

Distr.: General
1 October 2004
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة التاسعة والخمسون

البند ١٠٥ (ب) من جدول الأعمال

مسائل حقوق الإنسان: مسائل حقوق

الإنسان، بما في ذلك النهج البديلة

لتحسين التمتع الفعلي بحقوق الإنسان

والحريات الأساسية

المدافعون عن حقوق الإنسان

مذكرة من الأمين العام*

يشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة التقرير الذي قدمته
هينا جيلاني، الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالمدافعين عن حقوق الإنسان، عملاً بقرار
الجمعية العامة ١٧٨/٥٨.

موجز

يؤدي المدافعون عن حقوق الإنسان دوراً أساسياً في حماية حقوق الإنسان وتفعيلها
وفي تحقيق أهداف الأمم المتحدة، سواء ما كان ما يتعلق منها بتخفيف حدة الفقر أو تقديم
المساعدات الإنسانية أو التنمية أو غيرها من المجالات. ومن هذا المنطلق، تعرب الممثلة
الخاصة عن عميق قلقها إزاء بقاء الانتهاكات التي ترتكب بحق المدافعين عن حقوق الإنسان
حول العالم على شدتها. وهي تأمل أن تتخذ الدول إجراءات أكثر صرامة، عبر عدة وسائل

* تأخر تقديم هذا التقرير لتضمينه آخر المستجدات.

من بينها الدعم الذي تقدمه هيئات الأمم المتحدة، لتنفيذ الإعلان المتعلق بحقوق ومسؤولية الأفراد والجماعات وهيئات المجتمع المدني في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً.

والغرض من هذا التقرير هو الذهاب إلى أبعد من مجرد النظر في بعض الانتهاكات المحددة للكشف أيضاً عن حالات انتفاء الضمانات أو تقصير مؤسسات الدولة ووكالاتها التي "تسمح" أصلاً بحدوث هذه الانتهاكات. ويبحث هذا التقرير الدول، عبر تبيان مواطن الضعف وصياغته التوصيات، على الوفاء بما تعهدت به للمدافعين عن حقوق الإنسان، على النحو الوارد في قرارات الجمعية العامة وعلى تعزيز عملية تنفيذ الإعلان المذكور أعلاه.

ويتضمن التقرير أمثلة على أكثر الانتهاكات شيوعاً التي استهدفت، بحسب ما سُجل، المدافعين عن حقوق الإنسان. ومن بين هذه الأمثلة عمليات الاعتقال والاحتجاز التعسفي والمقاضاة والاحتجاز قبل المحاكمة والإضرار بسلامة الجسد والمضايقة. والعوامل التي تفسح المجال أمام حدوث هذه الانتهاكات تشمل مواطن الضعف في القانون والإجراءات القانونية والقيود المفروضة على صلاحيات الجهاز القضائي واستقلالته وانعدام الوعي والمساءلة في صفوف السلطات المحلية في مجال التقيد بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان وضعف المجتمع المدني.

وترد في التقرير قوائم بمجموعات العناصر المؤثرة التي تتحمل في أغلب الأحيان مسؤولية انتهاكات حقوق المدافعين عن حقوق الإنسان. ويُقترح فيه ما يمكن أن يتخذ من إجراءات للقضاء على مواطن الضعف المنهجية التي تفضي إلى ارتكاب هذه الانتهاكات. ومن ضمن هذه الإجراءات نشر الإعلان والاستعانة به على نطاق أوسع بكثير وتعزيز تدريب الجهاز القضائي على تنفيذ الإعلان وإجراء الإصلاح التشريعي اللازم وتوسيع نطاق مشاركة المواطنين وتشديد الهيئات البرلمانية إشرافها وتعزيز الوزارات التنسيق في ما بينها في هذا المجال.

ويصب التقرير اهتماماً خاصاً على حرية تكوين الجمعيات بسبب تعدد الوسائل التي تستخدم لتقييد ممارسة هذا الحق ومدى أهمية هذا الحق المركزية في فعالية عمل المدافعين عن حقوق الإنسان. ويتحدث التقرير عن ارتفاع مستوى اعتماد الدول "قوانين المنظمات غير الحكومية" في تنظيم عمل هذه المنظمات، وهذه قوانين تستخدم في الكثير من الحالات لحظر الأنشطة المتعلقة بحماية حقوق الإنسان، مما يشكل انتهاكاً للإعلان الآنف الذكر. ويبحث التقرير مختلف العقبات التي يواجهها المدافعون عن حقوق الإنسان، سواء العاملون منهم في منظمات وطنية أو دولية، وهم يمارسون حريتهم في تكوين الجمعيات، ومن ضمن

هذه العقوبات تجريم جمعيات حقوق الإنسان غير المسجلة؛ وفرض إجراءات مرهقة تستغرق وقتاً طويلاً بدون أي داع؛ وفرض قيود على إقامة الشبكات؛ ورفض تسجيل بعض الجمعيات بدون مبرر؛ ومحدودية استقلالية السلطات المعنية بالتسجيل؛ والاشتراط على الجمعيات إعادة التسجيل حينما يبدأ العمل بقوانين جديدة؛ وتدقيق الدولة في طريقة إدارة المنظمات وأهدافها وأنشطتها والتدخل فيها؛ والمضايقة من قبل الأجهزة الإدارية والقضائية؛ وفرض قيود على إمكانية الحصول على التمويل؛ وفرض قيود على التعاون مع الشركاء الدوليين المعنيين بحقوق الإنسان.

وفي الختام، يسوق التقرير أمثلة على ممارسات وتوصيات جيدة من شأنها معالجة ما أعرب عنه من قلق.

تقرير هينا جيلاني، الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالمدافعين عن حقوق الإنسان

المحتويات

الفقرات	الصفحة
أولا - مقدمة	٥-٥
ثانيا - تطبيق الإعلان	٦-٤٥
ألف - إطار المسؤولية	٦-٩
باء - أنواع الانتهاكات	٧-٢٥
جيم - العوامل المسؤولة عن الانتهاكات	١١-٣٤
دال - المشاكل الأساسية: الإجراءات التي تتخذها السلطات	١٤-٣٧
هاء - الأطراف المؤثرة المسؤولة عن الانتهاكات	١٥-٣٩
واو - الاضرابات التي يمكن التغلب بها على المشاكل المحددة	١٥-٤٥
ثالثا - الوفاء بمعايير الحق في التجمع الواردة في ذلك الإعلان	١٧-٨٢
ألف - الصعوبات في إنشاء رابطات حقوق الإنسان وتسجيلها	١٩-٦١
باء - القيود المفروضة على تسجيل المنظمات غير الحكومية الدولية	٢٢-٦٢
جيم - التدقيق الحكومي في إدارة المنظمات غير الحكومية وأنشطتها	٢٢-٧٠
دال - المضايقات الإدارية والقضائية: أسباب وإجراءات حل المنظمات	٢٥-٧٤
هاء - القيود على التمويل	٢٧-٧٨
واو - القيود المفروضة على التعاون مع الشركاء الدوليين والمنظمات غير الحكومية الدولية في مجال حقوق الإنسان والإجراءات الانتقامية ضده	٢٨-٧٩
زاي - الممارسات الجيدة والتوصيات وفقا للإعلان	٢٨-٨٢

أولا - مقدمة

١ - يمثل المدافعون عن حقوق الإنسان عناصر مؤثرة أساسية في نجاح أي جهد يبذل لتنفيذ للإطار الدولي الشامل لحقوق الإنسان. وإن عملهم ضروري لتحقيق جميع أهداف الأمم المتحدة الأساسية وتلك التي حددتها الدول الأعضاء فيها على المستوى الوطني. ويتعذر إقامة الديمقراطية وإدامتها وصون السلم والأمن الدوليين وتنفيذ خطة التنمية، على نحو ترتيبها من حيث الأولوية في الأهداف الإنمائية للألفية، لولا المساهمات التي يقدمها المدافعون عن حقوق الإنسان في مختلف ميادين الأنشطة التي يضطلعون بها. إذ يزود المدافعون الأمم المتحدة والدول الأعضاء فيها بمعلومات عن وقائع الحالات المقرر معالجتها التي لولاها لذهبت الجهود الوطنية والدولية هباء. وهم يساهمون في تخفيف حدة الفقر، وتقديم المساعدات الإنسانية، والإعمار بعد انتهاء الصراع، وتحسين مؤشرات التنمية مثل مدى إمكانية الحصول على الرعاية الصحية وإلمام الراشدين بالقراءة والكتابة، من ضمن أنشطة أخرى كثيرة.

٢ - وإن الجمعية العامة، إقراراً منها بدور المدافعين الحيوي وبالمشاكل التي يواجهونها في تأديته، اعتمدت في قرارها ١٤٤/٥٣ المؤرخ ٨ آذار/مارس ١٩٩٩ الإعلان المتعلق بحقوق ومسؤولية الأفراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً، المعروف بالإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان، الذي تشكل أحكامه قاعدة صلبة في القانون الدولي لحقوق الإنسان تستخدم لموازرة المدافعين عن حقوق الإنسان وحمايتهم. وتدعو الجمعية العامة في قرارات اتخذتها لاحقاً (انظر بشكل خاص القرار ١٧٨/٥٨ المؤرخ ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣) الدول وهيئات الأمم المتحدة إلى التحرك لدعم تنفيذ الإعلان.

٣ - واتخذت بعض الدول إجراءات لتنفيذ الإعلان وموازرة المدافعين عن حقوق الإنسان وحمايتهم في أثناء أداء عملهم. كما اتخذت إجراءات على الصعيد الإقليمي، إذ شكلت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان وحدة حسنة التنظيم معنية بالمدافعين عن حقوق الإنسان؛ وأنشأت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب في العام الحالي منصب المقرر الخاص المعني بالمدافعين عن حقوق الإنسان وحددت مهامه؛ كما أن الاتحاد الأوروبي اعتمد العام الجاري مبادئ توجيهية بشأن المدافعين عن حقوق الإنسان. وفي عام ٢٠٠٣ أشار المؤتمر الدولي الخامس للديمقراطيات الجديدة أو المستعادة (أولانباتار، ١٨-٢٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٣) بشكل بارز إلى الإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان في إعلانه الختامي الذي أصدره. وبذلك بعض المساعي داخل منظومة الأمم المتحدة لدعم الإعلان ومهام المقرر

الخاص المعني والمدافعين عن حقوق الإنسان. ويزداد المجتمع المدني المعني بحقوق الإنسان وعيا بالإعلان وبالحوقوق التي يكرسها.

٤ - غير أن الممثلة الخاصة ما برحت تسجل، رغم علامات التقدم هذه، أكثر انتهاكات الإعلان خطورة، هذه الانتهاكات التي ازدادت على ما يبدو في السنوات الست الأخيرة أي منذ أن اعتمدته الجمعية العامة. وواقع الحال الذي يواجهه المدافعون عن حقوق الإنسان في العديد من بلدان العالم هو أن حمايتهم لم تتحقق بعد من خلال القوانين والسياسات والممارسات والآليات الفعالة. وإضافة إلى ذلك، يشكل قمع المدافعين عن حقوق الإنسان مؤشرا دقيقا على مدى انتشار ظاهرة عدم احترام حقوق الإنسان في دولة ما وهو يتناسب تماما مع مدى انتشار هذه الظاهرة.

٥ - وفي هذا التقرير، تذهب الممثلة الخاصة إلى أبعد من مجرد النظر في بعض الانتهاكات المحددة لتبحث الأسباب الكامنة وراء حدوثها، مع تسليط الضوء على انتفاء الضمانات أو تقصير مؤسسات الدولة ووكالاتها عن خلق بيئة آمنة للدفاع عن حقوق الإنسان. ويتضمن التقرير جزءا يركز على حرية تكوين الجمعيات بسبب تعدد الوسائل التي تستخدم لتقييد ممارسة هذا الحق.

ثانيا - تطبيق الإعلان

٦ - تشير الممثلة الخاصة، وفقا للمعلومات التي وردت إليها، إلى أن أنماط الانتهاكات تتيح تحديد العوامل الرئيسية التي تهدد أمن المدافعين عن حقوق الإنسان وتقوض عملهم. ويستحيل تنفيذ الإعلان فعليا ما لم يولَ النظر الواجب لهذه العوامل واعتماد تدابير ملموسة للتغلب على ما تتركه من تداعيات على الأنشطة المتعلقة بحقوق الإنسان.

ألف - إطار المسؤولية

٧ - إن مسؤولية تطبيق الإعلان تأتي على مستويات عدة. فالحضور الفعال للمدافعين عن حقوق الإنسان أمر لا بد منه للتنمية والسلام والأمن الدوليين، أما في الحالات التي يكون فيها احترام الحقوق المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية محدودا، فثمة ضرورة تستدعي من المدافعين عن حقوق الإنسان تقديم مساهمتهم الفعالة. غير أنهم في الحالات المثلثة التي تستدعي فيها الحاجة أكثر ما تستدعي مساهمتهم، يواجهون في جهودهم عقبات ناجمة عن القيود التي تفرضها عليهم بيئة مقيدة لا تحترم حقوق الإنسان. وعليه، فإنه يتعين على مبادرات دعم التنمية والسلام والأمن أن تقر بالدور الأساسي الذي يؤديه المدافعون عن حقوق الإنسان وحاجتهم في الوقت نفسه إلى المؤازرة. ويجب أن يراعى في المبادرات

الدولية، بما فيها تلك التي تشمل المؤسسات المتعددة الأطراف أو السياسة الخارجية أو التعاون الأمني والإئمائي بين الدول، ضرورة تضمين المبادرات نفسها تقديم الدعم لتنفيذ الإعلان والمسؤولية عن إدراج ذلك فيها.

٨ - وتقع في المقام الأول على عاتق الدولة مسؤولية "تهيئة جميع الأوضاع اللازمة في الميادين الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وغيرها من الميادين، فضلا عن إتاحة الضمانات القانونية المطلوبة لتمكين الأشخاص الخاضعين لولايتها، بمفردهم وبلاشتراك مع غيرهم، من التمتع فعلا بجميع هذه الحقوق والحريات" (المادة ١ من الإعلان؛ انظر أيضا الفقرة ٧ من الديباجة). وتشمل هذه المسؤولية القضاء على إمكانية الإفلات من العقاب. وبينما لا تزال أفعال الدولة وتقاعسها هما المصدر الرئيسي للانتهاكات ضد المدافعين عن حقوق الإنسان، هناك زيادة في الأفعال التي تضطلع بها عناصر مؤثرة غير حكومية تضر بهم وتعزل عملهم. وثمة حاجة ملحة متنامية لتطبيق الإعلان بأكمله في سياق الإفلات من العقاب والعناصر المؤثرة الحكومية وغير الحكومية، مع إيلاء اعتبار للنقطة التي يركز عليها الإعلان في المادة ١٨ بشأن "صون الديمقراطية وتعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية والإسهام في تعزيز المجتمعات والمؤسسات والعمليات الديمقراطية والنهوض بها".

٩ - وتعتبر المثلة الخاصة أن الشرط المسبق لتحقيق أي تقدم في مجال تنفيذ الإعلان أو أي نجاح في وضع قوانين أو سياسات أو آليات فعالة لحماية المدافعين عن حقوق الإنسان هو إبداء الدول حسن النية والالتزام الراسخ في هذا المجال. وتدرك المثلة الخاصة أن بعض العوامل التي سبق أن ركزت عليها في تقاريرها تضر بجدورها عميقا في حالات معينة من قبيل الصراع المسلح، وحالات التوتر الديني والعنقي، وازدياد أعمال الإرهاب، وغير ذلك من التحديات الشائكة التي تواجهها الحكومات. غير أنه لا يجوز التذرع بهذه المصاعب لعدم الامتثال لأحكام الإعلان. وأي محاولة للقيام بذلك مآلها تقويض روح الإعلان بحد ذاتها.

باء - أنواع الانتهاكات

١٠ - تصف المثلة الخاصة أدناه بعضا من حالات أبلغت بها تبين العوامل التي تهدد أمن المدافعين عن حقوق الإنسان وتنفيذ الإعلان. وإن طبيعة الإساءات التي تحدث وانتشار بعض أشكال الانتهاكات والعناصر المؤثرة الضالعة فيها ورد فعل الدولة عليها كلها أمور تبرز المشاكل التي تعاني منها هياكل الحكم وأنظمتها التي تسمح بحدوث الإساءات، كما تبرز انتفاء الضمانات الكافية ضدها ووسائل الحيلولة دون حدوثها وجبرها.

١ - الاعتقال والاحتجاز التعسفي

١١ - إن الاعتقال التعسفي الذي تليه أحيانا إساءة استخدام القانون لاحتجاز المدافعين عن حقوق الإنسان ومحاكمتهم وإلقائهم في السجن هو أكثر الانتهاكات المنفردة شيوعا التي سجلتها الممثلة الخاصة. ولقد تلقت تقارير عديدة من مدافعين عن حقوق الإنسان محتجزين داخل سجون انفرادية في ظروف رديئة. وتنفذ هذه الاعتقالات عادة بدون أوامر اعتقال أو توجيه أي تهم رسميا لهم، ويحرمون أحيانا من توكيل محامين للدفاع عنهم ومن الزيارات العائلية ويتعرضون للضرب بل وحتى للتعذيب. ويمكن لاعتقال أي من المدافعين عن حقوق الإنسان، أو حتى التهديد باعتقاله، أن يؤدي فعليا إلى وقف الأنشطة التي يضطلع بها في مجال حقوق الإنسان أيا يكن نوعها وإلى تحويل مسار موارد المنظمة التي يعمل فيها وموارد بقية الأوساط المعنية بحقوق الإنسان بعيدا عن معالجة الشواغل الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان.

١٢ - وثمة مثال شائع، إذ أشار أحد المدافعين عن حقوق الإنسان الذي عمل كمراقب للانتخابات، إلى ما اعتبره انتهاكا خطيرا للإجراءات الانتخابية التي ارتكبت أثناء إحدى الانتخابات البرلمانية. وعندما أبلغ إحدى اللجان الانتخابية التابعة للدولة بهذه الانتهاكات، اعتقلته الشرطة واتهمته بعرقله العملية الانتخابية. وتم لاحقا احتجازه.

١٣ - وفي واقعة أخرى، أفيد أن الشرطة اعتقلت عددا من المدافعين عن حقوق الإنسان واحتجزتهم بعد يومين من مشاركتهم في مظاهرة سلمية نظمت احتجاجا على انتهاكات حقوق الإنسان والتضييق على الممارسات الديمقراطية. ونفذت هذه الاعتقالات دون أوامر اعتقال، وزعم المدافعون عن حقوق الإنسان أن الشرطة قامت بلكمتهم وضربهم على رؤوسهم وركل أعضائهم الجنسية. واستُجوبوا بدون وجود محاميهم الذين مُنعوا بدورهم من الحصول على المعلومات التي يحتاجونها لإعداد المرافعات القانونية المناسبة للدفاع عنهم في جلسات المحاكمة اللاحقة ضد التهم التي وجهت لهم المتمثلة في الاضطلاع بأنشطة "معادية للدولة".

١٤ - وكان أحد الصحفيين الذي ركز في تقاريره على الإساءات ضد حقوق الإنسان قد اعتُقل في المطار وهو في طريقه إلى حضور مؤتمر عن حرية الصحافة. وقام عدد من المدافعين عن حقوق الإنسان الذين حضروا دورة لجنة حقوق الإنسان لعام ٢٠٠٤ كممثلين لمنظمات غير حكومية، بزيارة مكتب الممثلة الخاصة لإبلاغها أنه عقب مغادرتهم أوطانهم، قام مسؤولون من رجال الأمن بزيارة منازلهم أو مكاتبهم وسألوا أسرهم وزملاءهم عن هدف حضورهم دورة اللجنة، مما جعلهم يخشون احتمال اعتقالهم لدى عودتهم.

٢ - المقاضاة والاحتجاز قبل المحاكمة

١٥ - عندما يتعرض المدافعون عن حقوق الإنسان حتى للمقاضاة أو الاحتجاز رسمياً، غالباً ما تنطوي هذه العملية نفسها على انتهاكات متعددة لحقوق الإنسان.

١٦ - وفي حزيران/يونيه ٢٠٠٣، نشر أحد الصحفيين تقريراً عن ظروف العمل الرديئة المفترضة التي تسود المناجم في هذا البلد، مما أودى بحياة بعض العمال فيها. وبعد أسبوع من نشر هذا التقرير، دانت إحدى المحاكم بتهمة القذف وحكمت عليه بالسجن خمسة أعوام. وفي بلد آخر، اعتُقل عدد كبير من المدافعين عن حقوق الإنسان والناشطين السياسيين وحوكموا بعد مضي شهر في جلسات مغلقة عقدتها المحاكم فأُنزلت به عقوبات بالسجن تراوحت بين ٦ أعوام و ٢٨ عاماً، وذلك لزعمتهم بأنهم أضروا باستقلال الدولة وكرامتها وسيادتها.

١٧ - وفي واقعة أخرى، ساعد أحد المدافعين عن حقوق الإنسان ممثلي المزارعين على كتابة عرائض إلى البرلمان الوطني والحكومة احتجاجاً على مصادرة الدولة لأراضيهم؛ كما ساعد على نشر معلومات عن مظاهرات المزارعين وغيرها من عمليات الاحتجاج على الإنترنت؛ فاعتُقل وحوكم في جلسة منع العامة من حضورها وحكم عليه بالسجن ١٢ عاماً.

٣ - السلامة الجسدية للمدافعين

١٨ - يتخذ الإضرار بالسلامة الجسدية للمدافعين أشكال القتل والشروع في القتل والتعذيب والضرب والتهديد بالموت والإخفاء.

١٩ - وتلقت الممثلة الخاصة بمعلومات تشير إلى أن رجلاً، كان قد زعم أنه شهد عمليات قتل ارتكبتها فرق إعدام ضمت أفراداً من الشرطة خارج ساعات عملهم الرسمية، قدم معلوماته هذه شخصياً إلى الممثلة الخاصة للأمم المتحدة المعنية بحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً لدى زيارتها بلده. وبعد انقضاء أربعة أيام على هذا الأمر، اتجه إليه رجلان ملثمان يستقلان دراجة نارية في شارع مزدحم من المدينة وأطلقا عليه عيارين ناريتين في رأسه أوديا بحياته.

٢٠ - وهناك شخص آخر من المدافعين عن حقوق الإنسان كان يعمل، على سبيل التبرع، في جمع معلومات عن الإساءات ضد حقوق الإنسان في منطقة تشهد صراعاً مسلحاً داخلياً تعرض للضرب في منزله على أيدي مجموعة كبيرة من الجنود اقتادوه بعدها إلى جهة مجهولة. وبعد مضي ستة أيام على هذه الواقعة، عثر على جثته قرب إحدى الطرقات السريعة.

وكانت ذراعاه وساقاه مكسورة وكانت في أماكن عدة من جسده آثار ثقوب ناجمة عن آلة حادة وآثار رصاصة خرجت من مؤخرة رأسه.

٢١ - وفي بلد آخر، قتل بالرصاص في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، أحد ممثلي نقابة المزارعين. وكان الممثل النقابي الرابع الذي يقضى نفيه في فترة ١٢ شهرا. وتلقى أحد المدافعين عن حقوق الإنسان، الذي يرأس في الوقت نفسه إحدى النقابات وكان يعمل على تحسين ظروف العمل في مصانع الثياب الجاهزة في بلده، عدة تهديدات بالموت أبلغت بها الشرطة. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤، بعيد الساعة التاسعة صباحا، أطلق عليه رجلان مجهولان الرصاص في وسط المدينة ما أدى إلى مقتله.

٢٢ - وغادر أحد المدافعين عن حقوق الإنسان، كان يحقق في عمليات تعذيب مفترضة تعرض لها محتجزون على يد الشرطة، منزله في آذار/مارس ٢٠٠٤ ولم يشاهد منذئذ. وأفضى التحقيق الذي أجرته الحكومة إلى اعتقال عدد من أفراد الشرطة الذين أخلوا سبيلهم لاحقا. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤، اختطف رجل مجهول امرأة من المدافعين عن حقوق الإنسان من الطريق ووضعت عنوة في شاحنة صغيرة حمراء. وجالت بها الشاحنة في محيط المدينة لبعض الوقت بينما كان الرجال يصبون ماء ساخنا لدرجة الغليان على رجليها وحذروها من مغبة متابعتها أنشطتها باسم إحدى منظمات حقوق المرأة. واتهمت صحف صادرة محليا رئيس إحدى منظمات حقوق الإنسان الذي كان يوزع تقريرا قطريا عن حقوق الإنسان على السفارات الأجنبية بأنه يضطلع بأنشطة معادية للدولة، وفي اليوم نفسه، تعرض هذا الشخص لاعتداء على يد أربعة رجال ضربوه ضربا مبرحا تاركينه في وضع صحي حرج.

٤ - المضايقات

٢٣ - تُستخدم المضايقات كوسيلة لإسكات المدافعين عن حقوق الإنسان وردعهم عن الاضطلاع بأنشطتهم. وتشمل أساليب المضايقات توريط المدافعين عن الحقوق في دعاوى جنائية أو في منازعات مدنية، كثيرا ما تكون بحجة التشهير أو تشويه السمعة. وقد أدت هذه الدعاوى، في بعض الأحيان، إلى إصدار أحكام قاسية بالسجن أو الغرامات. وتشمل أساليب المضايقات الأخرى توجيه السباب إلى المدافعين عن الحقوق أو أسرهم أو محاميهم أو شهودهم، أو تهديدهم بالحقاق الضرر بهم. وقد استُخدمت أساليب التخويف والإكراه للضغط على المدافعين عن الحقوق لحملهم على انتهاك أسرار موكلهم أو التراجع عن بيانات تفضح الإساءات ضد حقوق الإنسان. وقد تعرض بعض المدافعين إلى المضايقات أثناء ذهابهم لحضور إحدى مناسبات حقوق الإنسان أو مصادرة وثائق هويتهم.

٢٤ - تعرضت محامية عن حقوق الإنسان ورئيسة رابطة متخصصة في مكافحة التعذيب، أثناء عودتها إلى بلدها بعد حضور مناسبات دولية عن حقوق الإنسان، إلى التوقيف مرارا وتكرارا بالمطار من جانب مسؤولي الجمارك، الذين اطلعوا على وثائقها وصادروا بعض المنشورات. وهناك منظمة غير حكومية في مجال حقوق الإنسان تقوم بالإبلاغ عن حالات التعذيب والعنف السياسي، وتقدم المساعدة للضحايا، أدرجتها الحكومة في قائمة تصدرها بالمنظمات التي تُعتبر أنها تشكل تهديدا للسلام والأمن الوطنيين. ولم تمض سوى شهور قليلة، حتى كتبت وسائل الإعلام التابعة للدولة ادعاءات تتهم فيها تلك المنظمة بالتورط في القيام بهجمات عنيفة.

٢٥ - وعقب ذلك، أشار مسؤول حكومي، في قناة تلفزيونية مملوكة للدولة، إلى اثنين من المدافعين عن حقوق الإنسان يرأسان منطمتين غير حكوميتين معنيتين بحقوق الإنسان كانتا قد أوردتا تقارير عن ادعاءات بارتكاب السلطات انتهاكات لحقوق الإنسان، ووصفهما بأتهما من "أعداء الدولة". وكشف المسؤول أيضا عن رقم هاتف منزل أحد المدافعين. وفي غضون أيام قليلة، تعرضت مكاتب كلتا المنطمتين إلى هجوم شنته مجموعات كبيرة من الرجال. وقد نصحت وزارة الداخلية الشركة التي كانت توفر الأمن لواحدة من المكاتب، بسحب خدماتها، واتهم الجيران أفراد أسر المدافعين بعدم الوطنية.

جيم - العوامل المسؤولة عن الانتهاكات

الإبلاغ عن حقوق الإنسان على الصعيدين الوطني والدولي

٢٦ - يتعرض المدافعون عن حقوق الإنسان على الدوام تقريبا للاستهداف بسبب أنشطتهم المتصلة بجمع المعلومات، أو عندما يتحركون فعليا للإبلاغ عن انتهاكات لحقوق الإنسان. وقد درجت الحكومات على أن يكون رد فعلها أكثر عدوانية عندما تتناول التقارير قضايا حساسة سياسيا، وأحيانا تخلق متعمدة جوا من الحساسية حول قضية معينة من أجل إسكات المنتقدين أو المعارضين أو لثني المدافعين عن حقوق الإنسان عن تناول الموضوع. وكثيرا ما يُستخدم الأمن الوطني أو الايديولوجيا أو المعتقدات الدينية أو الخصائص الثقافية لوسم المدافعين الذين يكشفون عن الانتهاكات بأنهم غير وطنيين وأعداء الدولة أو المقدسات.

٢٧ - ويصبح الدفاع عن حقوق الإنسان أكثر خطورة عندما تنعدم الشفافية من جانب الحكومة وعندما تنعدم الحماية أو الاحترام للحق في الحصول على المعلومات وحرية التعبير أو التجمع.

تسليط القانون على المدافعين عن حقوق الإنسان

٢٨ - بينما يتعرض المدافعون كثيرا للضرر بسبب إجراءات عشوائية تماما، يُساء في كثير من الحالات استخدام القانون والعمليات القانونية لمضايقة المدافعين أو لمعاقتهم على أنشطتهم في مجال حقوق الإنسان، الأمر الذي يجعل البحث عن التدابير الكفيلة بحمايتهم أمرا معقدا. ويُحاكم المدافعون بسبب الاضطلاع بأنشطة تقع في نطاق رصد حقوق الإنسان والدعوة لها اللذين يتمتعان بالحماية القانونية بموجب الإعلان. وتجرى المحاكمات باستخدام القوانين المحلية التي تتعارض مباشرة مع مبادئ الإعلان والصكوك الدولية الأخرى لحقوق الإنسان أو تحتوي على أحكام يمكن تفسيرها، لأسباب سياسية أو لأسباب أخرى، بطريقة تجعلها تتعارض من الناحية العملية مع هذه المعايير الدولية. وقد استخدمت التشريعات بشأن الأمن والنظام العام وتشويه السمعة والتشهير، على نطاق واسع، في هذا المجال.

استقلالية السلطة القضائية

٢٩ - يعد وجود سلطة قضائية يقظة ومستقلة وذات كفاءة وسيلة فعالة للتحقق من إساءة القانون ويوفر الأمان لأنشطة حقوق الإنسان من آثار القوانين والممارسات القمعية. بيد أن الانتهاكات تقع داخل العملية القانونية نفسها بسبب انعدام التدقيق القضائي الكافي وعدم اعتراف القضاة بأنشطة حقوق الإنسان وعدم رفضهم تقييدها. وكثير من الانتهاكات التي أبلغت إلى الممثلة الخاصة لم تكن لتقع لولا وجود مستوى غير مقبول تتغاضى فيه السلطة القضائية عن الإجراءات غير القانونية التي تستهدف المدافعين عن حقوق الإنسان.

مسؤولية السلطات المحلية

٣٠ - كثيرا ما تحقق السلطات المحلية في إدراك مبدأ "مسؤولية الدولة" فيما يتعلق بحقوق الإنسان. ويمتد ليشمل جميع مستويات الحكومة وهو بالتالي ملزم للسلطات المحلية بنفس القدر. وبينما تمتلك بلدان كثيرة آليات لحقوق الإنسان وترتيبات مؤسسية أخرى على المستوى الوطني، لا يمتلك سوى القليل منها نظاما تشغيلية فعالة لحماية حقوق الإنسان على المستوى المحلي، الأمر الذي يقود إلى ضعف كبير في الإشراف على ممارسة السلطة. وبما أن الأغلبية العظمى من المدافعين عن حقوق الإنسان يعملون في أنشطة في السياق المحلي، لا بد من تشغيل ضوابط حمايتهم تشغيليا كاملا على المستوى المحلي كذلك.

دور وسائط الإعلام

٣١ - لقد استخدم المسؤولون الحكوميون، وعلى أعلى المستويات أحيانا، وسائط الإعلام الخاضعة للدولة بطريقة جعلت المدافعين عرضة للهجوم من قبل القوى الأخرى السياسية أو

الاجتماعية، على سبيل المثال الأحزاب السياسية أو المتطرفين الدينيين أو لجان الأمن الأهلية، أو بعزل المدافعين اجتماعيا وذلك بتخويف الناس وإبعادهم عن الارتباط بهم. وهذا يصبح أكثر احتمالا في غياب وسائل إعلام مستقلة تراعي حقوق الإنسان وتستطيع أن تجابه الآثار التي يتعرض لها المدافعون نتيجة الدعاية الحكومية. وفي بعض الحالات، استخدمت أطراف مؤثرة اجتماعية أو كيانات اعتبارية أيضا وسائل الإعلام لتقويض حقوق الإنسان وتشويه سمعة المدافعين عن حقوق الإنسان. ولذا تضطلع وسائل الإعلام بدور لا يمكن الاستهانة به في حماية المدافعين عن حقوق الإنسان أو تعريض حياتهم للخطر.

مدى استجابة الحكومات للشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان

٣٢ - أصبحت الأنشطة الخاصة بتعزيز وحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تشكل بصورة متزايدة تحديات للنماذج الإنمائية والسياسات الاقتصادية والقرارات المتعلقة بتوزيع واستغلال الموارد الطبيعية. وأصبح من الصعب بشكل متزايد بالنسبة للحكومات أن تستجيب للمطالب الشعبية في هذا المجال لأن العوامل الدولية بالأحرى، لا العوامل الداخلية، هي التي تحدد اتجاه السياسات. وقد أدى عدم قدرة أو استعداد الحكومات لتلبية المطالب الشعبية إلى اللجوء إلى القمع. فإن أمكن إيجاد عمليات يمكن بواسطتها بشكل فعال إثارة شواغل حقوق الإنسان الكثيرة والمؤثرة في المجتمع، سيقبل كثيرا الخطر على المدافعين عن حقوق الإنسان الذين يثيرون تلك الشواغل.

عدم وجود دعم شعبي لقضايا حقوق الإنسان

٣٣ - ظل الدعم الشعبي لأنشطة المدافعين، في كثير من الحالات، يوفر لهم حاجزا مانعا من قمع الدولة. وبالمقابل، فإن إثارة شواغل حقوق الإنسان التي لا تحظى بالشعبية في أوساط الأغلبية - مثل حقوق الأقليات الدينية أو العرقية، والمهاجرين، وفي بعض السياقات الاجتماعية، النساء - تضع المدافعين عن حقوق الإنسان في خطر أكبر. وفي هذه الحالات، فإن دور الدولة في هيئة بيئة تمكينية تساعد المدافعين على العمل وتوفير الحماية لهم متى دعت الحاجة إليها، يصبح أمرا أكثر أهمية.

ضعف المجتمع المدني

٣٤ - لا يمكن من الناحية الواقعية انتظار أن تعمل نظم الحماية على المستوى الوطني بفعالية دون وجود مجتمع مدني مستنير وقوي ونشط. فمصادقية المنظمات غير الحكومية، وخصوصا تلك التي تعمل في ميدان حقوق الإنسان، تساهم في تقوية المجتمع المدني، وتعزز إمكانية التأثير في مسلك الدولة. وقد كسبت المنظمات غير الحكومية المصادقية بفضل شفافية في

عملياتها، وملاءمتها لحقوق الناس وحرياتهم في إثارة القضايا، وأهم من ذلك روابطها بحركة تقوم على أساس الحقوق.

دال - المشاكل الأساسية: الإجراءات التي تتخذها السلطات

سياسات الدولة أم الإجراءات الفردية؟

٣٥ - لا يمكن أن تقع الانتهاكات في الغالبية العظمى من الحالات، دون مشاركة أو في تواطؤ المسؤولين الحكوميين. ففي بعض الحالات، تكون سياسات الدولة مسؤولة مسؤولية مباشرة عن الطريقة التي يتعامل بها المسؤولون رداً على الأنشطة التي يضطلع بها المدافعون عن حقوق الإنسان. وفي حالات أخرى، يتخذ قرار استهداف المدافعين أفراد، أو هو بالأحرى سياسة محلية، وليس استجابة وطنية ومؤسسية.

غياب الإشراف أو الضمانات

٣٦ - يتضح بجملة، في جميع الحالات مع ذلك، انعدام الإشراف من جانب كبار المسؤولين، والهيئات الراصدة، والقضاة والمدعين العامين في حالة عدم امتثال الأفراد والآليات للقانون والإجراءات. إن عدم قيام الشرطة بتسجيل الموقوفين وعدم وجود تحقيق قضائي في التهم أو في أسباب الاحتجاز قبل إصدار أوامر القبض أو أوامر الحبس، هي نماذج للانحرافات التي تجعل الإيقاف العشوائي، والاعتقال غير السليم، أو التعذيب شيئاً ممكناً. ويكون الوضع أسوأ عندما تمارس القوات العسكرية المهام التي تدخل عادة ضمن اختصاصات الشرطة. فالاعتبارات الأمنية في الكثير من الأحوال تسمح لقادة القوات العسكرية بالعمل سرا في عملياتهم، وتستثنيهم من احترام الضمانات المعتادة. وكثيراً ما تفتقر القوات العسكرية للتدريب في مجال حقوق الإنسان ونادراً ما تتفاعل مع المدافعين عن حقوق الإنسان.

الإفلات من العقاب

٣٧ - وبغض النظر عما إذا كانت التهديدات ناشئة عن سلطات حكومية أو أطراف مؤثرة غير حكومية، تقابل شكاوى المدافعين عن حقوق الإنسان بالتجاهل أو عدم التحقيق فيها على الوجه السليم. وقد تلقت الممثلة الخاصة شكاوى متعددة من مدافعين أبلغوا عن حوادث لم يحقق فيها مما قاد إلى وقوع هجمات وأضرار أكثر خطورة.

هاء - الأطراف المؤثرة المسؤولة عن الانتهاكات

٣٨ - عندما تكون الأعمال المرتكبة ضد المدافعين، فيما يتصل بنشاطهم في مجال حقوق الإنسان، متكررة على مدى فترة زمنية وفي أجزاء كثيرة من البلد، من المحتمل أن تكون الأعمال نفسها جزءاً من سياسة تتحمل مسؤوليتها السلطات السياسية الوطنية.

٣٩ - ولاحظت الممثلة الشخصية، وجود نمط متميز للغاية لإساءة استعمال السلطة بطريقة متكررة ونظامية من قبل مسؤولي الحكومة العاملين تحت سلطات وزارات الداخلية والعدل والدفاع. وعلى وجه أكثر تحديداً، فإن الأطراف المؤثرة الرئيسية في الدولة والمسؤولة عن ارتكاب الانتهاكات ضد المدافعين أو عدم التصدي لها هي: الشرطة والقوات العسكرية والقوات الأمنية الأخرى؛ والمدعون العامون، والمسؤولون القضائيون؛ ومسؤولو الضرائب والسلطات المسؤولة عن تسجيل المنظمات غير الحكومية. ولذا فإن المبادرات في مجال السياسات أو التدابير العملية لتنفيذ الإعلان ولإنشاء وتعزيز نظم حماية للمدافعين، يجب أن تبدأ بهذه الوكالات.

واو - الإضرابات التي يمكن التغلب بها على المشاكل المحددة

وضع المدافعين عن حقوق الإنسان

٤٠ - يؤدي الاعتراف الكامل بوضع ودور المدافعين عن حقوق الإنسان إلى توفير أساس لحمايتهم وتنفيذ الإعلان. وتبين المبادرات الأخيرة المتخذة على الصعيدين الوطني والدولي السبل التي يمكن اتباعها لتقنين حماية المدافعين عن حقوق الإنسان، مثل الإعلان الذي اعتمده البرلمان الاتحادي الألماني بشأن المدافعين عن حقوق الإنسان والمبادئ التوجيهية بشأن المدافعين عن حقوق الإنسان، التي اعتمدها الاتحاد الأوروبي في عام ٢٠٠٤.

النشر والتدريب في مجال الإعلان

٤١ - يؤدي توسيع نطاق المعرفة بالإعلان وفهمه بعمق، إلى تمكين المؤسسات والوكالات والسلطات ذات الصلة من تطبيق المعايير أو الأحكام المحددة الخاصة بالمدافعين بسهولة أكبر. ويجب تعميم الوعي والتوجيهات الخاصة احترام المبادئ المتصلة بأنشطة المدافعين وحمايتهم على جميع السلطات والمسؤولين الحكوميين على المستوى المحلي. كما أن زيادة إلمام القضاة بأنواع الأنشطة التي يحميها الإعلان بوجه خاص، ستساعد على سرعة تحديد المدافعين عن حقوق الإنسان، وتوخي قدر أكبر من الدقة في الفحص لضمان ألا يكون نشاط حقوق الإنسان هو السبب في محاكمة المدافعين وتطبيق الإعلان حيثما كان مناسباً. ومن شأن زيادة وعي القضاة وتعزيز قدراتهم في هذا المجال سيساهم في تقليل حالات إفلات الأطراف المؤثرة

الحكومية وغير الحكومية التي تنتهك حقوق المدافعين عن حقوق الإنسان من العقاب. وقد اقترح على الممثلة الخاصة تدريب معاونين والقضاة المحليين وتشجيع إقامة أشكال مناسبة من التفاعل بينهم وبين المدافعين عن حقوق الإنسان، كوسيلة لخلق مثل هذا الوعي داخل الجهاز القضائي.

تعزيز التشريع الوطني وتطبيقه

٤٢ - يؤدي ضمان كفالة توافق التشريعات الوطنية مع القانون الدولي لحقوق الإنسان وتطبيقه تطبيقاً سليماً، إلى تعزيز تنفيذ الإعلان وحماية المدافعين عن حقوق الإنسان من كثير من الأعمال التي يتعرضون لها. فالقوانين التي تضمن حرية المعلومات والتعبير تزود المدافعين بقاعدة قانونية قوية لما يقومون به من رصد لحقوق الإنسان.

آليات المشاركة الجماهيرية

٤٣ - تنص بعض الدساتير الوطنية على قدر أكبر من المشاركة المباشرة من مواطنيها في تصميم السياسات العامة، على سبيل المثال، عن طريق شرط تنظيم جلسات استماع عامة قبل الموافقة على أي مشروعات كبيرة تؤثر في منطقة محلية أو في فئة من السكان. فتقنين دور المدافعين عن حقوق الإنسان في هذه الإجراءات في البلدان التي توجد فيها يمكن أن يساعد على تعزيز الاعتراف بالأعمال التي يقومون بها ويؤدي إلى زيادة تأمين البيئة لما يقومون به من الأنشطة، وبخاصة فيما يتعلق بتعزيز وحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

الإشراف الحكومي وآليات التنسيق

٤٤ - يؤدي تحسين التنسيق بين الهيئات المشتركة بين الوزارات المعنية بحقوق الإنسان، والإشراف بواسطة اللجان البرلمانية أو اللجان الوطنية لحقوق الإنسان أو الآليات المماثلة الأخرى، ووجود ولايات منصوص عليها بشكل واضح لحماية المدافعين عن حقوق الإنسان إلى جعل هذه الهيئات الحكومية أكثر مصداقية وأكثر فائدة من الناحية العملية. وبوسع اللجان البرلمانية لحقوق الإنسان أن تسخر الجهود الحزبية لحماية حقوق الإنسان بعقد جلسات استماع يقوم فيها المدافعون عن حقوق الإنسان بطرح القضايا التي تشغلهم وإحاطة اللجان بانتهاكات حقوق الإنسان. وقد حدثت تحسينات بفضل إنشاء آليات شفافة تخضع للمساءلة أمام الجمهور للتحقيق في الشكاوى المرفوعة ضد الشرطة والقوات العسكرية ومعالجتها وتسهيل وصول المدافعين عن حقوق الإنسان إلى هذه الآليات. ويجب أن تُلزم هذه الآليات، فوق كل شيء، بالاستجابة للشواغل العامة، على أقل تقدير، عن طريق توضيح الإجراءات التي اتخذتها الدولة أو التي امتنعت عن اتخاذها.

المجتمع الدولي، بما في ذلك الأمم المتحدة

٤٥ - تتمثل أولى المسؤوليات الأساسية للمجتمع الدولي نحو المدافعين عن حقوق الإنسان في توخي أكبر قدر من اليقظة واتخاذ الإجراءات الصارمة ضد الحكومات التي تقوم بأعمال انتقامية ضد أولئك الذين يبلغون عن انتهاكات حقوق الإنسان في بلدانهم، بما في ذلك إلى الهيئات الدولية. ويجب على لجنة حقوق الإنسان والجمعية العامة الإحاطة علما بالعديد من هذه الوقائع التي أبلغ عنها العام الماضي المكلفون بولايات اتخاذ إجراءات خاصة إزاء حقوق الإنسان.

ثالثا - الوفاء بمعايير الحق في التجمع الواردة في ذلك الإعلان

٤٦ - تشمل حرية التجمع حق الأفراد في التفاعل فيما بينهم وتنظيم أنفسهم للتعبير بصورة جماعية عن مصالح مشتركة والترويج لها ومتابعتها والدفاع عنها. فالمادة ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمادة ٨ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والمادة ١١ من الاتفاقية الأوروبية بشأن حقوق الإنسان، والمادة ١٠ من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والمادة ٥ من الإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان، جميعها تضمن هذا الحق.

٤٧ - وتحتل حرية التجمع مكانة محورية في إقامة مجتمع مدني نشط وفي نجاح الديمقراطية. فقد أوردت الممثلة الخاصة في تقريرها لعام ٢٠٠٤ إلى لجنة حقوق الإنسان (E/CN.4/2004/Add.1)، رسائل أرسلتها تتعلق باستهداف نحو ٥٦٦ مدافعا عن حقوق الإنسان من بينهم ٤٤٢ من أعضاء المنظمات غير الحكومية أو النقابات أو الرابطات المهنية. وفي أثناء السنوات الأربع الأولى من ولاية الممثلة الخاصة، أرسلت عددا متزايدا من الرسائل تتعلق بالانتهاكات المزعومة لحقوق المدافعين في حرية التجمع، أحييت ٤٠ حالة منها في عام ٢٠٠٣ حول هذا الموضوع وحده.

٤٨ - وبينما تكفل دساتير معظم البلدان الحق في حرية التجمع، تبين المعلومات التي تلقتها الممثلة الخاصة وجود زيادة ملحوظة في عدد ونطاق الانتهاكات لممارسة هذا الحق، أدت إلى عقبات خطيرة في عمل المدافعين عن حقوق الإنسان. وفي غضون السنوات العشر الأخيرة، اعتمدت بلدان كثيرة أو وضعت مشاريع تشريعات وطنية جديدة لتنظيم إنشاء وتشغيل المنظمات غير الحكومية وغيرها من الرابطات. واعتمدت في أغلبية البلدان، هذه القوانين الجديدة بعد عام ٢٠٠١، وتم تقنين قوانين أكثر صرامة بسبب اعتبارات مكافحة الإرهاب والاعتبارات الأمنية. فمن الناحية العملية، قيدت هذه القوانين حرية المدافعين في التجمع

وزادت السلطات التنظيمية للدولة. وفي كثير من الحالات، زودت هذه القوانين الجديدة الدولة بذرائع لاتخاذ إجراءات صارمة ضد أي أحد ينتقد الإجراءات الحكومية. وفي حالات قليلة، استغلتها الحكومات لإنهاء أنشطة لحقوق الإنسان عن طريق الإجراءات القانونية. وحتى آب/أغسطس ٢٠٠٤، أرسلت الممثلة الخاصة رسائل إلى سبعة بلدان (أوزبكستان، وبيلاروس، وتايلند، وتركمانستان، وجمهورية تترانيا المتحدة، وجورجيا، وزمبابوي، ومصر) تثير فيها التشريعات المطبقة شواغل معينة بالنسبة لعمل المدافعين عن حقوق الإنسان.

٤٩ - ويجب أن تصر الممثلة الخاصة بقوة على أن لأية منظمة الحق في الدفاع عن حقوق الإنسان؛ وأن مهمة المدافعين عن حقوق الإنسان هي النظر بعين ناقدة إلى الإجراءات الحكومية، وأن نقد الإجراءات الحكومية، وحرية التعبير عن هذه الانتقادات، عنصر أساسي في أية ديمقراطية ويجب إثبات مشروعيتها في القوانين والممارسة. ولا يجوز للدول أن تعتمد من القوانين أو الممارسات ما يجعل أنشطة الدفاع عن حقوق الإنسان غير قانونية. إذ تنص الفقرة ٢ من المادة ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أنه "لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق [حرية تكوين الجمعيات] إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم". وترى الممثلة الخاصة أن هذا الحكم، مقروءاً مع المادة ٥ من الاتفاقية المتعلقة بالمدافعين عن حقوق الإنسان، يجب أن يفهم على أنه يشمل حماية حرية تكوين الجمعيات لمنظمات حقوق الإنسان التي قد تضايق أعمالها الحكومات، بما في ذلك المنظمات التي تنتقد السياسات وتشر انتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها السلطات، أو تشكك في الإطار القانوني والمؤسسي القائم.

٥٠ - وتستخدم الممثلة الخاصة مصطلح "قانون المنظمات غير الحكومية" أو "قانون تكوين الجمعيات" بشكل عام للإشارة إلى القوانين والمقررات والمراسيم وغيرها من التدابير ذات الطابع الملزم قانوناً التي تتوخى تنظيم إنشاء وتشغيل وحل الجماعات الساعية إلى التعبير عن المصالح العامة أو الترويج لها أو متابعتها أو الدفاع عنها. وترد هذه التدابير حصراً في الصكوك التشريعية المحلية التي تحمل عناوين مثل "قانون تكوين الجمعيات"، و "قانون الجمعيات العامة"، و "قانون المنظمات غير الحكومية"، ونحو ذلك. وفي هذا التقرير، تركّز الممثلة الخاصة بوجه خاص على القوانين والأوضاع المتعلقة بالمنظمات غير الحكومية والرابطات؛ وكان تركيزها بدرجة أقل على القوانين المتعلقة بالنقابات والرابطات المهنية.

ألف - الصعوبات في إنشاء رابطات حقوق الإنسان وتسجيلها

تجريم الجماعات غير المسجلة

٥١ - تمنح المنظمات غير الحكومية تلقائياً الشخصية الاعتبارية بمجرد أن تتسلم السلطات إخطاراً من مؤسسيها يفيد بإنشاء منظمة ما، وهذا ما يشار إليه بنظام "الإعلان" أو "الإخطار"، في أكثر النظم الليبرالية الموجودة في كثير من بلدان الاتحاد الأوروبي. يشمل مثل هذا الإخطار على وجه الحصر البيانات الأساسية مثل اسم المنظمة وأهدافها وعنوانها والتفاصيل المتعلقة بمؤسسيها. وبالمقابل، من الملامح العامة لكثير من القوانين التي تقيد حرية تكوين الجمعيات تجريم الكيانات غير المسجلة أو الاشتراط عليها الحصول مسبقاً على الترخيص أو التسجيل قبل الاضطلاع بأية أنشطة في مجال حقوق الإنسان. وقد أدخلت بلدان كثيرة، في السنوات الأخيرة، شروط تسجيل حيثما لم تكن هناك شروط من قبل، واستخدمت التشريعات الجديدة لحظر منظمات كانت موجودة على مدار العديد من السنوات. ووفقاً للقوانين المعمول بها في بلدان معينة، فإن عدم تسجيل المنظمة يعرض لعقوبة تصل إلى سنة في الإصلاحيّة. وقد استخدمت السلطات الحكومية إجراءات التسجيل لفرز ورفض المنظمات التي تنتقد الحكومة، وتعاني منظمات حقوق الإنسان بشكل خاص من هذه الممارسة.

إجراءات تسجيل مرهقة ومطوّلة

٥٢ - وقد أفاد المدافعون عن حقوق الإنسان بوجود عدم وضوح بصفة عامة فيما يتعلق بالخطوات التي يلزم اتخاذها للتسجيل وعدم إمكانية الحصول على المعلومات الكافية على المستوى المحلي لإكمال العملية. وتبعاً لذلك، يقدم المدافعون عن حقوق الإنسان ملفات "غير مكتملة" مما يفرض على تأخيرات في تجهيزها. ففي إحدى الحالات أفاد رئيس منظمة بأنه كان عليه أن يتردد على وزارة العدل أسبوعياً ولأشهر من أجل تسجيل منظمته. كما أفاد المدافعون عن حقوق الإنسان أيضاً بتلقيهم تعليمات متضاربة ومتغيرة دوماً من مختلف أجهزة الدولة عن كيفية التسجيل. إذ أن بعض المنظمات التي تعتبر نفسها مسجلة أخطرت في وقت لاحق بأنها لم تستوف الشروط الضرورية. كما أن طلبات المدافعين عن حقوق الإنسان تُرفض أيضاً على أساس عدم اكتمالها، مشفوعة ببعض التبريرات العامة مثل "عدم ذكر اسم الشارع" وغير ذلك من المسائل الإدارية الصغيرة.

٥٣ - وبينما تطلب قوانين تكوين الجمعيات عموماً معلومات أساسية عن المنظمة - مثل نسخ من النظام الأساسي للمنظمة وأسماء وعناوين مؤسسيها - فسرت السلطات في عدد من الدول "المعلومات الأساسية" بمعنى أوسع مما يجب، واستخدمت هذا الشرط كذريعة

لجمع معلومات لأغراض استخبارية أو كوسيلة لتأخير تسجيل المنظمة الحكومية الدولية إلى ما لا نهاية. فعلى سبيل المثال، يُطلب من مؤسسي المنظمات غير الحكومية، في أحد البلدان، تقديم نسخ من جوازات سفرهم وسجلات تاريخ عملهم الوظيفي.

٥٤ - وتشمل الشروط المرهقة الأخرى اشتراط عدد كبير من المؤسسين: فبينما تشترط قوانين كثيرة أن تضم الجماعة المشكلة حديثاً من مؤسسين إلى خمسة مؤسسين كحد أدنى، تشترط قوانين أخرى ١٠ مؤسسين أو أكثر. وهذه الشروط، يضاف إليها البيئة القمعية، ثبت أنها تعوق الأفراد عن تشكيل منظمات لحقوق الإنسان.

٥٥ - وبينما يكاد يكون التقدم بطلب التسجيل مجانياً في الكثير من البلدان، تصبح رسوم التسجيل، في بلدان أخرى حاجزاً حقيقياً أمام إنشاء المنظمات. ففي واحدة من الحالات، يصل رسوم التسجيل إلى ٥٠٠ دولار، وهو مبلغ يساوي مرتب عدة أشهر في هذا البلد بالذات. فبالنسبة للمدافعين عن حقوق الإنسان الممولين محلياً، فإن هذه الرسوم الباهظة تجعل تسجيلهم لهذه المنظمات أمراً شبه مستحيل.

قيود على إنشاء الشبكات وعلى استقلاليتها

٥٦ - تبين المعلومات الواردة إلى الممثلة الخاصة أن الكيانات القانونية القائمة، في كثير من الأماكن، بما فيها منظمات حقوق الإنسان، مقيدة وفي بعض الأحيان محظور عليها تشكيل جماعات أو إقامة شبكات أو تحالفات أو اتحادات. فعلى سبيل المثال، يأذن قانون بلد واحد، بقيام اتحاد واحد فقط، يتناول مسألة بعينها، للعمل داخل المنطقة؛ وينص نفس القانون على إنشاء اتحاد واحد على المستوى الوطني يضم جميع الاتحادات المتخصصة والإقليمية، تحت السيطرة الحكومية.

الأسباب غير المحددة بشكل دقيق المستند إليها في رفض التسجيل وعدم الإبلاغ بالأسباب

٥٧ - إن معايير التسجيل الواردة في القوانين الوطنية، حال وجودها، غالباً ما يكتنفها اللبس بشكل يكفي للسماح بسلطة تقديرية واسعة في تفسيرها، مما ينشأ عنه الرفض العشوائي لتسجيل منظمات حقوق الإنسان. ففي أحد البلدان، يمكن رفض التسجيل استناداً إلى تقييم مفاده أن أنشطة المنظمة غير الحكومية لا تتوخى "المصلحة العامة"، دون تحديد معنى ذلك. وفي بلدان أخرى، تُحوَّل السلطات صلاحيات واسعة النطاق لتقرير ما إذا كان ثمة حاجة إلى منظمة حكومية جديدة في ميدان ما، ويكون بوسعها مطالبة المنظمات بتغيير أهدافها. بل يمكن، حتى في بلد آخر، رفض التسجيل إذا ما اعتبرت سلطات التسجيل أن المنظمة الطالبة "غير مرغوب فيها"، أيضاً دون تحديد لهذا المفهوم. وتشير الحالات المقدمة

إلى الممثلة الخاصة إلى عدد كبير من المدافعين رُفض تسجيلهم استناداً إلى أن طبيعة أنشطتهم المقترحة إما غير مشروعة أو غير مرغوب فيها.

٥٨ - وتحقق السلطات الحكومية بشكل متزايد في الاستجابة إلى طلبات التسجيل المقدمة من المدافعين عن حقوق الإنسان. ففي بعض الحالات، انتظرت منظمات حقوق الإنسان ردوداً على مدار أشهر، أو حتى سنوات، رغم التقدم عدة مرات بطلب التسجيل. وفي حالات أخرى، رفضت السلطات منح الإيصال اللازم لنشر الإشعار العام المطلوب لبدء نشاط إحدى المنظمات غير الحكومية. وفي إحدى الحالات، منعت الشرطة المدافعين شخصياً من دخول المكتب الحكومي العام الذي تُقدّم فيه الطلبات. ولدى صدور رد سلبى على طلب للتسجيل هناك تزايد في عدد المدافعين الذين لا يُبلّغون بأسباب رفض طلباتهم.

عملية الطعن

٥٩ - وفي حالة عدم الرد أو عدم الرغبة في البت، يكون من الصعب على مدافعي حقوق الإنسان التقدم بطعون ضد رفض طلبات تسجيلهم. وحتى لدى تلقي الردود، يواجه المدافعون صعوبات في ممارسة حق الطعن بسبب تعقّد العملية، وما تستغرقه الإجراءات من وقت طويل، وعدم استقلالية هيئات نظر الطلبات عن الحكومة.

سلطات التسجيل

٦٠ - من الأهمية الحاسمة أن تتمتع هيئات النظر في الطلبات بالاستقلالية عن الحكومة لكفالة نزاهة عملية التسجيل. وقد وردت معلومات إلى الممثلة الخاصة تبين أن الحكومات تضفي بشكل متزايد الطابع السياسي على التسجيل، مما يضر بالمدافعين عن حقوق الإنسان. وفي عدد كبير من الحالات، استعرضت طلبات التسجيل وزارات حكومية، بل حتى وحدات أمنية ذات روابط وثيقة بالحكومة. وهناك العديد من القوانين الجديدة التي تُنشئ مجالس للتسجيل يُعيّن أعضاؤها حسب ما ترتبته الحكومة. وفي إحدى الدول، يتمتع وزير الخدمات العامة والعمل والشؤون الاجتماعية بصلاحيّة اختيار رئيس مجلس التسجيل، الذي ينظر الطعون المقدمة ضد قرارات المجلس ويبت فيها ويعيّن الموظفين الذين يتولون فحص شؤون المنظمات غير الحكومية.

إعادة التسجيل

٦١ - استلزمت دول كثيرة، بعد سنّ قوانين جديدة، من منظمات حقوق الإنسان القائمة إعادة التسجيل بموجب النظام الجديد، واستعملت هذا الاشتراط في السيطرة على المنظمات غير الحكومية التي تنتقد سياسات الحكومة. وأبلغت الممثلة الخاصة أن ذلك يُفضي إلى إبطال

المركز القانوني الذي يتمتع به كثير من المنظمات المسجلة بالفعل. كما يُرغم المدافعون أيضا في كثير من الأحيان على إعادة تسجيل منظماتهم عقب إدخال تغييرات طفيفة على مركزهم أو إدارتهم أو عضويتهم، وهو ما يؤدي إلى إجراءات تستغرق وقتا طويلا بلا داع وتحويل مسار الموارد البشرية والمالية بعيدا عن العمل في مجال حقوق الإنسان. وفي حين أن التغييرات التي تُعد أساسية لوجود المنظمة غير الحكومية قد تستدعي إعادة التسجيل، ترى الممثلة الخاصة أن التغييرات الطفيفة من قبيل التغييرات في العنوان أو العضوية أو الإدارة أو النظام الأساسي، وما إلى ذلك، التي لا تُغيّر من طبيعة المنظمة، يمكن بشكل أفضل تنظيمها من خلال مجرد الإشعار.

باء - القيود المفروضة على تسجيل المنظمات غير الحكومية الدولية

٦٢ - في حين أن البلدان التي تُنكر على المدافعين الأجانب عن حقوق الإنسان الحق في حرية تكوين الجمعيات لا تمثل إلا أقلية، هناك حالات كثيرة يخضع فيها المدافعون إلى نظام منفصل أو أكثر تقييدا. وتستلزم بعض الدول، بوجه خاص، أن يكون ٥٠ في المائة على الأقل من الأعضاء المؤسسين من رعاياها. كما تستلزم دول أخرى أن تحصل المنظمات غير الحكومية الدولية على إذن مسبق قبل السماح لها بالعمل في البلد. وغالبا ما يكون الإذن مرهونا برأي مؤيد من وزارة الخارجية. وفي حالات أخرى، تخضع المنظمات غير الحكومية الدولية الكائنة في البلد إلى اشتراطات إضافية تتعلق بتقديم الطلب منها، على سبيل المثال تحديد عدد أكبر من الأعضاء كحد أدنى، أو ضرورة وجود فرع خارجي كي تصبح المنظمة مؤهلة للتسجيل بصفة "الارتباط الدولي". وأفادت جماعات حقوق الإنسان الدولية أن هذه النظم التمييزية قد أدّت إلى تأخير تسجيلهم وعملهم في عدد من البلدان، بل حتى إلى منع ذلك.

جيم - التدقيق الحكومي في إدارة المنظمات غير الحكومية وأنشطتها

التدقيق الحكومي في إدارة المنظمات

٦٣ - عندما تُحوّل السلطات الحكومية حق رصد إدارة المنظمات غير الحكومية والتدخل فيها، يتعرّض كل من استقلالية المدافعين وعملهم للتهديد. ففي إحدى الدول، يخوّل القانون السلطات حق رصد انتخاب أعضاء مجلس إدارة إحدى المنظمات، والاعتراض على مرشحين بعينهم، وطلب سحب قرار داخلي إذا ارتئي أنه يتعارض مع اللوائح الوطنية. وفي بلد آخر، يسمح القانون للسلطات فعلا بتقرير أجور العاملين في إحدى المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان، وتعليق عضوية مجلس إدارة إحدى المنظمات، واستبدال

أعضائها. ففي عام ١٩٩٥، قامت السلطات الحكومية بموجب هذا القانون بتعليق عضوية جميع الأعضاء التنفيذيين في منظمة غير حكومية معنية بحقوق المرأة استناداً إلى أسباب لا دليل عليها بحدوث سوء إدارة وسوء توزيع للأموال، واستبدلت الأوصياء بأشخاص ذوي صلة بالحكومة.

التدقيق الحكومي في أهداف المنظمات

٦٤ - هناك مشكلة أساسية تواجه المدافعين فيما يتعلق بتطبيق قوانين المنظمات غير الحكومية هي استعمال تعاريف غامضة وغير دقيقة، وفي بعض الأحيان فضفاضة للغاية، للأسباب المشروعة المستند إليها في تقييد حرية تكوين الجمعيات، مما يتيح تفسيرات شتى تستند إلى السياسة الحكومية أكثر كثيراً من استنادها إلى الاعتبارات القانونية البحتة.

٦٥ - واستُعملت في كثير من الدول، قيود "معقولة" لتقييد حرية المدافعين في تكوين الجمعيات، أو حرمان منظمات حقوق الإنسان من التسجيل، أو تبرير إغلاقها. وبمكّن القانون السلطات، في عدد من البلدان، من فرض حظر على المنظمات التي تُبدي دلالات على "التطرف" في أنشطتها أو خططها أو بياناتها. وفي بلدان أخرى، تُحظر الأنشطة التي تهدد الأمن القومي أو تنتهك المدونات العامة أو الخلقية أو الأنشطة ذات الطابع السياسي. بل حتى في دولة أخرى، يمكن حظر تكوين الجمعيات بسبب أنشطة "تهدد سلامة الدولة وأمنها، أو ترمي إلى خوض حملة دعائية ضد الحرب أو الكراهية العنصرية والقومية والدينية، أو التي تهدد سلامة المواطنين الشخصية والنفسية". ويترك تفسير ما إذا كانت منظمة ما تدخل ضمن هذه الفئات الغامضة إلى السلطات، التي تدرج فيها بشكل متزايد أي منظمات تنتقد الحكومة، مما يمهّد السبيل أمام تجريم أنشطة حقوق الإنسان.

٦٦ - واتهمت بوجه خاص المنظمات غير الحكومية، التي تعلن عن الإساءات التي ترتكبها السلطات ضد حقوق الإنسان، بتقويض "سلامة الدولة" أو "تشويه صورة الدولة". وفي إحدى الحالات، اتُهمت منظمة غير حكومية معنية بحقوق الأقليات بتهديد سلامة الدولة لاستخدامها لغة إحدى الأقليات على لوحة إعلامية. وفي حالة أخرى، رُفض تسجيل منظمة غير حكومية معنية بحقوق الشواذ جنسياً والسحاقيات بسبب اعتبار أهدافها منافية للآداب العامة و "غير خلقية". ويساور الممثلّة الخاصة بالقلق بوجه خاص إزاء الممارسة التي يقوم بها عدد من الدول وتمثل في التصنيف المنتظم للمنظمات المعنية بحقوق الأقليات أو التي تدافع عن الحقوق الديمقراطية والإصلاحات الدستورية أو التشريعية، على أنها منظمات غير مشروعة، بل حتى في حالات بعينها، على أنها منظمات إرهابية. وتلاحظ بقلق أن عدداً من

الدول يتصور أن المجتمع المدني عامة ومنظمات حقوق الإنسان بوجه خاص جماعات ينبغي أن يكون هدفها الوحيد هو مساعدة الحكومة على تحقيق غاياتها.

التدقيق الحكومي في أنشطة المنظمات غير الحكومية

٦٧ - تفرض قوانين المنظمات غير الحكومية، في كثير من البلدان، قيوداً على أنواع الأنشطة التي يمكن أن تضطلع بها منظمات حقوق الإنسان. وبوجه خاص، تضع قوانين بعينها قائمة حصرية بالأنشطة المأذون بها بينما تحظر قوانين أخرى انخراط المنظمات غير الحكومية في أي أنشطة "سياسية" أو "نقابية"، دون تحديد تعريف لأي من المصطلحين. إن تلك اللغة تضع المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان التي تسعى إلى تقديم المساعدة القانونية، أو تناصر إصلاح النظام القضائي، أو تعمل في مجال رصد الانتخابات، أو تدافع عن حقوق السجناء السياسيين، أمام خطر وصم أنشطتها بأنها غير مشروعة. وفي إحدى الحالات، يكلف القانون هيئة التسجيل بمهمة "تزويد المنظمات غير الحكومية بمبادئ توجيهية تتعلق بالسياسات العامة كي توائم أنشطتها في ضوء الخطة الإنمائية الوطنية". ويمنح القانون ذاته هذه الهيئة، في مادة صدرت فيما بعد، الحق في "التحقيق في أي مسألة أو التحري بشأنها" لكفالة التزام المنظمات غير الحكومية بنظمها الأساسية الذاتية. وما برحت الدول تستعين بهذه الأحكام ضد منظمات حقوق الإنسان لتقييد أنشطتها بما يتماشى مع سياسات الدولة، كما سنت قوانين تنظر إلى منظمات حقوق الإنسان بوصفها مجرد شركاء في تنفيذ سياسات الحكومة.

٦٨ - وما برحت أيضاً عمليات المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان تعاني كثيراً من الاشتراطات القانونية المرهقة التي تستلزم إبلاغ السلطات بشكل مستمر عما تقوم به من أنشطة. واستعملت الاشتراطات بأن تقوم المؤسسات بتقديم تقارير سنوية إلى الحكومة، ونسخاً مما تتخذه الإدارة من قرارات، والإشعار المسبق بأي أحداث تنظمها، كوسيلة للتدخل في إدارة برامج حقوق الإنسان.

٦٩ - وما برحت الممثلة الخاصة تتلقى عدداً متزايداً من الادعاءات بتدخل موظفي الدولة، وبشكل أكثر تواتراً قوات الأمن والشرطة، في أنشطة المنظمات غير الحكومية. وقد مُنعت منظمات معنية بحقوق الإنسان من عقد حلقات دراسية ومؤتمرات وحلقات عمل تتصل بقضايا حقوق الإنسان. وفي بعض الوقائع، شملت التدخلات في أنشطة حقوق الإنسان محاولات لمنع المنظمات غير الحكومية من إصدار تقارير عن الإساءات ضد حقوق الإنسان وذلك بوقف إصدار الكتب والمنشورات. وفي عام ٢٠٠٣، مُنعت مجموعة من الأمهات من عقد مؤتمر عن عقوبة الإعدام استناداً إلى أن الجمعية التي ينتمين إليها غير مسجلة. وفي عام

٢٠٠٣ أيضاً، اقتحمت سلطات الأحكام العرفية في أحد البلدان حلقة عمل تدريبية وحاولت تقييد أسماء جميع المشاركين فيها. وفي واقعة أخرى، وصلت الشرطة إلى حلقة عمل عُقدت بشأن حقوق التصويت والانتخاب، وسألت جميع المشاركين مغادرة المكان وأجبرت فريق التدريب الأجنبي على الانتخابات على ركوب الطائرة لمغادرة البلد.

٧٠ - وما برحت منظمات حقوق الإنسان تواجه أيضاً أعمالاً تعد من الشرطة. وأرسلت الممثلة الخاصة رسائل عن ٢٢ حالة من حالات الغارات التي قامت بها وكالات إنفاذ القانون ضد منظمات حقوق الإنسان. وقد وفّرت الغارات غير المشروعة الفرص أمام السلطات لضبط الوثائق والملفات وقواعد البيانات المتصلة بالإساءات ضد حقوق الإنسان وبأعضاء المنظمة، وشهادات الشهود، والدعاوى التي يجري التحقيق فيها. كما قامت سلطات إنفاذ القانون أيضاً بمصادرة المعدات، بما في ذلك الحواسيب وآلات التصوير. وغالباً ما تنفذ الشرطة هذه العمليات دون أوامر رسمية، وبشكل متواتر في بعض البلدان. وهي تشكل تدخلاً صارخاً في عمل منظمات حقوق الإنسان. إن الاستيلاء على البيانات السرية، ولا سيما شهادات الضحايا أو الشهود وقوائم الأسماء، يشكل تهديداً خطيراً لعمل منظمات حقوق الإنسان ومدى مصداقيتها، ومن شأنه أن يؤدي إلى استهداف الأشخاص الذين عثر على أسمائهم. وفي إحدى الوقائع، جرى خلال غارة قامت بها الشرطة دس دليل لتجريم المدافعين عن حقوق الإنسان. وفي حالة أخرى، حاصرت قوات الشرطة إحدى المنظمات غير الحكومية لمنعها من عقد اجتماع تضامن مع أحد المدافعين المسجونين. وإضافة إلى ذلك، ما برح المدافعون عن حقوق الإنسان يواجهون مراقبة سلطات الدولة، ولا سيما قوات الأمن والشرطة، لهم والتنصت على مكالماتهم الهاتفية المكتوبة.

دال - المضايقات الإدارية والقضائية: أسباب وإجراءات حل المنظمات

٧١ - ثمة مجال آخر حاسم الأهمية بالنسبة إلى المدافعين عن حقوق الإنسان يتعلق بتطبيق قوانين المنظمات غير الحكومية ألا وهو سوء استعمال الأحكام المتعلقة بوقف نشاط المنظمات وحلها. ففي عدد من البلدان، يمنح القانون وزارة الأمن، أو ما يناظرها، حق إصدار تحذيرات إلى المنظمات. وفي أحد البلدان، تستطيع الوزارة، بعد إرسال تحذيرين، مقاضاة المنظمة، بل إصدار أمر بإغلاقها في بعض الحالات. وقد أساءت السلطات في وزارات معينة السلطة الممنوحة لها بإصدار التحذيرات وذلك كوسيلة لتخويف وتهديد المنظمات غير الحكومية العاملة في مجال حقوق الإنسان. وجرى مقاضاة عدد كبير من المنظمات غير الحكومية أو إغلاقها بموجب هذا الإجراء. وفي بلد بعينه، قامت وزارة العدل بشكل منهجي برفع دعاوى ضد جماعات حقوق الإنسان بسبب مخالفات إدارية طفيفة من

قبيل اختلاف العنوان عن ذلك المسجل رسمياً، أو عدم استعمال رسائل مدون عليها بيانات المنظمة بشكل ملائم، أو استعمال رمز مخالف عن ذلك المسجل، أو إجراء تغييرات في مجلس إدارتها، وما إلى ذلك. وتتولى الممثلة الخاصة معالجة ١٥ حالة على الأقل من حالات المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان التي تواجه إجراءات قانونية بسبب مخالفات من هذا القبيل، وبسبب عقد اجتماعات ونشر تقارير عن حقوق الإنسان. وفي إحدى الحالات، اتُهمت إحدى المنظمات غير الحكومية بنشر أخبار تحريضية لأنها ذكرت أن ٥٠ من عمال المناجم قد دُفِنوا أحياء على يد الشرطة.

٧٢ - وفي بعض الحالات، يكون لدى الهيئات الحكومية، من قبيل الوزارات والإدارات الإقليمية، سلطة وقف أنشطة المنظمات غير الحكومية دون العرض على القضاء. وفي إحدى الحالات، ينص القانون على أن الإدارات الإقليمية لديها سلطة وقف أنشطة أي جمعية لمدة قد تصل إلى ثلاثة أشهر استناداً إلى "الإخلال بالنظام العام"، وعلى أن للوزير سلطة حل أي جمعية تنحرف عن هدفها الأصلي أو تقوض أنشطتها على نحو خطير النظام العام أو أمن الدولة. وفي حين أنه يجوز الطعن في قرارات السلطات الحكومية أمام محكمة إدارية، فإن الأحكام تخول السلطات الحكومية السلطة التقديرية لإنهاء ما تقوم به المنظمات غير الحكومية من عمليات. وفي إحدى الحالات، قامت قوات الأمن عنوة بإغلاق شبكة للحقوق النسائية، دون مبرر قانوني.

٧٣ - ويتيح عدد من القوانين قيام سلطات التسجيل بإلغاء تسجيل المنظمات غير الحكومية إذا ما ارتتي أن منظمة ما قد عدّلت هدفها أو تسعى إلى تحقيق أهداف تخالف تلك المعلن عنها. وفي إحدى الحالات، ألغى تسجيل إحدى المنظمات التي تدافع عن النهوض بالمرأة وعن حقوقها بسبب "زيف التفاصيل الواردة في طلب تسجيل الجمعية". وكانت المنظمة قد أعدت وثيقة تُجمل قضايا المرأة البارزة، وتتساءل عما إذا كانت تلك الشواغل قد وردت في البرامج الانتخابية للمرشحين في الانتخابات العامة.

٧٤ - وتلاحظ الممثلة الخاصة أن تلك الإجراءات القانونية، حتى عندما لا تؤدي إلى الإغلاق الفعلي لمنظمات حقوق الإنسان، تضع ضغوطاً شديدة على وقت المدافعين عن حقوق الإنسان وعلى الموارد المالية والبشرية لدى المنظمة. وفي أحد البلدان، تعين على اثنتين من المنظمات غير الحكومية الرئيسية المعنية بحقوق الإنسان مواجهة المئات من المحاكمات فيما يتصل بما تصدره من منشورات استناداً إلى أنها تهدد السلامة الإقليمية. وانتهت بعض الدعاوى إلى قيام المنظمات غير الحكومية بدفع غرامات باهظة، وإلى التبرئة في دعاوى أخرى.

هاء - القيود على التمويل

٧٥ - ثمة سمة مشتركة في كثير من قوانين المنظمات غير الحكومية المعتمدة حديثاً تقلق المدافعين عن حقوق الإنسان ألا وهي النصوص التقييدية المتعلقة بالتمويل. إذ يضع عدد متزايد من القوانين الداخلية قيوداً على منشأ ما تتلقاه المنظمات غير الحكومية من أموال ويتطلب حصول المنظمات غير الحكومية على إذن مسبق لتلقي الأموال على الصعيد الدولي من رعايا في الخارج أو من جهات مانحة أجنبية.

٧٦ - وقد تم تعطيل الحسابات المصرفية المتعلقة بمنظمات غير حكومية معينة بحقوق الإنسان كما صودرت أصولها لمنعها من الحصول على التمويل على الصعيد الدولي. وفي إحدى الحالات، حظرت وزارة الداخلية على إحدى منظمات حقوق الإنسان الحصول على النصف الثاني من منحة مقدمة من اللجنة الأوروبية موجهة إلى تمويل أنشطتها. ونتيجة لذلك، لم تستطع المنظمة غير الحكومية سداد إيجار مكتبها وهي مهددة بالطرد. وفي حالة أخرى، تلقت منظمة غير حكومية معينة بحقوق الإنسان منحة قدرها ٤٠.٠٠٠ دولار من جهة مانحة دولية لإدارة مشروع يرمي إلى رصد حقوق الإنسان لمدة عام وتقديم تقرير سنوي عن ذلك، إلا أنها لم تستطع بدء أنشطتها بسبب عدم صدور الإذن بتلقي المنحة رغم أنها قدمت، مسبقاً بوقت طويل، طلباً بذلك إلى وزارة الشؤون الخارجية، حسب ما يقتضيه القانون. وفُرضت أيضاً قيود على الكيفية التي يستطيع بها المدافعون عن حقوق الإنسان استعمال التمويل الدولي. فقد صدر مرسوم رئاسي في أحد البلدان يمنع المنظمات غير الحكومية من استعمال المساعدة الدولية في تنظيم "الاجتماعات أو المظاهرات أو الإضرابات" أو "كتابة وتعميم الوثائق الدعائية أو الانخراط في أي نوع آخر من الأنشطة السياسية".

٧٧ - وبالنظر إلى الموارد المحدودة المتاحة أمام منظمات حقوق الإنسان على الصعيد المحلي، أثرت بشدة الاشتراطات القانونية بالحصول على إذن مسبق قبل تلقي التمويل الدولي في قدرة المدافعين عن حقوق الإنسان على القيام بأنشطتهم. وفي بعض الحالات، هددت تلك الاشتراطات بشدة مجرد وجود منظمات حقوق الإنسان. وتعتمد قدرة المدافعين عن حقوق الإنسان على القيام بأنشطتهم على مدى قدرتهم على تلقي الأموال واستعمالها دون قيود لا داعي لها، وفقاً للمادة ١٣ من الإعلان.

٧٨ - وفي حين تُعفى، في كثير من البلدان، الجمعيات والمنظمات غير الساعية إلى الربح من الضرائب، لجأ عدد ضئيل من الدول إلى الضغوط الضريبية لإنشاء المدافعين عن حقوق الإنسان عن تلقي الأموال من الخارج. ففي إحدى الدول، عُُدل قانون الضرائب عام ٢٠٠٢

لكي يشمل حكما يفرض ضريبة بنسبة ٢٥ في المائة على جميع الموارد التي تتلقاها المنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان. وينطوي هذا الحكم بوضوح على تمييز ضد منظمات حقوق الإنسان، حيث أنه لا يسري على الهيئات الخيرية التي تتعامل في الفنون أو البحوث العلمية. وما برحت منظمات حقوق الإنسان عاجزة عن التواءم مع هذا الحكم الجديد وتواجه خطر محاكمتها على الإخلال بالقانون.

واو - القيود المفروضة على التعاون مع الشركاء الدوليين والمنظمات غير الحكومية الدولية في مجال حقوق الإنسان والإجراءات الانتقامية ضده

٧٩ - ما برح المدافعون عن حقوق الإنسان مستهدفين بسبب التعاون مع المنظمات غير الحكومية الدولية المعنية بحقوق الإنسان. ففي إحدى الدول، تتمتع السلطات بسلطة حظر ارتباط منظمة غير حكومية وطنية بمنظمة دولية، دون استلزام تقديم الأسباب التي تستند إليها السلطات في قرارها. ويتيح القانون ذاته لسلطات التسجيل رفض السماح للمنظمات الوطنية بعضوية جماعات خارج البلد، دون تحديد الأساس لفرض قيد من هذا القبيل.

زاي - الممارسات الجيدة والتوصيات وفقا للإعلان

٨٠ - في الوقت الذي ثبت فيه أن الكثير من القوانين المتعلقة بالمنظمات غير الحكومية تحدث مشاكل للمدافعين عن حقوق الإنسان، هناك قوانين أخرى توفر أمثلة على الممارسات الجيدة. وفي هذا الجزء من التقرير، تبني الممثلة الخاصة على الممارسات الجيدة القائمة في تقديم توصيات عن الأحكام التشريعية التي تتفق مع معايير حقوق الإنسان الدولية القائمة، بما في ذلك الإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان.

٨١ - وينبغي صياغة قوانين المنظمات غير الحكومية وتنفيذها بما يسمح بإنشاء المنظمات واكتسابها الشخصية القانونية بسرعة ويسر ودون تكلفة عالية. كما ينبغي السماح للأفراد والكيانات القانونية، سواء من الرعايا أو الأجانب، وحتى أجهزة الدولة، بإنشاء جمعيات الدفاع عن حقوق الإنسان وتشغيلها باستقلالية، وفقا لحقوق ومزايا وحصانات مبينة بجلاء.

٨٢ - وتقديم الممثلة الخاصة التوصيات التالية:

فيما يتعلق بالتسجيل:

(أ) الحق في التسجيل وواجب التسجيل - إن المنظمات غير الحكومية لديها الحق في التسجيل بوصفها كيانات قانونية ومخولة الحق في الاستحقاقات ذات الصلة. ومع ذلك، ترى الممثلة الخاصة أن التسجيل ينبغي أن لا يكون إجباريا. كما ينبغي السماح

للمنظمات غير الحكومية بالبقاء وتنفيذ الأنشطة الجماعية دون الاضطرار إلى التسجيل إذا كانت تلك رغبتها؛

(ب) تفضيل نظم الإعلان بدلا من التسجيل - في حين تقرر المثلة الخاصة بأن الدول بوسعها تنظيم حرية تكوين الجمعيات، فإنها تشجعها على اتباع نظامي "الإعلان" أو "الإشهار" اللذين يتم بموجبهما اعتبار المنظمة كيانا قانونيا بمجرد الإبلاغ عن وجودها إلى الهيئة الإدارية ذات الصلة عن طريق تقديم المعلومات الأساسية، بما في ذلك أسماء مؤسسيها وعناوينهم واسم المنظمة وعنوانها ونظامها الأساسي والغرض منها؛

(ج) الإسراع بعملية التسجيل - تشدد المثلة الخاصة على أن نظام التسجيل ينبغي أن يتيح الفرصة، حال وجوده، للتسجيل بسرعة. ويتعين أن يحدد القانون للسلطات الحكومية حدودا زمنية قصوى قصيرة الأمد للرد على طلبات التسجيل؛ وينبغي أن يفرض عدم الرد إلى اعتبار المنظمة غير الحكومية منظمة عاملة بصفة قانونية؛

(د) إيضاح أسباب القرار - يتعين إيضاح قرارات رفض التسجيل إيضاحا تاما وألا تتخذ بدوافع سياسية. وينبغي أن يفرض عدم تقديم تفاصيل الأسباب المستند إليها في القرار إلى اعتبار أن المنظمة غير الحكومية منظمة عاملة بصفة قانونية؛

(هـ) معايير وإجراءات التسجيل الواضحة والمتاح للجمهور الوصول إليها - يتعين أن تنص قوانين المنظمات غير الحكومية على توفير معلومات واضحة ويمكن الوصول إليها بشأن إجراءات التسجيل. كما يتعين أن تتاح للمنظمات غير الحكومية إمكانية الوصول إلى الوثائق الرسمية التي تقدم تفاصيل الخطوات الضرورية للتسجيل والوثائق اللازمة له، بما في ذلك نماذج للطلبات. كما يتعين تنظيم التدريب أو تقديم التعليمات اللازمة لكفالة تنفيذ القانون بشكل متجانس والحيولة دون تفسير معايير التسجيل بصورة عشوائية؛

(و) الوثائق المطلوبة - يتعين أن تحول قوانين المنظمات غير الحكومية دون الطلبات المرفقة للغاية بتقديم وثائق لا داعي لها. وينبغي أن تخدم وثائق التسجيل المطلوبة الهدف من التسجيل فحسب، ويتعين عدم استعمالها لأغراض الاستخبارات أو لأغراض أخرى؛

(ز) افتراض الشرعية - ينبغي افتراض أن المنظمات غير الحكومية تعمل بصورة مشروعة حين ثبوت خلاف ذلك، لا سيما خلال عملية التسجيل بكاملها؛

(ح) استقلالية هيئات التسجيل - ينبغي أن تتمتع هيئات التسجيل بالاستقلالية عن الحكومة وأن تضم ممثلين عن المجتمع المدني. وبوجه خاص، ينبغي

ألا يكون أعضاء هذه الهيئات معينين بصورة مباشرة من الحكومة، أو خاضعين لسلطتها التقديرية؛

(ط) إعادة التسجيل - في حالة سن قانون جديد ينبغي اعتبار أن جميع المنظمات غير الحكومية المسجلة في السابق منظمات مستمرة في العمل بصفة قانونية مع التعجيل بإجراءات تجديد تسجيلها؛

(ي) عملية الطعن - ينبغي أن تتاح لجميع المنظمات غير الحكومية، التي ترفض هيئة التسجيل طلباتها، الفرصة للطعن في هذا القرار أمام محكمة مستقلة؛

(ك) المنظمات غير الحكومية الأجنبية - يتعين السماح بتسجيل المنظمات غير الحكومية التي تقوم بتنفيذ أنشطة ترمي إلى النهوض بحقوق الإنسان والعمل دون التعرض للتمييز، رهنا فحسب بالاشتراطات الضرورية للغاية الرامية إلى تحقيق أهداف صادقة؛

(ل) التمويل - يتعين على الحكومات أن تتيح للمنظمات غير الحكومية إمكانية الحصول على التمويل الأجنبي كجزء من التعاون الدولي، المخول للمجتمع المدني بنفس القدر المخول للحكومات. وينبغي أن تكون الاشتراطات المشروعة الوحيدة المطلوبة من هذه المنظمات غير الحكومية هي تلك التي تكون في صالح الشفافية؛

فيما يتعلق بأهداف وأنشطة المنظمات غير الحكومية العاملة في مجال حقوق الإنسان:

(م) ينبغي أن تحجم السلطات الحكومية عن إجراء تدقيق مسبق في أهداف المنظمات غير الحكومية - إذ لا ينبغي مراجعة مدى مشروعية أغراض المنظمة ومدى توافقها مع القانون إلا في حالة ورود شكوى ضد المنظمة. وينبغي ألا تعطى سلطة مراجعة أغراض المنظمة وتحديد ما إذا كانت تخل بالقوانين القائمة أم لا إلا إلى هيئة قضائية مستقلة؛

(ن) وينبغي عدم فرض قيود على أنواع الأنشطة التي يقوم بها المدافعون عن حقوق الإنسان دفاعاً عن تلك الحقوق، شريطة احترامهم لمبدأ الشفافية وعدم العنف - ويتعين أن تتضمن الأهداف المشروعة حق الاضطلاع بالدفاع عن معايير حقوق الإنسان ومنها، على سبيل المثال لا الحصر، النهوض بالحقوق الديمقراطية، ومناصرة الإصلاحات الدستورية وإشهار الآراء والحقائق التي تنتقد سياسات الحكومة وإجراءاتها، وتأييد خضوع الحكومة للمساءلة؛

(س) ويتعين أن يحدد بوضوح أي قيد يوضع استناداً إلى "النظام العام/الأخلاقيات/الآداب" وأي معايير يقصد بها تقييد الحق في حرية تكوين الجمعيات. ويتعين أن تستثنى بوضوح أي أنشطة متصلة بحقوق الإنسان من هذه القيود؛

(ع) ينبغي منع الدول بشكل قانوني من التدخل في الهيكل الإداري للمنظمات غير الحكومية وفي أنشطتها - وبوجه خاص، تشجع المثلة الخاصة الدول على إلغاء الأحكام القانونية التي تمنح المجال أمام فرض الدولة لأي سيطرة على الأنشطة المنفذة دفاعاً عن حقوق الإنسان. وعندما يثار القلق إزاء أنشطة المنظمة، يتعين أن يعرض ذلك على سلطة قضائية تتمتع بالتراهة والحياد والاستقلالية من خلال إجراءات تتسم بالشفافية وتجري وفقاً لمبادئ المحاكمة وفق الأصول المرعية وأن تكون متاحة أمام التدقيق الجماهيري والدولي؛

(ف) ينبغي للدول أن تلتزم بتدريب السلطات التابعة لها، ولا سيما قوات الشرطة والأمن، على كيفية تنفيذ القانون على الصعيد المحلي بغية كفالة فهم حرية المدافعين عن حقوق الإنسان في تكوين الجمعيات واحترام تلك الحرية وحمايتها؛ وفيما يتعلق بتعليق نشاط المنظمات غير الحكومية وإغلاقها:

(ص) تعليق النشاط - ينبغي عدم منح السلطات الحكومية سلطة التعسف في وقف أنشطة جماعات حقوق الإنسان. وينبغي أن يخول للمحاكم فحسب سلطة إصدار أمر بتعليق النشاط، على ألا يتم ذلك سوى في الحالات التي ينشأ مباشرة عن تلك الأنشطة خطر واضح ووشيك ومؤكد بصورة موضوعية؛

(ق) حل المنظمات - يتعين أن تكون الإجراءات التي تتخذها الحكومة ضد المنظمات غير الحكومية متناسبة مع الغرض منها وخاضعة للطعن والمراجعة القضائية. ولا ينبغي قط اعتبار المخالفات الإدارية أو التغييرات غير الضرورية في خصائص منظمة ما أسباباً كافية يستند إليها في إغلاق تلك المنظمة.

فيما يتعلق بالتمويل:

(ر) ينبغي أن يكفل القانون ويسر إمكانية الوصول إلى الأموال، بما في ذلك المصادر الأجنبية، لأغراض الدفاع عن حقوق الإنسان.