القوانين الرامية لتكميم الأفواه

القمع العالمي لمنظمات المجتمع المدني

دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا

الشجاعة

منظمة العفو الدولية

منظمة العفو الدولية حركة عالمية تضم ما يزيد على 7 مليون شخص يناضلون من أجل عالم يتمتع فيه الجميع بحقوقهم الإنسانية .

وتتمثل رؤية المنظمة في أن يتمتع جميع البشر بجميع حقوق الإنسان المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وغيره من المعايير الدولية لحقوق الإنسان .

ومنظمة العفو الدولية منظمة مستقلة عن جميع الحكومات والعقائد السياسية أو المصالح الاقتصادية أو المعتقدات الدينية، وتتلقى تمويلها من أعضائها ومن التبرعات العامة .

© حقوق النشر محفوظة لمنظمة العفو الدولية، 2018
ما لم يذكر خلاف ذلك فإن محتوى المادة الوارد في هذه الوثيقة محمي بموجب رخصة المشاع الإبداعي (يجب نسبة المادة إلى منظمة العفو الدولية، ويحظر استخدام المادة لأية أغراض تجارية، ويحظر إجراء أي تعديل أو اجتراء في مادة أو نشر أو عرض مواد أخرى مستقاة منها، رخصة دولية 4).
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode
لمزيد من المعلومات، يرجى زيارة صفحة الأذونات على موقعنا:
www.amnesty.org
وإذا نسبت حقوق الطبع إلى جهة غير منظمة العفو الدولية، فإن هذه المادة تكون غير خاضعة لرخصة المشاع الإبداعي.
الطبعة الأولى 2018
الناشر: مطبوعات منظمة العفو الدولية
Peter Benenson House, 1 Easton Street
London WC1X 0DW, UK

رقم الوثيقة: ACT 30/9647/2019
اللغة الأصلية: الإنجليزية

amnesty.org

صورة الغلاف: *برلين، ألمانيا: مظاهرة منظمة العفو الدولية ضد قمع منظمات المجتمع المدني في مصر. [2018]*
© Henning Schacht

منظمة العفو الدولية

قائمة المحتويات

1. ملخص 4

2. القانون الدولي والمعايير الدولية بشأن المجتمع المدني والحق في تكوين الجمعيات والانضمام إليها 7

3. عقبات في حياة منظمات المجتمع المدني 9

3.1 التسجيل 9

3.2 الأعباء المفرطة والتدخل التعسفي وصلاحية حل الجمعيات 11

4. القوانين التي تقيِّد الحصول على تمويل 14

4.1 هل يحق للدول تقييد التمويل الأجنبي؟ 15

5. القيود التي تستهدف أصواتاً "غير مقبولة" 17

5.1 المدافعات عن حقوق المرأة 18

5.2 جماعات "مجتمع الميم" 18

5.3 حظر النشاط الحقوقي المشروع باستخدام القانون الجنائي 19

6. توصيات 20

1. ملخص

يتصاعد على نحو مطرد استهداف منظمات المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان الذين ينتقدون القوانين والممارسات الحكومية الجائرة، أو يعترضون على الرأي العام، أو يخالفون أصحاب السلطة، أو يطالبون بالعدالة والمساواة والحرية والكرامة. ففي مختلف أنحاء العالم، تتعرض الجماعات والمنظمات التي تسعى لتعزيز حقوق الإنسان أو الدفاع عنها لتلطيخ سمعتها، والتشهير بها، ووضعها تحت المراقبة، ومضايقتها، وتهديدها، ومقاضاتها بتهم باطلة، واعتقال أفرادها ظلماً وتعسفاً، والاعتداءات البدنية عليهم؛ بل إن بعض المدافعين عن حقوق الإنسان تزهق أرواحهم أو أيخفون قسراً دونما سبب سوى دفاعهم عن حقوق الإنسان.

وفي هذا السياق، يسلط هذا التقرير الضوء على ظاهرة عالمية مثيرة للقلق والانزعاج البالغ، أطلَّت برأسها خلال العقد الماضي حيث عمدت الدول إلى سن واستخدام ترسانة من القوانين التي تخلُّ بالحق في تكوين الجمعيات والانضمام إليها، وتعوق عمل منظمات المجتمع المدني وموظفيها والمشاركين في أنشطتها. ولا تزال تتسارع وتيرة مثل هذه الإجراءات يوماً بعد يوم؛ فعلى مدى العامين الماضيين فقط، وُضع نحو 40 قانوناً من هذا القبيل، صدر بعضها بالفعل ويوشك البعض الآخر على الصدور. وتقيم شتى القوانين الحواجز والعراقيل أمام تلك المنظمات في جميع مراحل وجودها، وتسمح للسلطات برصد أنشطتها عن كثب، ولا سيما عند تسجيلها، ولكن أيضاً عندما تخطط لأنشطتها، وتنفذها، وتصدر التقارير عنها؛ وعندما تسعى للحصول على تمويل أو تتلقاه، وعندما تقوم بالحملات العامة أو أنشطة المناصرة. وقد صدر مثل هذه القوانين فيما لا يقل عن 50 بلداً خلال الأعوام الأخيرة.

وتقف تلك القوانين بالمرصاد لمن يقدم على انتقاد السلطات في هذه البلدان، أو الإعراب عن رأي مخالف للآراء السياسية أو الاجتماعية أو الثقافية السائدة؛ وما أكثر ما يجد مثل هؤلاء الأفراد أنفسهم مرغمين على "التخفيف" من حدة أنشطتهم، أو إخضاعها للرقابة الذاتية، أو تقليصها، أو تخصيص مواردهم المحدودة لمتطلبات بيروقراطية مفرطة لا ضرورة لها؛ وقد يُحرمون من اغتنام أي فرصة سانحة لجلب الأموال والتبرعات. وفي أسوأ الأحوال، تغلق السلطات منظمات المجتمع المدني، وتجرّم أفرادها، وتزج بهم في السجون لا لسبب سوى انخراطهم في تنظيم أنشطة الدفاع عن حقوق الإنسان.

وتعكس هذه القوانين التقييدية الاتجاهات السياسية والثقافية السائدة في المجتمع بوجه عام، التي تستند إلى سرديات مسمومة قوامها شيطنة "الآخر"، وتوليد اللوم والكراهية والخوف،[1] مما يهيئ مرتعاً خصباً لسن مثل هذه القوانين، وانتحال الأعذار لتبريرها باسم المصلحة الوطنية، والهوية، والقيم والتقاليد. أما في الواقع الفعلي، فإنها كثيراً ما تُستخدَم بغرض إسكات الأصوات التي تعبر عن انتقادات أو آراء مختلفة، وردع المنظمات والأفراد عن تمحيص أفعال الحكومات.

وتتجلى هذه الظاهرة في جميع مناطق العالم؛ ففي بعض البلدان، يجنح القادة السياسيون والمسؤولون الحكوميون بصورة متزايدة إلى تبني خطاب قومي معاد للهجرة، ولكل ما هو أجنبي، لنزع الشرعية عن معارضيهم أو اتخاذ الأقليات كبش فداء. كما تضع الحكومات تشريعات مماثلة في إطار سعيها لإخراس الأصوات المستقلة التي تنتقدها في المجتمع المدني؛ ويعمد الساسة إلى تأجيج السرديات السلبية السائدة لتشويه سمعة المنظمات الأهلية أو المدافعين عن حقوق الإنسان، من أمثال أولئك الذين يدافعون عن حقوق اللاجئين والمهاجرين أو يسعون لتعزيز التنوع.[2] وقد بدأت هذه

[1] منظمة العفو الدولية، "سياسات شيطنة الآخر" تغذي الانقسام والخوف، (الأخبار، 22 شباط/فبراير 2017)

[2] في تقريرها الأخير" إنقاذ الأرواح ليس جريمة"، تركز المقررة الخاصة لمجلس حقوق الانسان المعنية بحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفًا على " تجريم واستهداف الخدمات الإنسانية وجهات العمل الإنساني الناجمين عن أنشطة مكافحة الإرهاب وردع الهجرة وعن تجريم أو وصم الحقوق الجنسية والإنجابية، 2018 http://undocs.org/ar/A/73/314

السرديات في التسلل تدريجياً إلى الخطاب العام، مما أوجد بيئة معادية للمدافعين عن حقوق الإنسان والمناضلين من أجل إعلاء شأنها.

أما الأسباب التي تُساق لتبرير القيود المفرطة فهي متنوعة بتنوع البلدان التي تلجأ إليها؛ وتشمل هذه المبررات الأمن القومي، والقلق بشأن التدخل الأجنبي في الشؤون الداخلية، والحاجة إلى الحفاظ على الهوية الوطنية، والأخلاق والقيم التقليدية، والمعتقدات الدينية، والتنمية الاقتصادية، وغير ذلك من الضرورات.

وكل هذه العقبات العملية الناجمة عن القوانين التقييدية والتعسفية، ومناخ الخوف والشك الذي يحيط بمنظمات المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان، من شأنها أن تثبّط الآخرين عن المطالبة بحقوق الإنسان، وتزيد من صعوبة إتاحة مجال رحب وصحي لنشاط المجتمع المدني.

وكثيراً ما يتأتى التغيير والتقدم عن جهود الجماعات والأفراد الذين يوحدون صفوفهم من أجل المطالبة بحقوق الإنسان، ويكون نشاطهم بمثابة وسيلة لكبح جماح من يتولون مقاليد السلطة؛ أما تكميم أفواههم فهو أمر ترتد عواقبه على الحقوق الإنسانية للجميع. فبدون النقابات العمالية، لن تقوم قائمة لحقوق العمال، وفي غياب المنظمات البيئية، لن يهتم أحد بالتغير المناخي ولا التدهور البيئي؛ وبدون الحملات المنظمة والمستمرة، سوف يستمر انتشار التعذيب وعقوبة الإعدام؛ وبدون الجماعات المعنية بحقوق المرأة، و"مجتمع الميم"، والمهاجرين، والسكان الأصليين، سوف تظل أصوات أناس لا حصر لهم غير مسموعة، وسوف تستمر معاناتهم من القمع المنهجي.

والقوانين والتشريعات التي يتناولها هذا التقرير تخالف المعايير الدولية والقانون الدولي لحقوق الإنسان؛ ويهدف الكثير منها إلى جعل منظمات المجتمع المدني مدينة للدولة في ظل تآكل واسع للحيز المتاح للمجتمع المدني، وتشديد الخناق بوجه عام على الحق في حرية التجمع السلمي، وحرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها، وحرية التعبير.

وينص "إعلان الأمم المتحدة المتعلق بحق ومسؤولية الأفراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالميا" (الإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان) على أن "يقع على عاتق كل دولة مسؤولية وواجب رئيسيان في حماية، وتعزيز وإعمال جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية"، و"إتاحة الضمانات القانونية المطلوبة لتمكين جميع الأشخاص الخاضعين لولايتها، بمفردهم وبالاشتراك مع غيرهم، من التمتع فعلا بجميع هذه الحقوق والحريات".[3] كما يقر الإعلان بأن للأفراد والجماعات دوراً في إحقاق حقوق الإنسان، من خلال السعي لتعزيز حقوق الإنسان والدفاع عنها، وتداول المعلومات، ومحاسبة من يتولون الحكم، والمطالبة بالعدالة، والمساواة، والكرامة، والحرية.

وما من سبيل لإحقاق حقوق الإنسان إلا بإتاحة حيز مفتوح وآمن لمجتمع مدني ينبض بالحيوية والنشاط، ولا يخضع لأي قيود أو ضوابط أو تدخل مفرط من جانب الدولة، ولا يتعرض لأي تمييز مجحف.[4] فقد آن الأوان لأن تتصدى الحكومات والمجتمع الدولي لهذا التردي المتفاقم.

وتختتم منظمة العفو الدولية التقرير بمجموعة من التوصيات الموجهة للحكومات، تحثها فيها على ضمان تمتع كل فرد، بلا تمييز، بحقه في الدفاع عن حقوق الإنسان، بما في ذلك حقه الأساسي في تكوين الجمعيات والانضمام إليها. كما تدعو المنظمة الدول إلى الإقرار الصريح والعلني بمشروعية منظمات المجتمع الدولي والمدافعين عن حقوق الإنسان، وكذلك بنشاطهم في هذا المجال، وتحث جميع الدول على إلغاء كافة القوانين والقواعد التنظيمية التي تفرض عليهم أعباءً ثقيلة لا موجب لها.

المنهجية

هذا التقرير هو الثالث في سلسلة من التقارير التي توثق ما يواجهه المدافعون عن حقوق الإنسان من قمع وتضييق في مختلف أنحاء العالم؛[5] ويستند إلى توثيق منظمة العفو الدولية للتهديدات والانتهاكات التي يتعرض لها المعنيون بحماية حقوق الإنسان والدفاع عنها، من الجماعات والأفراد، بما في ذلك الاعتداءات على حقهم في حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها. كما يعتمد التقرير على تحليلات قامت

---

[3] قرار اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدةA/RES/53/144 ، الإعلان المتعلق بحق ومسؤولية الأفراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالميا، المادة 2.1، 1999
https://www.ohchr.org/ar/professionalinterest/pages/rightandresponsibility.aspx

[4] للاطلاع على تعريف البيئة الآمنة والتمكينية لعمل المدافعين عن حقوق الإنسان، انظر تقرير عام 2013 للمقررة الخاصة المعنية بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان، مارغريت سيكاغيا (A/HRC/25/55)
http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Pages/ListReports.aspx

[5] تقارير سابقة منها: منظمة العفو الدولية، المدافعون عن حقوق الإنسان تحت وطأة التهديد: انكماش الساحة أمام المجتمع المدني (رقم الوثيقةACT 30/6011/2017)) هجمات قاتلة يُمكن تفاديها: عمليات القتل والاختفاء القسري للمدافعين حقوق الإنسان (رقم الوثيقة: ACT 30/7270/2017

بها منظمات أخرى[6]، وباحثون أكاديميون[7] يدرسون الاتجاهات والظواهر الحديثة المتعلقة بالمجتمع المدني والحريات الأساسية. ويتضمن التقرير إفادات (جُمعت خلال الفترة بين سبتمبر/أيلول وأكتوبر/تشرين الأول 2018) من مدافعين عن حقوق الإنسان من: أستراليا، وأذربيجان، وبيلاروس، والصين، ومصر، والمجر، وباكستان، وروسيا؛ تسلط الضوء على الآثار الضارة للأحكام القانونية القمعية التي تكبل منظمات المجتمع المدني وتقيد أنشطتها، وهذه ظاهرة سائدة في جميع مناطق العالم.

وقد أُرفقت بهذا التقرير قائمة تضم 50 بلداً في كل مناطق العالم، تستخدم قوانين أو تسن تشريعات تفرض قيوداً على الحق في الحرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها؛ ولكن تجدر الإشارة إلى أن هذا التقرير لا يتناول بالتفصيل كل بلد من البلدان الواردة في القائمة المرفقة؛ كما أنه يتناول الأحداث التي وقعت حتى 31 ديسمبر/كانون الأول 2018.

لماذا تُعدُّ منظمات المجتمع المدني عاملاً حاسماً في إعمال حقوق الإنسان؟

يشير مصطلح "المجتمع المدني" إلى مجموع الأفراد والجماعات والمنظمات والمؤسسات التي تعبر عن طائفة متنوعة من المصالح وتسعى لتحقيقها، وتبادر بمختلف الأنشطة والحوارات في المجتمع دعماً لها. ويضم المجتمع المدني الصحفيين والأكاديميين والجماعات المعنية بقضايا المجتمع المحلي، والنقابات، والمؤسسات الخيرية، ومنظمات حقوق الإنسان، والتعاونيات، ومراكز البحوث، والجماعات الدينية، والمؤسسات الأكاديمية، والأحزاب السياسية. وهذا المجتمع المدني – الذي يُسمَّى عادة "القطاع الثالث" – منفصل عن الدولة والمؤسسات التجارية؛ وليس كل المجتمع المدني منخرطاً في الدفاع عن حقوق الإنسان؛ فبعضه قد يقتصر نشاطه على تقديم الخدمات، والبعض الآخر قد يُعنى بحماية مصالح جماعات بعينها؛ بل إن بعضه قد يخوض في نشاط، أو يروّج لخطاب ينكر حقوق الإنسان، ويسعى لتحقيق مآرب بغيضة.[8]

ويركز هذا التقرير على الأفراد والجماعات الذين يدافعون عن حقوق الإنسان أو يسعون لتعزيزها، مشيراً إلى هذه الجماعات والمؤسسات والمنظمات بمصطلح "منظمات المجتمع المدني". كما يستخدم في السياق نفسه مصطلحي "المنظمات غير الحكومية"، و"الجمعيات".

وينهض الأفراد والجماعات الذين يسعون لتعزيز حقوق الإنسان، أو الدفاع عنها، بدور أساسي في إرساء حقوق الإنسان وإعلاء شأنها؛ والقدرة على ممارسة الحق في حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها هي ركن أساسي في إرساء بيئة يتسنى للناس فيها تنظيم أنفسهم لحماية وتعزيز حقوق الإنسان.

ويقر إعلان المدافعين عن حقوق الإنسان إقراراً خاصاً بأهمية الأشخاص الذين يسعون، فرادى أو مجتمعين، لإعمال حقوق الإنسان، وبحق البشر جميعاً في تكوين منظمات ومؤسسات ومجموعات المجتمع المدني والانضمام إليها، والانخراط في أنشطتها من أجل تعزيز أو حماية حقوق الإنسان، باعتبار ذلك ركيزة من الركائز الأساسية للمنظومة الدولية لحقوق الإنسان. ولدى اعتماد إعلان المدافعين عن حقوق الإنسان عام 1998، كان بمثابة تحول "في نموذج فهم مشروع حقوق الإنسان: من مهمة تتحقق بالدرجة الأولى عن طريق المجتمع الدولي والدول، إلى مهمة منوطة بكل شخص وجماعة في المجتمع. ويعترف الإعلان بأن المساواة في العدالة وتكافؤ الفرص والمساواة في الكرامة، دون تمييز، التي يسعى إلى تحقيقها منذ أمد طويل، ويستحقها كل فرد، لا يمكن تحقيقها إلا بتمكين الأفراد والجماعات من الدفاع عن حقوق الإنسان، ومناقشتها، واتخاذ إجراءات بشأنها. والإجراءات التي تتخذها الدول، وإن كانت ضرورية ومطلوبة، لا تكفي للإعمال التام لحقوق الإنسان المتضمنة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان".[9]

---

[6] مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي، التحالف العالمي من أجل مشاركة المواطنين، الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان، هيومن رايتس ووتش، إيلغا، المركز الدولي للممارسة القانونية غير الساعية للربح، مبادرة العدالة في المجتمعات المفتوحة، منظمة أوترايت الدولية، مؤسسة شيلا ماكيني

[7] انظر: Bakke, K.M., Mitchell, Perera, D., N.J, Smidt H. (2018) ، *Silencing Their Critics: How Effective Are Governments in Restricting Civil Society?*, working paper [unpublished] (إسكات منتقديها: إلى أي مدى تنجح الحكومات في التضييق على المجتمع المدني؟ ورقة عمل [غير منشورة])

[8] مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي، *تعبئة المجتمع الدولي المحافظ*، 4 أكتوبر/تشرين الأول 2018، https://carnegieendowment.org/files/Youngs_Conservative_Civil_Society_FINAL.pd

[9] معتمد من الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير المقرر الخاص المعني بحالة المدافعين عن حقوق الانسان، 23 تموز/يوليو 2018، A/73/215 https://undocs.org/ar/A/73/215

2. القانون الدولي والمعايير الدولية بشأن المجتمع المدني والحق في تكوين الجمعيات والانضمام إليها

تضطلع منظمات المجتمع المدني بدور أساسي في تعزيز وحماية حقوق الإنسان؛ وهي بمثابة أداة تمكّن الأفراد من العمل على القضاء على انتهاكات حقوق الإنسان، ومحاسبة المسؤولين عنها.[10] والحق في حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها هو من الحقوق المنصوص عليها في أهم مواثيق واتفاقيات حقوق الإنسان،[11] وهو حق يسمح للأفراد بتأسيس جمعيات رسمية أو غير رسمية للقيام بنشاط جماعي، أو السعي لتحقيق هدف مشترك، أو الانضمام لمثل هذه الجمعيات.

وينص إعلان المدافعين عن حقوق الإنسان بوجه خاص على حقوق الأفراد في تشكيل منظمات أو جمعيات أو جماعات المجتمع المدني بهدف تعزيز وحماية حقوق الإنسان، والانضمام إليها والاشتراك فيها، [12] وهو ركن أساسي من أركان الحق في تكوين الجمعيات والانضمام إليها. كما يؤكد الإعلان على أهمية تمتع منظمات المجتمع المدني بحرية ممارسة الحق في تكوين الجمعيات والانضمام إليها، والحق في حرية التعبير، بما في ذلك طلب الأفكار والمعلومات، والاطلاع عليها، ونشرها؛ ومناصرة حقوق الإنسان؛ والمشاركة في إدارة شؤون الحكم وتصريف الشؤون العامة؛ والوصول إلى الهيئات الدولية المعنية بحقوق الإنسان؛ وتقديم المقترحات لإصلاح السياسات والتشريعات على الأصعدة المحلية والوطنية والدولية والتواصل معها. [13]

ولتمكين الأفراد من ذلك، يجب على الدول إتاحة إطار قانوني وافٍ لتأسيس الجماعات والمنظمات، وتهيئة البيئة التي تمكنهم من القيام بأنشطتهم دون أي تدخل لا موجب له من الدولة أو أي طرف آخر.

ولئن كان الحق في تكوين الجمعيات والانضمام إليها ليس حقاً مطلقاً، فإن القانون الدولي لحقوق الإنسان يستوجب من الدول أن تكفل عدم فرض قيود على حق الأفراد في التجمع وتنظيم أنفسهم إلا بموجب نص قانوني يضبط هذه القيود بصورة وافية، تمشياً مع مبدأ الشرعية، وبشرط أن تكون هذه

---

[10] الإعلان المتعلق بحق ومسؤولية الأفراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالميا. https://www.ohchr.org/ar/professionalinterest/pages/rightandresponsibility.aspx

[11] انظر المادة 20 من الإعلان العالمي لحقوق الانسان؛ والمادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، http://www.un.org/ar/universal-declaration-human-rights/
والمادة 8 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية https://www.ohchr.org/ar/professionalinterest/pages/cescr.aspx
والمادة 16 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان؛ والمادة 10 من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب http://www.achpr.org/ar/instruments/achpr/ ؛
والمادة 11 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ARA.pdf

[12] الإعلان المتعلق بحق ومسؤولية الأفراد والجماعات والهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الانسان والحريات الأساسية المعترف بها عالميًا (يُشار إليه فيما يلي باسم "الإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان") 1998، المادة 5، قرار اتخذته الجمعية العامة A/RES/53/144 المادة 13

[13] الإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان، المواد 6 و7 و8.

القيود ضرورية ومناسبة لهدف مشروع يرجى تحقيقه. ويقتضي هذا ضرورة صياغة تلك الإجراءات بلغة دقيقة وواضحة، بالقدر الكافي الذي يتيح للمتأثرين بها تقدير عواقبها إلى حد معقول.

والتزاماً بهذه النصوص القانونية، يتوجب على الدول التحقق من أن الهدف الحقيقي وراء أي تدخل من جانب السلطات هو توخي أحد الأسباب المحدودة التي تبيح مثل هذا التقييد، والمنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ألا وهي حماية الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام، أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة، أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم (المادة 22).[14] بل حتى حينما يتبين أن اتخاذ إجراء ما من الإجراءات التي تنظِّم أو تخل بالحق في تكوين الجمعيات والانضمام إليها يتوخى هدفاً مشروعاً، فلا بد أن يأتي هذا الإجراء استجابة لضرورة اجتماعية ملحة، وأن يكون متناسباً مع تحقيق الهدف المنشود من ورائه. وأي تدابير تقيد عمل منظمات المجتمع المدني، بما في ذلك التدابير التي تفرض عليها أعباء إدارية، يجب أن تنطوي على أقل قدر ممكن من التدخل، مع إيلاء المراعاة الواجبة لأهمية المصالح المعنية.

إن إنشاء إطار قانوني وافٍ لتيسير الحق في تكوين الجمعيات والانضمام إليها يقتضي من الدول وضع إجراءات بسيطة، و وغير تمييزية، مجاناً أو بتكلفة معقولة، للاعتراف بالمنظمات باعتبارها كيانات قانونية.[15] وقد أوصى مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات الدول بتطبيق نظام للإشعار لا تكون فيه الشخصية القانونية لجمعية ما مرهونة بموافقة الدولة، وإنما تكتسب الجمعية الشخصية القانونية تلقائياً حالما يخطر مؤسسوها السلطات بإنشائها.[16] أما الجمعيات غير المسجلة فهي تحظى بنفس القدر من الحماية في ظل القانون الدولي لحقوق الإنسان، ولا يجوز فرض عقوبات جنائية عليها لممارستها أنشطة سلمية.

ويُعدُّ حق الجماعات في التماس وتلقي واستخدام موارد من مصادر وطنية وأجنبية ودولية عنصراً أساسياً من عناصر الحق في تكوين الجمعيات والانضمام إليها.[17] وقد أكد مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة على أهمية ضمان قدرة منظمات المجتمع الدولي على الانخراط في أنشطة لجمع الأموال، حاثاً الدول على عدم تجريم أي أنشطة للدفاع عن حقوق الإنسان أو نزع الشرعية عنها بسبب مصدر تمويلها. [18] كذلك أكدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، على أهمية الحفاظ على قدرة المنظمات غير الحكومية على الانخراط في أنشطة تمويلية، وقالت إن القيود التمويلية التي تعوق قدرة الجمعيات على ممارسة الأنشطة المنصوص عليها في نظامها الأساسي تعد بمثابة إخلال بالمادة 22 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.[19] كما أن المادة 2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تلزم الدول الأطراف بالتعهد باتخاذ الخطوات اللازمة لضمان التمتع الكامل بالحقوق المنصوص عليها في العهد "عن طريق المساعدة والتعاون الدوليين، ولا سيما على الصعيدين الاقتصادي والتقني". ويشمل مثل هذه المساعدة والتعاون تقديم الدعم المالي لمنظمات المجتمع المدني المنخرطة في أنشطة تستهدف تحقيق الإعمال الكامل لتلك الحقوق. [20]

ويجب على الدول أيضاً أن تضمن ألا تؤدي المتطلبات الإدارية إلى الحد من ممارسة الحق في حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها، بما في ذلك المغالاة في إخضاع الجمعيات للتمحيص، أو إثقال كاهلها بأعباء مرهقة ومتطلبات بيروقراطية تلزمها بتقديم التقارير. ولئن كان المقرر الخاص التابع للأمم المتحدة قد اعترف، على وجه الخصوص، بحق الأجهزة المستقلة في فحص سجلات الجمعيات كآلية لضمان الشفافية والمساءلة، فإن الدول ملزمة بالتحقق من أن هذا الإجراء ليس تعسفياً، وأنه يحترم الحق في عدم التمييز والحق في الخصوصية، وإلا فإنه قد يعرض استقلال الجمعيات وسلامة أعضائها للخطر.[21]

---

[14] انظر أيضاً المادة 16 من الاتفاقية الأميركية لحقوق الإنسان؛ والمادة 11 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ARA.pdf

[15] تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، A/HRC/20/27، 21 أيار/مايو 2012، الفقرة 95 https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_ar.pdf

[16] المصدر نفسه، الفقرة 58.

[17] قرار اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة A/RES/53/144، الإعلان المتعلق بحق ومسؤولية الافراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالميا، المادة 13، 1999 https://www.ohchr.org/ar/professionalinterest/pages/rightandresponsibility.aspx

[18] قرار اعتمده مجلس حقوق الانسان، 22/6، حماية المدافعين عن حقوق الإنسان، وثيقة الأمم المتحدة A/HRC/Res/22/6، فقرة 9 (ب) https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/148/11/PDF/G1314811.pdf

[19] البلاغ المقدم من فيكتور كورنينكو وآخرين إلى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ضد بيلاروس (البلاغ رقم 2004/1274) وثيقة الأمم المتحدة CCPR/C/88/D/1274/2004, 2006، فقرة 7.2 http://hrlibrary.umn.edu/undocs/1274-2004.html

وتقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، 2013، وثيقة للأمم المتحدة HRC/23/39/، فقرة 16 https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A.HRC.23.39_EN.pdf

[20] تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، A/HRC/20/27، 21 أيار/مايو 2012، فقرة 96 https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_ar.pdf

[21] المصدر نفسه، الفقرة 65.

3. عقبات في حياة منظمات المجتمع المدني

تقوم عدة بلدان باستحداث أو فرض إجراءات شاقة تعترض سبيل من يسعون إلى تسجيل وتشغيل منظمة غير حكومية، ولاسيما إن تبنوا وجهات نظر تنتقد السلطات المحلية أو إذا ارتأت السلطات بأن أنشطتهم غير مرغوب فيها. ولا يقتصر الأمر على وضع عوائق على نطاق واسع من أجل عرقلة إجراءات التسجيل، بل يضاف إلى ذلك الإفراط في فرض شروط بيروقراطية من قبيل إلزام المنظمة بتقديم تقارير مفصلة عن أنشطتها بصفة متكررة. علاوة على ذلك، تمنح العديد من الدول سلطاتها صلاحيات تمكنها من إخضاع هذه المنظمات للرصد والمراقبة عن كثب.

3.1 التسجيل

سنت العديد من البلدان تشريعات ولوائح تنظيمية أخرى تضع الحواجز أمام إجراءات تسجيل منظمات المجتمع المدني، مثل ضرورة الحصول على ترخيص لمزاولة نشاطها واكتساب شخصية قانونية، وإجراءات التسجيل الطويلة الأمد والباهظة التكاليف، إضافة إلى ما يكتنف هذه الإجراءات من غموض وإبهام.

وإن الحق في حرية تكوين الجمعيات حق يكفله القانون الدولي لحقوق الإنسان، سواء أكان هذا الكيان مسجلًا بصورة رسمية أم لا.[22] وقد تسلك بعض الجمعيات مسار التسجيل لدى السلطات بغية اكتساب شخصية قانونية، وذلك، مثلاً، حتى يحق لها التمتع ببعض الحقوق وتتمكن من تلبية بعض الاحتياجات، مثل تلقي أموال عامة، وتوقيع عقود، وتوظيف العاملين، وفتح حسابات مصرفية؛ غير أن الجمعيات قد تقرر عدم التسجيل لشتى الأسباب.

ومن الأهمية بمكان أن تكتسب الجمعية شخصية قانونية حتى تتمتع بالحق في حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها. وفي سبيل تمكين الجمعيات من التمتع بهذا الحق، تعتمد البلدان بوجه عام إجراءً للإشعار لا يتطلب سوى إخطار السلطات بإنشاء المنظمة، أو نظاماً لاستصدار ترخيص يقتضي من المنظمة أن تتقدم بطلب إلى السلطات للسماح لها بممارسة نشاطها. وقد أوصى مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات باعتماد إجراء الإشعار باعتباره أفضل الممارسات؛ إذ يكفل قدراً أكبر من الحماية للحق في الحرية تكوين الجمعيات، كما أنه يتحاشى احتمالية الخضوع لأي صلاحيات تقديرية أو قرارات تعسفية أو تمييزية تنافي الحق في تكوين الجمعيات. ولقد اتضح أن أنظمة الترخيص التي تستوجب من الجمعيات التقدم بطلب لتسجيلها، ثم الانتظار ريثما يصدر الترخيص لها بممارسة نشاطها، تؤدي إلى تأخيرات، وتستلزم الوفاء بشروط إضافية، وتفتح الباب أمام السلطات لاتخاذ قرارات تعسفية.[23]

---

[22] تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، 2012، وثيقة للأمم المتحدةA/HRC/20/27 ، فقرة 56
https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_ar.pdf

[23] المقرر الخاص السابق للأمم المتحدة المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، المسؤولية القانونية والتسجيل، موقع حرية التجمع وتكوين الجمعيات،
http://freeassembly.net/foaa-online/legal-personality-registration/

وعلى أرض الواقع، تتسم متطلبات عملية التسجيل وخطواتها وتوقيتها بالتعقيد وعدم الوضوح في كثير من الحالات، ومن ثمّ فإن عملية التسجيل يشوبها بعض اللبس الذي يؤدي في نهاية المطاف إلى رفض طلبات التسجيل. وفي بعض الحالات، ترفض السلطات تسجيل الجمعيات استناداً لأسباب غير وجيهة أو بلا أي مبرر. وفي بعض الأحيان، لا تُتاح للمنظمات سبل الانتصاف الفعالة التي تمكنها من الطعن في قرار الرفض أمام قضاء محايد ومستقل.

ومن خلال فرض العقبات البيروقراطية وتعقيد عملية التسجيل، يمكن لهذه الأحكام القانونية أيضاً أن تتحول إلى أدوات في يد السلطات لجمع معلومات لأغراض استخباراتية، وردع المنظمات غير المرغوب فيها أو حلها، إسكات الأصوات الناقدة، واستبعاد تلك المنظمات التي لا يمكنها تحمل نفقات الإجراءات القانونية، ورسوم التسجيل.

ففي **مصر**، يعد عدم تسجيل أي جمعية أهلية جريمةً يُعاقب عليها بالحبس والغرامة، وذلك وفقًا لإحدى مواد القانون رقم 70 لسنة 2017. وتنص ذات المادة على أن كل من "أنشأ أو أدار كيانا تحت أي مسمى وبأي شكل غير شكل الجمعيات والمؤسسات الأهلية المنشأة وفقا لأحكام القانون يقوم بنشاط من أنشطة هذه الجمعيات والمؤسسات دون أن يتبع الأحكام المقررة فيه،" يعاقب بالحبس الذي لا تقل مدته عن سنة، ولا تزيد على خمس سنوات، وبغرامة لا تقل عن 50 ألف جنيه (2800 دولار أمريكي) ولا تزيد على مليون جنيه (56000 دولار أمريكي).[24]

وفي **الجزائر**، يتوجب على أي شخص ينوي تشكيل جمعية أن يحصل من السلطات على تصريح تأسيس مسبق، وذلك وفقًا لتشريع صدر في عام 2012 [25]. ويمكن للمتقدمين رفع دعوى للطعن في قرار رفض تسجيل الجمعية. ومنذ عام 2012، لم ترد السلطات على العديد من طلبات التسجيل؛ وعليه، بات العديد من جماعات حقوق الإنسان في الجزائر، بما في ذلك مكتب منظمة العفو الدولية هناك، عالقين في وضع قانوني مبهم. ويحق لمن رُفض طلب تسجيلهم، رفع دعوى أمام محكمة إدارية للطعن في القرار في غضون ثلاثة أشهر؛ وثمة آخرون تم رفض طلبات تسجيلهم. وأي عضو يستمر في النشاط باسم جمعية غير مسجلة أو علقتها السلطات أو حلتها يُعاقب بالحبس لمدة تصل إلى ستة أشهر ودفع غرامة باهظة. وبموجب هذا التشريع، صدر في مايو/ أيار 2013 حكم على عبد القادر خربة، أحد أعضاء "الرابطة الجزائرية للدفاع عن حقوق الإنسان" و"اللّجنة الوطنية للدّفاع عن حقوق البطّالين"، بالسجن لمدة شهرين مع وقف التنفيذ ودفع غرامة، بعد أن وزع منشورات عن البطالة في عام 2011[26]. وفي فبراير/ شباط 2018، قامت السلطات بختم أقفال مقرات لاثنتين من المنظمات غير الحكومية المناصرة لحقوق المرأة، وهما "نساء جزائريات مطالبات بحقوقهن" و"الجمعية النسوية من أجل ازدهار الشخصية وممارسة المواطنة"، مما أدى إلى إغلاق المنظمتين. وتبريراً لذلك، طعنت السلطات في مدى قانونية هاتين المنظمتين بعدم امتثالهما لقانون تسجيل الجمعيات. ولقد قدمت كلتا المنظمتين، اللتين تمارسان نشاطهما منذ التسعينيات، طلباً جديداً للتسجيل. وفي مايو/ أيار، حصلت جمعية "نساء جزائريات مطالبات بحقوقهن" على قرار لصالح تسجيلها بعد رفعها دعوى قضائية أمام محكمة إدارية، بيد أن الحكم لم يدخل بعد حيز التنفيذ. أما "الجمعية النسوية من أجل ازدهار الشخصية وممارسة المواطنة" فلم تتلقَّ ردًا على طلبها حتى الآن.[27]

أما في **البحرين**، فإن التشريعات[28] المعمول بها منذ عدة عقود تلزم الجمعيات بالتسجيل لدى السلطات، غير أن الصيغة المبهمة للأحكام القانونية تمكن الحكومة من رفض طلبات التسجيل، أو تعليق المنظمات أو حلها، ورصد شؤون الجمعيات والتدخل فيها. بل إن الحكومة لديها سلطة تعيين مديرين أو أعضاء مجلس إدارة مؤقتين بهذه الجمعيات. ومنذ عام 2004، رفضت السلطات البحرينية طلبات التسجيل من جمعيات مثل "جمعية شباب البحرين لحقوق الإنسان"، ومركز" نزاهة لمراقبة الانتخابات"، كما حلت "مركز البحرين لحقوق الإنسان" بشكل تعسفي. ويعاقب القانون البحريني كل من أنشأ أو أسس أو نظم أو أدار من غير ترخيص من الحكومة جمعيات أو هيئات أو منظمات من أي نوع كان ذات صفة دولية أو فروعا لها باعتبار هذا فعلاً جنائياً[29]. ومن ثم، فإن معظم منظمات حقوق الإنسان في البحرين تعمل دون ترخيص، وبالتالي تخاطر بالعمل دون ترخيص، أو تسجل نفسها في الخارج.

وتستند السلطات **الإيرانية** إلى أحكام في قانون العقوبات الإسلامي لتجريم أنشطة المدافعين عن حقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني. ولم ينتج عن ذلك تعطيل قدرات منظمات حقوق الإنسان المستقلة على التسجيل والعمل فحسب، ولكن نجم عنه كذلك تجريم مجرد إنشاء الشبكات أو الحملات غير الرسمية، مثلما حدث مع جماعة " خطوة خطوة لمنع عقوبة الإعدام " تسمى اختصاراً

---

[24] بموجب المادة 87(ه) من قانون الجمعيات الأهلية 2017/70

[25] قانون رقم 06-12 للجمعيات؛ منظمة العفو الدولية، الجزائر: مذكرة مقدمة إلى "اللجنة المعنية بحقوق الإنسان" التابعة للأمم المتحدة (رقم الوثيقة: MDE 28/8455/2018)

[26] منظمة العفو الدولية، الجزائر: قانون جديد للجمعيات يستخدم في خنق المجتمع المدني (بيان صحفي، 7 مايو/أيار 2013).

[27] منظمة العفو الدولية، الجزائر: حملة قمع مقلقة ضد المجتمع المدني تجبر منظمتين غير حكوميتين نسائيتين على الإغلاق (الأخبار، 2 مارس/آذار 2018)

[28] قانون الجمعيات والأندية الاجتماعية والثقافية والهيئات الخاصة العاملة في ميدان الشباب والرياضة والمؤسسات الخاصة لسنة 1989

[29] المادة 163 من قانون العقوبات.

بالفارسية "ليغام")[30]. ومن ثمّ، أدين أشخاص مثل نسرين ستوده، المحامية الحقوقية البارزة، ونرجس محمدي، المدافعة عن حقوق الإنسان، وحُكم عليهما بالسجن لمدد طويلة بسبب نشاطهما في حملة ليغام، وغيرها من الشبكات والحملات غير الرسمية المماثلة. أما مواد قانون العقوبات التي كثيراً ما تُستخدم لتجريم أنشطة المدافعين عن حقوق الإنسان، ومنظمات المجتمع المدني فهي تتضمن أحكامًا تتصل بـ "التجمع والتواطؤ لارتكاب جرائم ضد الأمن القومي" (المادة 610)، و"تشكيل مجموعة مؤلفة من أكثر من شخصين بهدف تقويض الأمن القومي" (المادة 498)، و"عضوية جماعة بهدف تقويض الأمن القومي" (المادة 499). وتعريفات هذه الجرائم منافية لمبدأ المشروعية بما تتسم به من الإفراط في التعميم والإبهام، مما يتيح للسلطات التعسف في استخدامها.

3.2 الأعباء المفرطة والتدخل التعسفي وصلاحية حل الجمعيات

" في أغسطس/ آب، ألقي القبض عليّ بسبب الأنشطة الحقوقية والقيام بمظاهرات بالتعاون مع نادي حقوق الإنسان. ولقد خلق ذلك جواً مريعاً: فمن نجا من الاعتقال أو الخضوع للتحقيق، اضطر إلى إغلاق منظمته أو وقف مشاريعه. ولقد هجر العديد منهم أذربيجان ولجأ إلى العمل في الخارج".

رسول جعفروف، أحد أعضاء نادي حقوق الإنسان في أذربيجان، في إطار حديثه حول التعديلات التشريعية التي شددت القيود على عمل منظمات المجتمع المدني.

وكما هو موضح أعلاه، كثيراً ما يكون فرض الشروط الصارمة للتسجيل مقترناً بمتطلبات أخرى معقدة وشاقة طوال مراحل حياة الجمعية، بما في ذلك الحاجة إلى الإبلاغ المتكرر والمفصل عن الأنشطة، وحسابات المنظمة. وفي بعض البلدان، تتخذ السلطات القوانين الضريبية وسيلة للتحكم في منظمات المجتمع المدني، فضلاً عن معاقبتها. وعدم الامتثال لهذه اللوائح قد يؤدي إلى إلغاء التسجيل، وتعليق التراخيص والأنشطة، والملاحقة القضائية. وفي أحيان كثيرة، يكتنف صياغة المتطلبات والأحكام غموض يسمح للسلطات بإطلاق يدها بحرية للنيل من منظمات بعينها عن طريق إصدار أحكام تعسفية وتقديرية مستغلةً هذا الغموض. ويترتب على ذلك أنه في حالات كثيرة تقوم منظمات المجتمع المدني بأعمالها في ظل أجواء من الرقابة اللصيقة، بل والتجسس عليها.[31] ومن ثمَّ، تفرض العديد من المنظمات رقابة ذاتية على نفسها أو تستثمر قدراً كبيراً من الطاقات والموارد بهدف تلافي أي أعمال انتقامية.

وفي كثير جداً من الأحيان، تتعارض المتطلبات الإدارية المفروضة على المنظمات مع حق الخصوصية، إذ يتم تشديد التدقيق التطفلي على جميع أعضاء المنظمة ومهامها ومصادر تمويلها، سواء قبل التسجيل أم عند تجديده. ففي بعض البلدان، يُطلب من الأفراد الذين يتقدمون بطلبات لترخيص التسجيل أن يفصحوا عن بيانات شخصية ليست ذات صلة بمتطلبات عملية التسجيل، أو قد يطلب منهم الإفصاح عن هويات الممولين والداعمين. وفي بلدان أخرى، يتم تخويل السلطات بصلاحيات واسعة للتدخل في القرارات الحاسمة بالمنظمة، مثل اشتراط حضور موظف حكومي اجتماعات مجلس إدارة المنظمة، أو التدخل في تحديد النظام الأساسي للجمعية وهيكلها وأنشطتها.

ففي **مصر**، أبقى القانون رقم 70 لعام 2017 [32] القيود والأنظمة المفروضة على منظمات المجتمع المدني الدولية، إذ نصب عراقيل لا مبرر لها أمام تسجيل المنظمات، حيث يحق للسلطات رفض تسجيل المنظمات غير الحكومية بناء على أسباب مبهمة. كما يخول القانون السلطات صلاحية حل المنظمات غير الحكومية، وإخضاع موظفيها للملاحقة الجنائية، بدعوى ارتكابهم مخالفات صيغت بعبارات مبهمة من قبيل "الإخلال بالوحدة الوطنية أو الأمن القومي أو النظام العام"[33]. وقد عقبت مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان على ذلك قائلًا: "يضع التشريع الجديد قيودًا مشددة على المجتمع المدني،

---

[30] منظمة العفو الدولية، ضحايا في شراك القمع: المدافعون عن حقوق الإنسان في إيران تحت نار الهجمات رقم الوثيقة: MDE 13/6446/2017

[31] التعاون مع الأمم المتحدة وممثليها وآلياتها في ميدان حقوق الانسان، تقرير عام 2018 https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/247/08/PDF/G1824708.pdf?OpenElement

[32] القانون رقم 70 بشأن الجمعيات والمؤسسات الأخرى العاملة في مجال العمل المدني. في نوفمبر/تشرين الثاني 2018، دعا الرئيس المصري عبد الفتاح السيسي إلى تعديل القانون وشرعت الحكومة المصرية بتعديل القانون، انظر: منظمة العفو الدولية، مصر: يجب إلغاء قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية الصارم بعد دعوة الرئيس إلى إعادة النظر فيه (الأخبار، 15 نوفمبر/تشرين الثاني 2018)

[33] منظمة العفو الدولية، مصر: التوقيع على مشروع قانون جديد للمنظمات غير الحكومية بمثابة "أمر إعدام" على جماعات حقوق الإنسان المصرية (رقم الوثيقة: 2016/5171/12)

وهو يعطي للحكومة السيطرة على إدارة المنظمات غير الحكومية. إن المهمة الحاسمة لهذه المنظمات غير الحكومية هي- لمساءلة الدولة عن التزاماتها في مجال حقوق الإنسان- وقد عُرقلت هذه المهمة بشدة من خلال تجميد الأصول المالية، وحظر السفر وحملات التشويه والملاحقات القضائية. وخلاصة القول، إن هذا القانون الجديد سيزيد من شد الخناق على المنظمات غير الحكومية."[34]

عايدة سيف الدولة، مركز النديم لتأهيل ضحايا العنف والتعذيب (مصر)

"يجري تطبيق القانون رقم 70 دون وجود لائحة تنفيذية له، فيخضع هذا التطبيق لتقدير العديد من الجهات الأمنية. ولقد أغلقت مئات الجمعيات، وصودرت ممتلكاتها تحت ادعاء تبعيتها لجماعة الإخوان المسلمين، وذلك دون أي دليل. وشملت حملة القمع على المنظمات غير الحكومية، وفي مقدمتها منظمات حقوق الإنسان، منظمات غير مسجلة ومسجلة مثل: "نظرة للدراسات النسوية"، و"مركز المساعدة القانونية للمرأة المصرية"، وكلتا المنظمتين جُمدت أصولهما، ووضع مؤسسوهما على لائحة حظر السفر، كما استجوبهم قاض على ذمة "القضية 173" (محاكمة مستمرة للعديد من المنظمات المحلية والدولية لتلقيها تمويلاً أجنبيًا). كما وجهت اتهامات بالتهرب الضريبي إلى "نظرة" على الرغم من أن المنظمات غير الحكومية المسجلة معفاة من الضرائب. وهم، ونحن وكثير من منظمات حقوق الإنسان الأخرى مازلنا قيد التحقيق على ذمة القضية، التي... يمكن أن يُحكم فيها بعقوبات تصل إلى السجن المؤبد. ولقد أغلقت السلطات عيادة النديم بذريعة قيامنا بأنشطة غير مسجلة لدى وزارة الصحة. وغادر العديد من الشباب الموظفين المنظمة، أو رحلوا حتى عن البلد كله خوفًا من الاضطهاد. ونقدم خدمات إعادة التأهيل في أماكن بديلة. ولم نعد ننشر شهادات عملائنا من باب الخوف على سلامتهم. ويخضع المكتب للمراقبة الأمنية من قبل الباعة المتجولين أمام المبنى."[35]

محمد الطاهر، مؤسسة حرية الفكر والتعبير (مصر)

"حتى الآن، لم يؤثر قانون 70 تأثيرًا مباشرًا على أعمال "مؤسسة حرية الفكر والتعبير"، إذ إننا نعمل كمؤسسة قانونية، ومن ثمَّ، نخضع لقوانين أخرى. ومع ذلك، فإننا نرى أن منظمات المجتمع المدني المستقلة في مصر تواجه المضايقات والعداء، وتتعرض لضغط مستمر من الدولة للحد من أنشطتها أو إغلاقها أو حملها على الانتقال إلى الخارج. وجميع منظمات حقوق الإنسان المصرية أنشئت كجمعيات ولا تستطيع القيام بأنشطتها بسبب العقبات التي تواجهها مثل الحصول على التمويل الأجنبي وتدخل قوات الأمن.

"وفي حالتنا، اتخذنا بعض الإجراءات التي تمكننا من مواصلة عملنا، على سبيل المثال نقوم بإجراء مراجعات دورية لجميع الوثائق والعقود لضمان امتثالنا التام لجميع المتطلبات القانونية... ولقد قررنا التخلي عن بعض أنشطتنا، حيث لا يمكننا ضمان سلامة الفئات المستهدفة من تلك الأنشطة."[36]

أما في **موريتانيا**، رُفض منح عشرات المنظمات، التي تعمل من أجل تعزيز حقوق الإنسان والدفاع عنها، تراخيص بالعمل، وذلك بموجب الإطار القانوني الحالي للجمعيات.[37] وتشمل هذه الجمعيات منظمات مثل: حركة "كفانا" الشبابية المؤيدة للديمقراطية، و"مبادرة انبعاث الحركة الانعتاقية" (إيرا)، و"جمعية أقارب ضحايا القتل خارج دائرة القانون" (تجمع أرامل موريتانيا). فالتشريع الحالي تعسفي وغير شفاف، ويمكّن السلطات من استهداف الجماعات التي تبدي أي اعتراض، بما في ذلك جماعات حقوق الإنسان التي تنظم حملات من أجل إنهاء الرق والتمييز. وعلاوة على ذلك، لابد أن تمنح وزارة الداخلية ترخيصاً مسبقًا قبل السماح بعمل هذه المنظمات. وبينما يتم التغاضي عن الجمعيات غير المصرح بها في كثير من الأحيان، فإن قياديها وأعضاءها والمشاركين في أنشطتها يعيشون تحت تهديد التعرض للمحاكمات بسبب وضعهم غير القانوني، أو بسبب عدم قدرتهم على الحصول على تمويل من

---

[34] مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان المفوض السامي- القانون الرجعي الجديد للمنظمات غير الحكومية سيلحق ضررا بالغا بحقوق الإنسان في مصر، 2017، https://www.ohchr.org/AR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21678&LangID=A

[35] مقابلة مع عايدة سيف الدولة، سبتمبر/أيلول 2018

[36] مقابلة بالبريد الإلكتروني مع محمد الطاهر، سبتمبر/أيلول 2018

[37] قانون 64.098 9 يونيو 1964 المتعلق بمركز المؤسسات التطوعية. وقانون رقم 73.007 لعام 1973 وقانون رقم 730157 الصادر في 2 يونيو/حزيران 1973. وفي عام 2015، وافق مجلس الوزراء، دون تشاور عام ، على اقتراح وضع قانون جديد بشأن الجمعيات يحل محل قانون عام 1964 ويزيد من تقويض قدرة الجمعيات على الاضطلاع بعملها. في يونيو / حزيران 2017، أكد وزير العدل لوفد منظمة العفو الدولية أن مشروع القانون لا يزال قيد المراجعة في البرلمان ويمكن اعتماده في أي وقت. انظر: منظمة العفو الدولية، موريتانيا: قانون جديد يضر بالحق في حرية تكوين الجمعيات (خدمة الأخبار ، 2 يونيو/حزيران 2016)، https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/06/mauritanie-une-nouvelle-loi-compromet-lexercice-du-droit-a-la-liberte-dassociation/

المتبرعين. ولقد اعتُقل عشرات المدافعين عن حقوق الإنسان اعتقالات تعسفية بسبب عضويتهم في جمعيات غير مرخص لها.[38]

[38] منظمة العفو الدولية، موريتانيا: "السيف مسلّط على رقابنا": قمع النشطاء المجاهرين بانتقاد ممارسات التمييز والرق في موريتانيا (رقم الوثيقة: AFR 38/7812/2018)

4. القوانين التي تقيِّد الحصول على تمويل

"إن قدرة الجمعيات على الحصول على الأموال والموارد هي جزء حيوي لا يتجزأ من الحق في حرية تكوين الجمعيات."

تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، مايو/أيار 2012.

من حقّ منظمات المجتمع المدني أن تحصل على أموال بدون تدخل غير مشروع من الدولة. ويقول المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات: "ينبغي أن تتمتع أي جمعيات مسجلة أو غير مسجلة بالحق في السعي إلى الحصول على الأموال والموارد وتأمينها من كيانات محلية وأجنبية ودولية تشمل الأفراد والشركات ومنظمات المجتمع المدني والحكومات والمنظمات الدولية".[39] ومع ذلك، تناقصت مصادر التمويل المتاحة للمنظمات، وفرضت بلدان كثيرة ضوابط وقيوداً صارمة على إمكانية حصول المنظمات على موارد. وكثيراً ما تكون مصادر التمويل المحلية مرتبطة بأولويات الحكومات (عندما تصبح المنظمات مثلاً هيئات منفذة للخدمات الاجتماعية والصحية التي ترعاها الدولة). وفي كثير من الأحيان، لا يكون التمويل الحكومي متاحاً إلاّ للمنظمات التي تنحاز إلى آراء الحكومة أو التي لا تنتقد سياستها ولا تتعرض لها بالتمحيص. فضلاً عن ذلك، فرضت بلدان عدة قيوداً غير مشروعة على المنظمات التي تتلقى أموالاً من الخارج، فاضطر كثير منها إلى تصفية أعماله.

ففي **إسرائيل**، على سبيل المثال، يمكن حظر تمويل المؤسسات التي ترفض اعتبار إسرائيل "دولة يهودية"، أو تعتبر استقلالها يوم حداد.[40]

تُعَدُّ مصادر التمويل الأجنبية والدولية شريان حياة لكثير من المنظمات. وتُعدُّ السيطرة على هذا التمويل أو تقييده وسيلة مؤثرة في إسكات المنظمات التي تعتبرها السلطات نزَّاعة إلى الانتقاد، أو أنها مستقلة عن الحكومة أو مخالفة لها في سياساتها. وكثيراً ما تكون القوانين التي تتدخل في المصادر الدولية والأجنبية جزءاً من مخطط أعم لتشويه سمعة منظمات المجتمع المدني هذه وتقويض شرعيتها من خلال إظهارها بمظهر "العملاء الأجانب"، أو "أعداء الدولة"، أو "أدوات دعائية لحكومات أجنبية". وبالتالي، فكثيراً ما تستعمل مفاهيم من قبيل "المصلحة الوطنية"، أو "المصلحة العامة"، أو "أمن

---

[39] تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، ماينا كياي A/HRC/10/27, 2012 , https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_en.pdf
أيضاً في القرار الذي اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة A/RES/53/144، الإعلان المتعلق بحق ومسؤولية الأفراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً، 1999، https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration.pdf

[40] قانون أسس الميزانية (قانون النكبة) لسنة 2011، https://www.adalah.org/uploads/oldfiles/Public/files/Discriminatory-Laws-Database/English/33-Budget-Foundations-Law-Amendment40-Nakba-Law.pdf
أعلن رئيس الوزراء نيامين نتنياهو، في يونيو/حزيران 2017، أن حكومته سوف تعمل على قانون يحد من حصول المنظمات غير الحكومية على تمويل أجنبي.

الوطن"، أو "السيادة"، أو "مكافحة الإرهاب" لتبرير اتخاذ إجراءات تقييدية، وتوجيه رسالة مفادها أن هذه المنظمات "خائنة"، وأنها تعرِّض الأمة للخطر.

ففي **مصر**، يشترط القانون الجديد الخاص بالمنظمات غير الحكومية الحصول على إذن مسبّق بتلقي أموال من الخارج من هيئة تسمى "الجهاز القومي لتنظيم عمل المنظمات الأجنبية غير الحكومية". وتضم الهيئة ممثلين لوزارات الخارجية والدفاع والداخلية والمخابرات العامة وهيئات حكومية أخرى. ويشترط هذا القانون أيضاً الحصول على موافقة مسبقة لتلقي أموال من مصادر محلية. ويعاقب على التخلف عن الحصول على إذن بالحبس خمس سنوات، وبغرامة قدرها مليون جنيه مصري. علاوة على ذلك، يواجه كلّ من يتلقى أموالاً من الخارج بهدف ممارسة أنشطة يترتب عليها الإخلال بالوحدة الوطنية أو الأمن القومى أو النظام العام. أو استقلال البلاد ووحدتها، بالسجن المؤبد بموجب قانون العقوبات. [41] كانت تلك المادة قد استخدمت أصلاً كأساس للقضية 173، المعروفة أيضاً بـ "قضية التمويل الأجنبي"، وهي القضية التي ما تزال ماثلة أمام القضاء منذ عام 2011، كما احتُجز بموجبها هشام جعفر مدير مؤسسة مدى للتنمية الإعلامية الذي لا يزال في الحبس الاحتياطي، وهي القضية التي استمرت أكثر من ثلاث سنوات. وتجري محاكمة العديد من المنظمات المحلية والأجنبية بموجب هذه المادة، وهو ما يُعَدُّ مثالاً واضحاً على اضطهاد منظمات حقوق الإنسان والمنظمات النسائية. [42] وقد منع سفر ثلاثين من المدافعين عن حقوق الإنسان ومديري منظمات المجتمع المدني، بينما جمدت ممتلكات سبع منظمات وعشرة أفراد. واستدعى قضاة التحقيق، وحققوا مع مديري منظمات غير حكومية، بينهم محمد زارع وهو من مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان، ومصطفى الحسن، وهو من مركز هشام مبارك للقانون، وعزّة سليمان، وهي من " مؤسسة قضايا المرأة المصرية "، وغيرهم. [43] وفي مارس/آذار 2018، أعلنت منظمة نظرة للدراسات النسوية عن إغلاق مكتبها بسبب تجميد أصول المنظمة منذ أمد طويل وتجميد ممتلكات مديرتها التنفيذية مزن حسن.

4.1 هل يحق للدول تقييد التمويل الأجنبي؟

يجيز القانون الدولي لحقوق الإنسان للدول أن تفرض ضوابط ولوائح تنظيمية معينة على حق الجمعيات في السعي للحصول على الأموال وتلقيها واستخدامها، وذلك على سبيل المثال لتفادي أي تأثير غير مشروع في شؤون السياسة الداخلية، من قبيل دعم فئات معينة خلال حملات الانتخابات أو الاستفتاءات. وقد تكون هناك أيضاً أسباب مشروعة مماثلة لفرض ضوابط على تحويل مبالغ مالية ضخمة إلى الخارج أو منه، وذلك مثلاً للحيلولة دون إيداع أموال مشبوهة في حسابات تخفي مصدرها أو التهرب من دفع الضرائب.

ومع ذلك، لا بدّ من أن تكون هذه الضوابط والقيود ضرورية ومتناسبة مع الأهداف المشروعة المحدودة التي بيّنها القانون الدولي لحقوق الإنسان. أما القوانين التي تفرض قيوداً شاملة على التمويل الأجنبي فهي قوانين متعسفة استُخدمت لإسكات منظمات المجتمع المدني، ولا سيما المنظمات التي تنتقد من هم في السلطة.

ففي **الجزائر**، يحظر القانون الأساسي النموذجي للجمعيات، الصادر عام 2012، على أي جمعية تحصيل أموال صادرة عن تنظيمات ومنظمات غير حكومية أجنبية، ما عدا تلك الناتجة عن علاقات التعاون المؤسسة قانونا، على أن يكون هذا التمويل حمل موافقة مسبقة من السلطة المختصة.. وهذه القيود

---

[41] المادة 78 من قانون العقوبات المعدلة بقرار رئيس الجمهورية عبد الفتاح السيسي في سبتمبر/أيلول 2014.

[42] القضية رقم 173 المعروفة إعلامياً باسم "قضية التمويل الأجنبي". ففي يوليو/ تموز 2011، أمر مجلس الوزراء وزير العدل بإنشاء لجنة لتقصي الحقائق للنظر في التمويل الأجنبي الذي حصلت عليه جماعات المجتمع المدني، ولتحديد أي من هذه الجماعات مسجلة بموجب القانون رقم 84 لسنة 2002. وفي يونيو/ حزيران 2013، قضت محكمة جنايات القاهرة بعقوبات تتراوح بين سنة وخمس سنوات على 43 موظفاً أجنبياً ومصرياً من العاملين بالمنظمات غير الحكومية الأجنبية. وصدر حكم بعقوبة السجن لمدة خمس سنوات على المديرين وكبار الموظفين بهذه المنظمات، وفي معظم الحالات كان الحكم غيابياً. وقد حكم على الموظفين المصريين الذين لم يغادروا البلد بالسجن لمدة عام مع وقف التنفيذ. كما أمرت المحكمة بحل فروع المنظمات الواردة بالقضية وهي: المعهد الجمهوري، والمعهد الديمقراطي، ومنظمة فريدوم هاوس، ومنظمة المركز الدولي للصحفيين، ومنظمة كونراد أديناور. ولقد أبطلت محكمة النقض الحكم، والقضية حاليا تخضع لإعادة المحاكمة. انظر المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، "خلفية عامة عن القضية رقم 173 المعروفة بقضية "التمويل الأجنبي" خطر وشيك من الملاحقة والإغلاق" 12 مارس/ آذار 2015 https://eipr.org/en/press/2016/03/background-case-no-173-%E2%80%9Cforeign-funding-case%E2%80%9D ؛ منظمة العفو الدولية، أغلقوا القضية 173، https://www.amnesty.org/ar/latest/campaigns/2016/12/close-case-173/

[43] منظمة العفو الدولية، مصر: قانون الجمعيات الأهلية يهدد بالقضاء على منظمات حقوق الإنسان (الأخبار، 30 مايو/أيار 2017)

تخضع الجمعيات للصلاحيات التقديرية للسلطات، كما يمكن أن تحدّ من قدرتها على الحصول على موارد أساسية لعملها واستخدامها.[44]

[44] المركز الدولي للاستشارات القانونية غير الربحية، رصد الحرية الأهلية: الجزائر، آخر تحديث في 9 أكتوبر/تشرين الأول 2018، http://www.icnl.org/research/monitor/algeria.html

5. القيود التي تستهدف أصواتاً "غير مقبولة"

يتعين على الدول إتاحة حيز صحي لنشاط المجتمع المدني، وتمكين العاملين في هذا الحيز وحمايتهم بدون أي تمييز. ولكن عدداً متزايداً من الدول تعمد إلى سن قوانين لتقييد أنشطة معينة، واستهداف من يقوم بها من الأفراد والمنظمات، مثل أولئك الذين يقدمون المساعدة للاجئين والمهاجرين، أو يكافحون الفساد، أو يسعون لحماية البيئة، أو يدافعون عن حقوق النساء، و"مجتمع الميم". وقد استُهدفت المنظمات الأجنبية والمنظمات التي تتلقى التمويل من الخارج، بوجه خاص، بإخضاعها لطائفة من القوانين التقييدية المنظمة للجمعيات. وكثيراً ما يُنظر إلى هذه المنظمات بعين الريبة – للاشتباه في كونها أدوات لحكومات أجنبية، أو في انخراطها في أنشطة تضر بالمصالح الوطنية للبلاد – رغم أنها في الواقع إنما تسعى لتعزيز حقوق الإنسان والمساءلة. وكثيراً ما توصف الأنشطة المشروعة التي تقوم بها هذه المنظمات بأنها "خطيرة"، أو "إجرامية"، أو "مناهضة للوحدة الوطنية"، أو "أفعال إرهابية".

وفي كثير من الأحيان، تكون تلك القوانين قائمة على سياسات مثيرة للانقسام والفرقة وأفكار مبهمة، ويتم سنها استناداً لمبررات شتى من قبيل الهوية الوطنية، والأخلاق، والقيم الدينية، والأمن الوطني. ولا تفرض هذه القوانين فحسب قيوداً مفرطة على حقوق المدافعين عن حقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني في حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها، وحرية التعبير، وحرية التجمع السلمي، بل تجعلهم أيضاً عرضة لحملات التشهير بهم، وتشويه سمعتهم، فضلاً عن المضايقات والاعتداءات، لا لشيء سوى قيامهم أو صلتهم بأنشطة حقوقية لا تروق لأصحاب السلطة أو تثير نقمتهم لأنها لا تتفق مع آرائهم وأهوائهم السياسية.

ففي **إسرائيل**، مثلاً، صدرت سلسلة من القوانين خلال العقد الماضي، فرضت قيوداً على نشاط المنظمات غير الحكومية، ولا سيما تلك المدافعة عن حقوق الفلسطينيين. وكان من بين هذه القوانين القمعية "قانون أسس الميزانية لسنة 2011" الذي يحظر تمويل أي جهة تنكر الطابع اليهودي لإسرائيل، و"قانون كسر الصمت لسنة 2018" الذي يحظر على المنظمات غير الحكومية انتقاد الجيش الإسرائيلي، ويمنعها من دخول المدارس الحكومية.[45] وقد منعت السلطات الإسرائيلية العديد من الأجانب المدافعين عن حقوق الإنسان من دخول إسرائيل، أو قامت بترحيلهم منها، لأنها اعتبرت نشاطهم مؤيداً لحقوق الفلسطينيين، أو بسبب انتقاداتهم لسياسات إسرائيل.[46]

---

[45] "اعتماد مشروع قانون كسر الصمت"، صحيفة الجيروزاليم بوست، 17 يوليو/تموز 2018، https://www.jpost.com/Israel-News/Breaking-the-Silence-bill-passed-into-law-562699

[46] مؤسسة الحق، "مجلس منظمات حقوق الإنسان الفلسطينية يندد بترحيل الناشطتين الهولنديتين المرموقتين المدافعتين عن حقوق الإنسان، ليديا دي ليوف وبولين أوفريم"، 24 يوليو/تموز 2018، http://www.alhaq.org/advocacy/targets/palestinian-human-rights-organizations/1292-phroc-condemns-israels-latest-deportation-of-eminent-dutch-human-rights-defenders-lydia-de-leeuw-and-pauline-overeem

صحيفة هآرتس، "متعللة بقضية لارا القاسم، إسرائيل تطلب من المحكمة مهلة إضافية في قضية موظف بمنظمة هيومن رايتس ووتش يواجه الترحيل بدعوى تأييده لحركة مقاطعة إسرائيل"، 21 أكتوبر/تشرين الأول 2018، https://www.haaretz.com/israel-news/.premium-israel-asks-court-for-more-time-to-respond-on-hrw-worker-facing-deportation-over-bds-1.6576484

5.1 المدافعات عن حقوق المرأة

ربما ليست هنالك أي قوانين تمنع المدافعات عن حقوق الإنسان صراحةً من تشكيل منظمات للدفاع عن حقوق المرأة، غير أن المجموعات المؤلفة من النساء، والمجموعات المدافعة عن حقوق المرأة، بما في ذلك المساواة بين الجنسين، والحقوق الجنسية والحقوق الصحية الإنجابية، تواجه في الواقع الفعلي شتى الحواجز والعوائق؛ وقد أظهر تحليل قام به التحالف الدولي للمدافعات عن حقوق الإنسان أن تلك العوائق تنشأ عن تجذر النظام الأبوي والمفاهيم التقليدية عن الهوية والأدوار المرتبطة بنوع الجنس، مقرونة بسياقات تسود فيها الأصولية وغيرها من أشكال التطرف والغلو الديني والقومي، وعسكرة الأمن العام، وارتفاع مستويات العنف في المجتمع، فضلاً عن الانتشار الواسع لخصخصة الخدمات وسياسات التقشف.[47]

وقد تمنع هذه الحواجز المدافعات عن حقوق الإنسان من حرية المشاركة في المنظمات بسبب التمييز، وعدم المساواة، والعنف في إطار الحياة العامة والخاصة، ولكنها تؤثر أيضاً على قدرتهن على تأسيس الجمعيات وتنظيم أنفسهن، حتى عند تسجيل تلك الجمعيات، كما اتضح في حالة المنظمتين النسائيتين في الجزائر المشار إليهما فيما تقدم،[48] أو في **مصر** مع مجموعة "نظرة للدراسات النسوية" التي جُمِّدت أصولها في يناير/كانون الثاني 2017.[49]

وفي **السعودية**، يخلو نظام الجمعيات والمؤسسات الأهلية لسنة 2015 من أي إشارة لـ"حقوق الإنسان"، ويقضي بتوسيع السلطات التقديرية لوزارة الشؤون الاجتماعية، بما يشمل الامتناع عن إصدار تراخيص للجمعيات الجديدة، بل وحلها إذا ما ارتأت الوزارة أن لوائح هذه الجمعيات تتضمن أحكاماً "تضر بالوحدة الوطنية". ولم تتمكن أي منظمة حقوقية مستقلة من تسجيل نفسها بموجب القانون الجديد؛ بل أحيل العديد من المدافعين عن حقوق الإنسان للقضاء لإنشائهم منظمات حقوقية. كما أثر ذلك بالطبع على المجموعات الحقوقية النسوية، إذ لم تتمكن من تسجيل نفسها وممارسة نشاطها بحرية في البلاد. وبدلاً من ذلك، احتُجز العديد من الناشطات الحقوقيات منذ عام 2018 بدون توجيه أي تهم إليهن ولا توكيل محامين للدفاع عنهن؛ وتعرض بعضهن لسوء المعاملة والتحرش الجنسي.[50]

5.2 جماعات "مجتمع الميم"

تواجه جماعات المجتمع المدني التي تدافع عن حقوق "مجتمع الميم" تحديات خطيرة في كثير من البلدان بسبب التمييز ضدهم، وتجريم الأفعال الجنسية المثلية؛ وقد أجرت منظمة "أوترايت إنترناشيونال" دراسة عالمية أظهرت أن 56% فقط من الدول المائة والأربع والتسعين التي شملتها الدراسة تسمح بتسجيل منظمات "مجتمع الميم"، في حين أن 28% من هذه الدول تسمح بوجود منظمات "مجتمع الميم" بدون تسجيل قانوني. وفي 15% من هذه البلدان، لا وجود لمنظمات "مجتمع الميم"، سواء المسجلة أم غير المسجلة؛ وقد تضطر تلك المنظمات والجماعات لممارسة نشاطها في السر. وفي البلدان التي تفرض قيوداً على حرية تكوين منظمات "مجتمع الميم"، يمارس المدافعون عن حقوق الإنسان نشاطهم بموارد أقل، ويواجهون مزيداً من المخاطر، ومن ثم فإن المجتمعات التي يسعون للدفاع عنها تحظى بحماية أقل.

وفي العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، تُفرَض قيود شديدة على حق مجموعات "مجتمع الميم" في حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها.[51] ففي **السعودية**، على سبيل المثال، يستحيل

---

[47] التحالف الدولي للمدافعات عن حقوق الإنسان، التقرير العالمي عن حالة المدافعات عن حقوق الإنسان، 2012، http://defendingwomen-defendingrights.org/wp-content/uploads/2014/03/WHRD_IC_Global-Report_2012.pdf

[48] انظر الوثيقة المذكورة أعلاه. منظمة العفو الدولية، الجزائر: حملة قمع مروعة ضد المجتمع المدني حيث أُجبرت منظمتان غير حكوميتين نسائيتين على الإغلاق (الأخبار، 2 آذار/مارس 2018)

[49] نظرة للدراسات النسوية، "تجميد أصول مجموعة نظرة للدراسات النسوية ومؤسستها ومديرتها التنفيذية لا يعني نهاية نشاطها النسوي"، 11 يناير/كانون الثاني 2017، http://nazra.org/en/2017/01/asset-freeze-nazra-feminist-studies-and-its-founder-and-executive-director-not-end-its

[50] منظمة العفو الدولية، المملكة العربية السعودية: أطلقوا سراح المدافعات عن حقوق المرأة فوراً نوفمبر/تشرين الثاني 2018، https://www.amnesty.org/ar/latest/campaigns/2018/06/Saudi-Arabia-Release-Women-Human-Rights-Defenders/

[51] هيومن رايتس ووتش، الجرأة في وجه المخاطر. نضال مجتمع الميم في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، 2018

على هذه الجماعات أن تمارس نشاطها في ظل "نظام الجمعيات والمؤسسات الأهلية"، الذي اعتمده مجلس الوزراء في نوفمبر/تشرين الثاني 2015، ولا وجود لأي سجلات عن تلك الجماعات.[52]

5.3 حظر النشاط الحقوقي المشروع باستخدام القانون الجنائي

في **إيران**، يمكن تعليق تراخيص الجمعيات الأهلية أو إلغاؤها إذا ارتأت السلطات أنها مارست أنشطة "جنائية"، من بينها جرائم مبهمة فضفاضة الصياغة إلى أبعد الحدود، من قبيل "انتهاك المبادئ الإسلامية ومقومات الجمهورية الإسلامية"؛ وبث "دعاية مناهضة للإسلام، ونشر أي كتب ومطبوعات ضارة"؛ و "أي نوع من الاتصال أو تبادل المعلومات أو التواطؤ أو التآمر مع سفارات أي دول أجنبية، أو ممثليها، أو أجهزتها الحكومية، أو أحزابها السياسية، على أي مستوى من المستويات، وبأي شكل من الأشكال، مما من شأنه أن يضر بحرية جمهورية إيران الإسلامية أو سيادتها أو وحدتها الوطنية أو مصالحها"؛ "وتلقي أي مساعدة مالية أو لوجيستية من جهات أجنبية".[53]

وقد استُخدمت القوانين القمعية بوجه خاص، ولاسيما قانون العقوبات، في إسكات أصوات المدافعين عن حقوق الإنسان، وقمع منظمات المجتمع المدني، منذ مظاهرات الاحتجاج الحاشدة التي اندلعت في أعقاب الانتخابات الرئاسية المتنازع عليها عام 2009. ومن ثم عمدت السلطات إلى إغلاق المنظمات الأهلية التي تركز على حقوق الإنسان قسراً، ورفضت تسجيلها أو إصدار التراخيص لها لممارسة أنشطتها. ومن بين هذه المنظمات "مركز المدافعين عن حقوق الإنسان" و"نشطاء حقوق الإنسان في إيران"، و"جمعية حقوق السجناء"، ولجنة "مراسلي حقوق الإنسان". ففي كثير من الأحيان، اعتقلت السلطات أعضاء هذه المنظمات ومؤسسيها، وأنزلت بهم عقوبة السجن.[54]

وفي **البحرين**، استخدمت السلطات قانوناً يتعلق بالإرهاب[55] - يتضمن تعريفاً للإرهاب مبهماً وفضفاضاً للغاية – استخدمته كأداة لاستهداف منظمات المجتمع المدني وأنشطته، فضلاً عن الأفراد الذين يقدمون معلومات لتلك المنظمات. وينص القانون على أن أي أفعال من شأنها إعاقة السلطات العامة، أو "عرقلة أدائها لأعمالها"، أو "الإضرار بالوحدة الوطنية"، يمكن اعتبارها من الأفعال الإرهابية. كما يطلق القانون صفة الإرهاب على أي جمعية أو جماعة يكون الغرض منها "الدعوة إلى تعطيل أحكام الدستور أو القوانين"، إذا كان الإرهاب من الوسائل التي تستخدم في تحقيق أو تنفيذ الأغراض التي تدعو إليها هذه الجمعية أو الجماعة. وفي 2014، صدرت تعديلات تشريعية على نص قانون "حماية المجتمع من الأعمال الإرهابية" تقضي بإنشاء نيابة، تسمى "نيابة الجرائم الإرهابية"، لديها سلطة إصدار الأمر بحبس المشتبه فيهم على ذمة التحقيق "لمدة أو لمدد متعاقبة لا يزيد مجموعها على ستة أشهر".[56]

وبموجب أحكام قانون مكافحة الإرهاب، جردت الحكومة بعض الأفراد المنتمين لجمعيات أهلية من جنسيتهم، من بينهم على سبيل المثال الناشط الحقوقي سيد أحمد الوداعي، مدير معهد البحرين للحقوق والديمقراطية، الذي علق على هذا الإجراء قائلاً: "إن الحكومة البحرينية بإسقاطها جنسية الشخصيات المسالمة ونشطاء حقوق الإنسان، جنباً إلى جنب مع العناصر المتطرفة العنيفة، تسوي بين المدافعين عن حقوق الإنسان، ومرتكبي أعمال العنف الإرهابية".[57]

---

https://www.hrw.org/ar/report/2018/04/16/316732

[52] الجمعية الدولية لمجتمع الميم، كراهية المثليين التي تؤيدها الدولة. استعراض عالمي لقوانين التوجه الجنسي: التجريم والحماية والاعتراف، 2017،
https://ilga.org/downloads/2017/ILGA_State_Sponsored_Homophobia_2017_WEB.pdf

[53] المادة 16 من قانون الأحزاب السياسية والجمعيات السياسية والنقابات، والجمعيات الإسلامية أو جمعيات الأقليات الدينية المعترف بها لسنة 1981.

[54] منظمة العفو الدولية، ضحايا في شراك القمع: المدافعون عن حقوق الإنسان في إيران تحت نار الهجمات (رقم الوثيقة: MDE 13/6446/2017)

[55] قانون رقم (58) لسنة 2006 بشأن حماية المجتمع من الأعمال الإرهابية

[56] مرسوم بقانون رقم (68) لسنة 2014 بتعديل بعض أحكام القانون رقم (58) لسنة 2006 بشأن حماية المجتمع من الأعمال الإرهابية

[57] منظمة "أمريكيون من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان في البحرين"، الدورة الثانية والثلاثون لمجلس حقوق الإنسان: منظمة "أمريكيون من أجل الديمقراطية وحقوق الإنسان في البحرين" تلفت النظر إلى إسقاط الجنسية في البحرين، 14 يونيو/حزيران 2016، https://www.adhrb.org/2016/06/hrc32-adhrc-highlights-crackdown-civil-society-bahrain/

6. توصيات

خلال السنتين الماضيتين، سُنَّ أو اقتُرح نحو 40 من القوانين ومشاريع القوانين لتقييد أنشطة منظمات المجتمع المدني، ومواردها واستقلالها في كل مناطق العالم، وذلك بحجب مصادر التمويل المحلية والأجنبية والدولية عنها، وفرض شروط صارمةٍ إلى أبعد الحدود على تسجيلها وعملها. وهذا يدلّ على اتجاه عالمي يبعث على بالغ القلق تجلت ملامحه خلال العقد الماضي حيث حصل أصحاب السلطة على صلاحيات جارفة تمكّنهم من التحكم بتعسف وبلا مسوغ في أنشطة معينة وحظرها وتجريمها، بالإضافة إلى استهداف من يعارضون سياسات الحكومة أو من يدافعون عن فئات مهمشة.

وحيث أن الاعتداء العالمي النطاق على المدافعين عن حقوق الإنسان وعلى منظمات المجتمع المدني قد تفاقم وبلغ حدّ التأزم، فإن منظمة العفو الدولية تتقدم بالتوصيات التالية إلى الدول والهيئات الإقليمية والدولية المدافعة عن حقوق الإنسان، حاثةً إياها على اتخاذ كل الإجراءات اللازمة لضمان إبقاء المجال مفتوحاً ومصوناً أمام المجتمع المدني، وضمان قدرة المدافعين عن حقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني على العمل بحريّة وأمان داخله. ولا يتأتى إحقاق الحق والحفاظ على الكرامة والمساواة إلا بتمكين الأفراد والجماعات من تنظيم أنفسهم لنصرة حقوق الإنسان، وتعزيزها، والدفاع عنها، والعمل على النهوض بها.

تدعو منظمة العفو الدولية الدول إلى:

- تأكيد حق كل شخص في الدفاع عن حقوق الإنسان والدعوة إليها، بمفرده أو بالاشتراك مع غيره، وفقاً للإعلان بشأن المدافعين عن حقوق الإنسان.
- ضمان تمتع الجميع بلا تمييز بالحق في حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها، وحماية الكيانات المسجلة وغير المسجلة.
- اعتماد القوانين أو تعديلها بما يكفل الحق في حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها، وضمان مناقشة ذلك بالتشاور مع المدافعين عن حقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني.
- ضمان ألا يجرّم أحد على ممارسته الحق في حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها، وألاّ يهدَّدَ أو يعتدى عليه أو يُضارَّ أو يتعرضَ لحملات تشويهِ سمعةٍ أو تشهيرٍ أو يتعرض للتخويف أو الانتقام بسبب عمله من أجل حقوق الإنسان.
- الإفراج فوراً وبلا شروط عن جميع سجناء الرأي الذين سجنوا لمجرد أنهم مارسوا حقوقهم الإنسانية بصورة سلمية، بما فيها الحق في تكوين الجمعيات والانضمام إليها.
- إلغاء القوانين واللوائح التي تشترط على الجمعيات الحصول على تصريح مسبق لتسجيل نفسها ككيان قانوني أو تعديل تلك القوانين واللوائح جوهرياً، وإتاحة نظام إشعار بسيط وسهل وغير باهظ التكلفة أو مجانيّ.
- الاعتراف قانونياً بالجمعيات غير المسجلة وتمكينها من القيام بأنشطتها في بيئة مواتية ومأمونة، وألاّ يخضع أعضاؤها لعقوبات جنائية لكونها غير مسجلة.
- ضمان حق منظمات المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان في حرية التعبير وحرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها، وضمان عدم فرض أي قيود على أعضائها وأنشطتها استناداً

إلى أسس مبهمة أو تنطوي على تحامل من قبيل "الأنشطة السياسية" أو "القيم المستندة إلى التقاليد".

- اتخاذ جميع الإجراءات الضرورية التي تضمن للفئات المهمشة ممارسة حقها في تكوين الجمعيات الأهلية والانضمام إليها بحرية وبلا تمييز.
- الحيلولة دون استهداف المنظمات المدافعة عن حقوق الفئات المهمشة والمظلومة بسبب أنشطتها أو هويتها.
- تمكين المدافعات عن حقوق المرأة من ممارسة حقهن في حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها، وذلك بإزالة الحواجز من قبيل التفرقة على أساس نوع الجنس، والممارسات والقوانين التمييزية، وضمان تكافؤ فرص حصولهن على الموارد.
- ضمان ألا ينطوي تسجيل الجمعيات أو الإجراءات الإدارية الأخرى على تَعَدٍّ على خصوصية المنظمات وأعضائها.
- ضمان حق الجمعيات من حيث القانون والممارسة في طلب الأموال وتلقيها من مصادر محلية وأجنبية ودولية والاستفادة من تلك الأموال بدون الحصول على إذن مسبق أو التعرض لأي تدخل غير مشروع.
- تخصيص الأموال بصورة غير تمييزية، وضمان تمكين المنظمات التي تتبنى وجهات نظر مختلفة عن الحكومة، أو تلك التي تناضل من أجل حقوق الفئات المهمشة، من الحصول على الأموال على قدم المساواة مع تلك المنظمات التي تتواءم مع سياسات الحكومة.
- تعديل النصوص التي تقيِّد الحق في حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها من قِبل الأجانب، وذلك بإلغاء الحدّ الزمني لتسجيلها وتجديد المتطلبات، وتعديل أي متطلبات أخرى يُشترط على الجمعيات الأجنبية استيفاؤها على قدم المساواة مع الجمعيات الوطنية.
- السماح للجمعيات بتحديد وضعها ونظامها وأنشطتها واتخاذ قراراتها دون تدخل من الدولة.
- ضمان ألاّ يعلّق عمل الجمعيات أو تُحَلَّ إلاّ بأمر من محكمة محايدة ومستقلة، وفقاً للقانون الدولي والمعايير الدولية لحقوق الإنسان.
- ضمان ألاّ تكون المتطلبات الإدارية ومتطلبات تقديم التقارير لا تنطوي على تعسف أو تحيز، وأن تراعي الحق في الحفاظ على خصوصية الجمعيات وأعضائها.
- ضمان الإنصاف الفعال للمدافعين عن حقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني الذين يدعون انتهاك حقهم في حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها، بما في ذلك منحهم تعويضات كافية عند الاقتضاء.
- إلغاء قوانين مكافحة الإرهاب والقوانين المتعلقة بها، أو تعديلها جوهرياً بما يتفق تماماً مع القانون الدولي والمعايير الدولية، بالإضافة إلى اعتماد تعريف للإرهاب لا ينتقص من الممارسة السلمية لحقوق الإنسان.
- الإقرار علناً بأهمية منظمات المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان وإسهامهم في تعزيز حقوق الإنسان، بما في ذلك القيام بحملات عامة للتوعية بالإعلان بشأن المدافعين عن حقوق الإنسان، والدور المهم الذي يضطلع به المدافعون عن حقوق الإنسان.
- التنديد العلني بالاعتداءات والتهديدات وعمليات الترهيب التي تتعرض لها منظمات المجتمع المدني والمدافعون عن حقوق الإنسان.
- الامتناع عن ترويج خطابات سلبية عن منظمات المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان، وعدم استعمال عبارات تشوه سمعتهم وتتعسف تجاههم وتسيء إليهم وتنتقص من قدْرهم وتتحامل عليهم.

تحث منظمة العفو الدولية الهيئات الدولية والإقليمية على:

- ضمان حماية منظمات المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان وتمكينهم من ممارسة أنشطتهم، وذلك من خلال:
- محاسبة الدول على عدم امتثالها للالتزامات المفروضة عليها إزاء حقوق الإنسان.

- الضغط على الدول لكي تلغي القوانين التقييدية التي تتعدى على الحق في حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها، والتي تفرض قيوداً غير مشروعة على عمل المدافعين عن حقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني، أو تجري تعديلات جوهرية عليها.
- رصد تنفيذ التزامات الدول فيما يتعلق بضمان الحق في حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها وحماية المدافعين عن حقوق الإنسان.
- التأكيد علناً على الدور المشروع والحاسم لعمل منظمات المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان.
- تعزيز الآليات الحالية أو اعتماد آليات جديدة أو كلاهما، لمنع ومعالجة أعمال الترهيب أو الانتقام من المدافعين عن حقوق الإنسان الذين يتواصلون باستخدام آليات دولية وإقليمية، واتخاذ كل الإجراءات اللازمة للحيلولة دون تعرضهم للخطر بسبب أي معلومات بالغة الأهمية يقدمونها.
- ضمان إتاحة فرص متكافئة لمنظمات المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان، بدون تمييز، للحصول على التمويل من مصادر محلية وأجنبية ودولية.

جدول: القوانين ذات الصلة وبواعث القلق الرئيسية

الإقليم	البلد	القانون	القضايا الرئيسية وبواعث القلق
أفريقيا	موريتانيا	قانون 64.098 9 يونيو 1964 المتعلق بمركز المؤسسات التطوعية	عقبات أمام التسجيل سلطات حكومية واسعة على المنظمات
		قانون التجمعات العامة رقم 73.008 الصادر عام 1973 ومرسوم التنفيذ رقم 73.060 لعام 1973	
الشرق الأوسط وشمال إفريقيا	الجزائر	نظام الجمعيات والمؤسسات الأهلية (2012)	عقبات أمام التسجيل قيود على التمويل الأجنبي سلطات حكومية واسعة على المنظمات
	البحرين	قانون الجمعيات والأندية(1989)	عقبات أمام التسجيل سلطات حكومية واسعة على المنظمات
		قانون رقم (58) لسنة 2006 بشأن حماية المجتمع من الأعمال الإرهابية	قيود مفرطة على الحق في حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها ونشاطاتها
	مصر	القانون 84 (2002)، حل محله في عام 2017 القانون 70 (انظر أدناه). اللوائح التنفيذية لا تزال سارية المفعول	تجريم المنظمات غير المسجلة
		القانون رقم 70 لسنة 2017 بشأن تنظيم عمل الجمعيات وغيرها من المؤسسات العاملة في مجال العمل الأهلي	سلطات حكومية واسعة على المنظمات
		المادة 78 من قانون العقوبات (2015)	قيود على التمويل الأجنبي
	إيران	قانون الأحزاب السياسية والمجتمعات والجمعيات السياسية والنقابية والجمعيات الدينية الإسلامية أو جمعيات الأقليات المعترف بها (1981)	قيود مفرطة على الحق في حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها ونشاطاتها
		قانون العقوبات الإسلامي (2013)	عقبات أمام التسجيل
		اللائحة التنفيذية المتعلقة بتكوين المنظمات غير الحكومية وأنشطتها (2015)	سلطات حكومية واسعة على المنظمات
	إسرائيل	قانون تمويل الحكومات الأجنبية للمنظمات غير الحكومية (2011)	متطلبات شاقة تتعلق بالإجراءات الإدارية وتقديم التقارير

		قانون أسس الميزانية (قانون النكبة) (2011)	قيود على التمويل الأجنبي
		قانون الشفافية (2016)	متطلبات شاقة تتعلق بالإجراءات الإدارية وتقديم التقارير
		مشروع قانون المنظمات غير الحكومية (2017)	قيود على التمويل الأجنبي
		قانون كسر الصمت (2018)	قيود مفرطة على الحق في حرية تكوين الجمعيات والانضمام إليها
	السعودية	نظام الجمعيات والمؤسسات الأهلية (2015)	قيود مفرطة على الحق في حرية تكوين الجمعيات

القوانين الرامية لتكميم الأفواه

القمع العالمي لمنظمات المجتمع المدني

في شتى أنحاء العالم، يتزايد استهداف منظمات المجتمع المدني والمدافعين عن حقوق الإنسان الذين يجاهرون برفضهم للقوانين والممارسات الحكومية الجائرة، ويتحدون الرأي العام أو السلطات القائمة، ويطالبون بالعدالة والكرامة والحرية؛ إذ يواجهون حملات التشهير والمضايقات، ويلاحقون قضائياً على أساس تهم زائفة، ويخضعون للاحتجاز التعسفي، ويتعرضون للاعتداء الجسدي، أو حتى القتل، أو الإخفاء القسري لا لشيء سوى نشاطهم الحقوقي.

وفي هذا السياق، يسلِّط هذا التقرير الضوء على ظاهرة عالمية مثيرة للقلق والانزعاج البالغ، أطلَّت برأسها خلال العقد الماضي حيث عمدت الدول إلى سن واستخدام ترسانة من القوانين التي تخلُّ بالحق في تكوين الجمعيات والانضمام إليها، وتعوق عمل منظمات المجتمع المدني وموظفيها والمشاركين في أنشطتها. ولا تزال تتسارع وتيرة مثل هذه الإجراءات يوماً بعد يوم؛ فعلى مدى العامين الماضيين فقط، وُضع نحو 40 قانوناً من هذا القبيل، صدر بعضها بالفعل ويوشك البعض الآخر على الصدور. وتنصب شتى القوانين الحواجز والعراقيل أمام تلك المنظمات في جميع مراحل وجودها، وتسمح للسلطات برصد أنشطتها عن كثب، ولا سيما عند تسجيلها، ولكن أيضاً عندما تخطط لأنشطتها، وتنفذها، وتصدر التقارير عنها؛ وعندما تسعى للحصول على تمويل أو تتلقاه، وعندما تقوم بالحملات العامة أو أنشطة كسب التأييد.

وتشير الأبحاث التي قامت بها منظمة العفو الدولية إلى صدور مثل هذه القوانين فيما لا يقل عن 50 بلداً خلال الأعوام الأخيرة. وتعكس هذه القوانين التقييدية الاتجاهات السياسية والثقافية السائدة في المجتمع بوجه عام، التي تستند إلى سرديات مسمومة قوامها شيطنة "الآخر"، وتوليد اللوم والكراهية والخوف، مما يهيئ مرتعاً خصباً لتفصيل مثل هذه القوانين، وانتحال الأعذار لتبريرها باسم المصلحة الوطنية، والهوية، والقيم والتقاليد. أما في الواقع الفعلي، فإنها كثيراً ما تُستخدَم بغرض إسكات الأصوات التي تعبر عن انتقادات أو آراء مختلفة، وردع المنظمات والأفراد عن معارضة الحكومات وتمحيص أفعالها والمدافعة عن حقوق الإنسان.

ويبين هذا التقرير مدى تفشي هذه الظاهرة وتفاقمها في جميع أنحاء العالم، ويضع بين يدي الحكومات والأطراف الأخرى المعنية مجموعة من التوصيات التي تستهدف ضمان تمتع كل فرد، دون تمييز، بحقه في الدفاع عن حقوق الإنسان، بما في ذلك حقه الأساسي في تكوين الجمعيات والانضمام إليها