام 2007 بين الضفة الغربية الخاضعة لسيطرة السلطة الوطنية الفلسطينية وبين قطاع غزة الخاضع لسيطرة حركة حماس، مساهمة كبيرة في تراجع الحق في حرية التجمع والتنظيم في كلتا المنطقتين. وهذا على الرغم من أنه عند تأسيس السلطة الفلسطينة في عام 1994 كان يوجد مجتمع مدني عالي الكفاءة يتضمن منظمات توفر العناية الصحية وخدمات أخرى. ويمارس النظامان اللذان يديرهما السلطة الفلسطينة وحركة حماس سلطات قضائية وتشريعية وتنفيذية، وقد تم استغلال تلك السلطات في مناهضة الجمعيات التي تعتبر مرتبطة مع الطرف المعارض. تم حل مئات الجمعيات في الضفة الغربية وقطاع غزة في عامي 2007 و 2008، أو أنها منعت من العمل، كما تم تخريب مكاتب بعض الجمعيات ومصادرة وثائق جمعيات أخرى في كلتا المنطقتين. ومنذ ذلك الوقت لم تظهر إشارات على تحسن في حياة الجمعيات برغم وجود إطار تشريعي حديث.[1]

1-تكوين الجمعيات

إن القانون الأساسي الفلسطيني وقانون الجمعيات الخيرية والمنظمات المجتمعية (قانون الجمعيات) الذي صدر في عام 2000 يكرسان الحق في تشكيل الجمعيات. ويتطلب القانون إشعار وزارة الداخلية فقط لتسجيل أي جمعية. وإذ انقضى شهران دون أن تتخذ الوزارة قرارا بشأن تسجيل الجمعية، تعتبر الجمعية حينها مسجلة تلقائيا. ولكن في الواقع العملي، أصبح تشكيل الجمعيات يعتمد على إجراءات ترخيص، إذ لا يسمح للجمعيات بالقيام بأية نشاطات قبل الحصول على نموذج تسجيل من وزارة الداخلية،[2] وذلك في تناقض مع المعايير الدولية لحرية تكوين الجمعيات.

بعد سيطرة حماس على قطاع غزة في أواسط عام 2007، وضع الطرفان إجراءات أعاقت بشدة تشكيل الجمعيات ونشاطاتها، وهي إجراءات متناقضة مع مواد القانون الأساسي وقانون الجمعيات. فعلى سبيل المثال، أصدرت السلطة الوطنية الفلسطينية في الضفة الغربية ما يلي: المرسوم الرئاسي رقم 16 لسنة 2007 الذي يمنح وزير الداخلية سلطة مراجعة جميع الرخص الموجودة؛ قرار مجلس الوزراء رقم 8 بخصوص الجمعيات المنهمكة في نشاطات منافية للقانون؛ وقرار وزير الداخلية رقم 20 لسنة 2007 الذي يفرض على الجمعيات مراجعة الأجهزة الأمنية لإتمام عملية تسجيلها، وهي إجراءات تتنافى مع قانون الجمعيات.[3] وفي قطاع غزة، تخضع الجمعيات المسجلة لعمليات تفتيش أمنية، ويجب عليها إبراز شهادة حسن سلوك وسجل عدم محكومية لجميع أعضاء الجمعية. وقد أصبح هذا الأمر شرطا مسبقا لتسجيل الجمعيات لدى وزارة الداخلية الخاضعة لحركة حماس.[4]

لغاية الآن، لم تتوفر للشبكة الأورومتوسطية إحصائيات للفترة الواقعة ما بين سبتمبر/أيلول 2009 ويوليو/تموز 2010. وبحلول أغسطس/آب 2009، بلغ العدد الكلي للجمعيات المسجلة في الضفة الغربية 2,100 جمعية. وهذا الرقم يتضمن 100 جمعية جديدة نالت موافقة على ترخيصها من مجموع 170 جمعية قدمت طلب تسجيل في وقت مبكر من ذلك العام. ويعلل مسؤولون من وزارة الداخلية التأخير بضخامة حجم العمل التي لم تتح للوزارة تفحص جميع الطلبات خلال فترة الـ 60 يوما المحددة بقانون الجمعيات. وفي قطاع غزة، وصل عدد الجمعيات المسجلة والعاملة 899 جمعية في عام 2008. وفي عام 2009، تم تقديم 101 طلب لتسجيل جمعيات إلى السلطات؛ وقد تم رفض 35 منها على الأقل، في حين لم تجري مراجعة طلبات 22 منها بحلول نهاية العام.[5] ولم يكن من الممكن الحصول على مزيد من التفاصيل حول الجمعيات التي تم رفض طلباتها.

وعلى الرغم من النزاع الجاري والنزعة الأبوية التقليدية السائدة في المجتمع والقيود العقائدية في غزة، ظلت النساء ناشطات في الجماعات المعنية بحقوق المرأة والجماعات المعنية بحقوق الإنسان بصفة عامة في الضفة الغربية وقطاع غزة. ويعتبر ميدان العمل عبر الجمعيات أحد المجالات القليلة التي يمكن للنساء أداء دور عام نشط فيها، وقد وصلت العديد من النساء إلى مناصب متقدمة في مجالس أمناء الجمعيات، وهو توجه تواصل خلال عام 2010.[6]

1 لمزيد من التفاصيل، انظر تقرير المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان حول الانتهاكات الفلسطينية للحق في حرية تكوين الجمعيات، http://www.pchrgaza.org/portal/ar/index.php?option=com_content&view=article&id=7201:2010-01-03-10-26-59&catid=138:2010-02-04-09-12-41&Itemid=240

2 الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية تكوين الجمعيات في المنطقة الأورومتوسطية، http://ar.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2007/3325.html

3 الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية التجمع والتنظيم في المنطقة الأورومتوسطية، http://ar.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/62/3669.html2009

4 الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية التجمع والتنظيم في المنطقة الأورومتوسطية، http://ar.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/62/3669.html 2009.

5 الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية التجمع والتنظيم في المنطقة الأورومتوسطية، http://ar.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/62/3669.html 2009.

6 مقابلة عبر الهاتف مع الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 8 يونيو /حزيران 2010.

2-حياة الجمعيات

وفيما يتعلق بعمل الجمعيات، فإن قانون الجمعيات واللائحة التنفيذية المرفقة به واللذين صدرا في عام 2003 يحظران على الجهات الرسمية وغير الرسمية التدخل في الاجتماعات الداخلية للجمعيات وفي عملياتها الانتخابية. وعلى الرغم من ذلك، ظلت وزارة الداخلية في الضفة الغربية تتدخل على نحو متزايد في الاجتماعات، وأرسلت مبعوثين يمثلونها لحضور الاجتماعات. ولا يمكن لأي جمعية فتح حساب في البنك أو تعيين أشخاص مخولين بالتوقيع نيابة عنها دون الحصول على رسالة مسبقة من وزارة الداخلية. وتطلب وزارة الداخلية من الجمعيات تقديم تقارير مالية وإدارية، على الرغم من أن القانون الفلسطيني ينص على وجوب تقديم هذه التقارير إلى الوزارات المعنية بالمجال التي تركز عليه الجمعية.[7]

وظلت الجمعيات في كل من غزة والضفة الغربية تتعرض للتهديد والمضايقات من قبل عناصر الأمن، كما انتهكت السلطات قانون الجمعيات من خلال مداهمة مقرات بعض الجمعيات ومصادرة محتوياتها دون الحصول على أمر قضائي، وعادة ما يتم ذلك ضد الجمعيات التي يعتقد أنها مرتبطة مع السلطة المنافسة. وفي الضفة الغربية، داهمت قوات الأمن الوقائي عددا من الجمعيات، بما فيها مركز طبي في قرية قبلان في مارس/آذار 2009، والجمعية الخيرية الإسلامية في مارس/آذار2008.[8] وعلى الرغم من أنه لم تحدث عمليات مداهمة مؤخراً، فإن ناشطين أفادوا بأن السلطات في الضفة الغربية واصلت فرض سيطرة حازمة على الجمعيات التي تعتبرها قريبة من حركة حماس،[9] أو أي ناشطين قد يكونون مرتبطين بحركة حماس. وعلى سبيل المثال، قام ضباط من جهاز المخابرات العامة الفلسطيني في مايو/أيار2010 من مدينة نابلس في الضفة الغربية بمنع أعضاء من الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان من زيارة حزب سياسي مرتبط بحركة حماس، وهو كتلة التغيير والإصلاح.[10] وفي عام 2009، واصلت الأجهزة الأمنية منع عقد تجمعات سلمية، واعتقال مدافعين عن حقوق الإنسان بينما كانوا يراقبون انتهاكات حقوق الإنسان على الأرض.[11]

وفي غزة، حدثت أيضاً قضايا لم يتم حلها بشأن الدخول إلى مكاتب وسرقة وثائق وبيانات بطريقة لا ينطبق عليها نمط جرائم السرقة العادية؛ ففي نوفمبر/تشرين الثاني و ديسمبر/كانون الأول 2009، تسلل أشخاص إلى مكاتب أربع منظمات غير حكومية معنية بحقوق الإنسان والخدمات الاجتماعية، وتم تخريب محتوياتها، بما في ذلك منظمة الضمير لحقوق الإنسان، والتي تم تفتيش ملفاتها وأجهزة الكمبيوتر التابعة لها. وتبعا لذلك ناشدت منظمات حقوق الإنسان الفلسطينية السلطات لجلب مرتكبي هذه الأعمال إلى العدالة وتوفير حماية لمنظمات المجتمع المدني.[12]

وفي غزة، قامت قوات الأمن بمداهمة وإغلاق ست جمعيات في مدينة غزة وفي رفح في 31 مايو/أيار و 1 يونيو /حزيران 2010، وكان من بينها جمعيات معنية بشؤون المرأة والطفل وجمعيات للشباب، حيث قامت قوات الأمن أيضا بمصادرة أجهزة الكمبيوتر وكاميرات تصوير وملفات.[13] وقد أنكر مسؤولو وزارة الداخلية أنهم أمروا بشن هذه المداهمات، مما يثبت وجود نزعة تتصرف الأجهزة الأمنية وفقها بصفة مستقلة عن السلطات السياسية، ولغاية الآن يجري ذلك دون محاسبة من يقومون بذلك. وقد قامت الأجهزة الأمنية بوضع يدها على عدد من مكاتب الجمعيات وحولتها إلى مباني حكومية خلال عام 2009، مثل منظمة الطاهر في بيت حانون التي تم تحويلها إلى مركز شرطة في حين وضع جهاز الأمن الداخلي يده على منتدى العلماء الشباب.

وخلال شهر إبريل /نيسان 2010 لوحده، حولت السلطات الحكومية في غزة قيادة نادي الخدمات في جباليا إلى مجلس أمناء معين من قبل الوزارة؛ كما قام مسؤولون من وزارة الداخلية باستبدال السيدة سعاد حاجو، رئيسة مركز برامج النساء في خان يونس، وتعيين شخص آخر مكانها [14]؛ كما قامت الوزارة بحل فرع غزة التابع للهيئة الفلسطينية للإعلام وتفعيل دور الشباب (PYALARA) والتي يقع مقرها الرئيسي في رام الله وتم تسجيلها قبل عدة سنوات، وكان سبب إغلاق الفرع هو عدم حصوله على تصريح أمني. إضافة إلى ذلك، جرى في الضفة الغربية في عام 2009 تعيين لجان مؤقتة لإدارة 11 جمعية خيرية يبدو أنها مرتبطة بحركة حماس، وكان قد تم تعيين 28 لجنة مؤقة شبيهة خلال عام 2008.[15]

3-حل الجمعيات

يحدد قانون الجمعيات الفلسطيني الأوضاع التي يمكن فيها حل الجمعيات (انظر أدناه)، ويسمح لوزير الداخلية بإصدار أمر بحل أي جمعية وفقاً لسلطته التقديرية، وذلك في تناقض مع المعايير الدولية. وفي كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، يتواصل استهداف الجمعيات التي ينظر إليها بأنها مرتبطة مع المعارضة ويجري حلها، وذلك بذريعة قيامها بنشاطات غير قانونية أو سوء الإدارة.

7 لمزيد من التفاصيل، انظر الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية التجمع والتنظيم في المنطقة الأورومتوسطية، 2009 http://ar.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/62/3669.html

8 الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية تكوين الجمعيات في المنطقة الأورومتوسطية، تقرير رصدي، 2008، http://ar.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2008/3332.html

9 مقابلة عبر الهاتف مع عضو من المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، 22 يوليو /تموز 2010.

10 قامت الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان بزيارة مكتب الحزب للتحقق من مزاعم حول مضايقات تعرض لها أعضاء في البرلمان. انظر "الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان تستنكر التعرض لطاقمها أثناء تأدية واجبه"، 30مايو/ أيار 2010. http://www.ichr.ps/atemplate.php?id=525

11 الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، التقرير السنوي لعام 2009، http://www.ichr.ps/pdfs/aar15.pdf

12 المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، «ينظر المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان بقلق شديد إلى تزايد الاعتداءات وحوادث السرقة للمؤسسات الأهلية في الآونة الأخيرة بغزة، ويطالب الجهات المختصة بالتحقيق في هذه الجرائم والكشف عن مقترفيها وتقديمهم للعدالة»، 2009/12/16، http://www.pchrgaza.org/portal/ar/index.php?option=com_content&view=article&id=5901:2010-01-19-07-01-17&catid=39:2009-11-24-06-31-29&Itemid=194

13 المنظمات الأربع في رفح هي: منتدى شارك الشبابي، وجمعية بناة المستقبل، وجمعية الجنوب لصحة المرأة، وجمعية المرأة والطفل. وفي قطاع غزة: البرلمان الفلسطيني الصغير، ولجنة الإصلاح الوطنية. انظر الضمير لحقوق الإنسان - غزة، بيان صحفي: إغلاق خمس منظمات غير حكومية في قطاع غزة سيؤثر على المجتمع الفلسطيني، 3 يونيو /حزيران 2010، http://aldameer.org/en/index.php?pagess=main&id=284. انظر أيضا المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، http://www.pchrgaza.org/portal/ar/index.php?option=com_content&view=article&id=7909:2010-06-02-08-28-08&catid=39:2009-11-24-06-31-29&Itemid=194

14 الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، التقرير الشهري، إبريل /نيسان 2010.

15 الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية التجمع والتنظيم في المنطقة الأورومتوسطية، 2009. http://ar.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/62/3669.html

وفي الضفة الغربية، تم إغلاق جمعية واحدة على الأقل خلال عام 2010 على خلفيات إدارية. كما تم حل 22 جمعية خلال عام 2009، مقارنة مع 69 جمعية تم حلها خلال عام 2008؛ وذلك بذريعة أنها لم تعقد اجتماعات لمجالس أمنائها، أو أنها لم تقم بنشاطات خلال السنة الأولى على تأسيسها، وذلك وفقاً لنصوص القانون. كما تم حل جمعيات أخرى لأسباب سياسية.[16] وفي أغسطس/ آب 2007، وحال الانقسام الذي حدث بين السلطة الوطنية الفلسطينية وحركة حماس، أصدر وزير الداخلية أمراً بحل 103 جمعيات في الضفة الغربية، وكان ينظر إلى معظمها بأنها مرتبطة بحركة حماس.

وفي عدد من الحالات، أصدرت المحكمة الفلسطينية العليا في الضفة الغربية أحكاماً ضد إجراءات إغلاق الجمعيات التي قامت بها الحكومة، ولكن لم يتم تنفيذ بعض تلك القرارات لغاية وقت كتابة هذا التقرير (يونيو/حزيران 2010). ومن بين هذه القرارات القضائية قراران صدرا في يونيو/حزيران وفي أغسطس /آب 2009 ضد قرارين لوزارة الداخلية باستبدال المجالس المنتخبة في جمعية يطا الخيرية لرعاية الأيتام، وجمعية بيت عمر لرعاية الأيتام، وتعيين مجالس من قبل الحكومة.[17]

وخلال الفترة ما بين نوفمبر/تشرين الثاني 2009 و يناير/كانون الثاني2010، تلقت ثلاث جمعيات في غزة أوامر بالحل، حيث تذرعت وزارة الداخلية بأن هذه الجمعيات انتهكت القانون من خلال قيامها بنشاطات سياسية، وبسبب تحويلات مالية غير نظامية.[18] وخلال العام الماضي، وبحلول أغسطس /آب 2009، أصدرت وزارة الداخلية أوامر بحل 40 جمعية في غزة، وهو عدد يقل بكثير عن عدد الجمعيات التي تم حلها في عام 2008 والذي بلغ 171 جمعية، وكان السبب سياسياً في جميع الحالات تقريباً.[19] وقال مسؤولون إن وزارة الداخلية عينت أيضاً هيئات أدارية جديدة لثلاث جمعيات في عام 2009.[20]

16 الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، تقرير خاص حول حرية تكوين الجمعيات، 2009، صفحة 13، http://www.ichr.ps/atemplate.php?id=36. انظر أيضاً الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية التجمع والتنظيم في المنطقة الأورومتوسطية، 2009 . http://ar.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/62/3669.html

17 الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، التقرير الشهري حول انتهاكات حقوق الإنسان والحريات العامة في المناطق الخاضعة للسيطرة الفلسطينية، يونيو /حزيران 2010.

18 هذه الجمعيات هي: جمعية الجراحين الفلسطينيين، وجمعية أدهم الخيرية، وجمعية الشباب الفلسطيني في مخيم البريج. مراسلات ومقابلات عبر الهاتف مع الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 4 أغسطس /آب 2010.

19 الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية التجمع والتنظيم في المنطقة الأورومتوسطية، 2009، http://ar.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/62/3669.html .

20 الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية التجمع والتنظيم في المنطقة الأورومتوسطية، 2009، http://ar.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/62/3669.html

الأراضي الفلسطينية

تـــوصيـــات

بخصوص الوضع السياسي والسياق العام للديمقراطية وحقوق الإنسان:

- التصرف وفقاً للمادة 10 من القانون الأساسي التي تنص على أن السلطة الفلسطينية ملتزمة بالمعاهدات الدولية والإقليمية لحماية حقوق الإنسان.
- الأخذ بالاعتبار اختصاصات لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة إضافة إلى هيئات الأمم المتحدة ذات الصلة بما في ذلك اللجنة الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة .
- دعوة حركة فتح وحركة حماس إلى إيقاف الحملة ضد منظمات المجتمع المدني، وإلغاء جميع إجراءات الإغلاق والمصادرة ضد هذه المنظمات، والدعوة إلى الإفراج الفوري عن جميع المعتقلين السياسيين في الضفة الغربية وقطاع غزة.

بخصوص التشريعات والممارسات المتعلقة بحرية تكوين الجمعيات:

- ضمان تنفيذ قانون الجمعيات رقم 1 لسنة 2000 وأنظمته.
- ضمان الحق بتأسيس الجمعيات من خلال عملية إشعار بسيطة ودون الحاجة إلى ترخيص مسبق. وإنهاء ممارسة إحالة طلبات تسجيل الجمعيات إلى الأجهزة الأمنية.
- حرية الجمعيات من تدخل الأجهزة الأمنية في اجتماعاتها.
- الإيقاف الفوري لسياسة حل الجمعيات واستبدال هيئاتها الإدارية، والذي يحدث بأسلوب يتنافى مع مواد القانون ومع المعايير الدولية المتعلقة بحرية تكوين الجمعيات.
- قصر الحق بإصدار أوامر حل الجمعيات أو تعليق عملها على القضاء فقط.
- إلغاء جميع القيود على حرية الحركة ضد أعضاء الجمعيات، فيما ما عدا الحالات التي يصدر بها أمر قضائي.
- إنهاء جميع أعمال التهديد ضد نشطاء المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان، وتوفير حماية قانونية للسماح لهم بمزاولة نشاطاتهم دون تدخل.

البيئة المطلوبة للتنمية المستدامة للمجتمع المدني:

- تشجيع مشاركة الجمعيات في الحياة العامة، وخصوصاً عندما يتعلق الأمر بوضع السياسات العامة.
- دعم المشاركة المتساوية بين النساء والرجال في عمل الجمعيات المدنية ومؤسسات الدولة.

سوريـــــة

أم تحمل لافتة تطالب بإطلاق سراح ابنها أمام مقر محكمة أمن الدولة بينما شرطة مكافحة الشغب السورية تحرس المقر، دمشق، أبريل/ نيسان *2005*.
صورة لغيث عبدالأحد/جيتي إيمدجز

مقدمة

ظل وضع الحق في حرية التجمع والتنظيم في سورية يخضع لقيود تعد ضمن الأشد في المنطقة من ناحية تشكيل الجميعات ونشاطاتها، وذلك على الرغم من وعود بالتغيير. وعندما تسلم الرئيس بشار الأسد مقاليد السلطة في سورية في عام 2000، أمر فعلاً بالإفراج عن عدد من السجناء السياسيين وسمح بمزيد من التحرر، مما قاد إلى «ربيع دمشق» الذي امتد على مدار عام واحد حيث تعالت أصوات تطالب بإجراء إصلاحات سياسية. وبعد عام من ذلك، انتهى هذا الانفتاح ولم تحصل أي منظمة جديدة معنية بحقوق الإنسان على ترخيص منذ ذلك الوقت، كما تم إغلاق عدد من الجمعيات الخيرية والجماعات التي تدافع عن حقوق المرأة. إضافة إلى ذلك، وفي حين سمحت الحكومة ببعض النشاطات للمجتمع المدني في مجالات غير سياسية، فقد استجابت بأسلوب لا يمكن التنبؤ به مع جماعات حقوق الإنسان التي تعمل على مكافحة الاعتقالات التعسفية والاختفاءات القسرية والمحاكمات غير العادلة، وتغاضت الحكومة عن نشاطات هذه الجماعات سعياً منها لتحسين صورتها الدولية، ولكنها كثيراً ما كانت تلجأ لقمع تلك الجماعات.

وقال ناشط كردي في مجال حقوق الإنسان، «نحن نعتقد أن وضع حرية التجمع والتنظيم يتراجع في كل عام، وتتزايد الضغوطات التي تمارسها قوات الأمن». ووصف الزيادة التي حدثت خلال الأعوام الثلاثة الماضية في حالات الاعتقال وحظر السفر والفصل من العمل والنقل القسري من مكان العمل بأنها من أساليب المضايقة والتهديد. وفي عام 2009 فقط، أصدرت محكمة أمن الدولة العليا أحكاماً ضد ما يزيد عن 45 شخصاً بمن فيهم إسلاميون ونشطاء أكراد، وناقدون مستقلون للحكومة (انظر أدناه لمزيد من المعلومات).[1]

ظل قانون الجمعيات رقم 93 لسنة 1958 سارياً دون تعديل على الرغم من الوعود بالإصلاح التي أطلقتها وزارة الشؤون الاجتماعية خلال عامي 2007 و 2008. ومؤخراً، وخلال مؤتمر دولي للتنمية عقد في يناير /كانون الثاني 2010، صرحت السيدة الأولى أسماء الأسد أنه تم إعداد مسودة قانون جديد وهو في مراحله النهائية، وأن هذا القانون سيكون مختلفا من نواح كثيرة عن القانون الحالي.[2]

سورية

1-تكوين الجمعيات

يتعارض قانون الجمعيات الحالي مع المعايير الدولية فيما يتعلق بتشكيل الجمعيات وإدارتها ونشاطاتها وحلها. فالقانون الحالي والأنظمة المنبثقة منه تخول وزارة الشؤون الاجتماعية، بالتشاور مع الأجهزة الأمنية، بالموافقة على تسجيل الجمعيات. وقد تم رفض طلبات تسجيل لأسباب سياسية. ومعظم الجمعيات القائمة، ويبلغ عددها 1,400 جمعية، هي جمعيات خيرية إلى جانب عدد قليل من الجمعيات الإنمائية.[3]

وفي حال رفض طلب تأسيس جمعية، يسمح القانون لمقدمي الطلب باستئناف القرار لوزارة الشؤون الاجتماعية، وإذا لم تعدل الوزارة القرار، يمكن لمقدمي الطلب رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية. ولكن في الواقع العملي، فإن هذا الأمر يعد من المستحيلات. وفي مارس /آذار 2010، خسرت المنظمة الوطنية لحقوق الإنسان في سورية قضية رفعتها ضد وزارة الشؤون الاجتماعية، وذلك استنادا إلى أن المنظمة لا تتمتع بشخصية قانونية أصلاً.[4]

لا يفرّق قانون الجمعيات بين الرجال والنساء، ولا توجد أية قيود على إمكانية النساء في شغل مناصب في المجالس الإدارية أو هيئات تنفيذية أخرى في الجمعيات، ولكن تتعرض ناشطات عديدات لضغوط من أسرهن لترك عمل الجمعيات بسبب مناخ انعدام الأمن المرتبط بهذا النوع من العمل.[5]

---

1 التقرير السنوي لمنظمة هيومان رايتس ووتش للعام 2010، صفحة 555.

2 قالت السيدة الأولى إن القانون الجديد سيكون مختلفا من نواحي كثيرة عن القانون الحالي، وهو الآن في مراحلة النهائية. نص الخطاب باللغة العربية متوفر على موقع الإنترنت "نساء سورية": http://nesasy.org/content/view/8532/257/

3 الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية التجمع والتنظيم في المنطقة الأورومتوسطية، 2009، http://ar.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/62/3669.html.

4 تنص المادة 7 من قانون الجمعيات على أن الجمعية تحصل على شخصية قانونية بعد مرور 60 يوماً من تقديم طلب التأسيس. انظر تقرير الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان حول حرية تكوين الجمعيات في المنطقة الأورومتوسطية - 2007، http://en.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2007/3622.html

5 أوردت السيدة نوال يازجي، وهي ناشطة في القضايا النسائية وخبيرة في شؤون الجمعيات في سورية، أن الناشطات يتعرضن لضغوط من أسرهن لترك الجمعيات بسبب مناخ انعدام الأمن. وأوضحت ذلك بالقول، "يتم عمل الجمعيات بأكمله بصفة غير قانونية، إذ لا تحصل الجمعيات على الترخيص اللازم. ويظل تهديد الانتقام قائماً دائماً مما يخيف النساء بصفة أساسية بسبب الضغوط الأسرية". وهذه الحالة شائعة في معظم بلدان جنوب وشرق المتوسط، ولكن بصفة خاصة في سورية وتونس والجزائر. انظر تقرير الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان حول حرية تكوين الجمعيات في المنطقة الأورومتوسطية للعام 2008،

2-حياة الجمعيات

ويتطلب القانون رقم 93 لسنة 1958 من الجمعيات تقديم خطط سنوية إلى الحكومة من أجل الموافقة عليها، ويمنح الحكومة حق تفحص السجلات المالية دون سبب معين ودون أمر من المحكمة. ويمكن للوزارة إلغاء أي قرار يتخذه مجلس أمناء أي جمعية أو جمعيتها العامة أو مديرها إذا اعتبرت الوزراة أن القرار غير قانوني أو يتعارض مع النظام العام أو الآداب العامة (المادة 35). كما يحق للمسؤولين الحكوميين حضور اجتماعات الجمعيات.

وبسبب هذه القيود المفروضة، ثمة عدد من الجمعيات الحقوقية غير المرخصة تعمل بحرية نسبياً على هامش القانون، وخصوصاً الجمعيات المعنية بحقوق المرأة وحقوق الطفل. وعلى سبيل المثال، ظلت منظمة "نساء سورية" ناشطة وعقدت عدة اجتماعات في جامعات وقاعات عامة ومراكز ثقافية لمناقشة قضايا مثل العنف ضد المرأة وجرائم الشرف وحقوق أصحاب الإعاقات. وفي عام 2009 لعبت جماعات حقوق الإنسان والمنظمات النسائية في سورية دوراً رئيسياً في إلغاء مشروع قانون الأحوال الشخصية الذي أبقى على المواد التمييزية الموجودة في القانون الحالي، كالمواد التي تتطلب من المرأة الحصول على موافقة الرجل للسفر والعمل، والتي تحرم النساء السوريةت المتزوجات من أجانب من تمرير جنسيتهن إلى أطفالهن.

يتعرض المدافعون عن حقوق الإنسان الذين يشجبون التعذيب أو الذين يطالبون بالديمقراطية وخضوع الحكومة للمساءلة، أو يدافعون عن السجناء السياسيين وحقوق الأكراد، يتعرضون بصفة خاصة لإجراءات أمنية قمعية مفاجئة. وفي واحدة من أكبر حالات انتهاك الحق في حرية التجمع والتنظيم، شنت أجهزة الأمن السورية حملة اعتقالات في ديسمبر/ كانون الأول 2007 واعتقلت أكثر من 40 ناشطاً شاركوا في مبادرة إعلان دمشق للتغيير الوطني والديمقراطي. وتألفت المبادرة من تحالف واسع لنشطاء الإصلاح السياسي الذين يطالبون بإقامة نظام ديمقراطي يحترم حقوق المواطنين ويكفل حرية التعبير وحرية تكوين الجمعيات.[6]

تظهر الحالات التالية حرماناً متواصلاً لحرية الجمعيات في العمل خلال السنوات الثلاث الماضية: أصدرت محكمة في دمشق في يونيو /حزيران 2010 حكما بالسجن لمدة ثلاث سنوات ضد السيد مهند الحسني،[7] وهو محام ومؤسس المنظمة السورية لحقوق الإنسان (سواسية)، وذلك بتهمة «نشر معلومات كاذبة ومبالغ بها» و «إضعاف الشعور القومي». وكانت السلطات قد اعتقلت مهند الحسني في يوليو/تموز 2009 بعد أن اجتذب اهتماما عاما بشأن المحاكمات غير العادلة للسجناء السياسيين.[8] وبعد أقل من أسبوعين من ذلك الوقت، أصدرت محكمة عسكرية حكماً بالسجن لمدة ثلاث سنوات ضد محامي حقوق الإنسان المخضرم هيثم المالح الذي يبلغ من العمر 79 عاماً، وذلك أيضا بتهمة «نشر أخبار كاذبة قد تضعف نفسية الأمة». وكان المالح قد اعتقل في أكتوبر /تشرين الأول 2009 بعد أن انتقد علناً قانون الطوارئ في سورية.[9] ويمضي المحامي أنور البني عقوبة بالسجن لمدة خمس سنوات صدرت بحقه في عام 2007 وذلك بسبب الدور الذي قام به في تأسيس المركز السوري للدراسات والأبحاث القانونية، ولجنة للدفاع عن السجناء السياسيين؛ وتجري أيضاً حالياً محاكمة السيد عبد الحافظ عبد الرحمن أمام المحكمة العسكرية، وهو قائد منظمة حقوق الإنسان في سورية، وذلك بتهمة الانتماء إلى منظمة غير قانونية، وهي جريمة تصل عقوبتها إلى السجن لمدة خمس سنوات. وتدافع هذه المنظمة عن حقوق الأقلية الكردية في سورية.[10]

إضافة إلى القيود المفروضة على جمعيات حقوق الإنسان السورية، تزايدت المشاكل التي يواجهها النشطاء المعنيون بوضع الأقلية الكردية من حيث السياسة التي تنتهجها الدولة في قمع الهوية الكردية. لقد ظل الأكراد في سورية محرومين من الحقوق الاجتماعية والثقافية والسياسية الأساسية، وقد نشأ ذلك في العديد من الحالات من امتناع الدولة عن منحهم الجنسية السورية. كما تزايدت المضايقات ضد الأكراد بعد أن نظموا تظاهرات كبيرة في عام 2004، ومنذ ذلك الوقت عمدت الحكومة إلى منع النشاطات الثقافية والسياسية التي يعقدها الأكراد.[11] وخلال الفترة ما بين مايو/أيار 2009 و يونيو/حزيران 2010، أفرجت السلطات عن أربعة نشطاء أنهوا فترة محكوميتهم في السجن على خلفية قضية إعلان دمشق، وقضية إعلان سورية-لبنان، حيث وقعوا على التماس يدعو إلى إقامة علاقات قائمة على احترام سيادة البلدين.[12]

وعلى الرغم من أن الدستور ينص على حرية التجمع[13]، فإن قانون الطوارئ الساري يتطلب موافقة مسبقة لأي تجمع يزيد عن ثلاث أشخاص، أو لإقامة تظاهرة. وقد استهدف حظر التجمعات بصفة خاصة احتفالات الأكراد الثقافية وتظاهراتهم للمطالبة باحترام حقوقهم، وقد قامت قوات الأمن بفض احتفالات الأكراد بعيد النيروز خلال السنوات القليلة الماضية، وأحياناً باستخدام العنف. وفي 21 مارس /آذار2010، قامت قوات الأمن من جديد بفض احتفال للأكراد بمناسبة عيد النيروز، وقامت بإطلاق الرصاص الحي مما أدى إلى مقتل شخص واحد، كما قامت باعتقال 30 شخصاً على الأقل. وفي عام 2009، جرت أحداث مشابهة واستخدمت قوات الأمن الغاز المسيل للدموع والهروات لتفريق المواطنين الأكراد الذين تجمعوا بصفة سلمية للاحتفال بعيد النيروز في مدينة حلب. كما تدخلت قوات الأمن واستخدمت القوة لتفريق تظاهرة ضد مرسوم أصدره الرئيس يقيد بيع الأراضي المحاذية

6 الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية التجمع والتنظيم في المنطقة الأورومتوسطية، 2009، http://ar.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/62/3669.html.

7 نال السيد مهند الحسني في عام 2010 جائزة مارتين إينياليس لحقوق الإنسان.

8 منظمة العفو الدولية، السجن ثلاث سنوات لمحام سوري من دعاة حقوق الإنسان، 32 يونيو/حزيران 2010، http://www.amnesty.org/ar/news-and-updates/syrian-human-rights-lawyer-jailed-three-years-2010-06-23

9 السيد هيثم المالح كان محامي الدفاع في قضية مهند الحسني، وهو أيضاً عضو مؤسس في جمعية حقوق الإنسان السورية. انظر أيضا، الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، "سورية: إدانة هيثم المالح، محامي حقوق الإنسان البالغ من العمر 79 عاماً، تشير إلى مواصلة ملاحقة المحامين والمدفعين عن حقوق الإنسان في سورية، 5 يوليو/تموز 2010، http://en.euromedrights.org/index.php/news/emhrn_releases/67/4500.html.

10 المنظمة الدولية ضد التعذيب، اعتقال تعسفي ضد السيد عبد الحافظ عبد الرحمن، سورية، 01 مارس/ آذار 2010.

11 منظمة هيومان رايتس ووتش، العقد الضائع: حالة حقوق الإنسان في سورية خلال السنوات العشر الأولى من حكم بشار الأسد، يوليو/تموز 2010، http://www.hrw.org/ar/reports/2010/07/16-0

12 أفرج عن ميشيل كيلو ومحمد عيسى في أيار/مايو و يونيو/حزيران 2009، وأفرج عن وليد البني وياسر العيتي في يونيو/حزيران 2010. انظر المرصد السوري لحقوق الإنسان، 18 يونيو/حزيران 2010، http://www.syriahr.com/18-6-2010-syrian observatory3.htm.

13 تنص المادة 16 من الدستور على أن السوريين يتمتعون بحق التجمع السلمي وحق التظاهر. كما تنص المادة 39 على حق المواطنين بالتجمع والتظاهر بأسلوب يتماشى مع مبادئ الدستور.

للحدود، وهو أمر يقع تأثيره الأكبر على الأكراد. وفي نوفمبر/تشرين الثاني 2008، حاول ما يزيد عن 300 شخص الاحتجاج على هذا المرسوم أمام مجلس الشعب، ولكن الشرطة أوقفتهم وقامت باحتجاز 200 شخص لفترة قصيرة.[14]

3-حل الجمعيات

يمنح القانون وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل صلاحية حل أية جمعية بموجب ظروف معينة وبعد فترة تحذير. ومن بين هذه الظروف قيام الجمعية بأية نشاطات طائفية أو إثنية أو سياسية تضر بالأمن القومي أو تنتهك الآداب العامة، أو إذا قررت الوزارة أنه لا توجد حاجة لخدمات الجمعية المعنية. تتسم هذه القواعد بسعة نطاقها وتتيح تنفيذ إجراءات تتنافى مع المعايير الدولية.

وقد تذرعت الوزارة بظروف كهذه لحل عدد من المنظمات غير الحكومية منذ عام 2007، بما فيها اتحاد المنظمات الخيرية، وجمعيات الإحسان في حلب في عام 2009،[15] وجمعية المبادارت الاجتماعية التي تركز على قضايا تتعلق بحقوق المرأة، واستندت الحكومة في قرارها بحل الجمعية إلى ضرورات المصلحة القومية.[16]

14 منظمة هيومان رايتس ووتش، إنكار جماعي: قمع الحقوق الثقافية والسياسية للأكراد في سورية، تشرين الثاني/نوفمبر 2009، صفحة 20.

15 الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية التجمع والتنظيم في المنطقة الأورومتوسطية، 2009، http://ar.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/62/3669.html.

16 منظمة هيومان رايتس ووتش، لا مجال للتنفس: القمع الحكومي للنشاط في مجال حقوق الإنسان في سورية، 16 أكتوبر/تشرين الأول 2007، صفحة 23، http://www.hrw.org/en/reports/2007/10/16/no-room-breathe.

سوريـــــة

تـــوصيـــات

بخصوص الوضع السياسي والسياق العام للديمقراطية وحقوق الإنسان:

- **إنهاء حالة الطوارئ التي أعلن عنها بالمرسوم العسكري رقم 2 الصادر في 8 مارس /آذار 1963، والذي يقيد على نحو تعسفي التمتع بحرية تكوين الجمعيات وحرية التجمع.**
- **إلغاء المحاكم الخاصة من أي نوع، وإحالة القضايا المعروضة أمامها إلى المحاكم العادية المختصة.**
- **ضمان إمكانية اللجوء إلى القضاء لجميع المواطنين وتوفير الحق بالحصول على محاكمة عادلة أمام محكمة مستقلة ومحايدة.**
- **إجراء إصلاحات دستورية مهمة، و:**
  أ. إلغاء المادة 8 من الدستور التي تعرّف حزب البعث الحاكم بوصفه قائد الدولة والمجتمع.
  ب. ضمان مبدأ فصل السلطات واستقلال القضاء
- **إلغاء المرسوم الرئاسي رقم 64 الصادر في 30 يوليو/ تموز 2008، والذي يعفي الأجهزة الأمنية من المحاسبة على الجرائم التي ترتكب أثناء أداء الواجب المهني.**
- **إعادة فتح المجال أمام حرية التعبير للمجتمع المدني من خلال إزالة جميع العوائق القانونية والعملية التي تمنع من التمتع بحرية تكوين الجمعيات.**

بخصوص التشريعات والممارسات المتعلقة بحرية تكوين الجمعيات:

- **إلغاء القانون 93 لسنة 1958 الذي يحكم الجمعيات والجماعات الخاصة، وصياغة قانون جديد ينسجم مع الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان من أجل ضمان:**
  - الحق في تشكيل الجمعيات من خلال إشعار بسيط ودون الحاجة إلى ترخيص مسبق. وضمان تمكين جماعات حقوق الإنسان التي تحترم المعايير الدولية المتعلقة بحرية تكوين الجمعيات من التسجيل كجمعيات.
  - حرية الجمعيات من التدخل الوزاري أو الحكومي في اجتماعاتها ونشاطاتها. وسحب السلطة من وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل على حل مجالس أمناء الجمعيات وتعيين مجالس بديلة مؤقتة.
  - يجب ألا يتم حل الجمعيات إلا من قبل هيئاتها الداخلية ووفقا لقواعدها هي، أو من خلال أمر قضائي.
  - الإقرار بحق الجمعيات بتلقي التمويل المحلي والدولي دون ترخيص مسبق والاكتفاء بالإشعار بذلك.
- **إنهاء ممارسات الأجهزة الأمنية في مراقبة وترهيب نشطاء المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان، بمن فيهم الذين يعملون على مناصرة حقوق الأكراد، وتوفير حماية قانونية للسماح لهم بمزاولة نشاطاتهم دون تدخل.**
- **الإفراج الفوري وغير المشروط عن السجناء السياسيين، مثل السيد مهند الحسني، رئيس المنظمة السورية لحقوق الإنسان (سواسية) وهيثم المالح.**
- **إلغاء جميع المواد القانونية التي تتيح الملاحقة الجنائية ضد الجمعيات وأعضائها بسبب قيامهم بنشاطات عادية لا تتعارض مع المعايير الدولية المتصلة بحرية تكوين الجمعيات.**
- **إزالة جميع القيود على حرية الحركة لأعضاء الجمعيات، فيما عدا الحالات الناشئة عن قرارات قضائية.**

البيئة المطلوبة للتنمية المستدامة للمجتمع المدني:

- **إنهاء عمليات الملاحقة القضائية والمضايقات وسياسة الإقصاء والرقابة ضد الجمعيات المستقلة.**
- **إقامة علاقة مؤسسية جديدة مع جمعيات المجتمع المدني تكون قائمة على الشفافية وحياد الدولة، وتعديل التشريعات التي تحكم الجمعيات.**
- **دعم المشاركة المتساوية بين النساء والرجال في عمل الجمعيات المدنية ومؤسسات الدولة.**

تونـــــس

أحداث الحوض المنجمي بمدينة قفصةالتونسية،
يونيو/حزيران *2008*.
صور لقناة الحوار

مقدمة

ظلت تونس إحدى أكثر البلدان استخداما للقمع في المنطقة على الرغم من صورتها كدولة تقدمية، وخصوصا فيما يتعلق بقضايا حقوق المرأة. وقد استهدف القمع الحكومي الاتحادات الطلابية، والعمال، وأحزاب المعارضة، والصحفيين، والجمعيات المستقلة القليلة الموجودة في تونس. وخلال السنوات الثلاث الماضية، واصلت السلطات نمطاً مستمراً من رفض تسجيل الجماعات الجديدة، في حين قامت عناصر تابعة للأجهزة الأمنية بالاعتداء البدني على النشطاء المستقلين وتدمير ممتلكاتهم ومكاتبهم. وواجهت الجمعيات قيودا في عملها، مثل التنصت على اتصالاتها الهاتفية والإلكترونية، ومنع عقد اجتماعات عامة وخاصة.

تم إقرار قانون جديد في يونيو/حزيران 2010، وقد يزيد من خطورة العمل للمدافعين عن حقوق الإنسان الساعين لرفع مستوى الوعي العالمي بشأن الوضع في تونس. وقد تم إقرار هذا القانون في الوقت الذي كانت فيه تونس تتفاوض بشأن الحصول على وضع شريك متقدم مع الاتحاد الأوروبي. ويعدل هذا القانون المادة 61مكرر من قانون العقوبات، وهو يضيف إلى فئة الذين يمكن ملاحقتهم قضائيا والحكم عليهم بالسجن «الأشخاص الذين يؤسسون، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، اتصالات مع مسؤولين من دول أو مؤسسات أجنبية، أو منظمات أجنبية بهدف تحريضهم على إيذاء المصالح الحيوية لتونس وأمنها الاقتصادي».[1] وقد وجهت المنظمات التونسية انتقادات للقانون الجديد إذ إنه مصاغ على نحو فضفاض، مما يتيح تجريم أعمال بسيطة مثل التعبير عن الرأي في وسائل الإعلام الأجنبية، أو المشاركة في ندوات ومنتديات تعقد في الخارج.[2] ويمكن لهذا التعديل أيضاً أن يسمح بملاحقة المدافعين عن حقوق الإنسان الذين يتعاونون مع المنظمات الأجنبية متعددة الأطراف، بما فيها الاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة، ويمكن أيضاً أن يؤثر على الباحثين الأكاديميين الذين يتعين عليهم، بصفة غير رسمية، الحصول على تصريح من الوزارة المعنية من أجل السفر للمشاركة في اجتماعات في الخارج.

وقال ناشط تونسي، «لم يحدث أي تقدم، وليس هناك سوى القمع ثم القمع. أما الجانب الإيجابي فهو أن الناس بدأوا يعبرون عن مشاعرهم ويحتجون، وكان التأثير أكبر خلال السنوات القليلة الماضية، وقد أحدثه الشباب والمواطنون».[3]

تونس

1-تكوين الجمعيات

إن قانون الجمعيات متشدد ولا ينسجم مع المعايير الدولية، وتنص المادة 3 من قانون الجمعيات رقم 154-59 لسنة 1959 على وجوب إصدار إيصال حال قيام أي جمعية بإشعار السلطات المحلية بشأن تأسيسها، وتصبح الجمعية قانونية بعد مرور ثلاثة أشهر على الإعلان عن تشكيلها في الجريدة الرسمية. ولكن في الواقع العملي، أصبح هذا الأمر عبارة عن إجراءات ترخيص مسبق، إذ يحتمل أن تمتنع السلطة عن إصدار إيصال الإشعار. وفي حالة رفض تسجيل الجمعية، والذي يجب الإعلان عنه خلال ثلاثة أشهر، يمكن للأعضاء المؤسسين استئناف القرار أمام المحكمة الإدارية، ولكن الأسلوب الذي غالبا ما تنتهجه السلطات هو منع إصدار الإيصال، بحيث لا يكون لدى مقدمي الطلب إثبات رسمي على تقديم الطلب بحيث يتيح لهم التوجه إلى المحكمة. وهذا هو الوضع الذي تعاني منه عدة منظمات مستقلة، مثل الجمعية التونسية لمناهضة التعذيب،[4] والجمعية الدولية لدعم السجناء السياسيين، وجمعية الحرية والمساواة. وكان من الأمثلة الأخيرة على ذلك ما حدث مع المرصد التونسي للحقوق والحريات النقابية، إذ حاول مؤسسو هذه الجمعية عدة مرات تسجيلها لدى السلطات المحلية في قابس في يونيو/حزيران2010، ولكنهم لم يتمكنوا من ذلك.

من بين المنظمات غير الحكومية المسجلة رسميا والتي يبلغ عددها 9,000 منظمة، ثمة عدد قليل منها فقط مستقلة بالفعل، وهي تعمل ضمن ظروف صعبة، حالها كحال الجمعيات «غير المعترف بها»، إذ تواصل تحدي الحكومة بسبب سلوكها في مجال حقوق الإنسان، أو تتناول قضية الفساد في المستويات المتقدمة في الحكومة. ومن بين منظمات حقوق الإنسان التي امتنعت السلطات عن تسجيلها المنظمات التالية: المجلس الوطني للحريات في تونس،[5] والمرصد الوطني لحرية الصحافة والنشر والإبداع في تونس، والجمعية الدولية لدعم السجناء السياسيين، وجمعية الحرية والمساواة، والجمعية التونسية لمناهضة التعذيب، وجمعية الكتاب الأحرار، والجمعية التونسية للدفاع عن العلمانية، والتي تم منعها من التسجيل في عام 2008.

1 انظر الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، "تونس: البرلمان يقر تعديلات تزيد من تجريم الدفاع عن حقوق الإنسان"، 17 يونيو/حزيران 2010.

2 بيان صادر عن الرابطة التونسية لحقوق الإنسان، 29 مايو/أيار 2010.

3 مقابلة عبر الهاتف مع عضو في إحدى الجمعيات غير المرخصة، 8 مايو /أيار 2010.

4 مقابلة عبر الهاتف مع أحد المدافعين التونسيين عن حقوق الإنسان، 8 مايو /أيار 2010.

5 تلقى المجلس الوطني للحريات في تونس إيصالاً يثبت تقدمه بطلب تسجيل في 26 فبراير/شباط 1999، ثم تلقى في 2 مارس /آذار 1999 رفضاً دون إبداء أي أسباب من وزارة الداخلية. انظر الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية تكوين الجمعيات في المنطقة الأورومتوسطية، تقرير رصدي،2008 http://www.ar.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2008/3332.html

لا توجد مواد في القانون التونسي تحدد أو تمنع مشاركة النساء في الجمعيات، كما أن تونس صادقت على البروتوكول الاختياري الملحق باتفاقية سيداو. ويغطي هذا التقرير عدداً من الجماعات المستقلة التي تتألف قياداتها من النساء (المجلس الوطني للحريات في تونس، كلمة، الجمعية التونسية لمكافحة التعذيب، الجمعية التونسية للنساء الديمقراطيات، ونقابة الصحفيين التونسيين، وجمعية القضاة التونسيين، ومؤسسة المرأة التونسية للدراسات والتنمية). ولكن ثمة تقرير إقليمي صدر في عام 2008 يشير إلى وجود صعوبة أمام النساء للوصول إلى مناصب تنفيذية[6] لأن ضغوط التقاليد تحدد مشاركتهن، إضافة إلى التهديد بتعرضهن إلى لإجراءات انتقامية (بدنية ونفسية - انظر أدناه) فيما إذا انضممن إلى جمعيات غير مسجلة.

2-حياة الجمعيات

لقد تم استهداف الجمعيات غير المعترف بها المشار إليها أعلاه في عمليات مضايقة نفسية وبدنية متواصلة. ورغم أنها تواصل عملها بصفة علنية إلا أنه لا يمكنها فتح حساب في البنك أو تلقي تمويل أو أن يكون لها مكاتب خاصة بها أو عقد اجتماعات عامة.

وقد استخدمت قوات الأمن أساليب التهديد ذاتها على مر الفترة ما بين عامي 2007 إلى 2010 التي يتناولها هذا التقرير. ومن بين هذه الأساليب الاعتداءات الجسدية على المدافعين عن حقوق الإنسان، وتخريب مكاتبهم، وإلحاق الضرر بسياراتهم او منازلهم، ومنعهم من عقد اجتماعات عامة، ووضع مكاتبهم ومنازلهم تحت المراقبة الأمنية.

وعلى سبيل المثال، خضع المحامي محمد عبو، وهو عضو في المجلس الوطني للحريات في تونس، إلى تفتيش جسدي كامل عند عودته من الدار البيضاء في المغرب في فبراير/شباط 2010، وقامت عناصر من الشرطة بإهانته ودفعه وهددوه بإعادته إلى السجن.[7] وفي مايو/أيار2010، قامت الشرطة بتطويق مكتب محمد عبو، ومكاتب شريكيه عبدالرؤوف عيادي وعياشي حمامي، إضافة إلى مكتب المحامية راضية نصراوي. ثم قامت عناصر من الشرطة باستجواب زبائن المحامين، وذلك لهدف واضح هو ترهيبهم.[8]

وفي عام 2009، صعّدت السلطات إجراءاتها لإضعاف قادة المعارضة ونشطاء حقوق الإنسان خلال الفترة التي سبقت انعقاد الانتخابات الرئاسية في أكتوبر/تشرين الأول من ذلك العام. ففي إبريل/نيسان، تم اقتحام منزل المحامية راضية نصراوي، وهي عضوة في الجمعية التونسية لمكافحة التعذيب؛ وفي يونيو/حزيران، تعرضت السيدة نصراوي واثنان من زملائها إلى اعتداء من قبل الشرطة التونسية حال عودتهم إلى مطار تونس. وفي أكتوبر/تشرين الأول، اعتدت قوات الشرطة بعنف على سهام بنسدرين، وهي المتحدثة باسم المجلس الوطني للحريات في تونس، والأمينة العامة للمرصد الوطني لحرية الصحافة والنشر والإبداع في تونس، وذلك خلال توجهها لحضور حلقة عمل نظمتها الجمعية التونسية للنساء الديمقراطيات. كما قامت قوات الأمن بسد الطرق المؤدية إلى المجلس الوطني للحريات في تونس، ووضعت منزل خميس شماري تحت المراقبة،[9] وهو عضو فخري في الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، وعضو في المؤسسة الأورومتوسطية لدعم المدافعين عن حقوق الإنسان.

حتى أعضاء المنظمات المسجلة قانونيا يتعرضون للمراقبة، إذ تجري مراقبة رسائلهم الإلكترونية أو يتم حجبها، كما يجري التنصت على هواتفهم. وتعرضت الرابطة التونسية لحقوق الإنسان المسجلة رسميا (ولكن المعلقة بقرار من المحكمة)[10]، والمؤسسة التونسية للنساء الديمقراطيات لقيود متواصلة. وفي 22 مايو/أيار2010، قامت قوات الأمن بمنع الرابطة التونسية لحقوق الإنسان من تنظيم احتفال بمناسبة الذكرى السنوية الـ 33 على تأسيسها، وكان من المخطط أن يشارك به دبلوماسيون ونشطاء. كما لم تتمكن الجمعية التونسية للنساء الديمقراطيات من الحصول على موافقة لعقد اجتماعات عامة أو الحصول على تمويل أجنبي (عادة ما يكون تمويل ثنائي من أوروبا)، وهي تخضع لمراقبة متواصلة من الشرطة. كما نظمت الجمعية التونسية للنساء الديمقراطيات بالتعاون مع صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة حلقة عمل كان من المخطط أن تعقد في أكتوبر /تشرين الأول2009 حول التغطية الإعلامية للانتخابات الرئاسية، ولكن السلطات لم تسمح بعقد هذا النشاط.[11] ومن المعروف أن الحكومة تريد الاستئثار بالعمل في مجال حقوق المرأة لذلك سعت إلى مضايقة الجماعات المستقلة وقيدت إمكانيتها في استخدام الأماكن العامة.

عمدت الحكومة إلى تقييد الحق في التجمع السلمي، ولم يحدث أي تغيير يذكر خلال الفترة التي يغطيها هذا التقرير، كما تقيد الحكومة نشاطات الاتحادات المهنية والطلابية التي تطالب بالحقوق الاجتماعية. وفي تشرين نوفمبر/الثاني 2009، تدخلت قوات الشرطة على نحو عنيف لمنع تظاهرة نالت دعم الاتحاد العام للطلاب التونسيين المرخص رسمياً، وكانت التظاهرة للاحتجاج على نقص مساكن الطلاب في جامعة تونس. وقد جرى اعتقال نحو 20 طالب، ثم صدرت بحقهم أحكام بالسجن وصلت إلى مدة سنة كاملة بتهمة تدمير الممتلكات والسرقة والتسبب بالفوضى.[12]

6 الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية تكوين الجمعيات في المنطقة الأورومتوسطية، تقرير رصدي، 2008 http://ar.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2008/3332.html

7 أفرج عن السيد محمد عبو من السجن في يوليو /تموز 2007 بعد أن أمضى أكثر من نصف مدة محكوميته التي بلغت 36 شهرا بسبب قيامه باستنكار التعذيب في تونس من خلال مقال نشره على شبكة الإنترنت في عام 2004. انظر منظمة العفو الدولية، تكميم الأصوات المستقلة في تونس، 13 يوليو /تموز2010. http://www.amnesty.org/ar/library/info/MDE30/008/2010/ar

8 "Après*l a presse, vague d'intimidation à l'encontre des avocats défenseurs des droits ed l'Homme"18 May*, 2010 http://www.fidh.org/Apres-la-presse-vague-d-intimidation-a-l-encontreFIDH,

9 أعلن خميس شماري إضرابا عن الطعام مما دفع قوات الأمن إلى تبني أسلوب غير ظاهر لمراقبة منزله، وتوقفت عن منع الضيوف من دخول منزله كما كانت تفعل من قبل.

10 الرابطة التونسية لحقوق الإنسان، والمسجلة رسمياً، تعرضت لانشقاق افتعله أفراد مؤيدون للحكومة قاموا برفع دعوى قضائية ضد الرابطة في تشرين الأول/أكتوبر 2000 حيث ادعوا أنها عقدت انتخابات غير نظامية ولأسباب أخرى، وكسب المدعون الدعوى في يونيو /حزيران 2009، مما جمد من الناحية الفعلية نشاطات هذه الجمعية وهي أقدم جمعية لحقوق الإنسان في إفريقيا والعالم العربي. انظر: http:// en.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/68/4075.html

11 Intenrational Fe*edration for Human Rights(Fédération internationale*ed s Liuges des Droits de l'Homme, FIDH), Mauvais traitement a l'enocntre de Mmme Bensedrine, 23 October, 2009.

12 مقابلة مع عضو في الاتحاد العام للطلاب التونسيين. انظر أيضاً الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، *Halte à la répression des militants de l'UGET*، http://fr.euromedrights.org/index.php/news/member_releases/3811.html

اعتقلت السلطات نحو 50 ناشط في منطقة المناجم في قفصة-الرديف في عام 2008 بوصفهم قادة حركة احتجاجية اجتماعية سلمية، وصدرت ضد بعضهم أحكام مجحفة بالسجن لمدة ثماني سنوات بتهمة «الانتماء إلى عصابة، وتوزيع منشورات لإقلاق النظام العام»، وذلك في انتهاك للحق بالتجمع السلمي. وتم الإفراج عنهم في نوفمبر/تشرين الثاني 2009 بمناسبة الذكرى السنوية الثانية والعشرين على تسلم الرئيس بن علي مقاليد السلطة، ولكن لم تتم إعادتهم إلى وظائفهم كما تم تهديدهم بإعادة الاعتقال وإتمام مدة محكوميتهم إذا ما أدينوا بارتكاب جريمة أو مخالفة خلال خمس سنوات من الإفراج عنهم.

وصدر في يوليو/تموز2010 حكم بالسجن لمدة أربع سنوات ضد الصحفي فهيم بوكدوس الذي قام بتغطية الاحتجاجات التي حدثت في قفصة-الرديف، وذلك بتهمة «المشاركة في جمعية إجرامية بهدف إيذاء الناس وممتلكاتهم». وقد صور هذا الصحفي أفلام فيديو من الاحتجاجات لحساب قناة تلفزيونية فضائية.[13] ويذكر أن الصحفي كان في المستشفى في وقت انعقاد جلسات المحكمة.

تعرض المدافعون عن حقوق الإنسان أيضاً إلى مضايقات نفسية، إذ أطلقت صحف مؤيدة للحكومة حملات تشهير ضدهم في عام 2007، وهي ممارسة تواصلت حتى عام 2010. وفي مايو/أيار 2010، وجهت صحيفتان اتهامات للسيدة سهام بنسدرين والسيد خميس شماري والسيد كمال الجندوبي بارتكاب خيانة، وطالبتا بمحاكمتهم بسبب «الاتصال مع الاتحاد الأوروبي من أجل إلحاق الضرر بالبلاد»[14]. وهذا أمر يثير القلق بصفة خاصة على ضوء القانون الجديد (انظر أعلاه).

3-حل الجمعيات

وفيما يتعلق بحل الجمعيات، يمكن لوزير الداخلية إصدار أمر بتعليق جميع نشاطات أي جمعية في حالات الطوارئ الاستثنائية، أو يمكنه توجيه طلب إلى المحكمة المختصة لإصدار أمر بحل أي جمعية إذا كانت أهدافها أو نشاطاتها تهدد النظام العام أو الآداب العامة أو إذا كان لها أهداف سياسية. ويترتب على ذلك مضامين واسعة من شأنها أن تنتهك المعايير الدولية لحل الجمعيات. ولم تتوفر معلومات حول حل جمعيات أخرى خلال الفترة 2007-2010.

ومع ذلك، عندما تقوم قوات الشرطة بمحاصرة مكتب إحدى الجمعيات، فالجمعية تكون مغلقة بحكم الأمر الواقع، ودون الحاجة إلى المرور عبر القنوات القانونية، وقد حدث هذا الأمر مع ما لا يقل عن 10 فروع للرابطة التونسية لحقوق الإنسان منذ عام 2005. علاوة على ذلك، بدأت السلطات تلجأ بصفة متزايدة إلى وسائل أخرى لحل الجمعيات؛ على سبيل المثال من خلال تسلل عملاء للحكومة إلى عضوية الجمعيات ثم تنظيم "انقلاب"، مما يؤدي إلى استبدال المجالس الإدارية الأصلية المنتخبة بمجالس معينة من الحكومة. وأوضح مثال على هذه الممارسة ما جرى للرابطة التونسية لحقوق الإنسان، ونقابة الصحفيين التونسيين، وجمعية القضاة التونسيين، وغيرها. وقد تم الاستيلاء على نقابة الصحفيين التونسيين في سبتمبر/أيلول 2009 من قبل جناح مؤيد للحكومة عبر أساليب غير قانونية وعلى أثر أمر من المحكمة. وقد تحقق هذا الأمر بعد عام من الضغوط التي تعرضت لها النقابة بعد أن نشرت تقريرا في عام 2008 حول حرية التعبير في تونس، وقبل عقد الانتخابات الرئاسية في أكتوبر/تشرين الأول 2009، حين رفضت النقابة الأصلية دعم انتخاب الرئيس بن علي. أما جمعية القضاة التونسيين، والتي تعرضت أيضا لانقلاب في ديسمبر/كانون الأول 2004، فقد واجهت عقوبات تأديبية، وتم حرمان القضاة من الحق بالسفر، بما في ذلك التوجه لحضور اجتماعات مهنية في الخارج، كما يتواصل تعرضهم لإجراءات ترهيبية.

تونس

13 المرصد الوطني لحرية الصحافة والنشر والإبداع في تونس، الحكم على بوكدوس بالسجن لمدة 4 سنوات على أثر محاكمة غير عادلة، 6 يوليو /تموز 2010، http://www.olpec-marsed.org/fr/News-sid-Boukaddous-sentenced-to-4-years-prison-after-an-unfair-lawsuit-30.html

14 انظر http://ar.euromedrights.org/index.php/news/emhrn_releases/emhrn_statements_2009/4201.html. الصحيفتان المعنيتان هما "الحدث" و "الشروق"، وكلاهما نشرتا مواضيع شبيهة في 18 مايو /أيار2010.

تونـــــس

تـــوصيـــات

بخصوص الوضع السياسي والسياق العام للديمقراطية وحقوق الإنسان:

- التصرف وفقاً لأحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية واتفاقيات حقوق الإنسان التي صادقت عليها تونس.
- تنفيذ توصيات لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، وخصوصا التوصية التي تنص على وجوب "القيام بالخطوات الضرورية لإنهاء أعمال الترهيب والمضايقات، واحترام وحماية النشاطات السلمية لمنظمات حقوق الإنسان والمدافعين عن حقوق الإنسان. ووجوب التحقيق بأية تقارير بشأن ارتكاب أعمال ترهيب أو مضايقات، ودون تأخير". والأخذ بالاعتبار اختصاصات لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة وغيرها من هيئات الأمم المتحدة ذات الصلة بما في ذلك اللجنة المعنية بالقضاء على جميع أشكال التمييز المرأة.
- ضمان الفصل بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية، وضمان استقلال جهاز القضاء الذي يعد حجر الأساس لحقوق الإنسان. وضمان توفير إمكانية اللجوء إلى القضاء لجميع المواطنين والحق في الحصول على محاكمة عادلة أمام محكمة مستقلة ومحايدة.
- إلغاء القانون الذي تم إقراره في يونيو/حزيران 2010 الذي يعدل المادة 61مكرر من قانون العقوبات وهو يضيف إلى فئة الذين يمكن ملاحقتهم قضائيا والحكم عليهم بالسجن "الأشخاص الذين يؤسسون، بصفة مباشرة أو غير مباشرة، اتصالات مع مسؤولين من دول أو مؤسسات أجنبية، أو منظمات أجنبية بهدف تحريضهم على إيذاء المصالح الحيوية لتونس وأمنها الاقتصادي"، إذ يتناقض هذا القانون مع روح ونص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والذي صادقت عليه تونس في 23 مارس /آذار 1976. كما يجب أن تكون أية تعديلات إضافية على قانون العقوبات مصاغة على نحو واضح وصريحة في منع إساءة استخدامها، وأن تنسجم مع المعايير الدولية للحقوق المدنية والسياسية.

بخصوص التشريعات والممارسات المتعلقة بحرية تكوين الجمعيات:

- تسليم إيصال استلام، وبصفة منتظمة، حال تقديم طلب تسجيل لأي جمعية.
- ضمان الإنصاف الفعال وخلال فترة زمنية معقولة للجمعيات التي يتم رفض طلب تسجيلها من قبل السلطات الإدارية.
- حرية الجمعيات من التدخل الوزاري أو الحكومي في اجتماعاتها.
- تجريم انتهاك الحق في التجمع وجعل الاتهام بارتكاب هذا الجرم قابلا للتوجيه ضد أي فرد أو مسئول حكومي يتدخل بمنع عقد اجتماع دون أن يكون مخولا بذلك لعلة مشروعة.
- الإيقاف الفوري لسياسة حل الهيئات الإدارية للجمعيات واستبدالها بهيئة معينة من قبل الحكومة، والذي يحدث بأسلوب يتنافى مع المعايير الدولية المتصلة بالحق في التجمع والتنظيم. واقتصار الحق في حل الجمعيات أو تعليقها بالقضاء فقط.
- الإنهاء الفوري لجميع المضايقات والتهديدات ضد نشطاء المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان، وإنهاء مراقبة الشرطة للاتصالات (الهاتفية والإلكترونية) لهؤلاء النشطاء ومنازلهم، وتوفير حماية قانونية للسماح لهم بمزاولة نشطاتهم دون تدخل.
- إجراء تحقيقات مستقلة ومحايدة بشأن المزاعم بحدوث انتهاكات لحقوق الإنسان (بما في ذلك المضايقات النفسية والجسدية) ضد نشطاء المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان، ونشر نتائج هذه التحقيقات وملاحقة مرتكبي الانتهاكات أمام القضاء.

البيئة المطلوبة للتنمية المستدامة للمجتمع المدني:

- إنهاء عمليات الملاحقة القضائية والمضايقات (بما في ذلك الاعتداءات النفسية والبدنية) وسياسة الإقصاء والرقابة ضد الجمعيات المستقلة.
- إقامة علاقة مؤسسية جديدة مع جمعيات المجتمع المدني تكون قائمة على الشفافية وحياد الدولة. واستحداث آليات تشاور كافية لضمان تمكين المجتمع المدني من المساهمة في عملية صناعة القرار وقضايا السياسات العامة.
- تعزيز المساواة بين الرجال والنساء في منظمات العمل المدني والمؤسسات العامة

تركيـــا

إضراب عمال إحدى نقابات العمال التركية،
إسطنبول، نوفمبر/ تشرين الثاني *2009*.
صورة لـ جيل جرانبيرج

مقدمة

يتماشى قانون الجمعيات التركي إلى حد بعيد من المعايير الدولية. غير أن الوضع السياسي خلال السنوات الثلاث الماضية قاد أولاً إلى اعتقال عدد من المدافعين عن حقوق الإنسان الذين يعملون على مناصرة حقوق الأقلية الكردية. وثانياً، أدى إلى فرض قيود على نشاطات الاتحادات المهنية وجمعيات حقوق الإنسان والمدافعين عن حقوق الإنسان الذين يعربون عن انتقادات للجيش التركي، وخصوصاً فيما يتعلق بالقضية الكردية. انخض عدد حالات حل الجمعيات[1]، ولكن جمعيات المثليين الجنسيين والمتحولين جنسيا ظلت تواجه قيودا على الصعيدين الرسمي والاجتماعي، وقد تم استهدافها بصفة خاصة بإجراءات الحل من قبل السلطات المحلية.

1-تكوين الجمعيات

حرية تكوين الجمعيات في تركيا محكومة بقانون الجمعيات (رقم 5253 لسنة 2004)، وقانون المؤسسات (رقم 5753)، وقانون النقابات المهنية (رقم 2821). يؤثر القانون المدني أيضاً على حرية تكوين الجمعيات (انظر أدناه بخصوص مجموعات ذوي الميول الجنسية المثلية والمتحولين جنسيا). يسمح قانون الجمعيات بتأسيس أي جمعية بعد عملية إشعار والموافقة على نظامها الداخلي، وذلك وفقاً للمعايير الدولية. ويتيح القانون فترة شهر للجمعية حتى تقدم نظامها الداخلي، حيث تجري الموافقه عليه خلال 60 يوما وبعد ذلك يمكن للجمعية البدء بنشاطاتها كما ترد في بيان أهداف الجمعية. وللتغلب على هذه الشروط، عمدت الجمعيات إلى تعريف أهدافها على نحو واسع وسرد قائمة طويلة من النشاطات.

بلغ العدد الرسمي للجمعيات 84,782 جمعية لغاية يونيو/حزيران 2010، مما يظهر ازديادا قدره 4,000 جمعية منذ عام 2008.[2] وقد رفضت السلطات تسجيل عدد من طلبات تسجيل الجمعيات خلال الفترة التي يستعرضها هذا التقرير، وأبرزها تحالف اتحادات المزارعين (Ciftci-Sen)، والذي رفض حاكم أنقره تسجيله في عام 2008 بذريعة أن المزارعين ليسوا عمالاً ولا أصحاب عمل، وأقرت محكمة العمل في أنقره هذا القرار في عام 2009. وقد تم تشكيل التحالف من قبل سبعة اتحادات مهنية تضم 22,000 عضو.[3]

يحظر القانون التركي التمييز القائم على النوع الاجتماعي،[4] ولكن لم ينعكس هذا الأمر على نحو كافٍ في الواقع العملي كون مشاركة النساء وتمثيلهن في الجمعيات المختلطة وفي المنظمات المهنية ظل منخفضاً.[5] ويعود هذا الأمر بصفة جزئية إلى أسباب نابعة من الدين والتقاليد، خصوصاً في المناطق الريفية والبلدات الصغيرة، حيث تتوجه النساء للعمل في العمل الخيري والإنمائي ويتجنبن اتخاذ مواقف مؤيدة للحركة النسائية علناً. وقد يكون ثمة تغيير بطيء في هذا المجال، إذ يزيد عدد المنظمات غير الحكومية التي تتبنى نهجاً أكثر مراعاة للنوع الاجتماعي استجابة لمتطلبات الاتحاد الأوروبي للحصول على التمويل.[6]

لا يفرض القانون الحصول على ترخيص مسبق من أجل الحصول على التمويل الأجنبي، ولكن يجب على الجمعيات إشعار السلطات قبل شهر واحد من تلقي التمويل، وذلك عبر إرسال نماذج موحدة يمكن أن تمثل عبئا من ناحية الوقت الذي تستغرقه، وخصوصاً بالنسبة للجمعيات الصغيرة.

تركيا

1 حدثت 13 حالة في عام 2007، و 11 حالة في عام 2008، و10 حالات في عام 2009. مقابلة مع ناشط تركي في مجال حقوق الإنسان، مايو /أيار 2010.

2 موقع الإنترنت التابع لمديرية الجمعيات التركية في وزارة الداخلية، http://www.dernekler.gov.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=552%3Aruevete-kar-dernek-kurdular-&catid=15%3Ahaberler&Itemid=23&lang=en

3 الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية التجمع والتنظيم في المنطقة الأورومتوسطية، 2009 http://ar.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/62/3669.html_

4 الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية تكوين الجمعيات في المنطقة الأورومتوسطية، تقرير رصدي، 2008 http://ar.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/emhrn_publications_2008/3332.html

5 الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية التجمع والتنظيم في المنطقة الأورومتوسطية، 2009 http://ar.euromedrights.org/index.php/publications/emhrn_publications/62/3669.html

6 مقابلة عبر الهاتف مع ناشطة في مجال حقوق النساء، يونيو/حزيران 2010.

2- حياة الجمعيات

عملت معظم الجمعيات بحرية خلال الفترة بين عامي 2007 و 2010. بيد أن الجمعيات المعنية بالحقوق الثقافية والاجتماعية والسياسية للأكراد واجهت قيوادا متزايدة منذ عام 2009 عندما حظرت المحكمة الدستورية التركية الحزب الاجتماعي الديمقراطي المؤيد للأكراد، بعد اتهامه بالانهماك في نشاطات تتعارض مع وحدة البلاد، وتم على ضوء ذلك طرد عدد من أعضاء البرلمان المنتمين لهذا الحزب.[7]

وفي مارس/ آذار 2010، اعتقلت شرطة مكافحة الإرهاب السيدة فيثا آيدين، رئيسة فرع سيريت لجمعية حقوق الإنسان التركية، والسيد عبدالله غورغين، عضو مجلس أمناء جمعية حقوق الإنسان، من منزليهما.[8] كما داهمت الشرطة مكاتب جمعية حقوق الإنسان وصادرت منها وثائق. وكانت هذه الاعتقالات والمداهمات جزءا من عملية لمكافحة الإرهاب بدأت في 11 محافظة تركية في ديسمبر/ كانون الأول 2009، حيث جرى اعتقال 36 شخصا من القادة والنشطاء والصحفيين الأكراد بذريعة وجود روابط غير قانونية بينهم وبين حزب العمال الكردستاني المحظور، وكان من بين المعتقلين السيد محرم أربيه، نائب رئيس جمعية حقوق الإنسان، ورئيس فرع الجمعية في ديار بكر، وكذلك السيدة روزا إرديد والسيد أرسلان اوزدمير. ومن المفترض أن تبدأ محاكمتهم في 18 أكتوبر/تشرين الأول 2010.

وفي أغسطس /آب 2009، أدانت المحكمة السيد كمال بيكتاس، رئيس جمعية يكاي-دير، بتهمة «الإساءة لسمعة الجيش» و «نشر دعاية مضللة وأكاذيب ضد الدولة» على خلفية عمله في قضايا الاختفاء القسري[9] وزعمه بوجود قبور جماعية لم يتم الكشف عنها في تركيا. وفي عام 2009 أدانت المحكمة السيدة نزهت تيكي، عضوة جمعية «أمهات من أجل السلام» التي تعمل على قضايا الاختفاء القسري، وصدر بحقها حكم بالسجن لمدة 18 شهرا بتهمة الارتباط بحزب العمال الكردستاني.[10]

استهدفت السلطات أيضاً عددا من الاتحادات المهنية، بما فيها اتحاد المعلمين. وفي مايو/أيار 2009 جرى اعتقال نحو 22 عضوا من الاتحاد بزعم ارتباطهم بحزب العمال الكردستاني - وكان معظمهم ناشطين في دعم تعليم اللغة الكردية.[11] وتم لاحقا الإفراج عنهم بالكفالة بأمر من المحكمة في أزمير، وسيمثلون للمحاكمة في 22 أكتوبر /تشرين الأول 2010.

3 - حل الجمعيات

فيما يتعلق بحل الجمعيات، فإن القانون يحترم المعايير الدولية، إذ يتطلب إصدار أمر من المحكمة من أجل إغلاق أي جمعية، وذلك استنادا إلى دعوى قضائية يرفعها مكتب النائب العام بعد إشعار مكتب الإدارة المدنية. وتتضمن الحالات التي يتم حل الجمعيات بموجبها تقديم وثائق تسجيل غير مكتملة، أو القيام بنشاطات تعتبر مخالفة للقانون، مثل تهديد الأمن الوطني أو النظام العام.

خلال الفترة التي يستعرضها هذا التقرير، استهدفت السلطات المحلية بإجراءات الحل جمعيات ذوي الميول الجنسية المثلية والمتحولين جنسيا، وذلك بذريعة أن أهداف تلك الجمعيات «تتعارض مع القانون والأخلاق»، ولكن القضاء ألغى أوامر الحل تلك. وفي إبريل /نيسان2010، رفضت المحكمة في أزمير قضية مرفوعة ضد جمعية للمثليين الجنسيين تدعى «بلاك بينك ترايانغل»، وقالت إن الجمعية تتمع بالحق في الوجود كسائر الجمعيات.[12] كما أصدرت محكمة النقض التركية في إبريل / نيسان2009[13] حكما ضد إغلاق جمعية «لمبادا إسطنبول»، ولكنها فرضت شرطاً ينطوي على تمييز وهو أن تلتزم الجمعية بعدم «تشجيع السلوك المثلي بهدف نشر التوجهات الجنسية المثلية»[14].

إضافة إلى ذلك، تعرض أعضاء جماعات المثليين الجنسيين لعنف بسبب الرهاب من المثليين، وكان أخر هذه الحالات مقتل آزرا، وهو عضو مؤسس في جمعية «بلاك بينك ترايانغل»، في مدينة أزمير في إبريل/ نيسان2010 في الوقت الذي كانت فيه الجمعية تواجه الدعوى القضائية ضدها. وقد ناشدت جمعيات المثليين السلطات بسن قانون لمكافحة التمييز القائم على التوجه الجنسي لتوفير الحماية القانونية للمثليين.

تركيا

7 أعرب الاتحاد الأوروبي عن انشغاله جراء حل الحزب وطرد النواب. انظر البيان الصادر عن رئاسة الاتحاد الأوروبي بخصوص حل الحزب الاجتماعي الديمقراطي في تركيا، 11 ديسمبر /كانون الأول 2009، http://www.se2009.eu/sv/moten_nyheter/2009/12/11/presidency_statement_on_the_closure_of_democratic_society_party_dtp_in_turkey

8 الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان، تركيا: اعتقال تعسفي ضد السيدة فيثا آيدين والسيد عبدالله غورغين، 19 مارس/آذار 2010، http://www.fidh.org/Arbitrary-arrest-of-Ms-Vetha-Aydin-and-Mr

9 اختفى مئات المدنيين نتيجة للنزاع العسكري في جنبو شرق تركيا خلال عقدي الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي، وظلت هذه الحالات دون حل.

10 المرجع السابق.

11 الاتحاد مرتبط بتحالف نقابات عمال القطاع العام. انظر أيضاً، منظمة هيومان رايتس ووتش، تركيا: اعتقال مدافعين عن الحقوق، 21 يناير/كانون الثاني0102. http://www.hrw.org/en/news/2010/01/12/turkey-rights-defender-arrested

12 Turkihs Politic *sin Action blog, Triangle Savedf* rom Court Case, April 29, 2010, http://turkishpoliticsinaction.blogspot.com/2010/04/black-pink-triangle-saved-from-, http://www.radikal.com.yliad lakidaR ni troper hsikruT a setic troper eThcourt.html tr/Radikal.aspx?aType=RadikalDetay&ArticleID=994355&Date=30.04.2010&CategoryID=77

13 صدر أمر بإغلاق جمعية لمبادا قبل عام من ذلك من قبل محكمة البداية في إسطنبول، وذلك في أعقاب شكوى رفعها مكتب المحافظ.

14 منظمة هيومان رايتس ووتش، الاستعراض الدوري الشامل: تركيا، وثيقة مقدمة إلى الدورة الثامنة للاستعراض الدولي الشامل (مايو /أيار 0102)، 15 نوفمبر/تشرين الثاني 2009، http://www.hrw.org/en/news/2010/04/23/universal-periodic-review-turkey

تركيـــــا

تـــوصيـــات

بخصوص الوضع السياسي والسياق العام للديمقراطية وحقوق الإنسان:

- التصرف وفقاً لأحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية واتفاقيات حقوق الإنسان التي صادقت عليها تركيا؛ والمصادقة على البروتوكولات الإضافية المتعلقة بشكاوى الأفراد كضمان أساسي لحماية حقوق الإنسان
- تنفيذ توصيات مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، والأخذ بالاعتبار اختصاصات لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة وغيرها من هيئات الأمم المتحدة ذات الصلة ون ضمنها اللجنة المعنية بمكافحة جميع أشكال التمييز ضد المرأة.
- القضاء على جميع أشكال التمييز لأي سبب كان، بما في ذلك بسبب النوع الاجتماعي، والعرق، واللغة، والدين، والرأي السياسي، والتوجه الجنسي، والانتماء لأقلية قومية، وذلك في جميع الشؤون المتعلقة بمنظمات المجتمعي المدني.

بخصوص التشريعات والممارسات المتعلقة بحرية تكوين الجمعيات:

- تعديل قانون الجمعيات بالتشاور مع جميع الجهات المعنية من أجل تحقيق الانسجام مع المعايير الدولية بشأن الحق في التجمع والتنظيم. وبصفة خاصة: تقليص عدد الأعضاء المؤسسين الواجب توفرهم لتأسيس جمعية من سبعة أعضاء إلى عضوين اثنين.
- إنهاء جميع أعمال الترهيب ضد نشطاء المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان، بما فيهم المعنيون بحقوق الأكراد وحقوق الأشخاص ذوي الميول الجنسية المثلية، وتوفير حماية قانونية للسماح لهم بمزاولة نشاطاتهم دون تدخل.
- إلغاء جميع المواد القانونية التي تسمح بالملاحقة الجنائية ضد الجمعيات وأعضائها بسبب نشاطاتهم العادية التي لا تتعارض مع المعايير الدولية المتعلقة بحرية تكوين الجمعيات.

البيئة المطلوبة للتنمية المستدامة للمجتمع المدني:

- تشجيع مشاركة المجتمع المدني في الحياة العامة، وخصوصاً عندما يتعلق الأمر بوضع السياسات العامة.
- ضمان تمتع الجمعيات بحرية التعبير التي تمثل عنصراً من حريتها في تكوين الجمعيات.
- دعم المشاركة المتساوية بين النساء والرجال في عمل الجمعيات المدنية ومؤسسات الدولة

الإتحاد الأوروبـــي

متظاهرون على هامش قمة التغير المناخي (كوب *15*)
كوبنهاجن، ديسمبر/كانون الأول *2009*.
صورة لنيكولاي مورتنسن

مقدمة[1]

إن مستوى الحماية الرسمية لحرية التجمع والتنظيم (تحديدا تكوين الجمعيات) في بلدان الاتحاد الأوروبي مرتفع، وقد تم توطيده مع إقرار ضمانات إضافية خلال الفترة التي نستعرضها. كما تمت مقاومة التعديات على حرية التجمع والتنظيم وذلك من خلال آليات الحماية القائمة وعبر إقرار بعض الترتيبات الجديدة للمراقبة. وفي هذا السياق، ليس من المفاجئ أن يوجد بصفة عامة ممارسة ناشطة للحرية المضمونة على الصعيد الوطني وعبر المؤسسات الإقليمية.[2]

بصفة عامة، كان التحسن الذي طرأ على المعايير وآليات الحماية بمثابة استجابة لمشاكل ماثلة في بلدان أوروبية ليست منضوية في الاتحاد الأوروبي. ومع ذلك، وكما يشير النص أدناه، لا يزال ثمة بعض المشاكل في ضمان حرية تكوين الجمعيات ضمن الاتحاد الأوروبي على الرغم من وجود مزاعم تحاجج بخلاف ذلك.[3]

تتعلق تلك المشاكل بتشكل الجمعيات وإدارتها ومواصلة وجودها، إضافة إلى ما يتعلق بحياة وأمن أشخاص محددين ينتمون إليها. وتكون هذه المشاكل أحيانا عبارة عن حالات منعزلة، ولكن تتواصل في بلدان الاتحاد الأوروبي المصاعب التي تواجهها الجمعيات التي تشكلها جماعات الأقليات وأولئك الذين يُنظر إليهم على أنهم يشكلون خطراً على الأمن الوطني (ولا تكون دائماً مخاوف مبررة)، وذلك على الرغم من المعايير الواضحة وآليات الحماية التي أصبحت أقوى من ذي قبل.

هناك أيضاً شواغل متنامية بشأن وضع التمويل للجمعيات واستخدام الجهود المشروعة لتعزيز الشفافية والمساءلة في الجمعيات، وذلك كوسيلة لفرض ضوابط غير مناسبة عليها.

التطورات وتطبيق الضمانات

تتمتع حرية التجمع والتنظيم في بلدان الاتحاد الأوروبي بالحماية على المستوى الدستوري، كما استفادت أيضاً من قبول جميع البلدان الأعضاء بالاتحاد بالمادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمادة 11 من الميثاق الأوروبي لحقوق الإنسان، وكذلك قبول معظم هذه البلدان بالضمانات الممنوحة تحديداً للأقليات الواردة في المادتين 7 و 8 من الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات الوطنية.[4]

علاوة على ذلك، وافقت 9 بلدان منضوية في الاتحاد الأوروبي على التزام فريد من نوعه على المستوى الدولي، وذلك بموجب ميثاق مجلس أوروبا بشأن الاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمات غير الحكومية الدولية[5] بحيث يمكنها إحالة الصفة القانونية لأي جمعية يتم تأسيسها في أي بلد من البلدان التي تصادق على هذا الميثاق.

إضافة إلى ذلك، وافقت 5 بلدان منضوية في الاتحاد الأوروبي على المادة 3 من ميثاق مجلس أوروبا بشأن مشاركة الأجانب في الحياة العامة على المستوى المحلي، والذي يضمن جملة من الأمور من بينها حرية التجمع والتنظيم للسكان الأجانب.[6]

تحسنت آليات الحماية هذه من خلال إقرار المزيد من المعايير- على الرغم من كونها غير ملزمة قانونا لأغلبهم.

أولاً، أصبح الحق بحرية تكوين الجمعيات ينطبق على نحو صريح على الاتحاد الأوروبي نتيجة لبدء سريان المادة 12 من ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي في عام 2009.[7] وعلى الرغم من أن محكمة العدل الأوروبية تعتبر هذا الحق ملزماً لمؤسسات الاتحاد الأوروبي بموجب الالتزامات الدولية للدول الأعضاء، إلا أن المادة 12 تجعل هذا الأمر أوضح ومن شأنها توطيد أهميتها في جميع نشاطات الاتحاد الأوروبي، وخصوصاً في مجال

1 إعداد: جيرمي ماكبرايد.

2 ثمة تقديرات تشير إلى وجود ما يزيد عن 3 ملايين جمعية في البلدان الـ 27 المنضوية في عضوية الاتحاد الأوروبي؛ انظر *Guide de la liberté associative dans le monde: 183 législations analysées*، تم إعداده تحت إشراف ميشيل دوكين (*La Documentation Françaises*، باريس، 2007)، ص. 576.

3 انظر "الحرية تحت التهديد" (2008)، تقرير صادر عن مؤسسة فريدوم هاوس ويشير إلى أن أوروبا الغربية هي تقريباً المنطقة الوحيدة في العالم التي لم يظهر فيها تراجع لحرية تكوين الجمعيات.

4 البلدان التي لم تصادق على هذه الاتفاقية هي بلجيكا وفرنسا ولكسمبرغ فقط.

5 اتفاقية مجلس أوروبا رقم 124 الصادرة في 24 إبريل/نيسان 1986. وقد صادقت عليها الدول التالية من الأعضاء في الاتحاد الأوروبي: النمسا، بلجيكا، قبرص، فرنسا، اليونان، هولندا، البرتغال، سلوفينيا، وبريطانيا.

6 الدنمارك، فنلندا، إيطاليا، هولندا، والسويد.

7 وذلك نتيجة لدخول معاهدة لشبونة إلى حيز النفاذ.

العدالة والشؤون الداخلية.

ثانياً، أقر مجلس أوروبا في عام 2007 توصيات اللجنة الوزارية إلى الدول الأعضاء بشأن الوضع القانوني للمنظمات غير الحكومية.[8] وعلى الرغم من أن هذه التوصيات ليست ملزمة رسمياً (وهي تتناول العديد من التفاصيل مثل أهداف الجمعيات، وتشكيلها والعضوية فيها، والتمويل، وحل الجمعيات، وإدارتها، وجمع التمويل والدعم الجماهيري، والمساءلة، ونطاق المشاركة في القرارات العامة)، إلا أنها تخدم كمعايير للحكم على السياسات والإجراءات التي يتم اتخاذها فيما يتعلق بالجمعيات في أوروبا، وكدليل إرشادي لتفسير وتطبيق الصكوك الملزمة قانونياً والمقبولة في أوروبا ومناطق أخرى[9].

ثالثاً، تم في عام 2008 إقرار إعلان اللجنة الوزارية بشأن نشاطات مجلس أوروبا لتحسين حماية المدافعين عن حقوق الإنسان وتعزيز نشاطاتهم.[10] ويبني هذا الإعلان على إعلان يسبقه أقرته الجمعية العامة للأمم المتحدة.[11] وقد شجب إعلان اللجنة الوزارية جميع الاعتداءات والانتهاك المرتكبة ضد المدافعين عن حقوق الإنسان في الدول الأعضاء في مجلس أوروبا أو في أي مكان آخر، سواء ارتكبتها هيئات حكومية أو جهات غير حكومية، كما دعا الإعلان بصفة محددة جميع البلدان الأعضاء إلى اتخاذ إجراءات لتيسير عمل المدافعين عن حقوق الإنسان، ولتوفير حماية فعالة لتجنب تعرضهم للاعتداء أو المضايقة، ومحاسبة المسؤولين عن الاعتداءات أو المضايقات عبر إجراءات إدارية و/أو ملاحقات جنائية.

رابعاً، تم في عام 2008 أيضاً إقرار نسخة معدلة للخطوط الإرشادية للاتحاد الأوروبي بشأن المدافعين عن حقوق الإنسان، وهي تطرح نطاقاً من الإجراءات العملية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي لدعم وحماية المدافعين عن حقوق الإنسان خارج الاتحاد الأوروبي، وتحتوي هذه الخطوط الإرشادية على مواد بشأن المساعدة العاجلة، وإصدار تأشيرات سفر مؤقتة، وتيسير المأوى المؤقت للمدافعين عن حقوق الإنسان.

خامساً، عقد مجلس أوروبا مؤتمراً للمنظمات غير الحكومية الدولية وأقر في 1 أكتوبر/تشرين الأول 2009 مدونة للممارسات الجيدة بشأن المشاركة المدنية في عملية صناعة القرارات مصممة لتيسير نشاطات منظمات المجتمع المدني.[12] وتعتمد هذه المدونة على الخبرات العملية من عدة بلدان أوروبية فيما يتعلق بالعلاقات بين المنظمات غير الحكومية والسلطات، والتي تستند إلى مبادئ الاستقلال والشفافية والثقة. ولذلك تم تحليل أمثلة للممارسات الجيدة وتحديد أساليب مجربة لتيسير هذه العلاقات، وتمت صياغتها في وثيقة عملية.

وختاماً، طرأت بعض التطورات المفيدة في بعض المجالات في قانون الدعوى للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، وسنشير لبعضها أدناه تحت العناوين المعنية.

إن قانون الدعوى يعكس أيضاً تقصير بعض الدول المعنية في تنفيذ الحق في حرية تكوين الجمعيات، كما أنه يؤكد على الحاجة إلى آليات إقليمية ودولية لضمان تنفيذ أكثر فاعلية للضمانات المختلفة.

وفي داخل أوروبا، ظلت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان تتمتع بدور جوهري في إيقاف الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي (والدول المنتمية لمجلس أوروبا) عن التراجع في التزامها لحماية حرية تكوين الجمعيات. كما تم تعزيز هذا الدور عبر تأكيد الأدوار الجديدة للمؤسسات الأخرى القائمة وإقرار آليات جديدة تماماً.

ومن بين أهم التطورات فيما يتعلق بالمؤسسات القائمة، هي قيام مجلس أوروبا بدعوة[13] المفوض المعني بحقوق الإنسان إلى تعزيز دور وقدرات مكتبه من أجل توفير حماية أقوى وأكثر فاعلية للمدافعين عن حقوق الإنسان عبر نشر التقارير، والتدخل مع السلطات الحكومية، والتعاون مع الآليات الأخرى. وقد ساهم هذا التفويض لمفوض حقوق الإنسان بضمان مقاومة التهديدات التي تتعرض لها العديد من الجمعيات التي تناصر المدافعين عن حقوق الإنسان، وذلك بأسلوب منسق ورفيع المستوى.

يتمم هذه المبادرة قيام مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا في عام 2007 بتأسيس مركز تنسيق لخدمة المدافعين عن حقوق الإنسان وللمؤسسات الوطنية المعنية بحقوق الإنسان. ويتمثل دور مركز التنسيق بمراقبة وضع المدافعين عن حقوق الإنسان، وتحديد القضايا والشواغل المستجدة والسعي إلى تعزيز وحماية مصالحهم، إضافة إلى زيادة قدراتهم وتحسين معرفتهم بمعايير حقوق الإنسان، وأساليب المناصرة والمراقبة وبناء مهاراتهم في وضع الإستراتيجيات.[14] ومن بين النشاطات المحددة التي قام بها مركز التنسيق تنظيم نقاشات مائدة مستديرة على الصعيد الإقليمي بشأن قضايا تؤثر على حرية التجمع والتنظيم، وإصدار خطوط إرشادية بشأن حرية التجمع، وتطوير دليل إرشادي بشأن حرية تكوين الجمعيات، وتدريب مدافعين عن حقوق الإنسان من أجل تطوير معارفهم بمعايير حقوق الإنسان وتطور مهاراتهم في مجال المراقبة ونشاطات المناصرة.

وختاماً، قام مؤتمر المنظمات غير الحكومية الدولية الذي نظمه مجلس أوروبا في عام 2008 بتأسيس مجلس خبراء بشأن قوانين المنظمات غير الحكومية وفوضه بالمساهمة في خلق بيئة مواتية للمنظمات غير الحكومية في جميع أنحاء أوروبا من خلال تفحص القوانين الوطنية الخاصة بالمنظمات غير الحكومية وتطبيقها، وتعزيز انسجام هذه القوانين مع معايير مجلس أوروبا والممارسات الجيدة في أوروبا. كما تم تكليف مجلس الخبراء بمراقبة الأطر القانونية والتنظيمة في البلدان الأوروبية، إضافة إلى الممارسات الإدارية والقضائية في هذا المجال، والتي تؤثر على وضع المنظمات غير الحكومية ونشاطاتها. وقد اعتمد مجلس

8 CM/Rec(2007)14 of 10 October 2007.

9 انظر على سبيل المثال رأي منظمة الأمن والتعاون الأوروبي ومكتب المعهد الديمقراطي لحقوق الإنسان حول مشروع القانون المتعلق بتعديل قانون المنظمات العامة لجمهورية أرمينيا (ديسمبر/كانون الأول 2009) على (http://www.legislationline.org/topics/topic/1)

10 أقرته اللجنة الوزارية في 6 فبراير/شباط 2008 خلال الاجتماع رقم 1017 لنواب الوزراء.

11 الإعلان المتعلق بحق ومسؤولية الأفراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً، الصادر في 9 ديسمبر/كانون الأول 1998، قرار الجمعية العامة رقم A/RES/53/144.

12 CONF/PLE(2009)CODE1.

13 ورد في إعلان اللجنة الوزارية التابعة لمجلس أوروبا مواد بشأن تعزيز حماية المدافعين عن حقوق الإنسان وتشجيع نشاطاتهم.

14 لمزيد من المعلومات، انظر: http://www.osce.org/odihr/27867.html.

الخبراء أسلوبا مواضيعياً في عمله، حيث يقوم أولاً بالإبلاغ عن المشاكل المتعلقة بتأسيس المنظمات غير الحكومية، ثم يبحث بشأن إدارتها الداخلية.[15]

تشكيل الجمعيات والعضوية فيها

في معظم بلدان الاتحاد الأوروبي، يظل من السهل نسبياً تشكل جمعيات، كما أن بعض هذه البلدان لا تتطلب إجراءات رسمية، في حين تطلب بلدان أخرى إشعار السلطات المعنية بتأسيس الجمعية فقط للحصول على شخصية قانونية - ولكن في بلدان أخرى يظل التسجيل الرسمي مطلوباً مع أنه يتم بشكل سريع بصفة عامة. إلا أن مثل هذه الإجراءات قد تكون وسيلة لإعاقة أو منع تشكيل الجمعيات.

وقد وجدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن مثل هذا المنع أو الإعاقة قد حصل بصفة خاصة في الطريقة التي صورت فيها أهداف بعض الجمعيات. مثال على ذلك النظر لنشاط في اليونان على أنه يشكل تهديداً لوحدة البلاد و/أو الأمن الوطني، وذلك ببساطة لأن تركيز نشاطات الجمعيات موجه نحو الأقلية المقدونية16. كما اعتبرت كل من بلغاريا واليونان أن أهداف بعض الجمعيات منافية للديمقراطية، إذ أشارت بلغاريا إلى أن بعض الجمعيات تهدف إلى إجراء تعديلات دستورية مثل إعادة النظام الملكي و «فتح» الحدود بين جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة وبين بلغاريا17، في حين أشارت اليونان إلى أن أهداف تلك الجمعيات قد يكون الترويج لفكرة وجود إقلية إثنية في البلاد18. وقد دفع هذا الوضع بمفوض حقوق الإنسان19 في مجلس أوروبا إلى الإعراب عن القلق بشأن الوضع في البلدين، كما أعربت لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة عن قلقها بشأن الوضع في اليونان20. لم يتغير هذا الوضع نحو الأفضل خلال الفترة التي يستعرضها هذا التقرير. بعد انقضاء خمس سنوات على الإجراء في السادس من أيار/مايو 2010, برأت محكمة الاستئناف الفرنسية ساحة جمعية Euskal herriko Laborantza Ganbara وأفرجت عن رئيسها بعد أن كانا متهمين من قبل حاكم إقليم البرانيس الأطلسية بوصفه ممثلا للدولة الفرنسية بـ "الاستخدام غير المشروع لاسم غرفة الزراعة" والقيام بنشاط «في ظل ظروف من شأنها أن تؤدي إلى الخلط مع المكتب الرسمي المختص» – وادعت السلطات الإدارية أن هدف الجمعية ومهمتها وتنظيمها واسمها بدت منسجمة مع نظائرها التي تخص غرفة الزراعة الخاصة بإقليم البرانيس الأطلسية, وهو هيئة عامة, وهو ما من قد يكون من شأنه تضليل الناس.

بصفة عامة، لا تقوم بلدان الاتحاد الأوروبي بتقييد إمكانية غير المواطنين في تشكيل الجمعيات والانضمام إليها، ولكن ما زال يمكن تقييد هذه الإمكانية في إسبانيا بالنسبة للحاصلين على تصاريح إقامة دائمة.21

لقد أقرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، ومنذ وقت طويل، بأن حظر العضوية في الجمعيات للأشخاص الذين يشغلون مناصب رسمية قد يخدم الهدف الشرعي بحماية الأمن القومي ومنع الاضطرابات. وخلال الفترة التي يستعرضها التقرير، أوضحت المحكمة بأن القيود المفروضة على عضوية الجمعيات للأشخاص الذين يشغلون مناصب رسمية يجب ألا ينطوي على تمييز في تطبيق الحظر. ووجدت المحكمة أنه لا يوجد تمييز في قضية بشأن طلب إيطاليا الإفصاح عن العضوية في منظمات سرية، كون الأمن الوطني والنظام العام قد يتأثرا جراء العضوية في منظمات سرية أو غير سرية، مثل الأحزاب والجماعات السياسية التي تدعو إلى أفكار عنصرية أو تشجع كراهية الأجانب، أو الطوائف أو الجمعيات التي يتبع تنظيمها نظاماً عسكرياً، او تلك التي تنشئ روابط ولاء جامدة بين أعضائها، أو التي تتبع عقائد تتناقض مع قواعد الديمقراطية، والتي تعتبر عنصرا جوهريا "للنظام الأوروبي العام"22.

إدارة الجمعيات

أشار التقرير السنوي الثاني الذي أصدره مجلس الخبراء حول القوانين التي تحكم المنظمات غير الحكومية إلى عدد من المشاكل بخصوص التدخل غير المبرر في الإدارة الداخلية للمنظمات غير الحكومية في عدد من البلدان الأوروبية.[23] وقد رأى التقرير أن مثل هذه التدخل ناشئ عن العوامل التالية: (أ) متطلبات مفصلة تتعلق بالإدارة الداخلية لجميع أنواع المنظمات غير الحكومية ووجود سلطة تقديرية لفرض متطلبات أخرى في مرحلة تسجيل الجمعيات؛ (ب) نقص الوضوح فيما يتعلق بحق جميع الأشخاص، وخصوصاً الأطفال وغير المواطنين، بالمشاركة الكاملة في صناعة القرارات في المنظمات غير الحكومية؛ (ج) السيطرة غير المبررة على حرية المنظمات غير الحكومية في تعديل قواعدها وهياكلها الداخلية وتأسيس أو إغلاق فروع لها والتي لا تتمتع بشخصية قانونية؛ (د) اتساع نطاق الأسس التي تتيح للسلطات الرسمية تحدي عملية صناعة القرارات في المنظمات غير الحكومية؛ (هـ) في حالات قليلة، نطاق فرض حضور مسؤول رسمي للاجتماعات الداخلية في هيئات صناعة القرارات في المنظمات غير الحكومية؛ (و) عدم وضوح الالتزامات فيما يتعلق بتدقيق الحسابات والإبلاغ عن النشاطات، واحتمالية عدم ملائمة هذه الالتزامات؛ (ز) التأثير الكبير الذي يمارس على صناعة القرارات في المنظمات غير الحكومية من خلال قدرة السلطات على منح أو سحب التمويل العام، ومن خلال مشاركة المسؤولين الرسميين كأعضاء في مجالس أمناء المنظمات. وتم فيما بعد إقرار التوصيات المتعلقة بتلك المشاكل من قبل مؤتمر المنظمات غير الحكومية الدولية.[24] لا تنطبق كل هذه الشواغل على بلدان الاتحاد الأوروبي، ولكن في قبرص على سبيل المثال، يخضع تأسيس فروع المنظمات

15 للاطلاع على تقارير مجلس الخبراء، انظر: http://www.coe.int/t/ngo/expert_council_en.asp وسنناقش هذه المشاكل في المادة اللاحقة من هذا النص.

16 انظر الحكم الصادر عن القسم السياسي الرابع في المحكمة اليونانية العليا في قرارها رقم 1448/2009 الصادر في 30 سبتمبر/أيلول 2009.

17 قضية جيشيف ضد بلغاريا، رقم 57045/00، بتاريخ 21 يونيو/حزيران 2007.

18 قضية إيمين وآخرين ضد اليونان، رقم 34144/05، بتاريخ 27 مارس/آذار 2008.

19 In CommDH(2006)6, 29 March 2006, para. 28 and CommDH(2006)13 / 29 March 2006 para. 44.

20 الملاحظات الختامية، 25 إبريل/نيسان 2005، الفقرة 20.

21 المادة 8 من 'القانون الأساسي بشأن حقوق وحريات الأجانب في إسبانيا وإدماجهم في المجتمع' الصادر في 22 ديسمبر/انون الأول 2000. وقد تم انتقاد هذا الموقف في التقرير الذي أصدره مفوض حقوق الإنسان التابع لمجلس أوروبا في آذار/مارس 2005. CommDH(2005)8، 9 نوفمبر/تشرين الثاني 2005، في الفقرة 76.

22 Grande Oriente D`Italia di Palazzo Giustiniani v. Italy (No. 2), no. 26740/02,. 31 May 2007.

23 صدر في 30 سبتمبر/أيلول 2009.

24 CONF/PLE(2010)REC1, 27 January 2010.

لأنظمة قانون الجمعيات، وفي العديد من البلدان لا يمكن للأطفال من جميع الأعمار المشاركة في إدارة الجمعيات، وتفرض أستونيا أن يكون عدد محدد من أعضاء الهيئات الإدارية قاطنين في منطقة بعينها. وتعتبر بعض الجمعيات في إيرلندا وقبرص أن الاعتماد على التمويل العام يؤثر على صناعة القرارات في الجمعيات. ولا تعتبر هذه المشاكل بأنها مشاكل جديدة بصفة عامة، ولكن تمت الإشارة إليها في أبحاث مجلس الخبراء غير أن المجازفة المتمثلة في التأثير الذي قد يؤدي إلى غياب الاستقلال في صناعة القرار وفي وضع الأولويات من خلال والذي يمارس من خلال التمويل العام قد يصبح مشكلة عامة بسبب نقص البدائل الملائمة التي يمكن أن تلجأ إليها الجمعيات.

وجدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان تدخلا مباشرا وغير مبرر بالإدارة الداخلية للجمعيات، حيث أجبرت بلغاريا أعضاء طائفة دينية يتبعون قيادتين متنافستين بالانضمام إلى إحدى القيادتين وقمعت الأخرى. وفي حين أقرت المحكمة بشرعية تقديم المساعدة للتغلب على النزاع في الكنيسة المعنية، إلا أنها اعتبرت ما قامت به السلطات غير متناسب لأنه تجاهل موقف عدد كبير من أتباع أحد الفريقين الذي قمعته الحكومة، مما شكل تدخلا في الاستقلال التنظيمي للكنيسة.[25] وينطبق هذا الحكم على نحو مكافئ على وسائل حل الخلافات ضمن أعضاء جمعية من الجمعيات.

حل الجمعيات وحظرها

من الأمور الراسخة هو أن حظر الجمعيات و/أو حلها بصفة قسرية لا يتنافى مع الضمانات الدولية والإقليمية إذا كانت الجمعية المعنية تشكل تهديداً واضحاً على الديمقراطية والأمن الوطني. وتبعاً لذلك، لم تعترض المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان على مثل هذا الإجراء خلال الفترة التي يستعرضها التقرير، حيثما تكون لدى المحاكم الوطنية أسس معقولة لأن تستنتج أن جمعيات معينة مرتبطة بالإرهاب بعد أن تقوم بمراجعة مفصلة للأدلة المعروضة أمامها.[26] وتتعلق تلك الأدلة بنشاطات وخطابات عديدة يمكن نسبتها إلى الجمعيات، والتي (إذا ما جمعت معاً) يمكن أن تعتبر ذات صبغة غير ديمقراطية، حتى وأن لم تعمل على الترويج للإرهاب بصفة مباشرة[27]. كما أقرت المحكمة فرض شروط على أعضاء الجمعيات تتعلق بنشاطاتهم فيها إذا ما أرادوا خوض انتخابات داخلية. ومن المحتمل صدور حكم مشابه بشأن حل أو حظر أي جمعية تسعى إلى تحقيق أهداف عنصرية.[28]

رغم أن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ظلت مستعدة لتفسير الشك في مثل هذه القضايا لصالح الدولة، فهي تؤكد على الحاجة إلى توفر أساس قائم على الأدلة قبل الإقدام على خطوة جذرية كحل جمعية أو حظرها. وللأسف، ما زالت هناك حالات ظهر فيها غياب مثل هذا الأساس، كما حدث في اليونان إذ تم حل جمعية ظلت قائمة لما يزيد عن نصف قرن بسبب نشاطاتها التي تتعارض مع السياسة العامة[29]، وكذلك في جمهورية مقدونيا اليوغسلافية السابقة (وهي تطمح للانضمام للاتحاد الأوروبي) حيث تم إلغاء مواد في لوائح جمعيات استناداً إلى اعتبار أن نفي وجود الإثنية المقدونية يمثل شكلاً من أشكال العنف.[30]

أثارت القيود المفروضة على الجمعيات بسبب ما يسمى "الحرب على الإرهاب" شواغل عميقة بشأن ملائمتها للمعايير التي ناقشناها أعلاه، وكذلك فيما يتعلق بالإجراءات المتبعة عند فرض هذه القيود. وكثيراً ما تنشأ مثل هذه القيود عن قرارات متعددة أصدرها مجلس الأمن الدولي تطلبت تجميد أصول وأموال أشخاص وهيئات متهمين بالإرهاب، ومنعهم من السفر.[31] هذا الوضع على اللائحة السوداء يتم من قبل لجنة عقوبات مؤلفة من أعضاء مجلس الأمن، وقد وجهت العديد من الجهات انتقادات شديدة لهذه اللجنة (لا سيما مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها في سياق مكافحة الإرهاب[32]، والجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا[33]) وذلك لأن هذه اللجنة هي هيئة سياسية وليست قضائية، إذ لا يتم إجراء أي جلسات محاكمة أو كشف عن الدليل الذي تستند إليه اللجنة، كما لا توجد أي إمكانية لتحدي قرارات اللجنة قضائيا. كما تنطبق اعتراضات شبيهة على إزالة الأسماء من اللائحة السوداء، على الرغم من ندرة حدوث ذلك. وقد بدأت اللجنة بالإفراج عن معلومات عامة محدودة للأشخاص الذين تضعهم على اللائحة السوداء.[34]

لقد تم تحدي تطبيق بعض هذه القيود التي يفرضها الاتحاد الأوروبي بموجب الموقف المشترك CFSP/2001/931. وقد بدأت هذه التحديات التي تستند إلى اعتبارات حقوق الإنسان تحقق نجاحاً بعد أن واجهت بعض الإخفاقات في البداية.[35] وبالتالي ألغت المحاكم الأوروبية وضع بعض الجمعيات على القائمة السوداء، وذلك أولاً، لعدم كفاية الأسباب الموجبة، وبسبب عدم إجراء محاكمة عادلة وسيطرة قضائية[36]، وثانياً

25 قضية المجمع المقدس للكنيسة الأرثوذكسية البلغارية (أبرشية أنوكنتي) وآخرين ضد بلغاريا، رقم 412/03 ورقم 35677/04، 22 يناير/كانون الثاني 2009.

26 انظر قضية هيري باتاسونا ضد إسبانيا، الأرقام 25803 /04 و 25817 /04، 30 يونيو/حزيران 2009.

27 انظر مقاربة المحاكم الفرنسية التي تتناولها.

28 انظر قضية اتيكسيبرا وآخرون ضد إسبانيا، الأرقام 03/97553، 03/31653، و 03/62653، و 03/43653، بتاريخ 30 يونيو/حزيران 2009؛ وقضية هاريتارين زيريندا ضد إسبانيا، رقم 04/81534، 30 حزيران/يونيو 2009.

29 على سبيل المثال، قيام فرنسا في عام 2006 بحظر جمعية "تريبو كا" على أثر اتهامها بإثارة الكراهية العرقية بعد أن منعت الجمعية غير الأفارقة من حضور اجتماعاتها؛ مرجع سبق ذكره، رقم 1 صفحة 226.

30 قضية تورکيكي إينوسي خانثيس وآخرون ضد اليونان، الأرقام 05/34144 و 05/89662، 27 مارس/آذار 2008.

31 انظر قضية جمعية المواطنين رادكو و باونكوفسكي ضد جمهورية مقدونيا اليوغسلافية السابقة، رقم 74651/01، 15 يناير/كانون الثاني 2009.

القرارات 1267 (1999)، 1333 (2000)، 1390 (2002)، 1455 (2003)، 1526 (2004)، 1617 (2005)، 1735 (2006)، و 1822 (2008).

32 القرارات 1267 (1999)، 1333 (2000)، 1390 (2002)، 1455 (2003)، 1526 (2004)، 1617 (2005)، 1735 (2006)، و 1822 (2008).

33 حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، A/61/267، 16 أغسطس/آب2006.

34 القوائم السوداء لمجلس الأمن الدولي و الاتحاد الأوروبي، قرار رقم 1597 (2008)
انظر قراري مجلس الأمن 1730 (2006) و 1735 (2006).

35 انظر قراري مجلس الأمن 1730 (2006) و 1735 (2006).

36 انظر قضية سيجي و جيستوراس ضد ألمانيا وآخرين، الأرقام: 02/6422 و 02/9916، 23 مايو/أيار 2002. وقد قررت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في هذه القضية أنها لن تنظر في الشكوى بخصوص الموقف المشترك وذلك لأنها لا تؤثر مباشرة على جمعيات مقدمي الدعوى. وفي القضية رقم c-354L04، 27 فبراير/شباط ، وجدت محكمة العدل الأوروبية أنها غير مختصة للنظر في القضية التي رفعتها الجمعية لأن الموضوع يخص التعاون بين الشرطة والقضاء، مما يقع خارج إطار القضايا التي تنظر فيها المحكمة.

لنقص الأدلة بأن الهيئات المعنية هي منظمات إرهابية.[37] وقد اعتمد هذا الحكم الأخير على قرار محكمة الاستئناف البريطانية في 7 مايو/أيار 2008 التي أقرت حكماً بأن قرار الحكومة بإبقاء الحظر على منظمة مجاهدي خلق (وهي عضو في تحالف المجلس الوطني للمقاومة الإيرانية) كان قراراً معيباً. وقد استنتجت المحكمة أن نشاطات منظمة مجاهدي خلق ضد الجيش الإيراني والأهداف الأمنية قد انتهت في عام 2001، وأنه ليس لدى المنظمة أي هيكل عسكري، وأنها قد القت سلاحها في عام 2003 ولم تسعى لإعادة تسليح نفسها. وقد صرحت محكمة الاستئناف عندما أيدت هذا القرار أن «المنظمة التي توقف نشاطاتها الإرهابية لفترة مؤقتة لأهداف تكتيكية تختلف عن فئة المنظمات التي قررت تحقيق أهداف بوساطة وسائل عنيفة ... فهذه الأخيرة لا توصف بأنها 'معنية بالإرهاب' حتى وإن وجدت إمكانية أنها ستلجأ إلى الإرهاب في المستقبل».[38] وقد تبعت إجراءات محكمة الاتحاد الأوروبي إزالة منظمة مجاهدي خلق من القائمة السوداء، وذلك بعد تحدٍ قانوني على أساس عدم كفاية الأسباب وغياب المحاكمة العادلة.. إن خضوع العدالة والشؤون الداخلية في الاتحاد الأوروبي لمعايير حقوق الإنسان على نحو جلي عقب بدء سريان معاهدة لشبونة لا بد وأن يتيح مجالاً أكبر لتحدي التدخلات في حرية تكوين الجمعيات وفقاً لتدابير الاتحاد الأوروبي.

ومع ذلك، لا تزال التدابير الوطنية المستقلة ضمن بلدان الاتحاد الأوروبي إشكالية ولا زال يتعين الطعن في بعضها أمام المحاكم الإقليمية على أساس حقوق الإنسان. وهذه تشمل قوانين اعتمدت مقاربة فضفاضة لتعيين جمعيات محددة كجمعيات داعمة للإرهاب (مثل تأييد تصنيف الجماعة الإسلامية المغربية كمنظمة إرهابية من قبل الحكومة، رغم أنها لم ترتكب أو تحاول أو حتى تهدد بارتكاب عمل إرهابي، وذلك على أساس أنه كان كافياً أن "تطمح" المنظمة لارتكاب أفعال كالتي نصت عليها المادتان 139 و140 من قانون العقوبات[39]) كذلك يعد استخدام مقاربة تعسفية في تطبيقهم إشكاليا بدوره (مثل رفض محكمة النقض الفرنسية تسليم أمايا ريكارت، المتحدثة باسم منظمة سيجي (وهي منظمة مدرجة على «القائمة السوداء» الأوروبية باعتبارها الجناح الشبابي لحزب باتاسونا) إلى السلطات القضائية الإسبانية،[40]. كما اشترطت مذكرة اعتقال أوروبية وهو ما حدا بمنظمة العفو الدولية أن تخلص إلى أن فرنسا لم تعتبر فعلياً أن أنشطة المنظمة ترقى إلى منزلة الجرائم الإرهابية التي تقتضي ملاحقة قضائية. وأشارت إلى أن هذا التباين يطرح تساؤلات ليس فقط حول اتساق ممارسات الدول وإنما شرعية هذه القوائم السوداء نفسها[41]). كما يمكن أن تكون رقعة تغطية التدابير شاملة على نحو مثير للدهشة كما يظهر في إدانة الدنمارك لستة أشخاص على خلفية بيع قمصان للمساهمة في تمويل محطة إذاعية تابعة للقوات المسلحة الثورية الكولومبية (فارك) ومحل لطباعة البوسترات تابع للجبهة الشعبية لتحرير فلسطين. فقد أدرج الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة كلتا المنظمتين، فارك والجبهة الشعبية، على القائمة بوصفهما منظمتين إرهابيتين.[42]

يُعتبر مبدأ "افتراض الجرمية" وتجريم حركات المعارضة سببين مشروعين لإثارة بواعث القلق[43] وهما يُظهران كيف أن تقويض حكم القانون في أوروبا أمر سهل. وعلاوة على ذلك، فإن الإبهام الذي يكتنف مدلول «دعم» المنظمات الإرهابية له أثر سلبي على الخطاب العام المتعلق بحل النزاعات.[44] وكضمانة دنيا ضد فرض العقوبات غير المبررة، فإن من الضروري وجود تحديد قضائي لطبيعة المنظمة المعنية قبل أن تتسنى معاقبة أي كان على عضويته في منظمة إرهابية أو دعمه لها أو انتسابه إليها.[45] لذا فإن تأسيس آلية خاصة تتيح للجمعيات استئناف القرارات القاضية بإدراجها على «القائمة السوداء» للمنظمات الإرهابية في المملكة المتحدة هو أمر مشجع، حيث إن الخبرة المتوفرة لدى الهيئة المختصة قد يجعلها أكثر جاهزية لإمعان النظر في حجج الإدراج على القائمة السوداء.[46]

التضييق المدافعين عن حقوق الإنسان

لا تزال هناك صعوبات كبيرة تواجه، على أقل تقدير، أولئك العاملين مع الجمعيات الساعية للدفاع عن حقوق الإنسان في بعض بلدان الاتحاد الأوروبي. تواجه هذه الصعوبات على نطاق واسع إذ تشتمل على (أ) التحرك استناداً إلى الافتراض بأن هذه الجمعيات تشكل تهديداً للنظام العام (كما في المرسوم الفرنسي الذي يتيح للشرطة «جمع وتحليل المعلومات المتعلقة بالأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين المتقدمين بطلب للحصول على ولاية سياسية أو نقابية أو اقتصادية أو الممارسين لتلك الولاية أو القائمين بدور مؤسسي ذي أهمية اقتصادية أو اجتماعية أو دينية، شريطة أن تكون تلك المعلومات ضرورية للحكومة أو ممثليها في سياق الاضطلاع بمسؤولياتهم،» ويسمح المرسوم للشرطة أيضاً «بجمع وتحليل المعلومات المتعلقة بالأفراد والجماعات والمنظمات والأشخاص

37 Case T-228/02 Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran v Council ('OMPI'), [2006] ECR II-4665 (ECJ) and Case T-229/02, Osman Ocalan, on behalf of the Kurdistan Workers' Party (PKK) v Council of the European Union, 3 April 2008 (CFI).

38 قضية منظمة مجاهدي خلق الإيرانية ضد مجلس الاتحاد الأوروبي، 23 أكتوبر/تشرين الأول 2008.

39 على أثر هذا الحكم، أقر البرلمان البريطاني أمراً أصدره وزير الداخلية لرفع الحظر عن منظمة مجاهدي خلق اعتباراً من 24 يونيو/حزيران 2008.

40 استئناف أمام محكمة النقض البلجيكية بتاريخ 7 يونيو/حزيران 2007. انظر أيضا قانون الإرهاب البريطاني لعام 2006 والذي يتضمن قائمة سوداء بالأفراد والكيانات بيس فقط من ارتكبوا أو شاركوا أو أعدوا أو دفعوا إلى عمل إرهابي بل أيضا ممن حرضوا عليه. فضلا عن ذلك فإنه من غير الضروري إثبات التحريض من خلال كشف أن شخصا أو منظمة تحرض على الإرهاب بوعي بل إنه يمكن أن يعد الأفراد مسئولين عن الطريقة التي يتم بها استيعاب تصريحاتهم من قبل الآخرين بغض النظر عن نواياهم. كذلك فإن تقرير المقرر الخاص لتعزيز حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في إطار الحرب على الإرهاب قد تعرض للشواغل المثارة بشأن انهاكات حقوق الإنسان المتعلقة بالنوع الاجتماعي والتأثيرات الخاطئة المتعلقة بالنوع الاجتماعي والتي تنتج عن التعريف الفضفاض للغاية للانتهاكات ذات الصلة بالإرهاب (A/64/211, 3 August 2009).

41 IOR 61/013/2005، Counter-terrorism and criminal law in the EU، صفحة 16.

42 إبطال حكم سابق بالتبرئة. صدر حكم بحبس خمسة من موظفي شركة القمصان لمدد تتراوح بين 60 يوماً وستة أشهر. وصدر بحق المتهم السادس حكم بالسجن لمدة 60 يوماً لأنه استضاف الموقع الإلكتروني للشركة على جهاز الخادم الذي يملكه، ولكن المحكمة برأت المتهم السابع، وهو بائع لشطائر الهوت دوغ كان قد علّق في كشكه ملصقاً دعائياً للإعلان عن القمصان؛ كوبنهاغن بوست، 19 سبتمبر /أيلول 2008.

43 انظر الملاحظة الختامية للجنة حقوق الإنسان فيما يتعلق بإسبانيا "ممارسة حرية التعبير وتكوين الجمعيات يمكن أن تعوقها بشكل لا مبرر له المتابعات القضائية المعروضة على المحكمة العليا الوطنية والمتعلقة بجرائم الانتساب إلى مجموعات إرهابية والتعاون معها...ينبغي للدولة الطرف أن تتأكد من أن أية قيود تفرض على حرية التعبير وتكوين الجمعيات إنما هي قيود ضرورية ومتناسبة ولها ما يبررها بما يتماشى مع الفقرة 3 من المادة 19 والمادة 22 من العهد." (CCPR/C/ESP/CO/5، 5 يناير/كانون الثاني 2009، الفقرة 19)

44 Assessing Damage, Urging Action (2009)، تقرير فريق الحقوقيين البارزين المعني بالإرهاب، مكافحة الإرهاب وحقوق الإنسان، مبادرة منبثقة عن لجنة الحقوقيين الدولية.

45 المرجع السابق، يكرر نداء مماثلًا أطلقه في وقت سابق المقرر الخاص المعني بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها في سياق مكافحة الإرهاب في تقريره، وثيقة صادرة من الأمم المتحدة، A/61/267، 16 أغسطس / آب ، صفحة 11.

46 مثل لجنة استئناف المنظمات المحظورة في المملكة المتحدة؛ انظر النقطة ٣٢.

الاعتباريين المرجح إخلالهم بالنظام العام بسبب نشاطهم الفردي أو الجماعي»[47] من خلال التوظيف غير السليم على ما يبدو (أ) للقوانين الضريبية (مثل استدعاء أحد أعضاء منظمة هلسنكي اليونانية للمراقبة من قبل مكتب الضرائب المختص من أجل مراجعة حساباته «في إطار التحقيق الجاري بشأن المنظمة» عقب مطالبة تقدم بها عضوان في البرلمان بأن تُجري مصلحة الضرائب تحقيقاً بشأن منظمة هلسنكي اليونانية للمراقبة[48]) و(ب) للقانون الجنائي من أجل معاقبة التحرك الرامي للدفاع عن حقوق أشخاص معينين (مثل تقديم شكوى جنائية بالتشهير ضد أولئك الذين شهدوا في إطار التحقيق المذكور للتو[49])، و (ج) لأشكال أخرى من الشكاوى[50] والعقوبات،[51] كما تشتمل هذه الصعوبات على (د) اعتداءات جسدية محضة (كما في حادثة إلقاء حِمض الكبريت على كونستنتينا كونيفا، وهي أمينة عامة لإحدى النقابات العمالية في أثينا، مما ألحق بها إصابات خطيرة وأفقدها القدرة على الإبصار بإحدى العينين وأصاب حبالها الصوتية بالعطب[52]). وكان آخر هذه الاعتداءات استثنائياً للغاية في بلدان الاتحاد الأوروبي، ولكن الحادثة المشار إليها مقلقة بسبب التغاضي الرسمي الواضح بشأنها من خلال عدم اتخاذ أي إجراء فاعل ضد أولئك المسؤولين مباشرة عن الاعتداء المعني.[53] أما الأخرى فيبدو أنها آخذة في أن تصبح عامة بصورة أكبر ولا سيما حيثما تعمل الجمعيات لصالح قضايا أو فئات ليس لها شعبية. في ديسمبر/كانون الأول 2009, تم احتجاز أربعة من النشطاء التابعين لجمعية السلام الأخضر خلال 19 يوما بعد أن رفعوا لافتات كتب عليها «الساسة يتحدثون والقادة يفعلون» أثناء عشاء للرؤساء على هامش قمة المناخ بكوبنهاجن.

إن جميع أشكال هذه التصرفات تسعى إلى تقويض العمل الحقيقي من قبل الجمعيات لحماية حقوق الإنسان، كما أن حقيقة أن تشكيل الجمعيات أو استدامتها من قبل مؤسسات رسمية قد يثبط رغبة المدافعين عن حقوق الإنسان في أداء دورهم الجوهري. وعلى الرغم من أن القانون الجنائي والقوانين الأخرى يجب أن تنفذ بصفة محايدة، فإن التقدير الحقيقي لشرعية دور المدافعين عن حقوق الإنسان يجب أن يضمن عدم استخدام العمليات الجنائية والتنظيمية بأسلوب مسيء في هذا السياق. ويبدو أن هذا الأمر ليس مفهوماً على نحو كامل في عدد من بلدان الاتحاد الأوروبي.

بالتالي، ليس من المفاجئ أن مفوض حقوق الإنسان التابع لمجلس أوروبا، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا قد أعربا عن شواغل عميقة خلال الفترة التي يستعرضها التقرير بشأن وضع المدافعين عن حقوق الإنسان، وقد أكد المفوض على الحاجة إلى إجراء دراسة حول الكيفية التي تقوم بها البلدان بتطوير تشريعات لتنظيم نشاطات المنظمات غير الحكومية، وأشار معرباً عن قلقه إلى استخدام التشريعات المتعلقة بالمتطرفين ضد الأشخاص الذين يناصرون حقوق الإنسان بوسائل سلمية.[54] وقد توصل تقرير أصدرته منظمة الأمن والتعاون في أوروبا إلى نتائج شبيهة حول وضع المدافعين عن حقوق الإنسان، وحدد بعض الممارسات الجيدة،

47 وبذلك أعطى المرسوم – الصادر في الأصل من وزارة الداخلية الفرنسية بهدف إنشاء ملف جديد لدى الشرطة حول استغلال الوثائق واستخدام المعلومات العامة (Exploitation documentaire et valorisation de l'information générale – EDVIGE) – للسلطات صلاحية إنشاء ملفات بشأن أولئك المنتمين إلى فئات مُعرّفة بصفة مبهمة وعامة بحيث يمكن أن تضم المدافعين عن حقوق الإنسان، وصلاحية جمع المعلومات الشخصية المتعلقة بهم. وقد تم سحب المرسوم بتاريخ 27 حزيران/يونيو 2008 في أعقاب استنفار عدة جمعيات سياسية وأخرى من المجتمع المدني ولكن من الواضح أن العقلية التي قادت إلى اعتماده أصلاً لم تتغير، لذا ثمة حاجة واضحة لليقظة والتحوط من أي جهود مستقبلية لاتخاذ تدابير من هذا القبيل.

48 حصل ذلك بعد أن أقامت منظمة هلسنكي اليونانية للمراقبة دعوى جنائية ضد النازيين الجدد في اليونان، والذي أُدين أحدهم بتهمة "التحريض على العنف والكراهية العنصرية وتوجيه الإهانة العنصرية؛" البيان الصحفي الصادر من منظمة هلسنكي اليونانية للمراقبة، 17 أغسطس/آب 2008 والبيان الصحفي الصادر من المنظمة العالمية لمناهضة التعذيب، 3 سبتمبر/أيلول 2008.

49 سجلت المحاكم هذه الشكوى رغم احتوائها عبارات عنصرية ومعادية للسامية وكارهة للمثليين؛ انظر البيان الصحفي الصادر من منظمة هلسنكي اليونانية للمراقبة، 17 أغسطس /آب 2008، والبيان الصحفي الصادر من المنظمة العالمية لمناهضة التعذيب، 3 سبتمبر /أيلول 2008. انظر أيضاً مقاضاة أندريه بارتلمي – رئيس المنظمة غير الحكومية منظمة العمل معاً من أجل حقوق الإنسان – على خلفية محاولته وقف ترحيل مواطنين من جمهورية الكونغو ادعوا بأنهم سيتعرضون إلى سوء المعاملة لدى عودتهم. وجراء تحركه الاحتجاجي، أدين بارتلمي بجرائم بالغة الخطورة كالتحريض على العصيان وإعاقة حركة طائرة، وهي جرائم تنطوي على عقوبتي السجن والتغريم، غير أنه غُرّم مبلغ 1,500 يورو. انظر /http://www.elunet.org spip.php?article8528. يبرز من إقامة هذه الدعاوى ومن نتائجها القلق المتنامي حيال التأثير المحتمل أن تُخلّفه على المدافعين عن حقوق الإنسان أحكامٌ أقرتها فرنسا وإسبانيا في تشريعات الهجرة أثناء الفترة قيد الاستعراض، إذ تُجرّم هذه الأحكام مساعدة الأشخاص الموجودين بصورة غير شرعية في هذين البلدين وهو ما يمكن أن يشمل تقديم المشورة والمساعدات الإنسانية الأساسية لهم. وفي فرنسا، يفاقم خطر الملاحقة القضائية الظروف الصعبة التي تمر بها الجمعيات التي تحاول مساعدة المهاجرين في مراكز الاحتجاز في المطارات ويفاقم الرقابة المفروضة على أعضائها. وثمة إمكانية أخرى لتقويض جهود هذه المنظمات جراء القرار الصادر بإخضاع إحداها – وتدعى منظمة سيماد وتعنى بمساعدة الأشخاص في مراكز الاحتجاز – إلى نظام تنافسي رغم (أو بسبب) المستوى الرفيع لعملها في السابق بالنيابة عن المهاجرين. انظر مرصد حماية المدافعين عن حقوق الإنسان وهو برنامج مشترك بين الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان والمنظمة العالمية لمناهضة التعذيب Délit de solidarité, Stigmatisation, répression et intimidation des défenseurs des droits des migrants (2009). وفي الختام، رُفعت شكوى بحق موظف لدى منظمة هلسنكي اليونانية للمراقبة بدعوى أنه خالف بكتاباته عن الأقلية المقدونية في اليونان – والتي احتوت إشارات إلى الشواغل والتوصيات المتعلقة بهذا الشأن والمنبثقة عن المفوضية الأوروبية لمناهضة العنصرية والتعصب وهيئات المعاهدات التابعة للأمم المتحدة – الفقرة 1 من المادة 138 من القانون الجنائي والتي تنص: «يعاقب بالإعدام من حاول بالقوة أو بالتهديد باستخدام القوة أن يفصل أرضاً من أراضي الدولة اليونانية أو يضم أرضاً من أراضي الدولة اليونانية إلى دولة أخرى.» وقد قرر المدعي العام للمحكمة الابتدائية في أثينا أن الدعوى الجنائية لم تكن عارية من الصحة تماماً، انظر البيان الصحفي الصادر من منظمة هلسنكي اليونانية للمراقبة، 17 أغسطس/آب 2008، والبيان الصحفي الصادر من المنظمة العالمية لمناهضة التعذيب، 3 سبتمبر/أيلول 2008.

50 وعلاوة على ذلك، قُدمت شكوى ضد منظمة هلسنكي اليونانية للمراقبة بدعوى أن المنظمة ليس لها فائدة وغير قانونية مع التلميح بأن أعضاءها عملاء أجانب. وتضمنت هذه الشكوى تعليقات عنصرية وتشهيرية ولكن المدعي العام للمحكمة الابتدائية في أثينا، وفي حالة واحدة المدعي العام لمحكمة استئناف الجنح في أثينا، قرر أن هذه الشكاوى الجنائية لم تكن عارية من الصحة تماماً، وبدأ تحقيقات جنائية أولية. ومع ذلك، وبعد أكثر من تسعة أشهر، لم تزل الشكوى في مرحلة التحقيق الأولي، والتي يجب أن لا تستمر أكثر من أربعة أشهر وفقاً للقانون، انظر البيان الصحفي الصادر من منظمة هلسنكي اليونانية للمراقبة، 17 أغسطس/آب 2008، والبيان الصحفي الصادر من المنظمة العالمية لمناهضة التعذيب، 3 سبتمبر/أيلول 2008.

51 انظر المقترح لتضمين سجل المنظمات غير الحكومية في اليونان بيانات تاريخية عن العلاقات بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية، والذي يُقصد من ورائه تحديداً أن يحتوي على تفاصيل عن الاقتراءات المفترضة التي تطلقها منظمة هلسنكي اليونانية للمراقبة، البيان الصحفي الصادر من المنظمة العالمية لمناهضة التعذيب، 18 فبراير/شباط 2010.

52 انظر http://www.protectionline.org/spip.php?page=recherche&lang=en&recherche=k uneva. تضمنت المضايقات التي استهدفت منظمة هلسنكي اليونانية للمراقبة هجمات واعتداءات لفظية أثناء انعقاد المحاكمة المشار إليها في النقطة السابقة وكان هناك اعتداء واحد لم تتخذ المحكمة أي إجراء بشأنه وإنما اقترحت أن يتوجه المعتدى عليه إلى مركز الشرطة لتقديم شكوى.

53 وعقب هذا الاعتداء المشار إليه في الحاشية السابقة، أُثير القلق إزاء عدم قيام الشرطة بالتحقيق بفعالية في الاعتداء ومحاولاتها الإيحاء بأن الحادثة قد وقعت بسبب وجود علاقة غير لائقة مع المافيا البلغارية. بيان صحفي صادر من منظمة هلسنكي اليونانية للمراقبة، 13 فبراير/شباط 2009.

54 تقرير صادر عن نقاش مائدة مستديرة بشأن وضع المدافعين عن حقوق الإنسان في عدد من البلدان المنضوية في مجلس أوروبا، نظمه مكتب مفوض حقوق الإنسان (ستراتسبورغ، 4-3 نوفمبر /تشرين الثاني 2008)، CommDH(2009)15، 20 مارس/آذار 2009. وأشار التقرير إلى مشكلة محددة تتمثل في حملات التشهير والوصم والإهانات التي يواجهها نشطاء حقوق الإنسان، خصوصاً الذين يهتمون بحقوق المهاجرين، وحقوق ضحايا الاتجار بالبشر أو مكافحة الفساد، والمستفيدين من دعم خارجي، أو الذين يقومون بتحليل ناقد أو مراقبة مستقلة. ولا تأتي هذه المعاملة من الجماعات المتطرفة فقط، ولكن أيضاً من وسائل الإعلام ومن ممثلين حكوميين من أعلى المستويات. أشار التقرير أيضاً إلى مشاكل عملية في إمكانية هؤلاء النشطاء في أداء دورهم نتيجة لحرمانهم من الوصول إلى أماكن الاحتجاز، والتهديد والاعتداءات البدنية من قبل المسؤولين الحكوميين أو جهات أخرى، وكذلك تلقي تهديدات بالقتل وحتى الاغتيال على خلفية التحقيقات التي يقومون بها ونشر تقارير بشأنها. علاوة على ذلك، أوردت التقارير أن مثل هذه التصرفات ضد نشطاء حقوق الإنسان لم يتبعها شجب لهذه التصرفات من قبل الجهات الرسمية كما لم تجري بشأنها تحقيقات جنائية كافية. وتشير التقارير أيضاً إلى تزايد المخاطر التي يتعرض لها نشطاء حقوق الإنسان العاملين في مكافحة التعذيب والإفلات من العقاب وأولئك المعنيين بحقوق أقلية الروما وحقوق المثليين الجنسيين، وذلك جراء نشر أسمائهم وعناوينهم على شبكة الإنترنت. وطرح اقتراح بوجود حاجة لمراقبة الإجراءات الجنائية التي يتعرض لها نشطاء حقوق الإنسان، وذلك كردع لإساءة معاملتهم. إضافة إلى ذلك، برز اقتراح بوضع بعض الترتيبات الدولية لإيجاد أماكن آمنة في مواقع أخرى للنشطاء ودعم أفراد عائلاتهم حينما يواجهون مخاطر محدقة.

خصوصاً الحماية البدنية للمدافعين المعرضين لخطر الإيذاء البدني، والملاحقة الجنائية الفاعلة ضد الجهات التي تستخدم العنف ضد المدافعين عن حقوق الإنسان، إضافة إلى تشجيع السلطات على التحدث علنا لصالح المدافعين عن حقوق الإنسان وإصدار تأشيرات سفر طارئة أو تصاريح إقامة للمدافعين عن حقوق الإنسان الذين يتعرضون لمشاكل.[55]

أصدرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان حكما يتعلق تحديداً بكفاية الحماية لأعضاء النقابات المهنية،[56] ولكن قد يكون هذا القرار مهماً لجميع الأشخاص الذين يتعرضون للعقاب بسبب عضويتهم في جمعية، ولا سيما الجمعيات التي تسعى لحماية حقوق الإنسان. لقد استخدم أصحاب العمل أساليب متنوعة لتشجيع العمال على الانسحاب من عضوية النقابات، بما في ذلك من خلال نقل العمال إلى فرق عمل خاصة يحصلون فيها على أجر قليل، والفصل من العمل، وهو ما وجدته المحكمة منافياً للقانون، ومن الأساليب الأخرى أيضاً تخفيض الأجر، والعقوبات التأديبية، ورفض إعادة العمال إلى مناصبهم بعد صدور أمر المحكمة، إلخ. وقد أدت هذه الأساليب إلى تقلص كبير في عدد المنتسبين للنقابات مما أدى إلى آثار سلبية واضحة على أعضاء النقابات مما مثل قضية واضحة الوجاهة بالتمييز في التمتع بالحق المضمون في المادة 11 من الميثاق الأوروبي. وعندما تم رفع القضية أصرت المحاكم الوطنية على وجوب رفعها بموجب إجراءات المحاكمات الجنائية وليس المحاكمات المدنية، ولكن ثمة جانب سلبي في أجراءات المحاكمات الجنائية في هذه الحالة لأنها تتطلب تقديم إثبات بالنية المبيتة لدى أصحاب العمل «دون أي شك معقول في ذلك». وتحت هذه الظروف لم تتوفر وسائل إنصاف ملائمة وعملية ضد التمييز المزعوم المناهض للنقابات. وبالتالي فشلت الدولة في الإيفاء بالالتزاماتها الإيجابية من خلال إقرار حماية قضائية فعالة وواضحة ضد التمييز القائم على العضوية في النقابات المهنية.

لقد أدت الشواغل المتعلقة بتمويل الإرهاب، كما أوضحنا سابقاً، إلى إقرار إجراءات تسمح بتجميد أصول وأموال الجمعيات وهيئات أخرى. كما أدت أيضاً إلى زيادة المراقبة على الجمعيات التي تسعى إلى إرسال أموال إلى الخارج[57]. ويبدو أن الاتحاد الأوروبي يتوجه حالياً نحو وضع إجراءات تهدف إلى ضمان مزيد من الشفافية من جانب الجمعيات، على الرغم من أن الأدلة على حدوث إساءات في هذا المجال قليلة جداً،[58] كما أظهرت الأبحاث التي أجراها الاتحاد الأوروبي فاعلية نشاطات التنظيم الذاتي[59]. ومن غير المرجح أن مقترحات الاتحاد الأوروبي سوف تقود إلى تعهدات ملزمة قانونياً،[60] ولكن ومن دون شك ثمة حاجة إلى اليقظة والتحوط لتطور مثل هذه المقترحات.[61]

من الشواغل الأكثر أهمية للجمعيات ليس استخدم التمويل، ولكن الحصول عليه. فلقد أخذ التمويل المتوفر يتناقص بسبب التخفيضات التي طرأت على التمويل العام والخاص[62]، مما قد يؤدي إلى انخفاض في عدد الجمعيات على المدى الأبعد. ومما يثير القلق أيضاً في هذا المجال هو سحب التمويل العام من الجمعيات بسبب النشاطات التي تعترض عليها الهيئات الحكومية[63] والتي تفضل الجمعيات الممولة التي تدعم سياساتها.

استنتاجات وتوصيات

على الرغم من أن الموقف العام فيما يتعلق بحرية تكوين الجمعيات ضمن بلدان الاتحاد الأوروبي يظل إيجابياً بصفة عامة، كما أنه قد حدث تفصيل وتوسيع مفيد للمعايير، فإنه لا مجال حالياً للشعور بالرضا التام إذ تتواصل بعض المصاعب المهمة فيما يتعلق بجوانب رئيسية من هذه الحرية. تتعلق معظم هذه المصاعب بعدد قليل فقط من بلدان الاتحاد الأوروبي، وهي ليست تطورات جديدة. ولكن هذه التوجهات التقييدية قد تصل إلى عدد أكبر من البلدان إذ يتم تعميمها. وبالتالي يتواصل خطر حدوث تعديات جديدة على هذه الحرية الجوهرية. إن توفر إمكانية ووسائل تحدي هذه الصعوبات والتوجهات التقييدية أمام المحاكم الأوروبية هو أمر بالغ الأهمية من أجل ضمان ممارسة الحق بحرية تكوين الجمعيات. وسيكون من الأفضل لو تم تطبيق هذا الحق بصفة أكثر فاعلية واحترامه على نحو ملائم من قبل السلطات الوطنية والمحاكم. ومن الشواغل المهمة بصفة خاصة مواصلة العديد من المحاكم والسلطات الحكومية بالتسليم غير الناقد لوجود تهديدات مزعومة للأمن العام والوحدة الترابية واستخدام ذلك كتبرير لتقييد نشاطات الجمعيات ووجودها ذاته.

لا يمكن حل هذه المشاكل التي تم تحديدها هنا إلا من خلال ما يلي:

- إقرار جميع بلدان الاتحاد الأوروبي لأطر قانونية ملائمة بشأن تشكيل الجمعيات وعملها؛ والتنفيذ الفعال وآليات المراقبة الفعالة.
- تعزيز الدور الإيجابي الذي تؤديه الجمعيات في استدامة المجتمع الديمقراطي والتصدي للمشاكل الاجتماعية؛
- الإقرار بالحاجة إلى اتباع نهج قائم على الأدلة فعلاً في صناعة القرارات المتعلقة بتنظيم الجمعيات؛
- القيام بخطوات إيجابية وفعالة لحماية الجمعيات والمنتمين إليها.

55 "المدافعون عن حقوق الإنسان في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا: التحديات والممارسات الجيدة"، (2008).

56 قضية دانيلنكوف وآخرين ضد روسيا، رقم 67336/ 01، 30 يوليو/تموز 2009.

57 مثلًا في فرنسا يتطلب إرسال تبرعات وأموال إلى هيئات أو دول أو مؤسسات أجنبية الحصول على تصريح من وزارة الداخلية يجري إصداره وفقاً لتوصية من وزارة الخارجية، المادة 3 من الأمر 388-66 الصادر في 13 يونيو/حزيران 1996.

58 انظر إيجاز منظمة "سيتيت واتش" حول مقترحات الاتحاد الأوروبي بشأن زيادة الشفافية المالية للمنظمات الخيرية والمنظمات غير الحكومية (يناير/كانون الثاني 2010).

59 ECNL, Recent Public and Self-Regulatory Initiatives Enhancing NPO Transparency and Accountability of Non-profit Organizations (NPOs) in the European Union (2009).

60 انظر التقرير حول تطبيق الإستراتيجية المعدلة بشأن تمويل الإرهاب لمنسق الاتحاد الأوروبي المعني بمكافحة الإرهاب (5 مايو /أيار 2009)، وخطة عمل الاتحاد الأوروبي لمكافحة الإرهاب (26 تشرين نوفمبر/ الثاني 2009).

61 تستند هذه المقترحات إلى مقترح قدمه فريق العمل المعني بالشؤون المالية ('FATF') - وهو هيئة حكوماتية مستقلة تابعة لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا - ويقضي هذا المقترح بوجوب حصول الجمعيات على ترخيص أو تسجيل؛ التوصية الخاصة الثامنة، تم إقرارها في 1990، وتم تعديلها في 1996 و 2003.

62 انظر على سبيل المثال "أكثر من نصف الجمعيات الخيرية تأثرت بالتباطؤ الاقتصادي"، صحيفة ديلي تليغراف، 17 مارس/آذار 2009. انظر أيضاً التعميم الذي أصدره رئيس الوزراء الفرنسي في 18 يناير/كانون الثاني 2010 لفرض حدود على دعم الجمعيات وذلك بذريعة الإيفاء بمتطلبات القيود التي فرضها الاتحاد الأوروبي على المساعدات الحكومية للنشاطات الاقتصادية.

63

التمويـــل

الصورة لـ أفونسو ليما

تمويل الجمعيات في المنطقة الأورومتوسطية

مقدمـــة

بصرف النظر عن التطورات القانونية والقضائية والوقائعية المرتبطة بتسجيل المنظمات غير الحكومية وحلها وتدخل الدولة في إدارتها وفيمن يلتحق بعضويتها في شرق المتوسط وجنوبه كما جاء آنفاً، بقيت مسألة مهمة لم يتم التصدي لها حتى الآن ألا وهي مسألة تمويل الجمعيات والقيود التي تفرضها السلطات الوطنية في هذا المضمار.

تنص المادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن تقييد حرية التجمع والتنظيم ليس مسموحاً إلا في حال نص القانون على ذلك وفي حالات محددة كأن يكون النظام العام أو السلامة العامة أو الأمن القومي أو حقوق الآخرين وحرياتهم معرضة للخطر.[1] كما ينص إعلان حماية المدافعين عن حقوق الإنسان (المادة 13) استناداً إلى القانون المحلي، وميثاق الأمم المتحدة والالتزامات الدولية الأخرى كالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أنه «لكل شخص، بمفرده وبالاشتراك مع غيره، الحق في التماس وتلقي واستخدام موارد يكون الغرض منها صراحة هو تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، بالوسائل السلمية [...].»[2] وبناء على ذلك، فإن القوانين المقيدة لتمويل الجمعيات تعتبر انتهاكاً للإعلانات القانونية المذكورة أعلاه.

تقترن القيود القانونية القاسية المفروضة على البعد التمويلي في العديد من بلدان شرق المتوسط وجنوبه بعقبات عملية تحول فعلياً دون حصول الجمعيات على التمويل. وإلى جانب ذلك، يترتب على أحكام تسجيل الجمعيات والأنظمة الإدارية أثر بالغ (وإن كان غير مباشر) على المسائل المالية، حيث يتسنى للجمعيات المسجلة فقط الحصول على التمويل بعد أن تكون قد قدمت طلباً لأجل ذلك وفتحت حساباً مصرفياً. واعتماداً على طبيعة النظام المتولي السلطة، تتباين العقبات العملية التي تواجه الإدارة اليومية للمنظمات غير الحكومية ما بين عمليات طويلة وإجراءات بيروقراطية مرهقة وبين التخويف والمضايقة الجسدية والسجن.

تشكل الأموال الأجنبية حصة الأسد من الموارد المتاحة للجمعيات في منطقة جنوب المتوسط. ومع ذلك يخضع التمويل الأجنبي في معظم هذه البلدان لرقابة مشددة. ولذلك، وبأخذ سياق القوانين الدولية بعين الاعتبار، ليست القيود التي تفرضها الحكومات الوطنية على الجمعيات هي ما يعنينا وحسب، وإنما أيضاً ردود فعل المانحين على هذه العقبات المفروضة رغم تعارضها مع القوانين الدولية.

إجمالا فإن تمويل الجمعيات مسألة شائكة للغاية, وينبغي الإقرار بأنه ليست فقط الأسئلة المتعلقة بإمكانية الحصول على التمويل وعرقلة الحصول عليه هي وحدها الشائكة, بل كذلك الأمور المتعلقة بمحاسبة المنظمات غير الحكومية وشفافيتها. وقد أوضحت بعض الدراسات كيف أن بعض المنظمات تفشل أحيانا في تقديم تقارير أو سجلات صحيحة حول تمويلها. وبرغم أن ذلك يرجع غالبا لقلة الخبرة المحاسبية, فإنه قد يكون كذلك في بعض الأحيان نتيجة لفساد.[3]

وفي النهاية، ومما يدعو للأسف، يجد التوجه التقييدي للسلطات صدى له ضمن الجمعيات ذاتها. وقد بدأت جمعيات من بعض البلدان تتجنب التقدم بطلب الحصول على تمويل أجنبي، وذلك خشية من عدم استطاعتها الحصول على التمويل الخارجي والمصاعب المتصلة التي يتضمنها هذا التمويل (لقد جرت حملات تشهير صحيفة ضد ممثلين لمنظمات غير حكومية ممن تلقوا تمويلاً من الخارج)، وأصبحت تفضّل الحصول على تمويل عبر القنوات التقليدية، مما يعرضها للرفض التعسفي للتمويل كما بيّنا في هذا القسم. ويؤدي هذا الجدال ضمن حركة المنظمات غير الحكومية في بعض البلدان إلى زيادة تعقيد قضية تمويل المنظمات

1 العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، قرار الجمعية العامة رقم A2200 (21)، 16 ديسمبر/ كانون الأول 1966.

2 الإعلان المتعلق بحق ومسؤولية الأفراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً، قرار الجمعية العامة رقم 144/53، 8 مارس/آذار 1999.

3 TI U4 مركز معلومات مناهضة الفساد, مبادرات مناهضة فساد المجتمع المدني في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا, ديسمبر: كانون الأول 2007: انظر مؤسسة فريدريش ناومان, المبادئ الإرشادية للحق في التجمع والتنظيم في العالم العربي, لبنان 2009.

غير الحكومية.

I.أهمية التمويل

للتمويل أهمية بالغة وهو يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمسائل حرية تكوين الجمعيات المشار إليها أعلاه لأن حصول المنظمات على التمويل يعتبر جزءاً أساسياً من نضالها من أجل ممارسة حرية التجمع والتنظيم ممارسة فعالة. أن العديد من المنظمات القائمة في البلدان النامية حيث نسبة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي منخفضة نسبياً تفتقر إلى إمكانية الحصول على مستوى مستدام من الأموال عن طريق رسوم العضوية والتبرعات المتأتية من القطاع الخاص أو الحكومة.

إلا أن التمويل المحلي للجمعيات في كثير من بلدان شرق المتوسط وجنوبه بأنه غير كاف أو أنه مرفوض من الجمعيات أو أنه غير موجود أصلاً. وفي هذا السياق فإن الجمعيات التي تسعى للحصول على تمويل أجنبي تقع تحت مراقبة دقيقة من قبل السلطات..عليه لا تؤدي القيود المفروضة على التمويل الأجنبي إلى إضعاف تلك المنظمات أو اندثارها فقط وإنما كذلك إلى تقليل الخدمات التي تقدمها المنظمات غير الحكومية كما في مجال المساعدات الإنسانية على سبيل المثال.[4]

II.الإطار القانوني والتطبيق العملي

يمكن التمييز بين التشريع الصارم لقانون الجمعيات من ناحية, والإنفاذ الصارم للقانون من ناحية أخرى. لكن في أغلب الحالات في شرق المتوسط وجنوبه يأتي إنفاذ الأطر القانونية الصارمة أكثر صرامة إن لم يكن تعسفيا. وتعد قوانين الجمعيات الأهلية الملزمة في كل الأحوال تقريبا متناقضة مع الشرعة الدولية وتنتهك المعاهدات الدولية نظرًا لافتقارها النسبي لهامش الاستقلال والحكم الذاتي الممنوح للجمعيات.

ويجب التشديد على أن أهلية المنظمات في الحصول على التمويل تتوقف على تسجيلها لدى الحكومات، وبالتالي فإن تلك الأهلية تشترط الاعتراف بالجمعيات ككيانات قانونية ضمن إطار البلد المعني. وينطبق الأمر نفسه على إمكانية الحصول على إعفاءات ضريبية، إذ إن المنظمات المسجلة فقط هي من يمكنها الاستفادة من الإعفاءات الضريبية، ومع ذلك فهي تحصل على مثل هذه الإعفاءات في ظل ظروف معينة فقط. وليس هناك أي مجال للعمل على الإطلاق بالنسبة للمنظمات التي تفتقر إلى هذا الوضع القانوني.

إن من الشائع في منطقة شرق المتوسط وجنوبه أن يتم تسجيل المنظمات غير الحكومية بغير صفتها كشركات غير ربحية أو مكاتب محاماة أو مؤسسات وذلك بهدف الالتفاف على القوانين الصارمة التي تشل المنظمات غير الحكومية في العديد من أنحاء المنطقة من حيث التمويل وغيره من الأمور. وتكون وزارة الاقتصاد في معظم الحالات الجهة المشرفة على الكيانات التي تسجل كشركات خاصة (بدلاً من وزارة الداخلية أو الشؤون الاجتماعية).

تختلف الأحكام القانونية بشأن الحصول على التمويل الأجنبي باختلاف البلدان المعنية. وهي تتراوح بين الحرية المطلقة في الحصول على التمويل الأجنبي وبين الحظر التام على المصادر غير المحلية وبصرف النظر عن الجوانب الإشكالية الكامنة في النصوص القانونية نفسها، تحتوي عملية التنفيذ في حد ذاتها على العديد من العقبات التي تفاقم من سوء الضائقات المالية بالنسبة للمنظمات. ففي كثير من الأحيان، تؤثر السلطات بصورة غير مباشرة في ميزانية الجمعيات حيث تتطلب جهوداً إدارية تستغرق وقتاً طويلاً ولم يرد فيها نص في أي نظام وكثيراً ما تسفر عن عدم التزام المنظمات بالمواعيد المحددة لتقديم طلبات الحصول على المنح. وبهذه الوسيلة غير المباشرة وغيرها، تستطيع السلطات الحكومية أن تحد بشكل كبير من التمويل الأجنبي ومن عمل الجمعيات كنتيجة لذلك.

ولغرض التحليل، يمكن التمييز بين أربعة أنواع رئيسية من الأحكام القانونية النافذة في بلدان شرق المتوسط:

1. الموافقة الحكومية مطلوبة للحصول على التمويل في حين تتخذ السلطات صفة الوصي؛
2. الموافقة الحكومية مطلوبة للحصول على التمويل الأجنبي؛
3. الإشعار بتلقي التمويل الأجنبي في حين ليست هناك أي قيود مفروضة على الحصول على المساعدات الأجنبية؛
4. لا حاجة للإشعار بتلقي التمويل الأجنبي.

وعلى المستوى العملي، نجد أن هذه الفئات الأربع قد تتداخل بحيث يمكن للبلد الواحد أن يندرج تحت أكثر من فئة.

1. الموافقة الحكومية مطلوبة للحصول على التمويل في حين تتخذ السلطات صفة الوصي

ثمة بلد واحد في شرق المتوسط وجنوبه، وهو ليبيا، بالكاد يسمح بأي دعم مالي سواء تأتى من مصادر محلية أم أجنبية. ويشكل هذا الحظر شبه التام تهديداً خطيراً يحدق بحرية تكوين الجمعيات.

يُعتبر الإذن المسبق للحصول على الأموال الأجنبية أمراً إلزامياً للجمعيات في ليبيا، غير أن القانون رقم 19/2001 ينص على أن أنشطة جمع الأموال مسموحة فقط في وقت تشكيل الجمعية (المادة 15). وعادة ما تتكون ميزانية المنظمة من رسوم العضوية أو التبرعات أو الدخل المتأتي من الأنشطة (المادة 13). وتدير الحكومة كافة الشؤون المالية للجمعيات، أي يتم توزيع الأموال حصرياً عبر القنوات الحكومية ولا يُسمح بأي شكل من أشكال الإدارة المستقلة على الإطلاق. ويعني هذا في الواقع العملي أن الجمعيات الليبية لا تزال تعتمد على النظام. وبناء على ذلك، يجب اعتبار المنظمات المسجلة بوصفها منظمات غير حكومية

4 انظر ريبيكا فيرنون: القيود على التمويل الأجنبي للمنظمات غير الحكومية. إغلاق الباب أما المساعدة (المصدر بالإنجليزية)، المجلة الدولية للقانون غير الربحي، المجلد 11، العدد 4 (2009)، الصفحات 5-29، وبخاصة الصفحات 12-14.

تديرها الحكومة (GONGOs).[5] ومن هذه المنظمات غير الحكومية التي تديرها الحكومة وتنخرط في العمل الخيري والتنموي والحقوقي مؤسسة القذافي العالمية للجمعيات الخيرية والتنمية. ومع ذلك، لا تتوفر أي معلومات بشأن إدارتها المالية.

بدلاً من ذلك، تتولى الوكالات الحكومية أو المصارف المملوكة للدولة مسؤولية توزيع تلك الأموال. ونتيجة لآليات السيطرة الحكومية هذه، لا يضمن المانحون بأن أموالهم سوف تستخدم حقاً في الغايات المتوخاة، ولا تحظى الجمعيات بأي فرصة على الإطلاق للحصول على الأموال الأجنبية (والوطنية) بشكل مستقل عن النظام السياسي المتربع على عرش السلطة. وقد يتم اقتطاع جزء من الأموال (وهو غالباً ما يحصل) على أنها "رسوم إدارية" أو "ضرائب" أو ما شابه ذلك، أو قد يستغرق تحويل الأموال وقتاً طويلاً. وبذلك تظل عملية التمويل برمتها غير شفافة ويمكن أن تؤدي إلى تقليص حاد في التمويل الأجنبي. كما تمارس السلطات صلاحية مطلقة في الإدارة المالية للجمعيات بموجب القانون وفي الممارسة العملية بواسطة (أ) إجراء عمليات التحويل بنفسها (ب) والتحكم في القنوات التي تمر بها التحويلات المالية. وهذا يشكل انتهاكاً صارخاً لمعايير حقوق الإنسان الدولية.

وتضطلع السلطات الليبية بإدارة أموال الجمعيات كما هو مذكور آنفاً إدارةً تامة. وفي حال نص مشروع القانون المصري المنشور الخاص بالجمعيات الأهلية على فرض سيطرة أكبر من قبل النظام على استخدام الجمعيات لميزانياتها الخاصة، فإن مصر سوف تندرج ضمن هذه الفئة أيضاً.[6]

2. الموافقة الحكومية مطلوبة للحصول على التمويل الأجنبي

تضم هذه الفئة معظم بلدان المنطقة، وهي تقتضي موافقة الحكومة قبل أن يتسنى للجمعيات (المسجلة قانونياً) أن تتلقى تبرعات من المصادر الأجنبية وحتى المحلية أحياناً. ووفقاً للمعايير الدولية ولفهم المجتمع المدني، ينبغي ضمان استقلال الجمعيات عن الدولة من حيث أنشطتها وأموالها بشرط أن ينسجم عمل الجمعيات مع القانون. وبذلك فإن التشريعات السائدة لا تمتثل للقانون الدولي.[7]

ومع ذلك، ليست الأطر القانونية الشاقة هي وحدها ما يضع عبئاً على الجمعيات، إذ غالباً ما تمثل الإجراءات الإدارية عقبات إضافية أمام المنظمات غير الحكومية – بل وتنتهك أحياناً البيئات القانونية المقيدة أصلاً. كما تكون عملية تقديم الطلبات في كثير من الأحيان طويلة ومرهقة وخاضعة للسلطة التقديرية، وليس مؤكداً قطعاً أن تتمخض عن الموافقة.

وعلى سبيل المثال، تفرض سورية الحصول على إذن مسبق لأي نشاط يهدف إلى جمع الأموال سواء من داخل البلد أو خارجه. كما إن إنفاق تلك الأموال خاضع للحصول على موافقة مسبقة. وبالإضافة إلى ذلك، يجب على الجمعيات أن تقدم بياناتها المالية السنوية وتقارير نشاطها إلى وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل (القانون 93/1958، المواد 21- 23). وقلما يصدر إذن بالحصول على التمويل الأجنبي وهذا إن صدر أصلاً. ووفقاً لأحد نشطاء حقوق الإنسان السوريين، فإن الوضع قد يكون مختلفاً بالنسبة للمنظمات غير الحكومية التي تديرها الحكومة[8] حيث قد يُسمح لها بتلقي الأموال الأجنبية إذا كان الغرض من أنشطتها يتوافق ومصالح الحكومة.[9]

تتضرر منظمات حقوق الإنسان في سورية بشدة جراء سيطرة الدولة وانعدام الموارد، فهي تُحرم عموماً من التسجيل وبالتالي لا تتمتع بوضع قانوني يؤهلها لفتح حساب مصرفي أو استئجار مكاتب أو التقدم بطلب للحصول على التمويل.

ومع ذلك، يتم التسامح في واقع الأمر مع بعض المنظمات غير المرخصة بحيث تعمل في ظل حالة غير مستقرة من الناحية القانونية، إذ يمكن التضييق عليها في أي وقت. وقد تنجح هذه المنظمات في الحصول على الأموال، كما فعل مرصد نساء سورية. وثمة أمثلة لمنظمات تذكر بصريح العبارة على مواقعها الإلكترونية بأن تقديم التبرعات ممكن بواسطة حسابات في بنوك أجنبية أو عن طريق الدفع الإلكتروني بواسطة (paypal) أو عن طريق نشر الإعلانات التجارية على مواقعها الإلكترونية بينما تستفيد جمعيات أخرى من الاعتماد المكثف على العمل التطوعي.[10]

ومع ذلك فإن الأموال المتاحة للجمعيات المسجلة تكون غير كافية أيضاً في كثير من الأحيان. أما إيرادات هذه الجمعيات فتتأتى بشكل رئيسي من تبرعات القطاع الخاص والخدمات الإنسانية وليس الدعم الحكومي. إن عقد حلقات عمل أو توريد المواد بسعر التكلفة بدلاً من تقديم الدعم المالي ليسا سوى مثالين على محاولة الجمعيات للتكيف مع هذا الوضع وتغطية النفقات الجارية الأساسية.[11]

وفي الحالة التونسية، تطلب السلطات معلومات تفصيلية عن مصدر التمويل وحجمه والغرض منه ووقته قبل أن تتخذ قراراً بشأن طلبات التمويل. ولا يتسنى سوى للجمعيات المسجلة قانوناً أن تتقدم بطلب للحصول على التمويل الحكومي أو الأجنبي (المادة 8 من قانون المنظمات غير الحكومية، 1993)، وهو ما يعني أن الغالبية العظمى من الجمعيات مستثناة نظراً لعدم الاعتراف بها و/أو وضعها المستقل. وثمة منظمات بارزة مثل المجلس الوطني للحريات في تونس، والرابطة الدولية لدعم السجناء السياسيين، وجمعية الحرية والمساواة والجمعية التونسية لمناهضة التعذيب، على سبيل المثال لا الحصر، تعاني من هذه التصرفات الحكومية التقييدية. وعلاوة على ذلك، تخضع البيانات المالية

5 مقابلة مع الرابطة الليبية لحقوق الإنسان، 17 يونيو/حزيران 2010.

6 تجدر الإشارة إلى أنه ما من دليل لغاية الآن بأن مشروع القانون المنشور هو النسخة الرسمية.

7 انظر Survey of Arab NGO Laws,Global Trends in NGO Law، المجلد 1، العدد 4، مارس/آذار2010 .

8 انظر الفصل المواضيعي حول زيادة عدد المنظمات غير الحكومية التي تديرها الحكومة في تقرير الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان بشأن حرية التجمع والتنظيم، 2009.

9 مقابلة هاتفية مع ناشط في مجال حقوق الإنسان، 15 مايو/أيار، 2010.

10 انظر عتاب حسن، العمل التطوعي، هل يتعارض الدعم المادي مع المبادئ؟ 9 يونيو/حزيران 2010؛ http://nesasy.org/content/view/8823/257، آخر دخول إلى الموقع كان بتاريخ 16 يونيو/حزيران 2010.

11 انظر عتاب حسن، العمل التطوعي، هل يتعارض الدعم المادي مع المبادئ؟ 9 يونيو/حزيران 2010؛

وأوجه استخدام الأموال لعملية تحقق سنوية (قانون المنظمات غير الحكومية لعام 1993؛ المادة 9).

ومنذ إصدار قانون مكافحة الإرهاب في عام 2003، غدت تلبية متطلبات الحصول على التمويل الأجنبي أمراً أكثر صعوبة. فقد حُظرت التبرعات المتأتية من مصادر غير معروفة حظراً كاملاً، ولا يُسمح بالتمويل الأجنبي إلا عبر الوسطاء المعترف بهم والمقيمين في تونس (المواد 69 و 72 من قانون مكافحة الإرهاب).[12] وعلاوة على ذلك، يعمل البنك المركزي التونسي كالبواب الحارس إزاء التحويلات المصرفية الواردة من الخارج. ولا تكون عمليات التحويل مشروعة إلا بعد أن تسمح السلطة المعنية بها وترسل نسخة منها إلى البنك المركزي.[13]

لقد واجهت الجمعية التونسية للنساء الديمقراطيات، على سبيل المثال، مشاكل جسيمة في السنوات الأخيرة. ولم تستطع الحصول على موافقة على التمويل الأجنبي لمشاريع تُنفذ بالتعاون مع المفوضية الأوروبية، ومع مؤسستين خاصتين أجنبيتين. وقد قام البنك المركزي بتجميد الأموال تعسفياً لأكثر من سنة قبل أن يُفرج عنها جزئياً فقط. وبخصوص المشاريع التي جرت بالتعاون مع المؤسسات الأجنبية، تم سحب المبلغ المخصص في إحدى الحالات من حساب الجمعية، وفي حالة أخرى تم "تعليق" المبلغ. وفي كلتا الحالتين، لم يتم إبلاغ الجمعية المعنية أو الجهة الشريكة بهذا القرار. وقد جرت عدة محاولات من قبل الجمعية للتغلب على هذه العقبات، ولكن دون طائل.[14] وعلى نحو مشابه، قامت الرابطة التونسية لحقوق الإنسان منذ عام 2003 بإعادة هيكلة مشروع ممول جزئياً من المبادرة الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان. وإضافة إلى التنظيم الهيكلي، تضمن المشروع افتتاح مكاتب إقليمية لتحسين كفاءة العمل وتيسير التواصل مع الجمهور ونشر ثقافة حقوق الإنسان. وبعد عام واحد من بدء المشروع، تم تجهيز وافتتاح 11 مكتباً. ولكن منذ عام 2003، تم استخدام إجراءات قضائية بصفة منهجية لحظر وصول الأموال للرابطة التونسية لحقوق الإنسان، كما تواصلت المضايقات القضائية التي استهدفت النشاطات العادية للرابطة. وعلى الرغم من هذه الصعوبات، تمكنت 01 مكاتب من مواصلة استئجار مقرات اعتماداً على التمويل الذاتي. ولكن الرابطة بحاجة ماسة إلى دعم مالي لمواصلة نشاطاتها.[15]

وفي الأردن، تتمتع الجمعيات بحيز أكبر للمناورة مقارنة بالجمعيات العاملة في سورية وتونس. أدخلت الحكومة الأردنية تعديلات على قانون الجمعيات لعام 2009 (القانون المعدِّل رقم 22/2009) غير أن التمويل الأجنبي لا يزال مقيداً. وقد اقترحت الحكومة تعديلات كانت ستيسر عملية تقديم الطلبات للحصول على التبرعات الأجنبية، ولكن مجلس الوزراء رفضها وما زال يشترط موافقته على كل طلب.

12 اللجوء إلى مكافحة الإرهاب وغسيل الأموال كذريعة لفرض القيود هو أمر سائد في العديد من بلدان المنطقة وأيضاً عند الجهات المانحة.

13 كريستينا كاوش، Association in the Middle East and North Africa Tunisia: The Life of Others. Project on Freedom of، ورقة عمل 85، يونيو/حزيران 2009، صفحة 6.

14 مقابلة عبر الهاتف مع مؤسسة أجنبية، 1 يونيو/حزيران 2010؛ مقابلة عبر الهاتف مع المؤسسة الأورومتوسطية لدعم المدافعين عن حقوق الإنسان، 1 يونيو/حزيران2010.

15 للأسف لم تكن الجمعية التونسية للنساء الديمقراطيات والرابطة التونسية لحقوق الإنسان هما منظمات المجتمع المدني الأولى التي تتعرض لمثل هذا الوضع، فالشيء ذاته ينطبق على النقابة الوطنية للصحفيين التونسيين التي تأسست عام 2008.

كما إن السلطات قادرة على مراقبة ميزانيات المنظمات غير الحكومية، وأنشطتها، والتمويل الأجنبي التي تحصل عليه.[16]

وعلى أرض الواقع، تضطر الجمعيات إلى تسليم إثباتات وشهادات أكثر مما هو منصوص عليه قانوناً. ومن الشروط الإضافية تقديم العديد من السجلات والوثائق الخاصة بالأنشطة والتمويل (على سبيل المثال، مكان التحويل ووقته ومصدره ومبلغه وطريقة إجرائه وأوجه استخدامه) ويكون من الصعب في كثير من الأحيان تقديم هذه السجلات والوثائق بطرق ترضي السلطات المحلية.

وعلاوة على ذلك، تتجاوز أحياناً الأطر الزمنية اللازمة للحصول على الموافقة المهلة القانونية المحددة بمدة 30 يوماً (المادة 17 من قانون الجمعيات المعدل لسنة 2009). وكما يُظهر البحث الذي قمنا به، تستغرق السلطات في الغالب مدة تصل إلى أربعة أشهر حتى تعلن عن موافقتها. وبناءً على ذلك، تنتهي المواعيد النهائية القائمة التي يضعها المانحون المحتملون ويصبح تقديم مقترحات التمويل أمراً صعباً أو مستحيلاً.

تشتكي المنظمات على نحو متكرر من عدم إصدار السلطات إيصالات تثبت لاحقاً قيام تلك المنظمات فعلاً بالتقدم بطلب من أجل التسجيل أو الحصول على تصريح باستلام التمويل. ووفقاً للقانون الأردني، يصبح الطلب بحكم الموافق عليه قانوناً إذا لم تعلن السلطات قراراها بخلاف ذلك في غضون 30 يوماً. ومع ذلك، ولأن السلطات لا تصدر إيصالات بالاستلام أحياناً، تغدو الجمعيات غير قادرة على إثبات أن المهلة الزمنية الواردة في القانون قد انقضت. وهذا يعني بأنها تفتقر إما إلى الإمكانية القانونية للتقدم بطلب من أجل الحصول على التمويل – وإما (في حال تقدمت بطلب للحصول على التمويل وحصلت عليه) إلى الدليل اللازم لإثبات أنها حصلت على تمويلها فعلاً بطريقة قانونية[17]. غير أن التقارير تذكر بأن الأموال التي خصصها الاتحاد الأوروبي والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية لصالح المنظمات غير الحكومية الأردنية ما فتئت تصل بسلاسة منذ مطلع عام 2010.

أما الجمعيات المصرية والجزائرية، فتعاني أيضاً من تضارب القوانين وتطبيقها على أرض الواقع.

وعلى سبيل المثال فقد واجهت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان خطر حلها في إبريل/نيسان 2009 بعد أن تقدمت بطلب بغية الحصول على تمويل لعقد مؤتمر من مركز حرية الإعلام في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في شهر يوليو/تموز 2008 والذي لم تستلم الرد عليه من وزارة التضامن الاجتماعي. ومن الناحية الفنية، تصرفت المنظمة وفقاً للقانون حيث انقضى الإطار الزمني المحدد بمدة 60 يوماً دون استلام رد من الوزارة، وبالتالي كان يفترض اعتبار الطلب بحكم الموافق عليه بموجب القانون (المادتان 16 و17)، ولكن السلطات في الواقع العملي تحظر على المنظمة الحصول على أموال حتى يتم الموافقة على طلبها رسمياً.

16 انظر صحيفة العرب اليوم، 31 يونيو/حزيران http://www.alarabalyawm.net/pages.php?news_id=1715282009؛ صحيفة جوردان تايمز، 14 يوليو/تموز 2010، http://www.jordantimes.com/?news=18392؛ فريدوم هاوس، تقرير الحرية في العالم لعام 2010: الأردن.

17 مقابلة عبر الهاتف مع ناشط حقوقي ، 16 يونيو/حزيران 2010.

التمويل

وفي المقابل، اتهمت السلطات المنظمة بتلقي أموال أجنبية دون إذن.[18] وفي الوقت نفسه، تضطر المنظمات لاقتراض المال في بعض الأحيان من المشاريع الأخرى كي تتمكن من العمل.[19]

وينطبق الحال نفسه على مشروعين آخرين أرادت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان تنفيذهما وكان أحدهما بالتعاون مع الاتحاد الأوروبي والآخر بدعم من السفارة الهولندية. فقد قدمت المنظمة طلبها في فبراير/شباط 2010، بيد أنها لم تتلق أي رد لغاية وقت كتابة هذا التقرير (أواخر شهر يونيو/حزيران 2010).[20]

في عام 2007، عمدت وزارة التضامن الاجتماعي المصرية ومحافظة القاهرة إلى حل جمعية المساعدة القانونية لحقوق الإنسان، وذلك بزعم أنها انتهكت قانون الجمعيات رقم 84 لسنة 2002 بذريعة أن الجمعية تلقت تمويلاً أجنبياً أو تبرعات دون ترخيص مسبق من السلطات. وفي 26 أكتوبر/تشرين الأول 2008، أصدرت محكمة إدارية في القاهرة حكماً يلغي قرار الحكومة بحل الجمعية.

وتدرس الحكومة المصرية إدخال تعديلات على قانون الجمعيات الأهلية (84/2002) من شأنها أن تؤسس نظام مراقبة صارمة على التمويل الأجنبي تحت إشراف الاتحاد العام للجمعيات والمؤسسات الأهلية، وهو ما سوف يعزز سطوة النظام على الجمعيات غير الحكومية. وقد ينطوي هذا الوضع على احتمال فرض حظر على التمويل المباشر المقدم إلى المنظمات غير الحكومية المصرية، حيث قد يضطلع الاتحاد العام للجمعيات والمؤسسات الأهلية، وهو مؤسسة شبه حكومية، بدور الكيان المشرف والوصي.[21]

وفي إسرائيل، يستلزم تلقي الأموال المحلية دون الأموال الأجنبية الحصول على إذن مسبق. وتحتاج الجمعيات إلى «شهادة الإدارة السليمة» من المسجل المسؤول قبل استلام التمويل المحلي والحصول على إعفاءات ضريبية. ومن المثير للاهتمام هو أن هذه الشروط لا ترد في قانون الجمعيات لسنة 1980 ولا في أي قانون آخر ذي صلة. وبذلك فهي تمثل ممارسة غير قانونية وتعسفية في سياق تلك العمليات.[22] وفي أغسطس/آب 2010، أقرت لجنة القانون والعدالة في الكنيست الإسرائيلي القراءة الأولى لمشروع قانون يتطلب من المنظمات غير الحكومية الإسرائيلية تقديم تقارير ربع سنوية بشأن التمويل الذي تتلقاه بصفة مباشرة أو غير مباشرة من الحكومات الأجنبية، وأن تعلن تفاصيل حول التمويل في بياناتها العامة على مواقعها على شبكة الإنترنت.[23] ويأتي القانون كرد فعل على تقرير غولدستون وعلى التقرير المثير للجدل الذي أصدرته مجموعة تدعى «كسر الصمت» (انظر أدناه). وقد تم اقتراح هذا القانون من قبل سبعة أعضاء في الكنيست بعد اجتماع مع الجماعات المحافظة «مراقبة المنظمات غير الحكومية» و «معهد الإستراتيجيات الصهيونية». وقد أزال مشروع القانون المعروض حاليا لغة أكثر تشددا تتطلب من المنظمات التي تسعى إلى التأثير على الرأي العام في إسرائيل أن تسجل نفسها مع مسجل الأحزاب السياسية، مما يؤدي إلى فقدانها لوضع الإعفاء من الضرائب[24]، ولكن مشروع القانون ما زال يفرض متطلبات متشددة بشأن الإبلاغ عن الشؤون المالية. علاوة على ذلك، ينطوي مشروع القانون على تمييز ويستهدف منظمات حقوق الإنسان التي تعتمد بصفة أساسية على تمويل من الحكومات الأجنبية.[25] وسوف تصبح قدرتها على تلقي التبرعات وحتى تلك المتأتية من مؤسسات كالاتحاد الأوروبي مهددة؛[26] ولكن وفقاً للمعلومات الواردة، فإن آليات مثل الآلية الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان سوف تتيح للاتحاد الأوروبي مواصلة الدعم بشكل غير مباشر.[27]

3. الإشعار بتلقي التمويل الأجنبي دون أي قيود مفروضة على الحصول على المساعدات الأجنبية

ثمة أربعة بلدان فقط من بلدان شرق المتوسط وجنوبه (لبنان والمغرب وفلسطين وتركيا) لا تتطلب إذناً مسبقاً للحصول على التمويل الأجنبي. وعوضاً عن ذلك، يتوجب على الجمعيات أن تقدم نموذج إشعار حول وضعها المالي. ويجب بيان مصدر التمويل وحجمه وغايته واستخداماته بشفافية للسلطات. ولكن رغم عدم وجود أي قيود على تلقي التمويل الأجنبي، فإن المعيقات أمر وارد وهي تقع بالفعل، ومن المستصوب إدخال تحسينات أكثر.

يجب أن تستكمل المنظمات غير الحكومية في تركيا نماذج موحدة تقدمها للحكومة قبل ما لا يقل عن شهر واحد من تلقيها أو استخدامها التمويل الأجنبي، في حين يتعين على المؤسسات أن تقدم إشعاراً في غضون شهر واحد بعد استخدام التمويل الأجنبي (القانون رقم 5253، المادة 22). وتحاول بعض الأطراف الفاعلة (مثل حزب الحركة القومية والسلطات المحلية وشركات الإعلام) تخويف المنظمات التي تعمل في مجالات محددة مثل حقوق الأقليات (كحقوق الجماعات الإثنية أو

18 المنظمة المصرية لحقوق الإنسان تواجه خطر الحل، الشبكة الدولية لتبادل المعلومات حول حرية التعبير (آيفكس)/المنظمة المصرية لحقوق الإنسان، مايو/أيار2009؛ http://www.ifex.org/egypt/2009/05/01/eohr_under_threat_of_dissolution/

19 مقابلة عبر الهاتف مع مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، 12 يونيو/حزيران 2010.

20 مراسلات مع المنظمة المصرية لحقوق الإنسان، 10 يونيو /حزيران، 2010.

21 انظر مراقب قوانين المنظمات غير الحكومية: مصر، يونيو/حزيران 2010، www.icnl.org/knowledge/ngolawmonitor/MonitorEgypt.pdf

22 انظر الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية التجمع والتنظيم في المنطقة الأورومتوسطية، 2009.

23 صحيفة جيروسالم بوست، مناقشة مشروع قانون معدل لمراقبة التمويل الذي تتلقاه المنظمات غير الحكومية الإسرائيلية، 16 يوليو/تموز 2010.

24 موقع الإنترنت JNews، مناقشة مشروع قانون معدل لمراقبة تمويل المنظمات غير الحكومية الإسرائيلية، 16 يوليو/تموز 2010، http://www.jnews.org.uk/news/modfiied-bill-to-monitor-funding-of-israeli-ngos-discussed

انظر أيضا، الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، رسالة مفتوحة: تقييد المجال أمام المدافعين عن حقوق الإنسان ومنظمات حقوق الإنسان التي تعمل في إسرائيل والمناطق الفلسطينية المحتلة، 21 مارس/آذار 2010، http://en.euromedrights.org/index.php/news/emhrn_releases/67/4182.html انظر أيضاً مجلة "فورين بوليسي"، المجتمع المدني وحقوق الإنسان في إسرائيل (وأماكن أخرى)، بقلم جيمس رون، 10 مارس/آذار 2010، http://walt.foreignpolicy.com/posts/2010/03/09/civil_society_and_human_rights_in_israel_and_elsewhere

25 انظر: مركز عدالة، يجب إيقاف الحظر على التمويل الأجنبي للمنظمات غير الحكومية في إسرائيل: بيان مشترك صادر عن 11 منظمة حقوق إنسان، ديسمبر/كانون الأول 2009، http://www.adalah.org/newsletter/eng/dec09/dec09.html?navi=%2Fnewsletter%2Feng%2Fdec09%2Fdec09.html

26 إن من السائد لدى الكثير من الحكومات الأجنبية أن لا تسمح باستخدام تبرعاتها المقدمة للمنظمات غير الحكومية لغرض دفع الضرائب.

27 محاورة مع مكتب المساعدات الأوروبي (المفوضية الأوروبية)، يوليو/تموز 2010؛ حاخامات من أجل حقوق الإنسان، ورقة موقف، التشريعات المدعومة حكومياً والتي تحد من التمويل الأجنبي تسعى لتقويض المجتمع المدني في إسرائيل، http://www.rhr.org.il/page.php?name=article&id=37&langgaue=en

الدينية أو ذوي التوجهات الجنسية المثلية) وبالتالي منعها من التقدم بطلب للحصول على الأموال، وإثارة الشكوك حول هذه الأموال الأجنبية، وحول المشاريع المقامة في تلك السياقات بشكل عام.[28]

يشجع القانون الفلسطيني (2000/1) عمل الجمعيات ولا يفرض أي قيود تذكر على التمويل. وكل ما هو مطلوب من المنظمات غير الحكومية هو أن تبلغ وزارة الداخلية الفلسطينية بشأن التمويل الأجنبي وتطلعها على اسم المصرف الذي تودع فيه الأموال (المادة 31). وعلاوة على ذلك، تحصل المنظمات التي تستخدم أموالها وفقا لأحكام القانون ونظامها الأساسي على إعفاءات ضريبية وجمركية.[29] ومع ذلك، أفادت التقارير بوجود العديد من العقبات في الممارسة العملية. فقد أصدرت وزارة الداخلية وسلطة النقد مذكرات في الفترة الواقعة بين 2001-2004 توعز إلى المصارف بعدم فتح الحسابات إلا بإذن من الوزارة المختصة، وبتجميد حسابات تابعة لجماعات معينة. وتمثل هذه التعليمات انتهاكات جسيمة للقانون، فالمحكمة فقط هي من يتسنى له إبطال سرية الحسابات المصرفية.[30] ونظراً لتدهور الوضع الأمني في الضفة الغربية وقطاع غزة منذ عام 2007 على وجه الخصوص، انتشرت حالات تجميد الحسابات المصرفية ومنع المصارف من فتح الحسابات دون موافقة خطية من الوزارة المعنية، ولا سيما في قطاع غزة وبالنسبة للجماعات التي يشتبه في أنها تدعم الإرهاب.[31]

وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن مشروع القانون الإسرائيلي الخاص بالتمويل الأجنبي والمشار إليه آنفاً سوف ينطبق أيضاً على فلسطين لدرجة معينة. فعلى الرغم من أن قانون الجمعيات الفلسطيني لا يقيد التمويل الأجنبي، فإن المنظمات المسجلة في إسرائيل العاملة في الأراضي الفلسطينية المحتلة قد تُحرم من الحصول على الأموال لأنها ستكون خاضعة لهذا القانون الإسرائيلي.

أما في المغرب، فقلما تواجه الجمعيات صعوبات في الحصول على الأموال الأجنبية أو استخدامها. أما المنظمات غير الحكومية المحرومة من التسجيل فتواجه معظم المشاكل المتعلقة بتلقي التمويل حيث ليس لها أساس قانوني تستند إليه كي تفتح حسابات مصرفية أو تتقدم بطلبات الحصول على التمويل[32]

وأخيرا في لبنان فهو البلد الأقل تقييداً للتمويل المحلي والأجنبي في منطقة شرق المتوسط وجنوبه، فهو لا يفرض أي قيود على الإطلاق. كما إن الجمعيات ليست مطالبة بدفع ضريبة الدخل في حين تتسم إجراءات الإشعار ببساطتها. كما إن تقديم البيانات المالية السنوية هو مجرد إجراء شكلي.[33] وفي حين يبدو هذا نبأً سارّاً، إلا إن هذا المستوى المتدني من المتطلبات التنظيمية وعدم قدرة السلطات على الإشراف عليها جراء انعدام الشفافية والمساءلة ينطوي على بعد إشكالي قد يمثل في بعض الحالات، كما في بلدان أخرى، حافزاً للسلوك الفاسد، وهو ما يعزز الطرح بخصوص كيفية مراقبة الميزانية.[34]

4. لا حاجة للإشعار بتلقي التمويل الأجنبي

لا ينتمي أي من البلدان المذكورة آنفاً في شرق المتوسط وجنوبه إلى هذه الفئة. وفي المقابل، تندرج الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ضمن هذه الفئة.

ووفقاً للقانون، فإن الإشعار بتلقي التمويل الأجنبي ليس إلزامياً في معظم بلدان الاتحاد الأوروبي. كما إن تنظيم العملية يكاد يكون إدارياً بحتاً، أي قلما يتمخض عن تدخل فعلي في إدارة الجمعيات. ومع ذلك، ليس هناك إطار قانوني مشترك يحدد كيفية الإبلاغ عن الأمور المالية في الاتحاد الأوروبي. فعملية الإبلاغ والمحاسبة تختلف من بلد لآخر. وبصفة عامة، فإن المسألة في بلدان الاتحاد الأوروبي لا تتعلق بالحصول على إذن لتلقي الأموال بقدر ما تتعلق بالمساءلة والشفافية. وتعكف بلدان الاتحاد الأوروبي كلها تقريباً على وضع تشريعات جديدة ترفع مستوى المساءلة والشفافية لدى الجمعيات.[35]

ففي إنجلترا وويلز، على سبيل المثال، ينبغي للجمعيات الخيرية التي يتجاوز دخلها 5,000 جنيه إسترليني (6,000 يورو) أن تسجل نفسها لدى الهيئة الخيرية. كما يجب على الجمعيات التي يفوق دخلها 10,000 جنيه إسترليني (12,000 يورو) أن تقدم تقارير سنوية.[36]

ومع ذلك، وعلى خلفية «الحرب على الإرهاب» تم اعتماد تدابير لتجميد الأموال والأصول المالية للأفراد والجمعيات المشتبه بضلوعها في الإرهاب، غير أن تطبيق هذه التدابير يبدو تعسفياً للغاية.[37]

تواجه الجمعيات في البلدان الأوروبية مصدر قلق أكثر إلحاحاً يتمثل في تلقي التمويل. فهو في تراجع جراء الانتكاسات الحاصلة على صعيد

28 مراسلات مع جمعية حقوق الإنسان، 8 يونيو/حزيران 2010؛ التحالف العالمي لمشاركة المواطن (سيفيكوس) التقرير القطري لتركيا المنبثق عن مؤشر المجتمع المدني.

29 انظر الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، حرية تكوين الجمعيات في المنطقة الأورومتوسطية، 2007، صفحة 80؛ كريم البيار، Arab States, in: Itnerantional Journal of Non-Profit Law NGO Laws in Selected، المجلد 7، العدد 4، 2005

30 انظر الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، تقرير بشأن حرية تكوين الجمعيات في الأراضي الخاضعة للسيطرة الفلسطينية 2008، الصفحات 26-32.

31 مراسلات مع الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، 20 يونيو/حزيران2010؛ مقابلة مع المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، 5 يونيو/حزيران2010؛ منظمة الشفافية الدولية مركز معلومات مكافحة الفساد U4، مبادرات المجتمع المدني لمكافحة الفساد في بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، كانون الأول/ديسمبر 2007؛ ولمزيد من التفاصيل، انظر أيضاً الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، التقرير الرصدي لحرية تكوين الجمعيات 2009.

32 مراسلات مع الجمعية المغربية لحقوق الإنسان, 2 يونيو/ حزيران 2010

33 مراسلات مع منظمة الشفافية الدولية؛ 17 يونيو/حزيران 2010؛ مقابلة عبر الهاتف مع مستشار سياسي، 21 يونيو/حزيران 2010.

34 انظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وآخرون، تقييم حاجات بناء قدرات المنظمات غير الحكومية في لبنان، 9002، http://www.undp.org.lb/communication/publications/downloads/Capacity%20Building%20Needs%20Assessmentfor%20NGOs.pdf، صفحة 32.

35 انظر المركز الأوروبي للقانون غير الربحي، Non-Profit Organisations in the European Union Public and Sefl-Regulatory Initiatives Improving Transparency and Accountability of Study on Recent، إبريل/نيسان 2009.

36 انظر المركز الأوروبي للقانون غير الربحي، Transparency and Accountability of Non-European Union tfiorPStudy on Recent Public and Sefl-Regulatory Initiatives Improving the Organisations in، إبريل/نيسان 2009.

37 انظر الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان، التقرير الرصدي لحرية تكوين الجمعيات 2007؛ كلاوديو ترافاغليني، ?in European NPOs: I sNow the Time for a Common Framework Financial Reporting، المجلة الدولية للقانون غير الربحي، المجلد 11، العدد 1، 2008 .

التمويل الحكومي والخاص[38] وقد يسفر هذا الوضع على المدى البعيد عن تناقص عدد الجمعيات. وما يثير القلق أيضاً هو سحب التمويل الحكومي من الجمعيات بسبب أنشطتها المثيرة لاعتراض الجهات الحكومية التي تفضل تمويل الجمعيات المؤيدة لسياساتها.

III. المانحون الدوليون

أثبتت الجهات المانحة الدولية يقظتها وحرصها على أن لا تزعزع استقرار الأنظمة السياسية العربية القائمة، لذا فهي غالباً ما تظل هادئة وحذرة (تمارس القليل من الضغط على الحكومات عبر العلاقات الدبلوماسية والحوار السياسي؛ وتحجم عن تطبيق شروط سياسية فعالة؛ وما إلى ذلك).[39] وهي تميل إلى الانخراط في مجالات أخرى ولا يمكنها عادة أن تتعاون مع المنظمات غير المسجلة أو المحظورة من قبل الحكومات المحلية – كما الأطراف الرسمية الفاعلة في الدولة المجبرة على التفاعل مع الحكومات الشريكة لها.

ووفقاً لبعض المصادر، توقفت بعض الجهات المانحة عن تقديم الدعم المالي لجماعات حقوق الإنسان في بلدان مثل تونس نظراً للسيطرة والعقوبات الكبيرة المفروضة على الجمعيات، وقد استسلمت بذلك لجهود الأنظمة الاستبدادية لحظر المجتمعات المدنية وقمعها.[40]

وفيما يتعلق بمسألة التعامل مع المنظمات غير الحكومية التي تديرها الحكومة، فلا يكون لدى الجهات المانحة في معظم الحالات أي اعتراض. وعلى النقيض من ذلك، ينطوي التعامل مع هذا النوع من المنظمات على عوائق إدارية أقل ويتطلب يداً عاملة أقل لأن هذه المنظمات لا تحتاج في الغالب إلى موافقة للحصول على التمويل الأجنبي أو حضور المؤتمرات أو ما شابه ذلك.

هناك آليات أقل للتعاطي مع البيئات السياسية الصعبة عموماً بالنسبة للجهات المانحة كالاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية التي تقل مرونة عن الجهات الفاعلة التي تكون غير حكومية، وإن شكلياً على الأقل، مثل المؤسسات والشبكات الأجنبية (السياسية) الثنائية أو المتعددة الأطراف، سواء كان مقرها في المنطقة أم خارجها. وفي الحالات الإشكالية حينما تكون الأموال مجمدة أو محظورة، يتسنى للشبكات أو المؤسسات دعم الجمعيات بطرق مختلفة، إذ يمكنها أن تنظم دورات تدريبية ومؤتمرات وما شابهها، أو تتحمل نفقات سفر أعضاء الجمعيات إلى الخارج لعقد اجتماعات، أو تيسر عملية البناء الشبكي الإقليمي والدولي. وفي عام 2007، استحدثت المفوضية الأوروبية في سياق الآلية الأوروبية للديمقراطية وحقوق الإنسان أنظمة مالية جديدة تسمح بمرونة أكبر ونطاق عمل أوسع في حال وقوع مشاكل في تلقي الأموال، أي أنه غدا من الممكن الاعتماد على المنظمات الدولية التي تستطيع العمل مع الشركاء غير الرسميين أو تعيد منح/تقدم منحاً فرعية بمبالغ معينة مخصصة لهذه الغاية في ميزانيات مشاريعها المقدمة.[41]

ومع ذلك، فمن الضروري أن يتساءل المانحون ما إذا كانت الجمعيات مستقلة عن حكوماتها بما يكفي لإثارة بعض المسائل الإشكالية أو الحساسة.

38 انظر على سبيل المثال «More than half of charities hit by recession"، صحيفة الدايلي تلغراف، 17 مارس/آذار 2009. انظر أيضاً التعميم الذي أصدره رئيس الوزراء الفرنسي بتاريخ 18 كانون يناير/الثاني 2010 والذي يحد من الدعم المقدم للجمعيات بدعوى الوفاء بمتطلبات الاتحاد الأوروبي من حيث القيود على المعونة التي تقدمها الدول للأنشطة الاقتصادية.

39 انظر، على سبيل المثال، Democracy's plight in the European Neighbrohood, CEPS, 2009; North Afcira, New York: Palgraev, 2006, 33-60;R ichard Youngs/Michael Emerson)Esd.(, e(d.(;D emcoracy and Development. New Political Strategies for the Mildde East and Wolves': Dilemmas of Democracy Promotion in uAthoritarian Contexts, in:nuJ g,.D Teh Cases of Egypt and Palestine,E UI RS C20005/; OliverS chlumberegr, 'Dancing With Imco rBouwe r2000: US Civil-Society Assistance to the Arab Wdlro,

40 كريستينا كاوش، Project on Freedom of Association in theM iddle East and Norht Africa. Tunisia: The Lfie of Others، ورقة عمل 85، حزيران/يونيو 2009، صفحة 6.

41 محاورة مع مدير أحد البرامج، مكتب المساعدات التعاونية الأوروبي (AIDCO)، يوليو/تموز 2010؛ انظر. Calls for Propsoals Guidelines on Objective 1 (CfP number 126352) Defenders (number 129204)

التمويـــــل

تـــوصيـــات

تدعو الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان الحكومات في منطقة شرق المتوسط وجنوبه إلى:

- ضمان تسجيل الجمعيات ما دامت الصفة القانونية في الغالب هي شرط لا غنى عنه من أجل تمويل المنظمات.
- ضمان أن تسمح التشريعات للجمعيات المرخصة بتلقي التمويل دون إذن مسبق أو إجراءات تعسفية ومفرطة تهدف إلى التحكم في أوجه استخدام تلك الأموال.
- ضمان سير الإجراءات الإدارية وفقاً للقانون (ذي الصلة وحيثما تم تعديله) وبسلاسة: وينبغي إصدار إيصالات باستلام الطلبات وتفادي المتطلبات غير الضرورية والمرهقة وتجاوز المهل الزمنية.

تدعو الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان الحكومات في منطقة شمال المتوسط وجنوبه إلى:

- تحديد الشروط القانونية للحصول على التمويل الحكومي؛
- ضمان استقلالية الجمعيات المتلقية للتمويل الحكومي.

تدعو الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان الجهات الحكومية إلى:

- ضمان إثارة مسألة تمويل المنظمات غير الحكومية بوصفها أولوية في اجتماعات التعاون الثنائي مع الحكومات المعنية.
- إدامة التواصل مع المدافعين عن حقوق الإنسان، بمن فيهم الناشطون في الجمعيات غير المسجلة، عن طريق استقبالهم في السفارات وبعثات الاتحاد الأوروبي وزيارتهم في أماكن عملهم.

تدعو الشبكة الأورومتوسطية لحقوق الإنسان الجمعيات المستهدفة إلى:

- الاحتفاظ بسجلات ووثائق تتسم بالشفافية بشأن مواردها، وتقديم السجلات إلى مراجع حسابات معتمد.

الأجانب

عمال نيجيريون أثناء تفاوضهم بشأن أجرهم قبل البدء في رفع
مواد البناء،
الجزائر، *2008*.
صورة لسوياتوسلاو ووتجتكوياك

الصعوبات التي يواجهها الأجانب الراغبون في تأسيس جمعيات في البلدان الأحد عشر في شرق المتوسط وجنوبه

مقدمـــة

لا يزال أمام المواطنين في البلدان الأحد عشر التي يتناولها هذا التقرير شوط طويل يفصلهم عن التمتع الكامل بحرية التجمع والتنظيم (خاصة حرية تكون الجمعيات)، أما الأجانب ومن ضمنهم العمال المهاجرون واللاجئون وطالبو اللجوء فمحرمون بالكامل تقريباً من التمتع بهذه الحرية.

تنص دساتير معظم بلدان المنطقة الأورومتوسطية على الحق في تكوين الجمعيات. ولكن قوانين المنظمات غير الحكومية والقوانين الأمنية الأخرى تقيد هذا الحق بالنسبة للمواطنين وللأجانب بصفة خاصة. ففي معظم بلدان جنوب المتوسط وشرقه، تنص قوانين المنظمات غير الحكومية على أحكام تختص بغير المواطنين الراغبين بالانخراط في الجمعيات. وفي بلدان أخرى، يندرج الحق في تكوين الجمعيات لغير المواطنين ضمن مفهوم «الجمعيات الأجنبية،» والذي لا يشمل الجمعيات التي تقع مقارها خارج البلد المعني وحسب بل يشمل أيضاً الجمعيات العاملة في ذاك البلد التي يُشغّلها الأجانب أو يشكلون عضويتها. وكما سيتضح لاحقاً، تتسم القواعد التي تنطبق على الجمعيات الأجنبية بكونها أكثر تقييداً بوجه عام من القواعد السارية على الجمعيات «الوطنية.»

يقدم هذا الفصل تحليلاً لحق العمال المهاجرين في تكوين الجمعيات من الناحيتين القانونية والعملية. وكما هو موضح أدناه، فإن قوانين العمل تجعل من الصعب للغاية على العمال المهاجرين إنشاء الجمعيات والاتحادات أو الانتساب للقائمة منها، بالرغم من أحكام اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 97 التي تنص على حق العمال المهاجرين في تكوين الجمعيات. ويرد في خاتمة هذه الورقة ملاحظة حول حق اللاجئين في تكوين الجمعيات، وهي حرية ذكرتها اتفاقية عام 1951 المتعلقة بوضع اللاجئين، بيد أن تطبيقها على أرض الواقع يتفاوت بين بلد وآخر. وفي هذه المرحلة، يمكن ملاحظة أن بلدان الاتحاد الأوروبي لا تقيد عموماً قدرة غير المواطنين على تكوين الجمعيات والانضمام إليها، غير أن إسبانيا لا تسمح إلا لمن يحمل تصريح إقامة أو إجازةً بالبقاء بتكوين الجمعيات والانضمام إليها.[1] وعلاوة على ذلك، وافقت خمسة بلدان في الاتحاد الأوروبي على المادة 3 من اتفاقية مجلس أوروبا الخاصة بمشاركة الأجانب في الحياة العامة على المستوى المحلي، حيث تكفل هذه المادة حرية المقيمين الأجانب في تكوين الجمعيات.[2]

ولأن هذا الفصل يتناول موضوعاً لم تتطرق إليه الاستعراضات السنوية من قبل، فإنه لا يرمي إلى بحث كل القضايا المتعلقة بحق الأجانب في المنطقة الأورومتوسطية في تكوين الجمعيات، وإنما يسعى بصورة رئيسية إلى تسليط الضوء على هذه القضية المعقدة.

1 المادة 8 من «القانون الأساسي الخاص بحقوق الأجانب وحرياتهم في إسبانيا وبإدماجهم اجتماعياً» الصادر في 22 ديسمبر/كانون الأول 2000. وقد انتقد مفوض حقوق الإنسان التابع لمجلس أوروبا هذا الموقف في تقريره، مارس/آذار 2005، CommDH(2005)8، 9 نوفمبر/تشرين الثاني 2005، الفقرة 76.

2 الدنمارك وفنلندا وإيطاليا وهولندا والسويد.

1. الحق في تكوين الجمعيات لغير المواطنين وفقاً لقوانين المنظمات غير الحكومية

أ. البلدان التي تطبق أنظمتها الخاصة بتكوين الجمعيات على الجميع بمن فيهم الأجانب

تنطبق الأنظمة الخاصة بتكوين الجمعيات في تركيا وإسرائيل على الجميع بمن فيهم الأجانب. **ففي إسرائيل**، ينص قانون الجمعيات لسنة 1980 على حق كل شخص في التمتع بحرية تكوين الجمعيات (المادة 15).[3] **وفي تركيا**، ينص قانون الجمعيات رقم 5253 لسنة 2004 على أنه «يحق للشخص الطبيعي أو الكيان الاعتباري القادر على التصرف إنشاء الجمعيات دون حاجة للحصول على إذن مسبق» (المادة 3)، وهذا يؤكد قدرة الأجانب على إنشاء الجمعيات بموجب الظروف نفسها المتاحة للمواطنين الأتراك. ومع ذلك،

فإن فرض استخدام اللغة التركية على الجمعيات في سجلاتها ودفاترها (المادة 31) قد يثني غير الأتراك عن الانخراط في عمل الجمعيات.
ويعتبر الوضع في **ليبيا وسورية** مشابهاً من الناحية القانونية، إذ إن التشريعين النافذين (المادة 3 من القانون الليبي رقم 19 لسنة 2001 والمادة 3[4] من القانون السوري رقم 93 لسنة 1958) يُقران بحق غير المواطنين بتكوين الجمعيات. ولكن الأطر القانونية الصارمة للغاية التي تحكم الجمعيات الوطنية في هذين البلدين تجعل انخراط الأجانب في الجمعيات المستقلة أمراً يكاد يكون مستحيلاً؛[5] ففي ليبيا على سبيل المثال، يحظر الإطار القانوني تشكيل أي جماعة من شأنها أن تروج لأفكار تقوض الثورة، وكل من ينشئ جمعية محظورة قانوناً أو ينضم إليها أو يدعمها يعرض نفسه لعقوبة الإعدام.

ب. البلدان التي تنظم حق الأجانب في تكوين الجمعيات تنظيماً صارماً بأحكام خاصة

في مصر، تنص المادة 2 من قانون الجمعيات الأهلية رقم 84 لسنة 2002 على أنه «يجوز لغير المصريين الاشتراك في عضوية الجمعية وفقا للقواعد الواردة باللائحة التنفيذية لهذا القانون.» غير أن الفقرة 2 من المادة 32 تنص فيما يتعلق بعضوية مجلس إدارة الجمعية على أنه «يجب في الجمعيات التي يشترك في عضويتها أجانب أن تكون نسبة عدد أعضاء مجلس الإدارة المتمتعين بجنسية جمهورية مصر العربية مماثلة على الأقل لنسبتهم إلى مجموع الأعضاء المشتركين في الجمعية.»[6] ويُقال إن قانوناً آخر سيحل محل القانون رقم 84 لسنة 2002، إلا إن المعلومات المتوفرة[7] تفيد بأن القانون الجديد لن يطال هذا البند بالتغيير.

وفي الأردن، يحد قانون الجمعيات رقم 51 لسنة 2008 وتعديلاته الصادرة في يوليو/تموز 2009 من حق الأجانب في تكوين الجمعيات. فاستناداً إلى المادة 7 من القانون، يجب أن يكون أعضاء الجمعية المؤسسون مواطنين أردنيين. غير أن المادة 11 تنص بأنه "يجب على المجلس [مجلس الجمعية] الحصول على موافقة مجلس الوزراء على طلب التسجيل إذا كان من بين الأعضاء المؤسسين للجمعية شخص اعتباري أو شخص غير أردني." كما إن تسجيل الجمعيات يمكن أن يستغرق مدة تصل إلى 75 يوماً نظراً لتعقيد عملية التسجيل. ويمتلك مسجل الجمعيات الحق في رفض أي طلب دون إبداء المبررات.[8] ووفقاً للقانون الجديد، فإنه يتعين على الجمعيات القائمة في وقت بدء سريان هذا القانون أن تبادر بإعادة التسجيل في غضون عام واحد اعتباراً من تاريخ نفاذ القانون. وفي عام 2009، مُنحت الجمعيات عاماً آخر كي تعيد التسجيل بموجب القانون الجديد وتعديلاته. ولقد بتَّ مسجل الجمعيات في 150 طلب تسجيل وافق على 98 طلب منها.[9] ووفقاً لمصادر مختلفة، فقد فُرضت قيود جديدة على الأجانب؛ إذ يتعين عليهم الإفصاح عن ميزانياتهم، وإذا كانت تقل عن مبلغ معين، فلن يتم تسجيل جمعياتهم.

ج. البلدان التي تتوقف فيها حرية الأجانب في تكوين الجمعيات على القواعد المطبقة على «المنظمات غير الحكومية الأجنبية»

تشير لفظة "المنظمة غير الحكومية الأجنبية" في العادة إلى منظمة غير حكومية يقع مقرها خارج البلد المعني. غير أن القانون الساري على "المنظمات غير الحكومية الأجنبية" في بعض البلدان قيد الاستعراض ينطبق أيضاً على الأجانب. ومن الأمثلة على ذلك **أراضي السلطة الفلسطينية** حيث يرد تعريف الجمعية أو الهيئة الأجنبية في المادة 2 من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لسنة 2000 بأنها «أية جمعية خيرية أو هيئة غير حكومية أجنبية يقع مقرها أو مركز نشاطها الرئيسي خارج الأراضي الفلسطينية أو كانت أغلبية عدد أعضائها من الأجانب.» و**المغرب** مثال آخر حيث يُعرّف القانون الجمعيات الأجنبية بأنها «الهيئات التي لها مميزات جمعية ولها مقر في الخارج أو يكون لها مسيرون أجانب أو نصف الأعضاء من الأجانب أو يديرها بالفعل أجانب ومقرها في المغرب" (المادة 21)؛ وفي **تونس** تُعرف الجمعية الأجنبية بأن «لها مقرّ اجتماعي بالخارج أو بالبلاد التونسيّة وتشرف على تسييرها هيئة مديرة يتركب نصفها على الأقل من الأجانب» (المادة 16 من

3 للحصول على نسخة كاملة من هذا القانون باللغة الإنجليزية، انظر: http://www.icnl.org/knowledge/library/downloadfile.php?ref=http://www.icnl.org/knowledge/library/index.php?from=home&file=Israel/amutot.pdf **رابط غير مباشر**

4 تنص الفقرة (أ) من المادة 3 على أن يحتوي النظام الأساسي للجمعية على أسماء الأعضاء المؤسسين وألقابهم وأعمارهم وجنسياتهم ومهنهم وبلدانهم الأصلية.

5 انظر الفصول الخاصة بالبلدان للاطلاع على تفاصيل أكثر.

6 http://www.arab-laws-reform.net/index.php/legal-library/egypt/75-2002-ngo-law (باللغة العربية).

7 نشرت صحيفة الدستور في شهر مارس/آذار 2010 نسخة مسربة من هذا القانون. وللاطلاع على النسخة العربية لمشروع القانون التي نشرتها صحيفة الدستور بتاريخ 7 مارس/آذار 2010، انظر http://dostor.org/politics/egypt/10/march/7/8677

8 http://www.icnl.org/knowledge/ngolawmonitor/jordan.htm، الأردن، آخر تحديث كان بتاريخ 5 تموز/يوليو 2010.

9 لم يتمكن واضع التقرير من الحصول على أي معلومات حول طبيعة الجمعيات التي لم تحظ بالموافقة وأسباب عدم الموافقة.

القانون التونسي رقم 154-59 المؤرخ في 7 نوفمبر/ تشرين الثاني 1959[10]؛ وفي **لبنان** تنص المادة 4 من القرار رقم 369 المؤرخ في 21 ديسمبر/كانون الأول 1939 والذي لا يزال سارياً إلى اليوم على أن الجمعيات الأجنبية هي «جماعات لها مميزات الجمعيات ومركزها الأساسي في الخارج، أو الجمعيات التي يقع مركزها في لبنان أو سورية وهي تنتمي لجمعيات أو جماعات أجنبية، أو يديرها بالفعل أجانب أو ربع أعضائها على الأقل من الأجانب؛" وفي **الجزائر** ينص القانون رقم 31-90 على أن «الجمعية الأجنبية هي كل جمعية مهما يكن شكلها أو هدفها يوجد مقرها في الخارج أو يكون مقرها داخل التراب الوطني و يسيرها أجانب كلياً أو جزئياً،» بيد أن هذا القانون يتسم بالإبهام إذ تنص المادة 4 منه على أنه «يمكن جميع الأشخاص الراشدين أن يؤسسوا أو يديروا أو يسيروا جمعية [...] إذا توفرت فيهم الشروط الآتية :-أن تكون جنسيتهم جزائرية."

وفي **المغرب**، يتسم القانون بالليبرالية إذ تنص المادة 23 بأنه «لا يسوغ لأية جمعية أجنبية أن تتألف وأن تباشر نشاطها بالمغرب إلا بعد تقديم تصريح سابق بشأنها ضمن الشروط المقررة في الفصل الخامس،" والذي ينص على الإشعار بوجود الجمعية فقط. ولكن في عام 2005 حاول "مجلس المهاجرين من جنوب الصحراء الكبرى في المغرب" (CMSM) التسجيل ولكن لم ينجح في مسعاه. ومنذ ذلك الحين، ما زالت الجمعية تكافح دون أن تُتاح لها إمكانية استئجار مكتب للاجتماع أو إطلاق موقع إلكتروني أو فتح حساب مصرفي.[11]

وفي **أراضي السلطة الأراضي السلطة الفلسطينيةية** لا بد للجمعيات الأجنبية أن تحصل على موافقة السلطات قبل أن تباشر العمل. وتنص المادة 34 من القانون الي على أنه «لأية جمعية أو هيئة أجنبية أن تتقدم بطلب للوزارة لفتح فرع أو أكثر لها في الأراضي الية للقيام بأية خدمات اجتماعية شريطة أن تنسجم هذه الخدمات مع مصالح الشعب وتطلعاته على أن يتضمن طلب التسجيل، اسم الجمعية أو الهيئة الأجنبية ومركزها الرئيسي وعنوان وأسماء مؤسسيها وأعضاء مجلس إدارتها وأغراضها الأساسية وأسماء المسئولين عن الفرع المزمع إنشاؤه وجنسياتهم وكيفية التصرف بالأموال الخاصة بالفرع عند حله أو تصفية أعماله أو انسحابها بما لا يتجاوز الشهرين من تاريخ قبول الطلب. تقوم الوزارة بالاستئناس برأي وزارة التخطيط والتعاون الدولي فيما يتعلق بطلب تسجيل الجمعية أو الهيئة الأجنبية."[12]

أما التشريعان النافذان في **الجزائر** و**لبنان** فيتسمان بدرجة أكبر من الصرامة، إذ تنص المادة 40 من القانون الجزائري على أنه «يخضع تكوين جمعية أجنبية لاعتماد وزير الداخلية مسبقاً،» وتنص المادة 42 أيضاً على أنه «يمكن وزير الداخلية أن يعلق بمقرر الاعتماد الذي منح لجمعية أجنبية إذا كانت هذه الجمعية تمارس أنشطة أخرى غير الأنشطة التي تضمنها قانونها الأساسي أو كان نشاطها قد يمس، أو يمس فعلا النظام التأسيسي القائم، سلامة التراب الوطني، والوحدة الوطنية، ودين الدولة، والنظام العام.» وبصورة مماثلة، يمكن تعليق أي جمعية أجنبية لا تزود السلطات المختصة بالمعلومات المطلوبة بشأن أنشطتها وتمويلها. وعلى نحو مماثل، ينص القرار اللبناني رقم 369 المؤرخ في 21 ديسمبر/كانون الأول 1939 على أنه «لا يجوز أن تنشأ أية جمعية أجنبية ولا أن تقوم بعملها في لبنان أو سورية ما لم تحصل على ترخيص مسبق من مندوب المفوض السامي" (المادة 1)، وأنه "يجوز سحب الترخيص في أي وقت كان بأمر إداري من المفوض السامي أو من مندوبه" (المادة 2). كما يفرض القانون اللبناني عقوبة بالحبس لمدة أقصاها ثلاث سنوات على كل من يشارك في جمعية أجنبية غير مرخصة.

أما الوضع في **تونس** فهو أكثر صرامة، حيث ينص القانون على وجوب أن يكون لمديري الجمعية الأجانب بطاقات تعريف ذات «مدّة قانونيّة»، دون توضيح هذا المفهوم المبهم. وينص القانون كذلك على أنه لا يمكن لأي جمعيّة أجنبيّة أن تتكون أو تقوم بأي نشاط بالبلاد التونسيّة إلاّ بعد تأشيرة قانونها الأساسي من طرف كاتب الدولة للداخليّة وإبداء رأي كاتب الدولة للشؤون الخارجيّة (المادة 17)، في حين أن المادة 19 تؤكد على أنه «يمكن أن تمنح تأشيرة كاتب الدولة للداخليّة بصفة مؤقتة أو يقع تجديدها دوريًا كما يمكن بموجب قرار سحبها في كلّ وقت.» وختاماً، تُجرّم المادة 22 «إدارة الجمعيات الأجنبيّة أو المؤسسات التي تعمل بدون رخصة» وتعاقب كل من يخالف القانون «بالسجن من عام إلى خمسة أعوام وبخطيّة تتراوح ما بين عشرة دنانير ومائة دينار.»

تبين القراءة المتأنية اختلافات كبيرة في التشريعات المختلفة. فحتى يتسنى إنشاء أي جمعية قانونياً في المغرب وأراضي السلطة الفلسطينية، لا بد أن يشكل المواطنون ما لا يقل عن 50 في المئة من عضوية تلك الجمعية. في حين لا بد أن يشكلوا في لبنان ما لا يقل عن 75 في المئة من عدد الأعضاء.

يتصف وضع الأجانب بالتعقيد الشديد، ففي معظم بلدان المنطقة لا يستطيع الأجانب الراغبون في الانخراط مع الجمعيات العمل تحت مظلة الجمعيات غير المسجلة والتي تكون محظورة في كثير جداً من الأحيان. وعلى سبيل المثال، لا يستطيع الأجانب في **الجزائر** – كما المواطنون أيضاً – العمل في أي جمعية قبل تسجيلها رسمياً. وفي هذا الصدد، تفرض المادة 45 من القانون الجزائري عقوبات على كل من يدير أو يشارك في أنشطة المنظمات غير الحكومية غير المسجلة أو المعلق ترخيصها، وتشمل تلك العقوبات الغرامة والحبس لمدة سنتين.[13] وإذا كان قانون الجمعيات في **الأردن** لا يحدد عقوبة للجماعات غير المسجلة، فإن قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960 ينص على عدم قانونية الجمعيات غير المسجلة، ويفرض عقوبة على الأفراد القائمين بأنشطة في تلك الجمعيات أو الذين يصبحون أعضاء فيها بالحبس لمدة أقصاها سنتان. وكنتيجة لذلك، لم تُقدِم أي جماعة على إنشاء جمعية غير مسجلة في الأردن.

10 للاطلاع على نص القانون الكامل باللغة العربية، انظر: http://ar.jurispedia.org/index.php/%D9%82%D8%A7%D9%86%D9%88%D9%86_%D8%A7%D9%84%D8%AC%D9%85%D8%B9%D9%8A%D8%A7%D8%AA_(tn)

11 مقابلة مع ممثلين عن مجلس المهاجرين، يوليو/تموز 2010.

12 للاطلاع على النص الكامل للقانون، انظر http://www.ngoregnet.org/Library/Palestinian_NGO_law_2000.pdf (باللغة الإنجليزية).

13 للاطلاع على النص الكامل للقانون، انظر: http://www.pogar.org/publications/other/laws/associations/alg-law-association-90-e.pdf. (ترجمة نص القانون إلى اللغة الإنجليزية ليست دقيقة، ولم يتمكن واضع التقرير من الحصول على نسخة من القانون باللغة العربية).

د. حالة محددة: حرية تكوين الجمعيات للأجانب المنخرطين في «المنظمات غير الحكومية الأجنبية» (أي المنظمة غير الحكومية الكائن مقرها خارج البلد المعني)

تطلب معظم البلدان في المنطقة حصول المنظمة غير الحكومية الأجنبية على موافقة رسمية من السلطات قبل أن يتسنى لها الشروع في أنشطتها.

تنص المادة 48 من القانون الخاص بالمنظمات العربية والأجنبية العاملة في ليبيا: «يكون الإذن بشهر المنظمات والجمعيات الأهلية العربية والأجنبية العاملة داخل الجماهيرية العظمى وكذلك اعتماد نظمها الأساسية بقرار من أمانة مؤتمر الشعب العام،» كما تفرض المادة 41 غرامات وعقوبات بالحبس على من يشارك في أنشطة الجمعيات غير المسجلة.[14]

يتعين على الجمعيات الأجنبية في **سورية**، شأنها شأن الجمعيات الوطنية، أن تتقدم بطلب للتسجيل. وفي أغلب الحالات، لا تستلم الجمعيات أي رد رسمي، وهو ما يتركها لتفسير مفاده بأن «عدم الرد لا يقتضي الحظر،» غير أن هذه الجمعيات تظل في حالة من عدم القانونية وعدم اليقين ما دامت غير مسجلة رسمياً. وعلاوة على ذلك، تعمل القيود المفروضة على السفر والتأشير على الحد من قدرة الكثيرين من الأجانب العاملين في قطاعي التنمية وحقوق الإنسان على دخول سورية والقيام بأنشطتهم ذات الصلة. فعلى سبيل المثال، لم يُمنح ممثل إحدى المؤسسات الألمانية تأشيرة لدخول سورية، كما أُجبر موظف يعمل لدى المؤسسة نفسها على العودة إلى الأردن عند وصوله الحدود السورية.[15] ولقد خاطبت تلك المؤسسة وزارة الخارجية عدة مرات لكنها لم تتلق أي رد إيجابياً كان أم سلبياً.

في **تركيا**، تشير المادة 5 من قانون الجمعيات إلى الجمعيات الأجنبية – والتي لها أن تتكون من الأجانب – الذين يحق «لهم أن يعملوا في **تركيا** أو يقيموا تعاوناً فيها أو يفتتحوا ممثليات أو فروعاً أو يأسسوا جمعيات أو منظمات أو ينضموا إلى جمعيات أو منظمات قائمة أصلاً بإذن من زارة الداخلية بناء على تنسيب وزارة الخارجية.» غير أن المادة 32 تنص في الفقرة (ز) على فرض «غرامة تصل إلى خمسمائة مليون ليرة [ما يعادل 329,000 دولار أمريكي] على من يفتتح مفوضية أو فرعاً لجمعية أجنبية في تركيا دون إذن السلطات المعنية؛ وعلى من يقيم تعاوناً معها أو يُدخل أعضاء فيها. وتقوم السلطات المختصة بإغلاق المفوضيات والفروع المفتوحة بوجه غير قانوني.»

تنص المادة 1 من القانون **المصري** على أنه «يجوز التصريح للمنظمات غير الحكومية الأجنبية بأن تمارس أنشطة الجمعيات والمؤسسات الأهلية الخاضعة لأحكام القانون المشار إليه وفقا للقواعد المقررة فيه ويصدر التصريح من وزارة الشئون الاجتماعية بناءً على الاتفاق الذى تبرمه وزارة الخارجية مع هذه المنظمات.» ولقد عَرَضَت صعوبات لبعض المنظمات غير الحكومية الدولية الساعية لتأسيس مكاتب فرعية لها في مصر، في حين لم تواجه المنظمات الأخرى أي إشكالية.[16]

وعلى نحو مماثل، تنص الفقرة (أ) في المادة 9 من القانون **الأردني** على أنه «يجوز تسجيل فرع لجمعية مسجلة في دولة أجنبية لغايات تقديم خدماتها في المملكة شريطة أن لا يستهدف المركز الرئيسي لهذه الجمعية أو أي من فروعها جني الربح واقتسامه أو تحقيق منفعة لأي من أعضائه أو لأي شخص محدد بذاته أو تحقيق أي أهداف سياسية أو دينية.» وتنص الفقرة (ب) على وجوب تسجيل الفرع وفقاً لأحكام هذا القانون، في حين تحظر الفقر (د) على الفروع جمع التبرعات داخل المملكة دون موافقة مسبقة من مجلس الوزراء.[17] وعموماً، أبدت السلطات تسامحاً مع أنشطة المنظمات غير الحكومية الأجنبية لحد الآن، غير أنها تقوم بمراقبتها عن كثب. وغالباً ما تُوجه تعليمات إلى المرافق العامة، بما فيها الفنادق، بشأن عدم استضافة أي فعالية دون الحصول على تأكيد بأنها مرخصة. ومع ذلك، سهلت السلطات متطلبات التأشيرة والإقامة بالنسبة للأجانب العاملين لدى هذه المنظمات غير الحكومية.

وفي **لبنان**، ثمة عدد كبير من المنظمات غير الحكومية الأجنبية العاملة من دون أي مشاكل، رغم أن موافقة مجلس الوزراء كانت في بعض المناسبات بطيئة في صدورها.[18] ولكن الوضع مختلف بالنسبة للفلسطينيين المقيمين في لبنان. فباستثناء جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني، يُحظر على المنظمات غير الحكومية الفلسطينية العمل في لبنان بموجب القانون، إذ يتوجب عليها أن تسجل كمنظمات غير حكومية لبنانية تخدم اللبنانيين والفلسطينيين وأن يكون موظفوها في أغلبهم من اللبنانيين.[19] غير أن هناك العديد من المنظمات غير الحكومية غير المسجلة العاملة داخل مخيمات اللاجئين الفلسطينيين، حيث تتسامح السلطات مع العمل الذي تقوم به إذ تزود قاطني هذه المخيمات بخدمات تعجز الحكومة عن توفيرها. وفي مطلع عام 2010، طلب وزير الداخلية والبلديات من المديرية العامة لقوى الأمن الداخلي تحري موضوع المراكز والمكاتب غير المرخصة التابعة لمنظمات إنسانية واجتماعية في مخيم نهر البارد المدمر، وطلب من 23 جمعية التقدم للحصول على تراخيص قانونية تحت طائلة اتخاذ التدابير القانونية بحقها.[20]

وفي **الجزائر**، ظل ممثلو المنظمات غير الحكومية الأجنبية يواجهون تأخيراً في الحصول على تأشيرات الدخول ورفضاً صريحاً في بعض الأحيان.[21] وقد مُنع بعضهم أيضاً من القيام بأنشطتهم. وعلى سبيل المثال، ألغت السلطات اجتماعاً لهيئات المجتمع المدني كان مزمعاً عقده تحت رعاية مؤسسة فريدريش إيبرت الألمانية والرابطة الجزائرية للدفاع عن حقوق الإنسان بتاريخ 5 أكتوبر/تشرين الأول 2008 لعقد نقاش بشأن الذكرى

14 للحصول على النص الكامل للقانون باللغة العربية، انظر: http://www.justice-lawhome.com/vb/showthread.php?t=2233

15 مقابلة مع ناشط سوري من المجتمع المدني.

16 المركز الدولي لقوانين المنظمات غير الربحية، مرصد قوانين المنظمات غير الحكومية: مصر، http://www.icnl.org/knowledge/ngolawmonitor/MonitorEgypt.pdf.

17 للحصول على النص الكامل للقانون باللغة العربية، انظر: http://www.pogar.org/publications/other/laws/associations/jor-law-08a.pdf

18 مقابلة مع ناشط في المنظمات غير الحكومية الدولية، يوليو/تموز 2010

19 http://www.forcedmigration.org/guides/fmo018/fmo018-3.htm

20 قرار وزير الداخلية والبلديات زياد بارود، القرار رقم 4286. 15 فبراير/شباط 2010. المصدر: ضيوف غير مرحب بهم: اللاجئون الفلسطينيون في لبنان، http://electronicintifada.net/v2/article11388.shtml.

21 www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2009/nea/136065.htm

العشرين لأحداث الشغب التي شهدها عام 1988.[22] ووفقاً لمؤسسة فريدريش إيبرت، لم يُبد المسؤولون أي سبب موثق لإلغاء الفعالية. وعلى إثر ذلك، قررت المؤسسة تجميد كافة المؤتمرات العامة والأنشطة الحوارية.[23]

وفي **إسرائيل**، أضحت التعديلات القانونية التي صدرت في الآونة الآخير مصدر قلق بالنسبة للنشطاء الدوليين. وفي العادة، تعمل الجمعيات الأجنبية التي قد تضم أعضاء غير إسرائيليين في عضويتها دون إشراف السلطات الإسرائيلية.[24] ومؤخراً، أوقفت وزارة الداخلية منح تصاريح عمل للأجانب العاملين في معظم المنظمات غير الحكومية الدولية الناشطة في الأراضي الفلسطينية وبما فيها القدس الشرقية.[25] وفي خطوة واضحة لتجديد الأنظمة المعمول بها منذ عام 1967، بدأت الوزارة في منح موظفي المنظمات غير الحكومية تأشيرات سياحية فقط، وهي تأشيرات لا تجيز لهم العمل. وتضم المنظمات المتضررة من هذا التغير الواضح في السياسة منظمة أوكسفام، ومؤسسة أنقذوا الأطفال، وأطباء بلا حدود، ومنظمة أرض الإنسان، والمنظمة الدولية للمعوقين، وجمعية الأصدقاء الدينية (منظمة الكويكرز). ورضوخاً للضغوط الدولية، أعلنت وزارة الداخلية بأنها ستستمر في منح تصاريح العمل للأجانب العاملين في معظم المنظمات غير الحكومية الدولية في الأراضي الفلسطينية ومن ضمنها القدس الشرقية.[26]

2. القيود على حق العمال المهاجرين في تكوين الجمعيات

تورد هذه الورقة تعريف العامل المهاجر وفقاً للفقرة 1 من المادة 11 من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 97 وهو «شخص يهاجر من بلد إلى بلد آخر بغية شغل وظيفة بخلاف عمل لا يكون لحسابه الخاص، ويشمل [تعبير العامل المهاجر] أي شخص يقبل قانوناً بوصفه عاملاً مهاجراً.»

«تتعهد كل دولة عضو تسري عليها هذه الاتفاقية بأن تتيح دون تمييز على أساس الجنسية أو العرق أو الديانة أو الجنس للمهاجرين الوافدين الموجودين بصورة قانونية على أراضيها معاملة لا تقل مواتاة عن المعاملة التي تتيحها لمواطنيها، وذلك بالنسبة لما يلي: ... عضوية المنظمات النقابية والتمتع بالمزايا التي تتيحها الاتفاقات الجماعية.»

22 كانت أحداث الشغب التي شهدها شهر أكتوبر/تشرين الأول 1988 عبارة عن سلسلة من الاضطرابات والمظاهرات التي نفذها شباب جزائريون في خريف عام 1988 وأفضت بشكل غير مباشر إلى سقوط نظام الحزب الواحد الذي كان سائداً في البلاد وإدخال الإصلاحات الديمقراطية، بيد أنها أفضت كذلك إلى دوامة من عدم الاستقرار وإلى صراع سياسي متنام أدى في نهاية المطاف إلى تشجيع نشوب الحرب الأهلية الجزائرية.

23 www.highbeam.com/doc/1G1-185706554.html

24 البروفيسور بنجامين جيدرون، 1,500 مؤسسة أجنبية تعمل في إسرائيل، ومعظمها من دون إشراف أو شفافية. viZ .latsyrC 2 شباط/فبراير 2006. http://web.bgu.ac.il/NR/rdonlyres/1E0D5C5B-934C-46A4-908C-BA4FED423FCF/0/ForeigndonationtoIsrael.pdf

25 أميرة هاس، صحيفة هآرتس، 20 يناير/كانون الثاني 2010، http://palsolidarity.org/2010/01/10862/

26 إسرائيل ستواصل إصدار التأشيرات لعمال المنظمات غير الحكومية الأجانب في الضفة الغربية، http://www.haaretz.com/print-edition/news/israel-to-resume-issue-of-visas-for-foreign-ngo-workers-in-west-bank-1.264362

لم يصادق من بين البلدان الأحد عشر قيد الاستعراض على الاتفاقية رقم 97 بشأن العمال المهاجرين المؤرخة في 1949 سوى الجزائر وإسرائيل. ومع ذلك، لم تُعدّل الجزائر قوانينها الوطنية لتتوافق وأحكام هذه الاتفاقية، في حين شرعت إسرائيل في ذلك. وبالإضافة إلى ذلك، تقيد قوانين العمل والإقامة النافذة في البلدان التسعة المتبقية (باستثناء أراضي السلطة الفلسطينية التي ليس لديها قانون للعمل) بشدة حقوق العمال المهاجرين في التمتع بالحقوق المنصوص عليها في المادة 6 من الاتفاقية رقم 97.

أ. البلدان التي تحظر حق العمال المهاجرين في تكوين الجمعيات

لا يسمح **الأردن** للعمال المهاجرين بالانضمام إلى النقابات العمالية، ولهذا فإنهم ممنوعون من الانضمام للنقابات الوطنية السبعة عشر. ولقد عُرض على البرلمان في عام 2009 مشروع قانون مُعدِّل يسمح للعمال المهاجرين بالانضمام إلى النقابات العمالية ولكن لم يتم إقراره. ومن المتوقع إدخال تعديل جديد على شكل قانون مؤقت في غياب البرلمان.

وفي لبنان، يحصر قانون العمل لسنة 1964 حق الانضمام إلى النقابات العمالية فيمن يحملون الجنسية اللبنانية. وتنص المادة 91 من القانون: «يشترط في من يريد الانتساب الى النقابة: (1) أن يكون من الجنسية اللبنانية متمتعاً بحقوقه المدنية...» ووفقاً لأحكام القانون، لا يتمتع العمال المهاجرون بالحق في الانضمام إلى النقابات اللبنانية. وثمة اعتقاد بوجود حوالي 300,000 عامل سوري غير مسجل في لبنان. ولا يملك السوريون العاملون في لبنان أي صفة رسمية، وهم يتحملون في الغالب ظروف عمل خطرة، ويكسب الواحد منهم شهريا قرابةً 300 يورو تقريباً لقاء القيام بأعمال ينفر منها معظم اللبنانيين. وفي عام 2006، أصدرت وزارة العمل 471 تصريح عمل فقط للسوريين، مما يعني بأن هنالك 299,500 عامل سوري تقريباً ما زالوا غير مسجلين. كما وقع العمال السوريون ضحايا لتدني العلاقات بين البلدين بشكل غير مسبوق في أعقاب عام 2005. ويحول افتقارهم للوضع القانوني دون انضمامهم للجمعيات أو تكوينها من أجل حماية حقوقهم.

ب. البلدان التي تقيد حق العمال المهاجرين في تكوين الجمعيات

ينظم قانون العمل **الجزائري** رقم 11-90 لسنة 1990 شؤون العمل والنقابات العمالية. ويمنح القانون حرية محدودة من أجل تكوين الجمعيات. واستناداً للقانون، يحق للعاملين الذين حملوا الجنسية الجزائرية لما لا يقل عن عشر سنوات تشكيل نقابات عمالية.[27]

وفي **ليبيا**، ينظم قانون العمل رقم 58 لسنة 1970 والقانون المُعدِّل له رقم 7 لسنة 1997 الشؤون العمالية في ليبيا. وتنص المادة 118 في

27 الاتحاد الدولي للنقابات العمالية، المسح السنوي لانتهاكات الحقوق النقابية، 2010، http://survey.ituc-csi.org/?page=legal&id_pays=14

الأجانب

الفقرة (1) على أنه «يشترط لقبول انضمام العامل للنقابة أن يكون ليبياً.» وتنص المادة ذاتها على أنه "يجوز انضمام العمال غير الليبيين إلى النقابات وفقاً للشروط والأوضاع التي يصدر بها قرار من وزير العمل والشئون الاجتماعية وتنتهي عضوية العامل في النقابة بعد سنة من تاريخ انقطاعه عن العمل."[28] ومع ذلك، فإنه لا يحق للعمال الأجانب الانتساب لعضوية هيئات صنع القرار داخل النقابات، كما إن النقابات القائمة ليست مجهزة للدفاع عن حقوق العمال المهاجرين.

ج. البلدان التي تُقر بحق العمال المهاجرين في تكوين الجمعيات

ينظم قانون العمل لسنة 2003 الشؤون العمالية في **المغرب**. وبموجب هذا القانون، يتمتع العمال بحرية تكوين النقابات والانضمام إليها دون إذن مسبق برغم الإجراءات الإدارية المعقدة.

وفي **مصر**، لا يضع القانون رقم 12 لسنة 1995 أي شروط على حق العمال المهاجرين في الانضمام إلى النقابات العمالية، حيث يتمتع العمال المهاجرون بالحقوق النقابية ذاتها التي يتمتع بها المصريون.[29] ومع ذلك، فإن الحصول على تصريح عمل يعتبر أمراً غاية في الصعوبة، مما يُصعب على الأجانب إمكانية العمل والإقامة في مصر.

وفي **إسرائيل**، يتمتع كافة العمال بحرية تكوين النقابات العمالية والانتساب إليها وحرية التنظيم والمفاوضة الجماعية. ووفقاً للقانون، يحق للفلسطينيين من الضفة الغربية وقطاع غزة العاملين في إسرائيل أن ينظموا نقاباتهم الخاصة بهم في إسرائيل أو أن ينضموا إلى النقابات العمالية الإسرائيلية. ولكن لا يحق للأعضاء الفلسطينيين في الهستدروت [اتحاد نقابات العمال الإسرائيلية] انتخاب هيئاته القيادية أو الترشح لعضويتها.[30] كما إن بعض أرباب العمل يخرقون قانون العمل، وكذلك فإن الفلسطينيين العاملين في إسرائيل بموجب تصاريح عمل يتعرضون في بعض الأحيان للمطاردة من قبل السلطات.[31] ومن الجدير بالذكر أن تعديلات أُدخلت مؤخراً على الدستور قد أتاحت للعمال المهاجرين العضوية الكاملة في النقابات – إذ كان الدستور يحصر العضوية في العمال المقيمين في إسرائيل فقط. وقد دخلت هذه التعديلات حيز النفاذ اعتباراً من 1 مارس/آذار 2010.[32]

3. القيود على حق اللاجئين والعمال غير الشرعيين وعديمي الجنسية في تكوين الجمعيات

تورد هذه الورقة تعريف اللاجئ كما نصت عليه المادة 1 من اتفاقية عام 1951 المتعلقة بوضع اللاجئين وهو «كل شخص يوجد بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو آرائه السياسية، خارج بلد جنسيته، ولا يستطيع، أو لا يريد بسبب ذلك الخوف، أن يستظل بحماية ذلك البلد...»

> وتنص المادة 15 من الاتفاقية فيما يتعلق بحق الانتماء للجمعيات «تمنح الدول الموقعة اللاجئين المقيمين بصورة نظامية في إقليمها، بصدد الجمعيات غير السياسية وغير المستهدفة للربح والنقابات المهنية، أفضل معاملة ممكنة تمنح، في نفس الظروف لمواطني بلد أجنبي.»

ومن بين البلدان الأحد عشر قيد الاستعراض[33]، لم يصادق على الاتفاقية سوى ستة بلدان هي الجزائر ومصر وإسرائيل والمغرب وتونس وتركيا.

أ. البلدان التي لم تدخل طرفاً في اتفاقية عام 1951 المتعلقة بوضع اللاجئين

تمنح اتفاقية عام 1951 اللاجئين الفلسطينيين الملتمسين للحماية في بلدان ثالثة الحق في الاعتراف بهم كلاجئين «بحكم الواقع» في ظل ظروف معينة (المادة 1 د). كما تمنح اتفاقية عام 1954 المتعلقة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية اللاجئين الفلسطينيين الحق في الحصول على الحماية على أساس أنهم أشخاص عديمو الجنسية. غير أن **لبنان** ليس طرفاً في هذه الاتفاقية. ويعتبر لبنان الفلسطينيين المتواجدين على أراضيه لاجئين تحت رعاية وكالة الأونروا وغيرها من المنظمات الإنسانية. إلا إن هذا الأمر لا يحجب مسؤولية الدولة اللبنانية، التي صادقت على الإعلانات والمواثيق والاتفاقيات الدولية والإقليمية المتعلقة بحقوق الإنسان.[34] وفعلياً، تنصلت الدولة اللبنانية من غالبية التزاماتها القانونية والإنسانية تجاه الفلسطينيين المقيمين على أراضيها. فلا تتضمن التشريعات والقوانين اللبنانية أي وصف قانوني أو تعريف رسمي للاجئين بشكل عام، أو اللاجئين الفلسطينيين بشكل خاص. وفي الواقع العملي، عومل الفلسطينيون كلاجئين تارة، وكأجانب أو كأشخاص لا يحملون جنسية صادرة عن دولة معترف بها تارة أخرى. وبتاريخ 17 أغسطس/آب ، أُقر قانون يمنح اللاجئين الفلسطينيين حقوقاً مدنية، ولكن ما زال أمامهم شوط طويل حتى يتمتعوا بحقهم في تكوين الجمعيات كما نصت عليه اتفاقية عام 1951.[35]

28 للحصول على نص القانون باللغة العربية، انظر:
http://lawoflibya.com/new/index.php?option=com_content&task=view&id=202&Itemid

29 للحصول على النص الكامل للقانون باللغة العربية، انظر:
http://www.aljazeera.net/NR/exeres/35A2F958-0E61-4B96-89CD-41CDB42107D0.htm

30 الاتحاد الدولي للنقابات العمالية، المسح السنوي لانتهاكات الحقوق النقابية، 2007،
http://survey07.ituc-csi.org/getcountry.php?IDCountry=ISR&IDLang=EN

31 http://survey09.ituc-csi.org/survey.php?IDContinent=5&IDCountry=ISR&Lang=EN

32 http://www.histadrut.org.il/index.php?page_id=1330

33 فلسطينالسلطة الفلسطينية ليست عضوا.

34 أهم تلك الاتفاقيات بروتوكول الدار البيضاء لعام 1965 بشأن معاملة الفلسطينيين في الدول العربية، 11 سبتمبر/أيلول 1965.

35 انظر صحيفة لوموند، *Le Liban octroie des droits civiques de base aux réfugiés palestiniens*
http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2010/08/18/le-liban-octroie-des-droits-civiques-de-base-aux-palestiniens_1399982_3218.html

وفي **سورية**، تخضع أوضاع الفلسطينيين للقانون رقم 260 لسنة 1957 والذي يسري بموجبه على الفلسطينيين القاطنين في سورية ما يسري على المواطنين السوريين من حيث الواجبات والمسؤوليات فيما عدا حقوق الجنسية والحقوق السياسية. كما إن لديهم الحق في امتلاك المصالح التجارية والانضمام إلى النقابات العمالية.

وبالإضافة إلى ذلك، تقبل الحكومة السورية بالتسمية التي تطلقها المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على العراقيين كلاجئين بصفة مبدئية. ومع ذلك فإن النظرة العامة للعراقيين في سورية هي أنهم متواجدون لفترة مؤقتة إلى أن يعود السلام إلى العراق. ولا توجد هناك أي نوايا لإدماجهم قانونياً أو اقتصادياً أو سياسياً، ولذلك فهم لا يتمتعون بالكامل بالحقوق المنصوص عليها في اتفاقية عام 1951، ولا سيما الحق في تكوين الجمعيات والانتساب إليها.

يبلغ عدد الأكراد في سورية حوالي 1.5 مليون وفقاً لآخر التقديرات، وهذا العدد يشكل ما نسبته 9 في المئة تقريباً من إجمالي عدد السكان البالغ 22 مليون نسمة. وقد تم تصنيف الأكراد في سورية، منذ عام 1962، ضمن ثلاث فئات سكانية رئيسية: الأكراد السوريون حاملو الجنسية السورية، والأكراد الأجانب المسجلون في المحفوظات الرسمية كأجانب، والأكراد "المكتومون" غير المسجلين. وبالإضافة إلى ذلك، هناك أكراد غير مسجلين يقيمون في سورية ولا يحملون الجنسية. أما الاكراد المكتومون فيحملون سندات إقامة فقط تستخدم للتعريف بأصحابها ولكنها لا تمنحهم أي صفة رسمية.[36] يتعرض الأكراد غير المسجلين لتمييز كبير في سوق العمل. فلا يمكنهم العمل في مهنة المحاماة أو الطب أو الهندسة أو الصحافة أو في معظم المهن الأخرى لأن العمل في هذه المجالات يقتضي الانتساب إلى النقابات العمالية أو المهنية، وهو ما يُحرم منه الأكراد جميعهم تقريباً. ولقد تزايدت المضايقات التي يتعرض لها الأكراد عقب المظاهرات العارمة التي قاموا بها في عام 2004، ومنذ ذلك الحين تحظر الحكومة الأنشطة الثقافية والسياسية المتعلقة بالأكراد،[37] وبما في ذلك حقهم في تكوين الجمعيات.[38]

رفضت الحكومة الأردنية تسمية اللاجئ المبدئي. بل أصرت على الرجوع إلى بنود مذكرة تفاهم موقعة في عام 1998 تنص على تعريف الأشخاص المسجلين لدى المفوضية العليا للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، بمن فيهم العراقيون، كطالبي اللجوء وليس كلاجئين مبدئيين. وينطوي مركز «طالب اللجوء» على حماية أقل مما ينطويه مركز اللاجئ المبدئي. ولذلك، فإن غالبية اللاجئين العراقيين في **الأردن** محرومون من الصفة القانونية. والسبيل الوحيدة المتاحة أمام العراقيين للحصول على الإقامة الأردنية هي إيداع أكثر من 100,000 دولار أمريكي مربوطاً في حساب خاص. ومن دون بطاقة الإقامة، لا يحق للاجئين العمل، لذا فهم يتجهون للعمل في القطاع غير الرسمي حيث لا يتمتعون بأي حقوق على الإطلاق، بما في ذلك حقهم في حرية تكوين الجمعيات.[39]

وحينما قُدمت الأموال الدولية لعون العراقيين، تناقش المسؤولون الأردنيون بشأن التسمية التي ينبغي لهم بموجبها قبول تلك الأموال وطرق صرفها. وبموازاة إحجام الأردن عن تطبيق مفردات اللجوء أو حتى استخدامها، ظلت الحكومة حذرة إزاء المبادرات الدولية الهادفة لمساعدة العراقيين. ولا تزال الحكومة تثبط المانحين عن تمويل المشاريع التي من شأنها أن ترسخ فئة اللاجئين، وهي متضاربة حيال قيام المفوضية العليا لشؤون اللاجئين بدور أوسع على أساس تمويل المانحين لأنشطة المساعدة. ويكمن القلق في أن مساعدة العراقيين قد تتمخض عن هياكل أو برامج موازية لا تحظى بأولية لدى الأردنيين، أو عن أنشطة تديرها منظمات غير أردنية.[40]

تستضيف **ليبيا** حوالي 18,900 لاجئ،[41] ولكنها لم تدخل طرفاً في اتفاقية عام 1951 المتعلقة بوضع اللاجئين وبروتوكولها لعام 1967. ورغم أنها صادقت على بعض الاتفاقيات المنبثقة عن الاتحاد الإفريقي والتي تنص على توفير الحماية للاجئين وطالبي اللجوء، فإن ليبيا لم تسن قوانين بغية تنفيذ تلك الاتفاقيات. ولم تنشئ الحكومة نظاماً يوفر الحماية للاجئين وطالبي لجوء. كما لا تعترف القوانين المحلية بطالبي اللجوء واللاجئين بوصفهم فئتين مختلفتين عن المهاجرين غير الحاصلين على تصاريح إقامة في ليبيا. وهكذا فإن اللاجئين وطالبي اللجوء يخضعون للقوانين الخاصة بالمهاجرين غير الشرعيين.

ب. البلدان الأطراف في اتفاقية عام 1951 المتعلقة بوضع اللاجئين، والمقيدة لحق اللاجئين في تكوين الجمعيات

ينص الدستور في **تونس** على منح اللجوء أو مركز اللاجئ وفقاً لاتفاقية عام 1951 وبروتوكولها لعام 1967، حيث إن تونس قد دخلت طرفاً فيهما. ولكن الحكومة لم تضع تدابير لحماية اللاجئين ولم تمنحهم وضعاً قانونياً، وهو ما حال دون تمتعهم بحق تكوين الجمعيات. وقد تعاونت الحكومة إلى درجة معينة مع مكتب مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمنظمات الإنسانية الأخرى في مساعدة اللاجئين وطالبي اللجوء. ولا تقدم الحكومة بصفة رسمية حماية مؤقتة للرعايا الأجانب الذين لا تنطبق عليهم صفة اللاجئين بموجب اتفاقية عام 1951 وبروتوكول عام 1967. ولذلك فإن من الصعب للغاية بالنسبة للاجئين في البلاد أن يتمتعوا بالحق في حرية تكوين الجمعيات.

لقد هاجرت أقلية كبيرة من المهاجرين إلى **المغرب** لأسباب تندرج في إطار اتفاقية عام 1951، ولكن الحكومة المغربية تعتبر المهاجرين القادمين من جنوب الصحراء الكبرى إلى المغرب «مهاجرين لأسباب اقتصادية». وهذا يعني أن طالبي اللجوء عادة ما يجابهون الرفض على الحدود أو الترحيل بوصفهم «مهاجرين لأسباب اقتصادية غير قانونيين.»

36 معهد الولايات المتحدة للسلام، تقرير خاص، «Fuelling Separatist Movmeents in the Region: The Kurds in Syria?"، 2009.

37 منظمة هيومن رايتس ووتش، العقد الضائع: حالة حقوق الإنسان في سورية خلال السنوات العشر الأولى من حكم بشار الأسد، يوليو/تموز 0102. http://www.hrw.org/en/reports/2010/07/16/wasted-decade-0

38 انظر الفصل الخاص بالبلدان للاطلاع على تفاصيل أكثر.

39 لجنة الولايات المتحدة للاجئين والمهاجرين، المسح العالمي للاجئين، www.worldrefugeesurvey.org/index.php?title=Jordan

40 المرجع السابق، صفحة 11.

41 لجنة الولايات المتحدة للاجئين والمهاجرين، المسح العالمي للاجئين http://www.refugees.org/countryreports.aspx?id=2359

وتحت ضغط الهجرة المتزايدة، أخذت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تسعى مؤخراً لتوسيع عملياتها في المغرب، إلا إن سلطات الدولة لا تتعاون في الغالب وترفض عموماً منح حق الإقامة وغيره من الحقوق للاجئين المعترف بهم لدى المفوضية، مما يحول دون تمتعهم بالحق في تكوين الجمعيات. ويُظهر مثال مجلس المهاجرين المذكور أعلاه صعوبة الوضع بالنسبة للاجئين في المغرب من حيث التمتع بحرية تكوين الجمعيات.

أبدت **تركيا** تحفظاً جغرافياً على اتفاقية عام 1951 يستثني طالبي اللجوء غير الأوروبيين من الحصول على مركز اللاجئ في تركيا.[42] وكبلد مرشح لعضوية الاتحاد الأوروبي، قطعت تركيا التزاماً مشروطاً برفع تحفظها على الاتفاقية، بيد أنه من غير المتوقع أن يحدث ذلك في المستقبل القريب. ويحصل اللاجئون من غير الأوروبيين على لجوء مؤقت فقط ريثما تثمر جهود مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في إيجاد حلول دائمة لهم. وعموماً، تتعاون الحكومة مع المنظمات الدولية مثل اللجنة الأوروبية لمنع التعذيب، ومفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين، والمنظمة الدولية للهجرة، غير أن بعض العاملين الدوليين في مجال حقوق الإنسان أفادوا بأن الحكومة تضايقهم أو تضع في سبيلهم عقبات بيروقراطية مصطنعة لتحول دون إنجازهم عملهم.[43] وينعكس هذا الوضع سلباً على حق اللاجئين في تكوين الجمعيات في تركيا.

ووفقاً لتقديرات مختلفة، تستضيف **الجزائر** نحو 96,500 لاجئ وطالب لجوء. وقد دخلت الجزائر طرفاً في اتفاقية عام 1951 المتعلقة بوضع اللاجئين وفي بروتوكولها لعام 1967، غير أنها لا ترقى إلى مستوى التزاماتها بموجب الاتفاقية وبروتوكولها فيما يتعلق بحقوق اللاجئين الصحراويين، حيث إنها تعتبر جميع طالبي اللجوء من جنوب الصحراء الكبرى غير الحاصلين على تأشيرة من المهاجرين غير الشرعيين، وهو ما يحول دون تمتعهم بحق تكوين الجمعيات.[44]

دخلت **مصر** طرفاً في اتفاقية عام 1951 المتعلقة بوضع اللاجئين وبروتوكولها لعام 1967. كما انضمت إلى اتفاقية 1969 التي تحكم الجوانب المختلفة لمشاكل اللاجئين في إفريقيا، ولكنها أبدت تحفظات على اتفاقية عام 1951 فيما يتعلق بالأحوال الشخصية، والتوزيع المقنن، والإغاثة العامة، والتعليم، وتشريع العمل والضمان الاجتماعي. يشكل السودانيون شريحة اللاجئين الأكبر في مصر وتتراوح التقديرات بشأن عددهم بشكل كبير من 500,000 إلى 3 ملايين. وتمنح مصر مركز اللاجئ لعدد قليل جداً، وحتى من يحصل على مركز اللاجئ لا يتمتع بالكثير من المزايا بسبب تحفظات مصر القائمة على اتفاقية عام 1951. وما انفك الفلسطينيون منذ مطلع عقد الثمانينات يُعاملون بوصفهم أجانب، رغم إنهم يندرجون ضمن ولاية مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين. وحتى وقت قريب، لم يحصل الفلسطينيون على أي حماية أو مساعدة. وفي الآونة الأخيرة، برز عدد من جمعيات اللاجئين من كافة جنسيات اللاجئين. ومعظم هذه الجمعيات ليس مسجلا رسمياً لدى الحكومة، وبالتالي فإنها تواجه صعوبة في العمل بحرية في مصر.

42 http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e48e0fa7f

43 http://akgul.bilkent.edu.tr/us-human/2006/78844.htm

44 لجنة الولايات المتحدة للاجئين والمهاجرين، المسح العالمي للاجئين، http://www.refugees.org/countryreports.aspx?id=2315

التصديق على اتفاقيات الأمم المتحدة ذات الصلة

		اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري	العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية	العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية	اتفاقية عام 1951	بروتوكول عام 1967
1	الجزائر	√	√	√	√	√
2	مصر	√	√	√	√ (تحفظات)	√
3	إسرائيل	√	√	√	√	√ (تحفظات)
4	الأردن	√	√	√	X	X
5	لبنان	√	√	√	X	X
6	ليبيا	√	√	√	X	X
7	المغرب	√	√	√	√	√
8	فلسطين	ليست دولة عضوا	ليست دولة عضوا	ليست دولة عضوا	ليست دولة عضوا	ليست دولة عضوا
9	سورية	√	√	√	X	X
10	تونس	√	√	√	√	√
11	تركيا	√	√	√	√	√(تحفظات)

1. اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري
2. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية
3. العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية
4. البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية
5. اتفاقية عام 1951 المتعلقة بوضع اللاجئين
6. بروتوكول عام 1967 المتعلق بوضع اللاجئين

التصديق على اتفاقيات منظمة العمل الدولية ذات الصلة

		C87	C97	C98	C100	C105	C111	C138	C143	C154
1	الجزائر	√	√	√	√	√	√	√	X	X
2	مصر	√	X	√	√	√	√	√	X	X
3	إسرائيل	√	√	√	√	√	√	√	X	X
4	الأردن	X	X	√	√	√	√	√	X	X
5	لبنان	X	X	√	√	√	√	√	X	X
6	ليبيا	√	X	√	√	√	√	√	X	X
7	المغرب	X	X	√	√	√	√	√	X	√
8	فلسطين	ليست دولة عضوا	ليست دولة عضوا	ليست دولة عضوا	ليست دولة عضوا	ليست دولة عضوا	ليست دولة عضوا	ليست دولة عضوا	ليست دولة عضوا	ليست دولة عضوا
9	سورية	√	X	√	√	√	√	√	X	X
10	تونس	√	X	√	√	√	√	√	X	X
11	تركيا	√	X	√	√	√	√	√	X	X

1. اتفاقية منظمة العمل الدولية C87 اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي، 1948
2. اتفاقية منظمة العمل الدولية C97 اتفاقية الهجرة من أجل العمل (مراجعة)، 1949
3. اتفاقية منظمة العمل الدولية C98 اتفاقية حق التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية، 1949
4. اتفاقية منظمة العمل الدولية C100 اتفاقية المساواة في الأجور، 1951
5. اتفاقية منظمة العمل الدولية C105 اتفاقية إلغاء العمل الإجباري، 1957
6. اتفاقية منظمة العمل الدولية C111 اتفاقية منع التمييز في العمل وشغل الوظائف، 1958
7. اتفاقية منظمة العمل الدولية C138 اتفاقية الحد الأدنى للسن، 1973
8. اتفاقية منظمة العمل الدولية C143 اتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، 1975
9. اتفاقية منظمة العمل الدولية C154 المفاوضة الجماعية، 1981. اتفاقية تشجيع المفاوضة الجماعية

إحصائيـــات

عدد الجمعيات لكل دولة

الدولة	عدد الجمعيات	عدد ا لجمعيات
	2007	2009/2010
الجزائر	78947	81000
مصر	17000	30000
إسرائيل	23650	30000
الأردن	1006	1200
لبنان	5000	6000
ليبيا		
المغرب	80000	80000
الأراضي الفلسطينية	1300	2100 (في الضفة الغربية)
		943 (في قطاع غزة)
سورية	600	1500
تونس	8000	9517
تركيا	77000	84,782

عدد الجمعيات لكل 1000 نسمة

الدولة	عدد الجمعيات لكل 1000 نسمة	عدد الجمعيات لكل 1000 نسمة
	2007	2010/2009
الجزائر	1.5	2
مصر	0.2	0.5
إسرائيل	4	4
الأردن	0.2	0.2
لبنان	1.3	1.4
ليبيا		
المغرب	2.4	2.5
الأراضي الفلسطينية	0.4	0.7
سورية	0.03	0.1
تونس	0.8	0.9
تركيا	1	1
الإتحاد الأوروبي	6	6