

# انتهاكات حق المنظمات غير الحكومية في التمويل : من التضييق إلى التجريم

المقدمة بقلم ماينا كياي

التقرير السنوي ٢٠١٣

"انتهاكات حق المنظمات غير الحكومية في التمويل :  
من التضييق إلى التجريم"

التحرير والتنقيح والتنسيق :  
المنظمة العالمية لمناهضة التعذيب : إيزابيل شيرير، دلفين روكيلو، آن لورنس لاكروا ،  
جيرالد ستايبيروك ،  
الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان : ألكساندرا بوميون ، إيجو جابرو، فلوريان لوفيفر،  
إيزابيل براشيه، أنطوان برنار

يتقدم المرصد بوجه خاص بالشكر إلى كافة المنظمات الشريكة للمنظمة العالمية والفدرالية الدولية، وكذلك الفرق العاملة بكل من المنظمتين، على حسن التعاون.

النشر: ينشر هذا التقرير كاملاً باللغات الإنجليزية والفرنسية والعربية والإسبانية والروسية.

النسخ: تسمح المنظمة العالمية لمناهضة التعذيب والفدرالية الدولية لحقوق الإنسان بحرية نسخ مقتطفات من هذا التقرير، شريطة نسبة المقتطف إليهما، وإرسال نسخة من المطبوعة التي يظهر فيها المقتطف إلي مقرر كل منهما.

التصميم الجرافيكي: بروس بلايزر / bruce@kyodo.fr - وسام الدين أسامة  
ISI print - 15 rue Francis de Pressensé - 93210 La Plaine Saint Denis : الطبع

Dépot légal février 2013, FIDH Rapport annuel de l'Observatoire (éd. arabe) ISSN  
en cours - Fichier informatique conforme à la loi du 6 janvier 1978 (Déclaration  
N°330 675)

الترجمة العربية : شريف بهلول

**OMCT - World Organisation Against Torture**  
rue du Vieux-Billard, Case postale 21 - 1211 Genève 8 - Switzerland 8  
Tél. + 41 (0) 22 809 49 39 - Fax. + 41 (0) 22 809 49 29  
omct@omct.org / www.omct.org

**FIDH - International Federation for Human Rights**  
Passage de la Main d'Or - 75011 Paris - France ,17  
Tél. + 33 (0) 1 43 55 25 18 - Fax. + 33 (0) 1 43 55 18 80  
fidh@fidh.org / www.fidh.org

مرصد حماية المدافعين عن حقوق الإنسان

المنظمة العالمية لمناهضة التعذيب/الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان



"انتهاكات حق المنظمات غير الحكومية في التمويل:  
من التضييق إلى التجريم"

التقرير السنوي ٢٠١٣



المقدمة:  
ماينا كياي

# تصدير، بقلم السيد ماينا كياي

المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بحق

التجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات

مرصد حماية المدافعين عن حقوق الإنسان

التقرير السنوي ٢٠١٣

يشرفني كثيراً أن أحرر تصدير التقرير السنوي للمرصد لهذا العام، فهو البرنامج الذي أعرفه منذ سنوات عديدة، والذي كانت جهوده الهامة في مناصرة [حقوق الإنسان] منذ إنشائه في ١٩٩٧ مصدر نفع كبير لعدد لا يحصى من المدافعين عن حقوق الإنسان، بمن فيهم شخصي المتواضع في ٢٠٠٨ في كينيا، قبل أن أتولى مهام منصبه كمقرر خاص.

لقد قام مجلس حقوق الإنسان بانتدابي في أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١٠، استجابة في المقام الأول للقيود المحيطة بمشاركة المجتمع المدني وتعبيره [عن رأيه] في العديد من بقاع العالم. وجاء هذا الانتداب في موعده تماماً، بالنظر إلى التطورات التاريخية الجارية في العالم العربي ("الربيع العربي" الشهير) وما وراءه. وإذا جاز أن نفرق بين حق التجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات فالحق أن أحدهما يعتمد على الآخر ويتعزز به، وهما معا يمثلان، كما أقر المجلس، مكوناً أساسياً من مكونات الديمقراطية، لازمين للتمتع بسائر حقوق الإنسان.

ولعل موضوع التقرير هذا العام من الموضوعات الأكثر إلحاحاً بالنظر إلى تزايد اللجوء مؤخراً لوصم التمويل الأجنبي ووضع القيود غير المبررة على الوصول إليه وعلى الموارد المخصصة لمنظمات المجتمع المدني، بغرض خنق كافة أشكال النقد، وبخاصة النداءات المطالبة بالتغيير الديمقراطي أو إقرار المسؤولية فيما يتعلق بانتهاكات حقوق الإنسان. والحق أنني منذ بداية انتدابي قمت بإرسال العديد من المراسلات في هذا الصدد<sup>١</sup>. وتحزني بصفة خاصة تلك القوانين والسياسات التي تحاول وصم المنتفعين بسبب مصادر تمويلهم، والتي تم تبنيها في الشهور الأخيرة أو تجري مناقشتها حالياً في عدد من بلدان العالم.

كما شددت في تقريرتي الموضوعاتي الأول فإن "من الضروري إتاحة وصول

١. انظر ملاحظاتي على المراسلات الموجهة إلى الحكومات والردود التي تم تلقيها، في مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، تقرير المقرر الخاص المعني بحق التجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات، ماينا كياي - ملحق، وثائق الأمم المتحدة 27/A/HRC/20/Add.3، 19 يونيو ٢٠١٢.

٢. قارن مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعني بحق التجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات، وثائق الأمم المتحدة A/27/HRC/20 الفقرات ٦٧-٦٨، ٢١ مايو ٢٠١٢ (الحرف المائل من عندي).

الجمعيات إلى الأموال والموارد، فهي جزء لا يتجزأ من الحق في حرية تكوين الجمعيات [...] وينبغي للجمعيات سواء كانت مسجلة أو غير ذلك أن تتمتع بالحق في التماس الأموال والموارد لدى الكيانات الوطنية والأجنبية والدولية، وتلقي تلك الأموال بوجه خاص من الأفراد والشركات ومنظمات المجتمع المدني والحكومات والمنظمات الدولية<sup>٢</sup>. كما يزداد هذا الأمر أهمية في سياق المناقشات الجارية حول موضوع أجندة ما بعد ٢٠١٥ بالنسبة للأهداف الإنمائية للألفية. لقد صار من واجب الدول الأعضاء، أكثر من أي وقت مضى، تسهيل وليس تقييد وصول منظمات المجتمع المدني التي تقوم بأنشطة تنموية إلى التمويل، وكذلك المنظمات الهادفة إلى تعزيز الشفافية وإقرار المسؤولية داخل بلدانها.

وبالنظر إلى التحديات المستمرة المحيطة بالوصول إلى التمويل وإلى الموارد بصفة عامة، سأكرس قسماً كبيراً من تقريرتي الموضوعاتي لعام ٢٠١٣، المرفوع إلى مجلس حقوق الإنسان، لهذه الإشكالية الملحة<sup>٣</sup>. وسوف أوصل بالطبع إعارة انتباهي لهذه المسألة في مراسلاتي مع الحكومات وفي زيارتي القطرية. وأنا على يقين من أن تقرير المرصد وعملي في هذا المجال سيتسمان بالتكامل وسيثري أحدهما الآخر.

إنني أرجو أن تكلل جهودنا المشتركة بالنجاح وأن تفتح الطريق أمام احترام أكبر للحق في حرية تكوين الجمعيات، وبوجه خاص لمكونه الأساسي، الوصول إلى التمويل والموارد، في كافة مناطق العالم. وفي النهاية يبقى على الدول الأعضاء التزام تام بحماية هذا الحق، الذي ينبغي للجميع التمتع به كاملاً.

## السيد ماينا كياي

المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بحق التجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات

٢. قارن مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعني بحق التجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات، وثائق الأمم المتحدة A/39/HRC/23، مايو ٢٠١٣.

## مقدمة

مرصد حماية المدافعين عن حقوق الإنسان  
التقرير السنوي ٢٠١٣

يعد وصول المنظمات غير الحكومية المدافعة عن حقوق الإنسان إلى التمويل حقا أساسيا لها. ولم يأت هذا الطرح عن تعسف، بل هو يعكس واقعا قانونيا يشيع التغاضي عنه، ويذكرنا هذا التقرير به في سياق يشهد فيه عالم الجمعيات تطورا لم يسبق له مثيل، سواء أكان هذا على الصعيد الكمي، مع التزايد الكبير في أعداد المنظمات غير الحكومية، أو على صعيد الكيف، حيث أن تطور استراتيجيات تلك الأخيرة ووسائل تحركها، علاوة على خبرتها في القانون الدولي واستفادتها من تقنيات الاتصال الحديثة لدعم ما بينها من تآزر، من شأنه أن يبشر بحقبة من النفتح والازدهار.

غير أن إمكانية التطور والنماء هذه، في بلدان كثيرة للأسف، تنقلص إلى حد بعيد بفعل تزايد العراقيل التي تضعها السلطات أمام وصول المنظمات غير الحكومية إلى التمويل، بالأخص من خلال وضع أطر قانونية مقيدة وإطلاق حملات التشهير.

إضافة إلى هذا فإن هذه الإمكانية تتأثر أيضا بالأزمة الاقتصادية العالمية التي تقلص فرص التمويل أمام المنظمات، وخاصة على المستوى المحلي، حيث تتضاءل التبرعات حتى لا تكاد تذكر. ويدفع هذا الوضع العديد من المنظمات غير الحكومية إلى طلب الدعم التمويلي من متبرعين أجنب، تأثروا بدورهم بالأزمة. لكن ما ينبغي أن يكون إجراء بسيطاً بين المانح والمتلقي يتحول في بلدان عديدة إلى رقابة قمعية من طرف الدولة، تستهدف ببساطة خنق المنظمات غير الحكومية بقطع التمويل عنها كليا أو جزئيا.

وقد يتخذ قمع المدافعين عن حقوق الإنسان أشكالا متنوعة، من التحرش الإداري وحتى الإعدام خارج نطاق القانون، مروراً بالاعتقال والتعذيب ضمن أشكال أخرى - وكلها انتهاكات لحقوق الإنسان تحوز في أحيان كثيرة على ذبوع عالمي يزعج الدول الباحثة عن اعتراف دولي. كما يمكن لقمع المدافعين عن حقوق الإنسان العاملين في إطار منظمة غير حكومية أن يتخذ شكل قيود أكثر خفاءً موضوعة على الوصول إلى التمويل، سواء أكان من مصدر محلي أم خارجي. فبدلاً من حظر منظمة غير حكومية يعتبرها النظام معادية له - وهو الإجراء الذي قد يكون ثمنه السياسي باهظاً - تعمد دول كثيرة إلى وضع العثرات في طريق التمويل، وخاصة التمويل القادم من مصدر خارجي، وتستقي [أسلحتها] من ترسانة متطورة من الإجراءات التقييدية القانونية أو الإدارية أو العملية، الأقل علنية من الأشكال الأخرى لانتهاك حقوق الإنسان، وبالتالي أقل قابلية للإدانة الدولية.

كما تلجأ بعض الدول أيضاً إلى جعبة التشهير الواسعة في صراعها مع المدافعين

[عن حقوق الإنسان]، فتجعل منهم تارة "عملاء خارجيين" تتلاعب بهم كيانات أجنبية - وبالتالي معادية للحكومة بالضرورة - وتارة أخرى "عناصر مخربة" أو مرتبطة بـ"الإرهابيين"، أو أية تسمية أخرى مسيئة أو حتى تجرّيمة، تتيح الطعن في مصداقيتهم أمام الرأي العام. وكثيراً ما يكون لهذه الأساليب الخطيرة على المدافعين عن حقوق الإنسان تأثيراً خبيثاً على وصول المنظمات غير الحكومية إلى التمويل. وقد لا يثير الدهشة، في بيئة تاريخية وسياسية تشهد سقوط النظم السلطوية وبزوغ مطالب شعبية تنادي بإقامة نظم ديمقراطية، أن تعزف بعض الدول على وتر القومية المعادية للأجانب وللغرب، بهدف شيطنة التمويل الخارجي للمنظمات غير الحكومية. فالنظم القائمة للحريات، في عجزها عن تقبل وضع نظامها السياسي موضع التساؤل، والمطالب المشروعة للمنظمات غير الحكومية المدافعة عن حقوق الإنسان، تخلط بين المدافعين عن الحقوق والمعارضين السياسيين، وتحافظ على هذا الخلط.

بيد أن كل هذه الإجراءات التي تقيد الوصول إلى التمويل - والراسخة إلى درجة أو أخرى في التشريعات المحلية - وكذلك المناورات التشهيرية التي كثيرا ما تستند إلى وسائل الإعلام الموالية للحكومة، كلها تتناقض مع القانون الدولي ومع التزامات الدولة. وكما أسلفنا عاليه، فإن وصول المنظمات غير الحكومية إلى التمويل هو حق لها، وأي دولة تضع قيوداً لا مبرر لها في نظر القانون الدولي فإنها تنتهك هذا الحق. إن تقييد الحق في التمويل لا يختلف في شيء عن تقييد الحق في حرية تكوين الجمعيات، لأن الأول جزء لا يتجزأ من الثانية. لكن ما يسري على حق المنظمات غير الحكومية في التمويل يسري أيضاً على حق افتراض البراءة: أي فرد بريء حتى يثبت غير ذلك، وينبغي أن تتمتع أي منظمة غير حكومية بحرية طلب الموارد والحصول عليها واستخدامها كما تشاء، مع التحفظ على الشبهات المؤكدة في الاختلاس أو الأفعال الإجرامية. وهذا لأن حقوق المنظمات غير الحكومية تصحبها مسؤوليات، وممارسة حرية تكوين الجمعيات تفترض احترام الحقوق الأساسية المكرسة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والسعي إلى تحقيقها بوسائل سلمية. من المشروع أن تقوم الدول بمحاربة أي تحرك يناوئ الأمن والمصلحة العامة، إلا أن الإجراءات المتخذة لا ينبغي أن تتحول إلى نظام من الرقابة العامة المانعة، فتتأثر بها كافة المنظمات غير الحكومية المدافعة عن حقوق الإنسان.

ومع ذلك فإن تحليل الأشكال المختلفة لتجريم تمويل المنظمات غير الحكومية يبين استغلال مكافحة الإرهاب وتبيض الأموال في بلدان عديدة بهدف تحييد المنظمات غير الحكومية وإسكات الأصوات المنتقدة. فالقيود المفروضة على تمويل المنظمات غير الحكومية تستهدف في غالبيتها المنظمات المحلية التي تعمل على دعم الحقوق المدنية والسياسية وحمايتها، لكنها تشمل أيضاً، في بعض الحالات، الفروع المحلية للمنظمات غير الحكومية الدولية. بخلاف هذا فإن تأثير القيود المفروضة على التمويل لا يكون محسوساً على صعيد أنشطة المنظمات غير الحكومية المحلية فقط، بل يمتد أيضاً إلى شبكات التضامن الإقليمية والدولية فيما بين المنظمات غير الحكومية المدافعة عن حقوق الإنسان.

ومن نافل القول أن قدرة المنظمات غير الحكومية على تمويل أنفسها يفترض وجودها في المقام الأول، أي يفترض احترام حرية تكوين الجمعيات. ومن شأن نظرة عامة على وضع الجمعيات على الصعيد الدولي أن تبين لنا وقوع انتهاك صريح لهذا الحق في عدد كبير من البلدان. وسواء اتخذ إنكار الحق في حرية تكوين الجمعيات شكل التحريم الواضح البسيط، أو تجلّى على نحو موارب في إجراءات التسجيل المعوقة أو المكلفة أو مفرطة البيروقراطية، على سبيل المثال، فإنه يرقى في كافة الأحوال تقريبا إلى مرتبة انتهاك الحق في الوصول إلى التمويل. وبالتالي فإن تحليل القيود متنوعة الأشكال المفروضة على الوصول إلى التمويل، وصياغة استجابات فعالة لهذا الانتهاك، عليهما تدارس هذه المشكلة في البداية، وأيضا إدراج القيود المفروضة على حرية تكوين الجمعيات [في التحليل].

لم تزل الاستجابات المؤسسية والقانونية والعملية لمشكلة العقبات الموضوعة أمام التمويل في مرحلة جنينية، سواء كان هذا على مستوى المنظمات ما بين الحكومية المدافعة عن حقوق الإنسان أو على مستوى الكيانات المعنية، وهي في المقام الأول المنظمات غير الحكومية المتأثرة مباشرة، ولكن معها أيضا المانحون الأجانب الذين يواجهون قوانيننا تجرّم تبرعاتهم.

ينبغي للحكومات أن تدرك أن تقييد الوصول إلى التمويل لا يمثل مجرد إجراء إضافي للرقابة، مثله مثل الأشكال الأخرى القانونية والمشروعة من التنظيم، بل هو يمثل انتهاكا صريحا للحق في حرية تكوين الجمعيات. والدولة التي تستاء من الحظر التعسفي لإحدى المنظمات غير الحكومية في دولة ثالثة ينبغي أن تستطیع، بنفس القوة، إدانة أية عقبة موضوعة أمام الوصول إلى التمويل، إذ يتعلق الأمر جوهريا بذات المشكلة: انتهاك الحق في حرية تكوين الجمعيات.

لقد أفسح مناخ التضامن الدولي الذي كان يميز عمل المنظمات غير الحكومية المدافعة عن حقوق الإنسان، حول رؤية مشتركة لكيفية تحقيقها، أفسح المجال لمناخ من الشك والريبة. وعلى الدول التي تضع مثل تلك القيود أن تجري تعديلا عميقا في منظور رؤيتها وفي تعاملها مع تلك المسألة: فالأمر يتعلق بالتحول من نظام تستأثر فيه الدولة بـ"حق" الرقابة على الوصول إلى التمويل، إلى نظام تضطلع فيه الدولة بـ"التزامها" بدعم تمويل أنشطة مجتمعها المدني، مباشرة أو بطريق غير مباشر. وينطوي هذا التحول الجذري على اعتراف من الدولة بالدور الحاسم الذي تؤديه المنظمات غير الحكومية في المجتمع لضمان احترام أفضل للقانون الدولي، والذي لا يمكن القيام به إلا بتضافر جهود المانحين والمدافعين عن حقوق الإنسان لدى الدول المعنية.

يستند هذا التقرير إلى خبرة المنظمات المشاركة لـ"المرصد" في حماية المدافعين عن حقوق الإنسان، وإلى إجاباتها على استبيان محدد ينصب على تلك المسألة، وإلى ممارسات المرصد اليومية في دعم هؤلاء المدافعين، في رسم صورة تفصيلية لهذه

الإشكالية التي لم تدرس جيداً حتى الآن، والتي يتخذ امتدادها أبعاداً مقلقة. وهو إذ يستعرض الأسس القانونية للحق في الوصول إلى التمويل، وعلاقته العضوية بالحق في حرية تكوين الجمعيات، والفقه القانوني الذي لم يزل في طوره الجنيني حول هذا الموضوع، فإنه يشجع التأمل العميق في الآثار السلبية لهذه الإجراءات التقييدية كما يصوغ توصيات عينية موجهة إلى كافة الأطراف المعنية، سواء تعلق الأمر بالملتقين أو المانحين أو الدول أو المنظمات بين الحكومية العاملة في مجال حماية حقوق الإنسان.

## الفصل الأول:

### حق المنظمات غير الحكومية في الوصول إلى التمويل بما فيه الأجنبي: المعايير الدولية والإقليمية

مرصد حماية المدافعين عن حقوق الإنسان  
التقرير السنوي ٢٠١٣

#### أ. الوصول إلى التمويل: مكون رئيسي من مكونات حرية تكوين الجمعيات

تكرس كافة المواثيق الدولية والإقليمية المتعلقة بحقوق الإنسان الحق في حرية تكوين الجمعيات، تماماً كما تركز الحق في حرية التعبير والرأي والتجمع السلمي. ويقوم هذا الحق بدور فاعل في ممارسة العديد من الحقوق الأخرى، كالحقوق المدنية والثقافية والإقتصادية والسياسية والاجتماعية. وبفعل هذا الاعتماد المتبادل، يعد هذا الحق مؤشراً دالاً على مدى احترام أية دولة من الدول للعديد من حقوق الإنسان الأخرى.

ولا غنى عن تمتع المنظمات غير الحكومية بإمكانية الوصول إلى الأموال والموارد، فهي جزء لا يتجزأ من الحق في حرية تكوين الجمعيات. بلا تمويل، لا يتسنى للمنظمات غير الحكومية أن تنخرط بفعالية في الدفاع عن حقوق الإنسان ودعمها.

وقد شدد الكثير من هيئات حقوق الإنسان وألياتها، داخل الأمم المتحدة بالأخص، على أن الوصول للتمويل هو من حيث المبدأ جزء لا يتجزأ من الحق في حرية تكوين الجمعيات، وعلى أن المنظمات غير الحكومية ينبغي أن تتمتع بالوصول الحر إلى الأموال، بما فيها الأجنبية.

#### على المستوى الدولي

يعد الحق في حرية تكوين الجمعيات حقاً أساسياً ذا طبيعة عالمية، مكرساً في العديد من المعاهدات والمعايير الدولية، وبالتحديد المادة ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وقد لاحظت لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، في بيانها رقم ١٢٧٤/٢٠٠٤، أن "الحق في حرية تكوين الجمعيات لا يشتمل فقط على الحق في إنشاء جمعية، بل هو يضمن أيضاً حق تلك الجمعية في استيفاء الأنشطة التي أنشئت من أجلها بحرية. والحماية التي تضيفها المادة ٢٢ تسري على كافة أنشطة

أي جمعية"١. ومحصلة هذا هي أن أنشطة البحث عن تمويل محمية بدورها بنص المادة ٢٢.

من جهة أخرى كرس منظمة العمل الدولية أيضاً هذا الحق، في اتفاقيتها رقم ٨٧ الخاصة بالحرية النقابية وحماية الحقوق النقابية، والتي تم تبنيها قبل العهد الدولي بعشرين عاماً. ورغم أن الاتفاقية تحمي حرية تكوين الجمعيات من الزاوية النقابية وبذلك فهي تتعلق أساساً بالمدافعين عن النقابات، إلا أنها تمثل أداة من أدوات القانون الدولي المرجعية. وتنص الاتفاقية على أن "منظمات العمال والموظفين تمتلك الحق [...] في تنظيم إدارتها وأنشطتها، وصياغة برامجها العملية". كما تنص الاتفاقية أيضاً على "ضرورة امتناع السلطات العامة عن أي تدخل من شأنه تقييد هذا الحق أو عرقلة ممارسته المشروعة" (المادتان ٣، ١ و ٣). وهذا الحق الذي تتمتع به النقابات في إدارة شؤونها كما يحلو لها يشمل ضمناً الحق في تحديد أسلوب التمويل.

ويحتوي الإعلان المتعلق بالقضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائم على أساس الدين أو المعتقد، الذي تبنته الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٩٨١، يحتوي على أول إشارة صريحة إلى الحق في الوصول إلى التمويل، فهو ينص على أن "الحق في حرية الفكر أو الضمير أو الديانة أو المعتقد ينطوي بين أشياء أخرى [...] على حرية طلب المساهمات التطوعية المالية وغيرها وتلقيها، من الأفراد والمؤسسات على السواء" (المادة ٦.و).

كما أن الإعلان المتعلق بحقوق ومسؤوليات أفراد المجتمع وجماعاته وهيئاته بشأن حماية ودعم حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً (والمشار إليه فيما يلي بالإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان) والذي تبنته الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٩٩٨، يكرس على نحو صريح حق المدافعين عن حقوق الإنسان في الوصول إلى التمويل.

يحدد الإعلان:

"يملك كل شخص، بصفته الفردية أو بالاشتراك مع آخرين، الحق في طلب الموارد وتلقيها واستخدامها بهدف دعم وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية بالطرق السلمية واتفاقاً مع نص المادة ٣ من هذا الإعلان" (المادة ١٣).

ونلاحظ أن الإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان، رغم أنه يحمي حق هؤلاء المدافعين في طلب الأموال وتلقيها واستخدامها، إلا أنه لا يحدد مصادر هذه

١.قارن لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، تصريح رقم ١٢٧٤/٢٠٠٤: ٢٠٠٤، بيلاروسيا، وثائق الأمم المتحدة لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان/ج/٨٨/د/١٢٧٤/٢٠٠٤، ١٠ نوفمبر ٢٠٠٦، فقرة ٧، ٢.

الأموال (خاصة/ عامة، محلية/ أجنبية). وبالتالي فإنه يضم إلى مجال تطبيقه ضمناً حق المنظمات غير الحكومية في الوصول إلى أموال المتبرعين الأجانب. من جهة أخرى، شددت المقررة الخاصة للأمم المتحدة بشأن وضع المدافعين عن حقوق الإنسان على أن الإعلان يحمي الحق في "تلقي الأموال من مصادر مختلفة، بما فيها المصادر الأجنبية"<sup>٢</sup>. لقد اعتبرت، مثلها مثل المبعوثة الخاصة للأمين العام للأمم المتحدة قبلها<sup>٣</sup>، أن "على الدول أن تخول المدافعين عن حقوق الإنسان، والمنظمات غير الحكومية بالأخص، صلاحية استدعاء مصادر تمويل أجنبية، في إطار التعاون الدولي، الذي لا تقل أهمية المجتمع المدني فيه عن الدولة"<sup>٤</sup>.

شددت المقررة الخاصة من جهتها على أن الوصول إلى التمويل يمثل "عنصراً أصيلاً من عناصر الحق في حرية تكوين الجمعيات"، وعلى أنه "حتى يتسنى لمنظمات الدفاع عن حقوق الإنسان أن تؤدي عملها فإن من الضروري تمكينها من أداء مهامها دون أية عراقيل، وبالأخص دون قيود على التمويل"<sup>٥</sup>.

وقد كرر المقرر الخاص بالحق في التجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات هذه التوصيات في تقريره الأول المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان، مضيفاً أن "الجمعيات، سواء أكانت مسجلة أم لم تكن، ينبغي أن يكون لها الحق في طلب الأموال والموارد من الكيانات المحلية والأجنبية والدولية، وفي تلقي تلك الأموال من الأفراد والشركات ومنظمات المجتمع المدني والحكومات والمنظمات الدولية". كما شدد أيضاً على أن الدول لا يجوز أن تلجأ إلى الضغط المالي بهدف إثناء الجمعيات عن تلقي الأموال وخاصة من الخارج"<sup>٦</sup>.

وعلى هذا فإن الدول مطالبة بدعم وكفالة حق المنظمات غير الحكومية في الوصول إلى التمويل - بما فيه الخارجي - بصفته عنصر لا ينفصل عن التزامها بدعم واحترام الحق في حرية تكوين الجمعيات.

## على المستوى الإقليمي

على المستوى الإقليمي يعد الحق في حرية تكوين الجمعيات مكفولاً بموجب المادة ١١ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والمادة ١٠ من الميثاق الأفريقي لحقوق

٢. قارن الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير المقررة الخاصة بشأن وضع المدافعين عن حقوق الإنسان، وثائق الأمم المتحدة ٢٨/٢٠٣/٦٦/١، يوليو ٢٠١١، فقرة ٧٠.

٣. قارن الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير المبعوثة الخاصة للأمين العام بشأن وضع المدافعين عن حقوق الإنسان، وثائق الأمم المتحدة ١/٥٩/٤٠١، أكتوبر ٢٠٠٤، فقرة ٨٢.

٤. قارن الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير المقررة الخاصة بشأن وضع المدافعين عن حقوق الإنسان، وثائق الأمم المتحدة ٢٨/٢٠٣/٦٦/١، يوليو ٢٠١١، فقرة ٧٠.

٥. قارن الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير المقرر الخاص بشأن وضع المدافعين عن حقوق الإنسان، وثائق الأمم المتحدة ٢٢٦/٦٤/١، أغسطس ٢٠٠٩، فقرة ٩١.

٦. قارن مجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص بشأن الحق في التجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات، وثائق الأمم المتحدة ١/م/٢٠/٢٧، ٢١ مايو ٢٠١٢، الفقرات ٦٧-٧٢.

الإنسان والشعوب، والمادة ١٦ من الاتفاقية الأمريكية المتعلقة بحقوق الإنسان، والمادة ٢٤هـ من الميثاق العربي لحقوق الإنسان.

في ٢٠٠٧ تبنت اللجنة الوزارية للمجلس الأوروبي توصية تضع إطاراً للوضع القانوني لمنظمات المنطقة غير الحكومية. وهذه التوصية رقم ١٤ ل و (٢٠٠٧) تكرر قسماً محدداً لمسألة التمويل ("جمع الأموال")، تعيد فيه التأكيد بالأخص على حق المنظمات غير الحكومية في الوصول إلى التمويل دون محددات تقييدية فيما يتعلق بالمصدر<sup>٧</sup>. وتنص التوصية على أن "المنظمات غير الحكومية ينبغي أن تكون حرة في القيام بأية أنشطة اقتصادية أو تجارية مشروعة بهدف تمويل أنشطتها غير الهادفة للربح دون أن تضطر لطلب تصريح خاص"<sup>٨</sup>.

كما تصف هذه التوصية أيضاً التسهيلات التي يجب أن تتمتع بها المنظمات غير الحكومية فيما يخص التمويل. وعلى هذا فإن المنظمات غير الحكومية المتمتعة بشخصية قانونية يجب أن تملك "الوصول إلى التسهيلات المصرفية" وأن تستفيد من المعونات في شكل "أموال عامة أو غير ذلك من أشكال المعونات، مثل الإعفاء من ضريبة الدخل وغيرها من الضرائب والرسوم المفروضة على العضوية، أو على الأموال والمنح المتلقاة من متبرعين أو منظمات حكومية أو دولية"<sup>٩</sup>.

عقب تبني هذه التوصية قام مؤتمر المنظمات غير الحكومية التابعة للمجلس الأوروبي في ٢٠٠٨ بإنشاء "مجلس الخبراء القانونيين فيما يتعلق بالمنظمات غير الحكومية" الهادف إلى إيجاد بيئة مواتية لعمل المنظمات غير الحكومية في المنطقة، عن طريق مراجعة التشريعات القطرية المتعلقة بالمنظمات غير الحكومية وتطبيقها، وعن طريق دعم احترام معايير المجلس الأوروبي وأفضل الممارسات الأوروبية في ذلك الصدد. وقد لاحظ مجلس الخبراء في تقريره السنوي الثاني أنه في بعض الدول الأعضاء في المجلس الأوروبي، "لا يتسم نطاق الالتزامات المتعلقة بمراجعة الحسابات وتقارير النشاط دائماً بالوضوح والملائمة"، وأن "قرارات المنظمات غير الحكومية تتأثر إلى حد بعيد على ما يبدو بقدرة السلطات على منح الأموال العامة أو تعليقها، وبمشاركة مسؤولي الهيئات الإدارية، مما لا يتفق بالضرورة دائماً مع المصلحة العامة المشروعة، بحكم سلطتهم التنظيمية". وبالتالي "فقد يلزم توضيح نطاق الالتزامات المتعلقة بمراجعة الحسابات وتقارير النشاط بحيث لا تمثل هذه الالتزامات عبئاً باهظ الثقل على المنظمات غير الحكومية" و"لا ينبغي للسلطات العامة أن تمارس سلطة منح التمويل أو منعه، أو فرض مشاركة مسؤوليها في اجتماعات الهيئات المختصة باتخاذ القرار في المنظمات غير الحكومية لممارسة تأثير غير مستحب على قرارات تلك الأخيرة"<sup>١٠</sup>.

٧. قارن التوصية ١٤ ل و/سجل (٢٠٠٧) للجنة الوزارية للمجلس الأوروبي، فقرة ٥٠.

٨. نفسه، الفقرة ١٤

٩. نفسه، الفقرتان ٥١ و٧٥.

١٠. قارن مجلس الخبراء القانونيين فيما يتعلق بالمنظمات غير الحكومية، التقرير السنوي الثاني حول الإدارة الداخلية للمنظمات غير الحكومية، يناير ٢٠١٠، الفقرات ٣٨٨ و٣٨٩ و٣٩٧ و٣٩٨.

جدير بالذكر أيضاً أن مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان في منظمة الأمن والتعاون الأوروبية قد وضع دليلاً تفاعلياً عن حرية تكوين الجمعيات بعنوان "AssociatiOnline"، يجمع كافة المعايير الدولية والمبادئ الأساسية المتعلقة بهذا الحق الأساسي. يضم هذا الدليل أيضاً كافة الأبحاث القانونية عن الموضوع ويقدم أمثلة على الممارسات الجيدة فيما يتعلق بتشريعات المنظمات غير الحكومية داخل إقليم منظمة الأمن والتعاون الأوروبية<sup>١١</sup>.

وبالبقاء على الصعيد الأوروبي، تشير "التوجيهات المتعلقة بالمدافعين عن حقوق الإنسان" الصادرة عن الاتحاد الأوروبي، تشير إلى مسألة التمويل الأجنبي للمنظمات غير الحكومية العاملة في البلدان التي لدول الاتحاد الأوروبي بعثات دبلوماسية فيها. وتقترح تلك التوجيهات أن تتبنى البعثات الدبلوماسية إجراءات عينية لدعم المدافعين، وخاصة في إطار سياسة التنمية الخاصة بالاتحاد الأوروبي. كما توصي [تلك التوجيهات] بأن تسعى البعثات إلى "التأكد من تمتع المدافعين عن حقوق الإنسان في البلدان الثالثة بإمكانية الوصول إلى الموارد، بما فيها التمويلية، الآتية من الخارج، وإبلاغهم بإتاحة تلك الموارد وبوسائل المطالبة بها" (الفقرة ١٤).

من جهتها ترى المفوضية ما بين الأمريكية لحقوق الإنسان، والتي أعلنت رأيها في عدة حالات من حالات تقييد الوصول إلى التمويل الأجنبي، وخاصة في تقريرها حول وضع المدافعين عن حقوق الإنسان، ترى أن أحد واجبات الدولة "الناعبة من حرية تكوين الجمعيات" هو "الامتناع عن وضع القيود على وسائل تمويل [المنظمات غير الحكومية]"<sup>١٢</sup>.

وقد أبدت المفوضية الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب أيضاً القلق من مسألة تمويل المنظمات غير الحكومية. وأوصت المقررة الخاصة بوضع المدافعين عن حقوق الإنسان في أفريقيا، أوصت الدول "بتقديم الدعم المالي والمادي للمدافعين عن حقوق الإنسان، وهو الدعم اللازم لإتمام مهمتهم بكفاءة وفعالية"<sup>١٣</sup>.

## ب- الدعم المالي للمنظمات غير الحكومية: المسؤولية الأولى للدولة

بعد تبني الإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان، والاهتمام المتزايد المنصب على العراقيل التي تصادفها المنظمات غير الحكومية في عملها لدعم وحماية الحريات الأساسية، أصبحت مسألة الوصول إلى التمويل الأجنبي أكثر إلحاحاً. وقد أدى هذا الوضع، علاوة على الشكاوى العديدة التي رفعتها منظمات غير حكومية تأثرت

١١. لمزيد من المعلومات عن التحديات التي أشار إليها مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان من حيث تمويل المنظمات غير الحكومية قارن

١٢. قارن المفوضية ما بين الأمريكية لحقوق الإنسان، التقرير الثاني عن وضع المدافعين عن حقوق الإنسان في الأمريكتين، وثيقة OEA/Ser.LV/II، ٣١، ٦٦، ديسمبر ٢٠١١، فقرة ١٧٩، ترجمة غير رسمية.

١٣. قارن المفوضية الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، التقرير البيئي، نوفمبر ٢٠١١ - أبريل ٢٠١٢، فقرة ٥٠

بقوانين أو ممارسات تقييدية إلى مؤسسات أو هيئات المعاهدات الخاصة بالأمم المتحدة، أدت بتلك الأخيرة إلى تبني قرارات أو آراء أو توصيات بهذا الصدد. ولا تقتصر تلك التوصيات على الدفاع عن حق الوصول إلى التمويل، بما فيه الأجنبي، بل تعكس أيضاً التطور المتزايد للوسائل التي تتبعها الدول لتقييد ممارسة هذا الحق وقمع الأعمال اليومية للمنظمات غير الحكومية.

ينص الإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان على مسؤولية الدولة عن تبني الإجراءات الضرورية لـ "توفير الشروط الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وغيرها" كي يتسنى لكافة المدافعين الخاضعين لولايتها "أن يتمتعوا عملياً بكل هذه الحقوق وكل تلك الحريات" (المادة ٢). ومع ذلك فإن هذه الإشارة إلى "الشروط الاقتصادية" شديدة العمومية.

وعلى هذا تنبغي قراءة المادة ١٣ من الإعلان المتعلق بالمدافعين<sup>١٤</sup> مقرونة بالمادة ١٢,٢ من نفس الإعلان، التي تنص على أن "تتخذ الدولة كافة الإجراءات اللازمة لضمان قيام السلطات المختصة بحماية أي شخص، فردياً أو بالاشتراك مع آخرين، من أي [...] تصرف تعسفي في إطار الممارسة المشروعة للحقوق المنصوص عليها في الإعلان"، وفي ضوء الحق الأكثر عمومية في حرية تكوين الجمعيات.

وإذن فهناك التزام مزدوج واقع على عاتق الدولة: ليس فقط الالتزام السلبي بعدم التدخل في وصول المنظمات إلى التمويل، بل أيضاً الالتزام الإيجابي بإنشاء إطار قانوني وإداري، علاوة على ممارسة عملية، تسهل وصول المنظمات غير الحكومية إلى التمويل واستخدامها له. وينعكس هذا التحليل في الفقه القانوني للعديد من هيئات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة.

لقد شددت لجان الأمم المتحدة، مراراً وتكراراً، على الدور الرئيسي الذي ينبغي أن تقوم به الدول لدعم المنظمات غير الحكومية بشكل مباشر أو غير مباشر في الوصول إلى التمويل، وبخاصة عن طريق إنشاء إطار قانوني وبيئة مؤسسية وممارسات فعالة في هذا الصدد. ولم تكتف تلك اللجان بالكلام حين انتهكت بعض الدول الأطراف الحق في حرية تكوين الجمعيات انتهاكاً صارخاً، بتقييد وصول المنظمات إلى التمويل الأجنبي، على سبيل المثال، أو بفرض تصاريح مسبقة تعسفية أو ضرائب باهظة على المنظمات غير الحكومية، بل إنها أيضاً ذكرت تلك الدول بشكل عمومي بأهمية الدعم المالي للمؤسسات والمنظمات العاملة في مجال دعم وحماية حقوق الإنسان.

وهكذا مثلاً فإن لجنة القضاء على التمييز العنصري دعت أيرلندا إلى تقديم دعم مالي

لمنظمات الدفاع عن حقوق الإنسان في البلاد<sup>١٥</sup>، على نفس المنوال أوصت لجنة حقوق الطفل جمهورية الكونغو الديمقراطية بـ"تشجيع الانخراط الفاعل والمنهجي للمجتمع المدني، بما فيه المنظمات غير الحكومية، عن طريق تقديم مساعدات مالية"<sup>١٦</sup> كما أوصت ملاوي بـ"تقديم الموارد المالية وغيرها إلى منظمات المجتمع المدني، وبالأخص المنظمات غير الحكومية، بهدف السماح لها بالمساهمة في تنفيذ الاتفاقية"<sup>١٧</sup>.

وأوصت لجنة مناهضة التعذيب بيلاروسيا بالاعتراف بأن المنظمات غير الحكومية تقوم بـ"دور حاسم" وبـ"تحويل تلك المنظمات صلاحية السعي إلى الموارد الكافية وتلقيها حتى يتسنى لها القيام بنشاطها السلمي في الدفاع عن حقوق الإنسان"<sup>١٨</sup>.

أما لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة (السيداو) فقد أوصت ليتوانيا بـ"صياغة معايير واضحة تسمح بضمان الدعم المالي الكافي والمستديم، على المستوى القومي والمحلي، بحيث تتمكن المنظمات غير الحكومية من حماية حقوق المرأة بشكل أفضل"<sup>١٩</sup>. بل إنها "دعت هولندا بشكل فوري إلى إعادة النظر في تمويل المنظمات التي تركز على حقوق المرأة، بما فيها منظمات النساء السود والمهاجرات، حتى تستطيع الاستمرار في المساهمة الفاعلة في تنفيذ الاتفاقية. ودعت الدنمارك إلى التأكد من امتلاك المنظمات غير الحكومية لمستويات كافية من التمويل"<sup>٢٠</sup>.

شددت لجنة حقوق الطفل أيضاً على ضرورة امتلاك أموال كافية، بالنسبة للمنظمات غير الحكومية، حتى تمارس أنشطتها. وأوصت جمهورية أفريقيا الوسطى ببذل كافة الجهود من أجل "تعزيز الدور الذي يقوم به المجتمع المدني عن طريق دعم المجتمع المدني في سعيه إلى التمويل، ضمن أمور أخرى"<sup>٢١</sup>.

أما المفوضية ما بين الأمريكية لحقوق الإنسان فقد رأت أن الدول لا ينبغي أن تكثفي بالتصريح بل عليها أيضاً "تسهيل وصول منظمات حقوق الإنسان إلى

١٥. قارن لجنة القضاء على التمييز العنصري، الملاحظات الختامية للجنة القضاء على التمييز العنصري - أيرلندا، وثائق الأمم المتحدة CERD/C/IRL/CO/14، ٢ أبريل ٢٠٠٥، فقرة ١٢.

١٦. قارن لجنة حقوق الطفل، الملاحظات الختامية للجنة حقوق الطفل - جمهورية الكونغو الديمقراطية، وثائق الأمم المتحدة CERD/C/COD/CO/2، ١٠ فبراير ٢٠٠٩، فقرة ٢٥.

١٧. قارن لجنة حقوق الطفل، الملاحظات الختامية للجنة حقوق الطفل - ملاوي، وثائق الأمم المتحدة CERD/C/MWI/CO/2، ٢٧ مارس ٢٠٠٩، فقرة ٢٥.

١٨. قارن، لجنة مناهضة التعذيب، الملاحظات الختامية للجنة مناهضة التعذيب، وثائق الأمم المتحدة CERD/C/BLR/CO/4، ٤ ديسمبر ٢٠١١.

١٩. قارن السيداو، الملاحظات الختامية للجنة القضاء على التمييز ضد المرأة: ليتوانيا، وثائق الأمم المتحدة CEDAW/C/LTU/CO/8، ٤ يوليو ٢٠٠٨، فقرة ٣٨.

٢٠. قارن السيداو، الملاحظات الختامية للجنة القضاء على التمييز ضد المرأة: هولندا، وثائق الأمم المتحدة CEDAW/C/NLD/CO/5، ٥ فبراير ٢٠١٠، فقرة ٢١.

٢١. قارن السيداو، الملاحظات الختامية للجنة القضاء على التمييز ضد المرأة: الدنمارك، وثائق الأمم المتحدة CERD/C/DNK/CO/18، أغسطس ٢٠١٠، فقرة ٤٣.

٢٢. قارن لجنة حقوق الطفل، الملاحظات الختامية للجنة حقوق الطفل: جمهورية أفريقيا الوسطى، وثائق الأمم المتحدة CERD/C/Add/10، ١٨ أكتوبر ٢٠٠٠، الفقرتان ٢٢ و٢٣.

التمويل الدولي في سياق التعاون الدولي، في مناخ من الشفافية<sup>٢٣</sup>، وبشكل أعم "احترام هذا الحق دون أدنى قيد يتجاوز القيود التي يسمح بها الحق في حرية تكوين الجمعيات"<sup>٢٤</sup>.

تبرهن تلك الأمثلة على الأهمية التي تعلقها تلك اللجان والمفوضية ما بين الأمريكية على مسؤولية الدول تجاه دعم تمويل المنظمات غير الحكومية. وهي تؤكد أن احترام الحق في حرية تكوين الجمعيات يفترض ضمناً بيئة مواتية فيما يتعلق بالوصول إلى التمويل، بما فيه الأجنبي، ويشمل الحق في تنظيم الجمعية لاستراتيجية تمويلها دون تدخل من السلطات.

لقد تم الاعتراف بحق منظمات المجتمع المدني في إدارة واستغلال مواردها المالية كما يترأى لها بهدف القيام بأنشطتها بالنسبة للنقابات. وهكذا، وفق لجنة الحرية النقابية التابعة لمكتب العمل الدولي، فإن "قرار تلقي الأموال لإنفاقها على أنشطة دعم حقوق الإنسان والحقوق النقابية والدفاع عنها يعود للمنظمات نفسها". لقد قدرت اللجنة أن "الأحكام التي تمنح السلطات حق تقييد حرية إحدى النقابات في إدارة واستغلال أموالها كما تشاء لصالح الأهداف النقابية الطبيعية والمشروعة هي أحكام لا تتفق مع مبادئ الحرية النقابية"<sup>٢٥</sup>.

### ج- إزالة العراقيل الموضوعية أمام الوصول إلى التمويل: ضرورة للحق في حرية تكوين الجمعيات

أعلن العديد من هيئات حماية حقوق الإنسان عن تأييده لرفع العراقيل الموضوعية أمام وصول المنظمات غير الحكومية إلى التمويل.

### القيود المنصبة على التمويل الأجنبي

تحدثت المفوضية ما بين الأمريكية لحقوق الإنسان عن حالات تقوم فيها وكالات التعاون التقني الدولي الحكومية بإدارة أموال خاصة تضم تمويلات تم تلقيها في سياق التعاون الدولي. والواقع أنه في بعض الحالات يجري إرغام منظمات غير حكومية محلية تتلقى تمويلًا دوليًا على تسجيل أنفسها لدى تلك الوكالات الحكومية، وإخطار تلك الوكالات مسبقًا بتلقي التمويل (سواء كان عامًا أو خاصًا)، وتعديل

٢٣. قارن المفوضية ما بين الأمريكية لحقوق الإنسان، تقرير عن وضع المدافعين عن حقوق الإنسان في الأمريكتين، وثيقة/OEA/Ser-L/V/II ١٢٤ هـ مراجعة ١٧، مارس ٢٠٠٦، توصية ١٩. ترجمة غير رسمية.

٢٤. قارن المفوضية ما بين الأمريكية لحقوق الإنسان، تقرير عن وضع المدافعين عن حقوق الإنسان في الأمريكتين، وثيقة/OEA/Ser-L/V/II ٢١٠٦٦، ٢١ ديسمبر ٢٠١١، فقرة ١٨٦. ترجمة غير رسمية.

٢٥. قارن منظمة العمل الدولية، الحرية النقابية، مجموع قرارات ومبادئ لجنة الحرية النقابية المنبثقة من مجلس إدارة مكتب العمل الدولي، الطبعة الخامسة المنقحة، ٢٠٠٦، الفقرتان ٤٩٤ و٤٨٥.

برامج أنشطتها وفق الأولويات التي تحددها الدولة فيما يتعلق بسياسة التنمية القومية. وقد قدرت المفوضية ما بين الأمريكية في هذه الحالة أن ممارسة الحق في حرية تكوين الجمعيات يشمل حق المنظمات غير الحكومية في تفعيل "هياكلها الداخلية وأنشطتها وبرامجها العملية [الخاصة بالمدافعين عن حقوق الإنسان] دون أدنى تدخل من طرف السلطات العامة التي يمكن لها تقييد ممارسة هذا الحق أو عرقلته"<sup>٢٦</sup>. وخلصت المفوضية ما بين الأمريكية إلى أن المدافعين ينبغي لهم ممارسة الحق في حرية تكوين الجمعيات وتحقيق أهدافهم الخاصة، بتمويل محلي أو أجنبي<sup>٢٧</sup>.

لم تكتف لجان الأمم المتحدة بإدانة القوانين المقيدة المنصبة على التمويل أجنبي المصدر، بل إنها اتخذت من البداية موقفاً قوياً من محاولات تقييد هذا الحق. على سبيل المثال، قامت السيداو في يناير ٢٠١١ بتحذير إسرائيل من قرارها المزمع بإنشاء لجنة برلمانية مكلفة بالتحقيق في التمويل الأجنبي للمنظمات غير الحكومية الإسرائيلية. كانت هذه المبادرة تهدف إلى تكيم المنظمات غير الحكومية التي شجبت تحركات الجيش وخاصة إبان الهجوم العسكري على قطاع غزة في ديسمبر ٢٠٠٨<sup>٢٧</sup>. وقد دعت السيداو السلطات إلى "العمل على ألا تخضع منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية النسائية لأي قيود فيما يتعلق بإنشائها وعملها، وتمكينها من العمل في استقلال عن سلطات الدولة"<sup>٢٩</sup>.

### القيود المفروضة على أنواع الأنشطة الممولة بتمويل أجنبي

عالجت لجان الأمم المتحدة أيضاً مسألة القيود المفروضة على المنظمات غير الحكومية فيما يتعلق بالبرامج الممولة بأموال أجنبية. وهكذا فقد استنكرت السيداو في حالة تركمنستان القيود المفروضة على منظمات المجتمع المدني، خاصة فيما يتعلق بالبرامج والمشروعات التي يمولها مانحون أجانب، وأهابت بالسلطات أن "تخلق بيئة مواتية لإنشاء المنظمات غير الحكومية وانخراطها الفاعل في سبيل تعزيز تنفيذ الاتفاقية" في البلاد<sup>٣٠</sup>.

### التصريح المسبق ومراقبة التبرعات الأجنبية وتجميد الأصول المصرفية

تحدث العديد من لجان الأمم المتحدة عن مسألة التصريح المسبق المطلوب لتلقي واستخدام أموال أجنبية.

٢٦. قارن المفوضية ما بين الأمريكية لحقوق الإنسان، التقرير الثاني عن وضع المدافعين عن حقوق الإنسان في الأمريكتين، وثيقة OEA/Ser-L/V/II ٣١، ٦٦، ديسمبر ٢٠١١، الفقرة ١٨٣. ترجمة غير رسمية.

٢٧. نفسه.

٢٨. لمزيد من المعلومات قارن الفصل الرابع.

٢٩. قارن السيداو، الملاحظات الختامية للجنة القضاء على التمييز ضد المرأة - إسرائيل، وثائق الأمم المتحدة CEDAW/C/ISR/CO ٥، ٥، أبريل ٢٠١١، فقرة ٥١. ترجمة غير رسمية.

٣٠. قارن السيداو، الملاحظات الختامية للجنة القضاء على التمييز ضد المرأة - تركمنستان، وثائق الأمم المتحدة CEDAW/C/TKM/CO ٤-٣، نسخة غير منقحة، ٢٤ أكتوبر ٢٠١٢. ترجمة غير رسمية.

فعلى سبيل المثال، أبدت لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة القلق من الإلزام بالحصول على تصريح مسبق من السلطات، وإلا وقع المخالف تحت طائلة الإدانة الجنائية. وقدرت اللجنة أنه ينبغي للمنظمات غير الحكومية أن تتمكن من "ممارسة مهامها دون عراقيل تخالف أحكام المادة ٢٢ [حرية تكوين الجمعيات] من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، مثل التصريح المسبق والرقابة على التمويل والحل الإداري"<sup>٣١</sup>. ودعت مصر بالتالي إلى مراجعة تشريعاتها وممارساتها.

كما أن لجنة حقوق الطفل تعرضت بدورها لمسألة الإلزام بتصريح مسبق، فأوصت النيبال، ضمن توصيات أخرى، بـ"رفع كافة العقوبات ذات الصفة القانونية أو العملية أو الإدارية المفروضة على حسن عمل [المنظمات غير الحكومية]"<sup>٣٢</sup>.

ولاحظت لجان عديدة أخرى الأثر التقييدي المحتمل للتصريح المسبق على أنشطة المنظمات غير الحكومية، مثل لجنة حقوق الطفل والسيداو، وهذا عند فحص التقارير المقدمة إليها من الجزائر. وقد أوصت السيداو بصفة خاصة، أوصت الدولة بـ"السماح للجمعيات المناضلة من أجل المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة في سياق التنمية بتلقي المنح من المتبرعين الدوليين دون فرض مساع إدارية لا طائل من ورائها ويمكنها تعويق أنشطتها"<sup>٣٣</sup>.

وقد شجبت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشكل واضح التضارب بين الالتزام باحترام حرية تكوين الجمعيات والقيود المفروضة على تمويل المنظمات غير الحكومية، فخلصت اللجنة إلى أن التشريع الذي "يمكن الحكومة من مراقبة حق المنظمات غير الحكومية في القيام بأنشطتها الخاصة، بما فيها السعي إلى تمويل خارجي" لا يتفق مع المادة ٨ [الخاصة بحرية تكوين الجمعيات] من العهد الدولي المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية<sup>٣٤</sup>. وأوصت مصر بتعديل أو إلغاء القانون الذي يفرض تلك الرقابة المناقضة لالتزاماتها بموجب المادة ٨ من العهد الدولي.

أما عن تجميد الأصول المصرفية فقد لاحظت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في حالة إثيوبيا على سبيل المثال "بقلق بالغ أن هيئة الأعمال الخيرية والجمعيات قامت بتجميد أصول بعض هذه المنظمات، ومن بينها الجمعية الإثيوبية للنساء المشتغلات بالقانون، مما أجبرها بالتالي على خفض عمالتها، وإغلاق بعض مكاتبها الإقليمية وتعليق بعض خدماتها". أوصت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية دولة إثيوبيا الطرف بـ"رفع القيود المتعلقة بالتمويل ورفع

٣١. قارن لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، الملاحظات الختامية للجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان: مصر، وثائق الأمم المتحدة EGY/٧٦/CCPR/CO.٢٨، نوفمبر ٢٠٠٢، الفقرة ٢١.

٣٢. قارن لجنة حقوق الطفل، الملاحظات الختامية: نيبال، وثائق الأمم المتحدة Add/١٥/CRC/C.٢٦١، ٢١ سبتمبر ٢٠٠٥، الفقرتان ٣٣ و٣٤.

٣٣. قارن السيداو، الملاحظات الختامية للجنة القضاء على التمييز ضد المرأة - الجزائر، وثائق الأمم المتحدة CEDAW/C/DZA/CO.٣/٤-٢٣، مارس ٢٠١٢، الفقرة ٢٠.

٣٤. قارن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الملاحظات الختامية للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: مصر، وثائق الأمم المتحدة Add/١/١٢.E/C.٤٤، ٢٣ مايو ٢٠٠٠، الفقرة ١٩.

الحظر عن كافة أصول المنظمات غير الحكومية المحلية المدافعة عن حقوق الإنسان<sup>٣٥</sup>.

تحدثت منظمة العمل الدولية بدورها عن عدة حالات لمنظمات نقابية تأثرت بتجميد أصولها. ورأت لجنة الحرية النقابية أن هذا الإجراء يمكن أن يمثل "تدخلًا خطيرًا" من جانب السلطات في أنشطة النقابات<sup>٣٦</sup>.

## النظام المالي غير المواتي

نددت لجان الأمم المتحدة أيضاً بالقوانين والممارسات المالية التمييزية التي بدلاً من أن تسهل عمل المنظمات غير الحكومية، تستهدف بالعكس معاقبتها بشكل غير مباشر بسبب طبيعة عملها.

على سبيل المثال، استنكرت لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة الانخفاض الكبير الطارئ على التمويل الخارجي للمنظمات غير الحكومية بعد أن خفضت روسيا أعداد المتبرعين الدوليين المستفيدين من إعفاءات مالية. ولاحظت اللجنة أن هذه الإجراءات تمس المواد ١٩ و٢١ و٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وحذرت دولة روسيا الطرف من تبني إجراءات سياسية تقيد أو تعرقل، بشكل مباشر أو غير مباشر، قدرة [المنظمات غير الحكومية] على العمل الحر الفعال<sup>٣٧</sup>.

من جهة أخرى لاحظت لجان عديدة الآثار السلبية لغياب النظم المالية المواتية على المنظمات غير الحكومية، بالنظر إلى طبيعتها الخاصة والدور المحقق لمصلحة عامة الذي تقوم به، من حيث مساندتها للدول بغرض تدعيم وحماية حقوق الإنسان بما يتفق مع الالتزامات المنصوص عليها في المعاهدات الدولية والإقليمية وكذلك، حسب مقتضى الحال، الدساتير والمواثيق ذات الصلة.

على سبيل المثال، أبدت لجنة حقوق الطفل القلق من فرض نظام مالي متطابق على الكيانات التجارية مثلها مثل المنظمات غير الهادفة للربح. وأهابت بدولة البوسنة والهرسك أن "توفر للمجتمع المدني و[المنظمات غير الحكومية] بيئة أكثر ملاءمة لعملها، بالأخص من حيث التمويل والشرائح الضريبية الأكثر انخفاصاً"<sup>٣٨</sup>.

٣٥. قارن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الملاحظات الختامية للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية - إثيوبيا، وثائق الأمم المتحدة E/CN.4/DHR/CO/197، ٣١ مايو ٢٠١٢، الفقرة ٧.  
٣٦. قارن منظمة العمل الدولية، الحرية النقابية مجموع قرارات ومبادئ لجنة الحرية النقابية المنبثقة عن مكتب العمل الدولي، الطبعة الخامسة المنقحة، ٢٠٠٦، الفقرة ٤٨٦.  
٣٧. قارن لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، الملاحظات الختامية للجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان: روسيا، وثائق الأمم المتحدة E/CN.4/DHR/CO/197، ٢٤ نوفمبر ٢٠٠٩، الفقرة ٢٧.  
٣٨. قارن لجنة حقوق الطفل، الملاحظات الختامية: البوسنة والهرسك، وثائق الأمم المتحدة E/CN.4/DHR/CO/197، ٢٠١٢، نسخة غير منقحة، ٥ أكتوبر ٢٠١٢.

أما المفوضية ما بين الأمريكية لحقوق الإنسان، من جهتها، فقد رأت أن احترام حرية تكوين الجمعيات يتطلب إلغاء الضرائب على منظمات الدفاع عن حقوق الإنسان، وهي حين لاحظت أن الإعفاءات الضريبية تعتمد في الأغلب على حسن نية السلطات فقد قدرت أن "مزايا [الإعفاء الضريبي] ينبغي أن تحدد بوضوح في قوانين أو برامج، وينبغي أن تدار دون أية تفرقة"<sup>٣٩</sup> بين المنظمات غير الحكومية.

## وضع سقف لتبرعات المانحين الأجانب

تحدثت لجان الأمم المتحدة أيضاً عن مسألة وضع سقف لنسبة التمويل الأجنبي ضمن الموازنة الكلية للمنظمات غير الحكومية.

وهكذا فقد قام العديد من لجان الأمم المتحدة (السيداو ولجنة مناهضة التعذيب، ولجنة القضاء على التمييز العنصري، ولجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية)، عقب تبني إثيوبيا في يناير ٢٠٠٩ لقانون يستهدف بين أمور أخرى وضع سقف للتمويل الأجنبي بواقع ١٠٪ من موازنة أية منظمة غير حكومية محلية<sup>٤٠</sup>، بإدانة هذا القانون وطالبت إثيوبيا بالإجماع بإزالة هذه القيود<sup>٤١</sup>. وبتحديد أكبر، أبدت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية القلق من أن "بعض أحكام القانون المتعلقة بالأعمال الخيرية والجمعيات (رقم ٦٢١/٢٠٠٩) تعرقل إلى حد بعيد عمل منظمات الدفاع عن حقوق الإنسان". وأوصت الدولة الطرف بـ"تعديل هذا القانون [...] بهدف إلغاء الأحكام التي تقيد عمل المنظمات المدافعة عن حقوق الإنسان ورفع القيود المتعلقة بالتمويل"<sup>٤٢</sup>.

## د- تأطير القانون الأساسي: القيود المسموح بها

لا يعد الحق في حرية تكوين الجمعيات، بما فيه حق الوصول إلى التمويل، حقاً مطلقاً، ومن الممكن تقييده وفق المعايير المنصوص عليها في المادة ٢٢،٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وإذا أمكن فرض قيود بعينها فمن المحتم التشديد على ضرورة اعتبار الحرية هي القاعدة وتقييدها هو الاستثناء.

٣٩. قارن المفوضية ما بين الأمريكية لحقوق الإنسان، التقرير الثاني عن وضع المدافعين عن حقوق الإنسان في الأمريكتين، وثيقة OEA/Ser.L/V/II ٣١،٦٦ ديسمبر ٢٠١١، الفقرة ١٨٧. ترجمة غير رسمية.

٤٠. قارن الفصلين الثاني والثالث.

٤١. قارن لجنة مناهضة التعذيب، الملاحظات الختامية للجنة مناهضة التعذيب - إثيوبيا، وثائق الأمم المتحدة CAT/C/ETH/CO/١/٢٠١١، ٢٠ يناير ٢٠١١، الفقرة ٣٤؛ السيداو، الملاحظات الختامية للجنة القضاء على التمييز ضد المرأة - إثيوبيا، وثائق الأمم المتحدة CEDAW/C/ETH/CO/٦-٧، ٢٧ يوليو ٢٠١١؛ لجنة القضاء على التمييز العنصري، الملاحظات الختامية للجنة القضاء على التمييز العنصري - إثيوبيا، وثائق الأمم المتحدة CERD/C/ETH/CO/٧-١٦، ٨ سبتمبر ٢٠٠٩، الفقرة ١٤؛ لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الملاحظات الختامية للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية - إثيوبيا، وثائق الأمم المتحدة E/C/12/CO/12/ETH/CO/٢-٣١، ٣١ مايو ٢٠١٢، الفقرة ٧.

٤٢. قارن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الملاحظات الختامية للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية - إثيوبيا، وثائق الأمم المتحدة E/C/12/CO/12/ETH/CO/١-٣١، ٣١ مايو ٢٠١٢، الفقرة ٧.

والقيود الوحيدة المسموح بها بموجب العهد الدولي هي تلك التي "ينص عليها القانون" والتي تشكل "تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام، أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم" (المادة ٢, ٢٢).

في الملاحظة العامة رقم ٢٧ (١٩٩٩) التي أدلت بها لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة والمتعلقة بحرية التنقل، أكدت اللجنة أن "الدول حين تتبنى قوانينا مقيدة [...] فإن عليها الاسترشاد دائما بمبدأ يقضي بألا تمس القيود جوهر الحق نفسه [...]، ولا ينبغي للعلاقة بين الحق وتقييده، وبين القاعدة والاستثناء، أن تنقلب". وبالتالي فإن الدول حين تزعم تقييد هذه الحقوق فعليها العمل على احترام كافة تلك الشروط المذكورة أعلاه. وينبغي إذن أن يكون الدافع وراء أي قيد هو أحد المصالح المذكورة، وأن يقوم على أساس قانوني (أي أن يفرض "بما يتفق مع القانون"، مما يفترض ضرورة أن يتاح القانون للاطلاع عليه وأن تصاغ أحكامه بعبارات على درجة كافية من الإحكام)، وأن يكون "ضروريا في مجتمع ديمقراطي".

في بيان لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة رقم ١١١٩/٢٠٠٢، شددت اللجنة على أنه "لا يكفي وجود مبرر معقول وموضوعي لتقييد حرية تكوين الجمعيات" وعلى أن الدولة الطرف عليها "أن تبرهن أيضا على أن حظر الجمعية المعنية، وتحريك إجراءات جنائية ضد أفراد بسبب انتمائهم إلى تلك الجمعية، هو بالفعل ضروري لإبعاد خطر حقيقي وليس افتراضيا فقط يتعلق بالأمن القومي والنظام الديمقراطي، وأن إجراءات أقل صرامة لن تكفي لتحقيق هذا الهدف"<sup>٤٣</sup>.

في رد فعل للمفوضية ما بين الأمريكية لحقوق الإنسان على تجريم بعض المدافعين المنتسبين إلى منظمات تتلقى أموالا من الخارج، تحدثت المفوضية عن القيود المسموح بها على الوصول إلى التمويل، وخلصت إلى أن "الحق في تلقي تمويل دولي في سياق التعاون الدولي بفرض الدفاع عن حقوق الإنسان ودعمها هو حق تحميه حرية تكوين الجمعيات، وأن الدولة ملزمة باحترام هذا الحق دون أدنى قيد يتجاوز تلك القيود التي يسمح بها الحق في حرية تكوين الجمعيات"<sup>٤٤</sup>.

من جهة أخرى، وكما بين المقرر الخاص للأمم المتحدة بشأن حق التجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات، فإن القيود المفروضة على الوصول إلى التمويل الأجنبي في إطار مكافحة تبييض الأموال ومكافحة الإرهاب هي قيود

٤٣. قارن لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، تصريح رقم ١١١٩/٢٠٠٢: الجمهورية الكورية ٢٣/٠٨/٢٠٠٥، وطاق الأمم المتحدة ٤٤. قارن المفوضية ما بين الأمريكية لحقوق الإنسان، التقرير الثاني عن وضع المدافعين عن حقوق الإنسان في الأمريكتين، وثيقة OEA/Ser-L/V/II ٦٦، ٣١ ديسمبر ٢٠١١، الفقرة ١٨٦. ترجمة غير رسمية.

مشروعة، لكن "هذه المكافحة لا يجب أبداً التعلل بها للمساس بمصداقية الجمعية المعنية، ولا لعرقلة أنشطتها المشروعة دون داع"<sup>٤٥</sup>. وقد أوصى المقرر بالشروع في هذه المكافحة بوسائل أخرى، مثل التشريعات المصرفية والمضادة للإرهاب، مع التزام تلك الأخيرة بالطبع بقانون حقوق الإنسان الدولي، بما فيه مبدأ المساواة، والنص على ضمانات فعالة للالتزام بالحق في حرية تكوين الجمعيات<sup>٤٦</sup>.

وقد أعادت المقررة الخاص للأمم المتحدة بشأن وضع المدافعين [عن حقوق الإنسان]، أعادت اتخاذ هذا الموقف، فرغم أنها أبدت المراعاة لـ "الأسباب التي قد تفسر قيام إحدى الحكومات بفرض قيود على التمويل الأجنبي، وبالأخص منع تبييض الأموال وتمويل الإرهاب، أو رفع كفاءة المعونة الأجنبية"<sup>٤٧</sup>، إلا أنها شددت على أنه "في حالات عديدة لا تزيد تلك التبريرات عن كلمات جوفاء [...] وتكون النية الحقيقية للحكومات [المعنية] هي خفض قدرة منظمات الدفاع عن حقوق الإنسان على القيام بعملها في الدفاع عن تلك الحقوق"<sup>٤٨</sup>.

في الواقع، وكما ينوي هذا التقرير أن يحلل ويبرهن، تسيء سلطات عدد كبير من البلدان استغلال هذه الدوافع المشروعة للتقييد.

٤٥. قارن، مجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص بشأن الحق في التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات، ماينا كياي، وثائق الأمم المتحدة A/HRC/٢٠/٢٧، ٢٦ مايو ٢٠١٢، الفقرة ٧٠.

٤٦. نفسه.

٤٧. قارن الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير المقررة الخاصة بشأن وضع المدافعين عن حقوق الإنسان، وثائق الأمم المتحدة A/٢٢٦/٦٤، ٤ أغسطس ٢٠٠٩، الفقرة ٩٤.

٤٨. نفسه.

## الفصل الثاني: حرية تكوين الجمعيات:

شرط مسبق لا غنى عنه لوصول المنظمات غير الحكومية إلى التمويل

مرصد حماية المدافعين عن حقوق الإنسان

التقرير السنوي ٢٠١٣

يمثل احترام الحق في حرية تكوين الجمعيات شرطاً مسبقاً ضرورياً لقدرة المدافعين عن حقوق الإنسان على طلب التمويل وتلقيه واستغلاله في القيام بأنشطة الدفاع عن الحقوق الأساسية ودعمها. وينبغي للمدافعين والمنظمات غير الحكومية أن يتمتعوا بالحق في العمل القانوني داخل البلد الذي يمارسون فيه أنشطتهم، وفي اختيار الشكل المناسب لجمعيتهم. أما مسألة الوصول إلى التمويل فهي مرتبطة على نحو وثيق بالاعتراف القانوني بالمنظمات غير الحكومية، ويختلف أشكال التصريح والتسجيل، وبوجود العراقيل في حياة الجمعية.

وهذا لأن وصول المنظمات غير الحكومية للتمويل محاط بتحديات عديدة، سواء على الصعيد القانوني أو العملي. فسواء تعلق الأمر بتعقيد أو بطء إجراءات التسجيل، أو بالتطبيق المتعسف للقانون، أو بإقصاء بعض المجالات أو المنفعين من نطاق أنشطة المنظمات غير الحكومية، أو بالعقبات الموضوعة أمام فتح حساب مصرفي، أو على نحو أشد خطورة بتجريم بعض المنظمات، يواجه المدافعون جمهرة من القيود - المضمرة أو الصريحة، القانونية أو العملية - التي تهدم حقهم في التمويل وقدرتهم على استجلابه. ويفحص هذا الفصل الإطار القانوني والممارسات في بعض الدول فيما يتعلق بحرية تكوين الجمعيات، مما يمس قدرة المنظمات غير الحكومية على ممارسة حقها في طلب الأموال وتلقيها واستغلالها.

يجري تعريف الحق في حرية تكوين الجمعيات بصفة عامة على أنه الحق في التآلف مع أشخاص آخرين وكيانات أخرى بهدف متابعة مصلحة عامة. وكما ذكرنا أعلاه<sup>١</sup>، فإن هذا الحق في حرية تكوين الجمعيات هو حق راسخ في القانون الوضعي، سواء على المستوى الدولي أو الإقليمي أو القومي. وهو حق مكرس في المادة ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي تنص على أن "لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه". أما المادة ٥ من الإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان فهي أكثر تحديداً: "لكل شخص الحق، بمفرده وبلاشتراك مع غيره، على الصعيدين الوطني والدولي، في: الالتقاء أو التجمع سلمياً؛ تشكيل منظمات أو جمعيات أو رابطات أو جماعات والانضمام إليها والاشتراك فيها؛ الاتصال بالمنظمات غير الحكومية أو بالمنظمات الحكومية الدولية". وإذن فلكل شخص الحق في تكوين أو الانضمام إلى

١. قارن الفصل الأول.

جمعية أو منظمة أو جماعة بغرض التعبير عن حقوق الإنسان أو تعزيزها أو متابعتها أو الدفاع عنها بشكل جماعي. وهكذا فإن الحق في حرية تكوين الجمعيات يكرس الحق في تكوين أية جماعة أو أية كيان قانوني، في استقلال أو في منعة من أي تدخل للسلطات العامة.

والقيود المسموح بها على ممارسة هذا الحق منصوص عليها بوضوح في القانون الوضعي، حيث لا يسمح إلا بالقيود "التي ينص عليها القانون" والتي تعد "ضرورية في مجتمع ديمقراطي"<sup>٢</sup>. والواقع أن الديمقراطية، التي تقوم على إعلاء دولة القانون، تفترض مسبقاً احترام وحماية المدافعين عن حقوق الإنسان. لا يجوز تقييد الحق في حرية تكوين الجمعيات إلا بموجب مصلحة مشروعة للدولة في حماية حقوق المواطنين. وبالتالي فإن المعايير الواجب استيفاؤها لتقييد هذا الحق شديدة الضيق. ومع ذلك ففي بلدان عديدة تلتف الدولة حول فكرة "القيود المسموح بها" ونسيء استغلالها لتبرير سياسات قمعية، مع الاحتفاظ بطلاء القانونية الظاهري.

ورغم أن دساتير أغلبية الدول تكفل الحق في حرية تكوين الجمعيات، إلا أن العديد من البلدان تقيّد ممارسة هذا الحق بأحكام تقييدية أو ملتبسة، أو أحكام تتجاوز القيود التي يسمح بها القانون. بخلاف هذا فإن دوافع التقييد يجري تفسيرها في كثير من الأحيان بطريقة مسيئة من طرف السلطات الإدارية أو القضائية. والمناخ الضار (مناخ انعدام الأمن، على سبيل المثال، أو النزاع المسلح أو الأزمة السياسية) بوسعه هو أيضاً عرقلة التمتع بهذا الحق. كما يفضل عدد متزايد من البلدان الاستعانة بقوانين قامعة للحريات أو إجراءات إدارية مسيئة، تناقض التزاماتها كما تناقض روح المعايير الدولية لحقوق الإنسان، لتقييد أنشطة المنظمات غير الحكومية، بدلاً من حظرها الواضح الصريح.

وهكذا فإن العديد من الدول يقيد حرية تكوين الجمعيات باللجوء إلى إجراءات متنوعة، مثل منع الجماعات غير الرسمية، أو وضع إجراءات تسجيل معقدة ويتعذر تحقيقها ومائعة، أو تطبيق ممارسات تقديرية أو تمييزية عند الاعتراف بحرية تكوين الجمعيات، أو التدخل في عمل الجمعيات. وتهدم كل هذه العقبات، سواء تم تطبيقها منفردة أو مجتمعة، تهدم حرية تكوين الجمعيات وتؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على قدرة المنظمات غير الحكومية على الوصول إلى التمويل اللازم لممارسة أنشطتها في دعم وحماية حقوق الإنسان.

#### أ. حظر الجماعات غير الرسمية

ينبغي تمتع أعضاء أية جمعية بحرية ممارسة أنشطتهم سواء كان هذا في إطار هيكل غير رسمي أو في إطار هيكل رسمي ممتنع بال شخصية القانونية.

لا يفرق الحق في حرية تكوين الجمعيات بين التجمعات الرسمية وغير الرسمية، وبذلك فهو ينطبق على النوعين. ويترك لمؤسسي الجمعية حرية اتخاذ قرار تسجيل منظمته غير الحكومية لدى السلطات العامة المختصة بغرض إكسابها الشخصية القانونية من عدمه. وعلى هذا ينبغي للمدافعين أن يتمتعوا بالحق في التجمع كجماعة لممارسة أنشطتهم المشروعة دون إلزام بالتسجيل ككيان قانوني، اتفاقاً مع المادة ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمادة ٥ من الإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان.

أحياناً ما تقرر المنظمات غير الحكومية ألا تسجل أنفسها لأسباب متباينة، كعدم الخضوع للضغوط مثلاً - أو حتى القمع - من جانب السلطات القامعة للحريات، أو لتجنب إجراءات التسجيل المعقدة المحكوم عليها بالإخفاق، أو لأن هيكلا لم يستقر بعد. وأخيراً فإن وطأة إجراءات التسجيل أو تكلفتها في بعض البلدان لا تتماشى مع النسيج العام للجمعيات، المكون من جمعيات صغيرة تحتكم على موارد شديدة المحدودية. وقد تتضح الإشكالية الكامنة في عدم التسجيل حين يصبح الوصول إلى التمويل مستحيلاً بفعل غياب الشخصية القانونية. وفي بعض المواقف يعني عدم التسجيل أيضاً ألا تستطيع المنظمات غير الحكومية الاستفادة من مزايا معينة، كالخصومات أو الإعفاءات الضريبية مثلاً.

بخلاف هذا فإن بعض البلدان تشترط تسجيل المنظمات رسمياً لتمكينها من مواولة أنشطتها. وإصرار بعض الحكومات على تسجيل كافة الجماعات - أياً كان حجمها أو درجة تطورها - يدل على إرادة منهجية للتحكم في جميع أنشطة المنظمات غير الحكومية، وتصفية الجماعات التي يمكن أن تنتقد سجلها فيما يتعلق باحترام حقوق الإنسان. وكثيراً ما يترافق هذا التسجيل الإلزامي مع تبني قوانين تجرم أنشطة الجماعات غير المسجلة، كما في الجزائر والبحرين وبيلاروسيا وميانمار ومصر وأوغندا وسوريا، على سبيل المثال. ويمثل هذا التجريم أحد الاتجاهات الأكثر إثارة للقلق والأكثر وخامة من حيث العواقب على المدافعين [عن حقوق الإنسان]. في بعض الحالات يمكن أن تبلغ العقوبات الجنائية حد السجن لمدة ٧ سنوات، كما تصحبها غرامات لا يستهان بها. ويزداد هذا التجريم إشكالية من حيث انتهاكه للحق في طلب التمويل والحصول عليه. كما أن من أعراضه إثناء المانحين المحتملين، مع أن المنظمات غير الحكومية غير المسجلة لا تعيش، بالتحديد، إلا بفضل التمويل، بما فيه الأجنبي. وبهذا فإن المنظمات في تلك البلدان تتعرض لخطر مزدوج. علاوة على هذا فإن هذا النوع من التجريم يضع المتبرعين الحاليين أو المستقبليين موضع الحرج، إذ أنه يمنعهم بطريق غير مباشر من تمويل المنظمات الحكومية غير المسجلة، وينطوي على تهديد بتصرفات عقابية محتملة.

وإذن فإن التسجيل الإلزامي، مضافاً إلى تحريم القيام بنشكيلة واسعة من الأنشطة<sup>٣</sup>

وإلى العقوبات شديدة القسوة، ينطوي على خطر كبير على الجمعيات في العديد من البلدان. ولا شك أن هذه البيئة القمعية تمارس تأثيراً شديداً تثبيط على تكوين منظمات غير حكومية جديدة، وترقى إلى مستوى انتهاك خطير للحق في حرية تكوين الجمعيات، وتهدم بهذا أسس الحق في الوصول إلى التمويل.

ب. الإخطار أم التسجيل؟ إجراءات إنشاء معقدة وعسيرة المنال ينبغي لإنشاء جمعية أن يكون بمجرد الإخطار. وينبغي لإجراءات إنشاء جمعية أن تتسم بالبساطة وسهولة المنال وعدم التمييز ورخص التكلفة، إن لم تكن مجانية. وفي حالة التسجيل الإلزامي، ينبغي لرفض التسجيل أن يكون مصحوباً بإبداء الأسباب، وأن تقوم الهيئة التي اتخذت القرار بتبريره كتابةً، بشكل تفصيلي وخلال مهلة معقولة. وينبغي أن تتمكن الجمعيات من الطعن على هذا الرفض أمام محكمة محايدة ومستقلة.

يتيح اكتساب الشخصية القانونية للمنظمة غير الحكومية أن توسع من قدرتها على النشاط والتأثير. وفي الواقع يمكن للمنظمة المسجلة أن تستأجر المكاتب، على سبيل المثال، وتوظف الأفراد وتستفيد من مزايا ضريبية وتخاطب القضاء وتفتح حساباً باسم الجمعية بغرض تلقي التبرعات. وتعد إمكانية امتلاك حساب مصرفي حيوية بالنسبة للعديد من المنظمات غير الحكومية، حيث لا يتبرع العديد من المانحين إلا للجمعيات المسجلة. بخلاف هذا فإن المنظمات غير الحكومية، بدون وضع قانوني، لا تستطيع مثلاً أن تشارك في برامج التمويل التابعة للتعاون الدولي أو إقامة علاقات رسمية مع السلطات الوطنية.

وهناك نظامان ينطبقان على منظمات المجتمع المدني الراغبة في اكتساب الشخصية القانونية: نظام ما يسمى بمجرد "الإخطار" ونظام "التصريح المسبق".

تنص التشريعات الأكثر تحراً على نظام الإخطار، المسمى أيضاً "النظام الإعلاني". في هذا النظام تتمتع الجمعيات تلقائياً بالشخصية القانونية بمجرد تسلم السلطات لإخطار من جانب الأعضاء المؤسسين. ولا يتعلق الأمر بشرط مسبق لتكوين الجمعية، بل هو خطاب يتيح للسلطات اتخاذ اللازم حيال تكوينها.

وإجراءات النظام الإعلاني مفضلة على غيرها من أشكال التسجيل. ومع ذلك، ورغم البساطة الظاهرية لهذا الإجراء إلا أنه يمكن الالتفاف عليه أحياناً من خلال البيروقراطية المفرطة التدقيق أو السلطة التقديرية.

في المكسيك، يمكن لمنظمات المجتمع المدني تسجيل أنفسها كجمعيات مدنية بالإعلان عن أنفسها لدى السجل العمومي للشخصيات الاعتبارية. ومع ذلك فإن هذا النظام

الإعلاني يرغب المنظمات غير الحكومية على اتباع إجراءات معقدة لا تتم بوجه عام إلا بعد عدة أشهر. يجب على المنظمة غير الحكومية تسجيل اسمها والغرض الاجتماعي منها وإيداع لوائحها لدى موثق عمومي قبل التسجيل أمام الغرفة التجارية للجهة الفدرالية، ثم التسجيل كشخصية قانونية لدى الأمانة العامة للأموال والائتمان، التي تقوم في النهاية بتسليم التسجيل إلى السجل الفدرالي لدفعي الضرائب على شكل رمز تسجيلي فريد (Clave Única de Inscripción – CLUNI). ورغم أن التسجيل في السجل العمومي ليس إلزامياً لمباشرة المنظمة غير الحكومية أعمالها إلا أنه ضروري لتمكينها من الوصول إلى التمويل، سواء كان عاماً أم خاصاً، أو افتتاح حساب مصرفي.

وهكذا فإن تعقد إجراءات التسجيل السائدة في بعض البلدان يمكنه التسبب في تعطيل إضفاء الصفة الرسمية على إنشاء منظمة غير حكومية، ويؤثر مباشرة في قدرتها على التصرف في الموارد اللازمة لتسيير أعمالها.

لكن نظام الإخطار لا يعني دائماً للأسف انتهاء إجراءات الاعتماد، ففي بعض البلدان - وبالنسبة لبعض المنظمات غير الحكومية - ترقى التعويقات الحكومية إلى مرتبة الرفض، وتنتهك حق المنظمات غير الحكومية في الوجود القانوني.

في فنزويلا، تخضع الجمعيات لنظام إعلاني بسيط وهي غير مطالبة إلا بإيداع وثيقة تكوينها لدى مكتب الشهر العقاري في البلدية التي تكونت فيها. لكن رغم أن القانوني لا ينص على مهلة رسمية لتكوين الجمعيات إلا أن العديد منها، في واقع الحال وبالأخص منذ عام ٢٠٠٠، يواجه قرارات تقديرية ومتعسفة من جانب السلطات.

على سبيل المثال فإن منتدى الحياة (Foro por la Vida)، وهو شبكة فنزويلية كبرى منشأة منذ ١٩٩٧ وتضم ٢٠ منظمة غير حكومية معنية بالدفاع عن حقوق الإنسان، أتم منذ ٢٠٠٩ كافة الإجراءات اللازمة للتسجيل الرسمي لدى مكتب الشهر العقاري، دون أية نتيجة حتى اليوم.

والحال كذلك في كمبوديا، حيث تنتظر جمعية حقوق الإنسان والتنمية، رغم وجود نظام إعلاني، تنتظر تسجيلها منذ عام ٢٠٠٠.

أما في نظام التصريح المسبق فإن على أعضاء الجمعيات الانتظار حتى تفصل السلطة العامة المختصة في طلب التسجيل. بصفة عامة تلتزم السلطات بالفصل في الطلب خلال مهلة معقولة. وفي هذه الأثناء يمكن للسلطة الإدارية إصدار شهادة تسجيل مؤقتة.

ويمثل رفض التسجيل أحد العقبات الرئيسية أمام الحق في حرية تكوين الجمعيات، ويعد بالنسبة للعديد من المنظمات غير الحكومية المدافعة عن حقوق الإنسان أقسى إجراء

تتخذ الحكومات للتعدي على هذا الحق. كما تتفاقم عواقب رفض التسجيل في حالة ترتب عقوبات جنائية على الأنشطة التي تتم في إطار الكيانات غير المسجلة. في بعض البلدان ترفض السلطات العامة إعطاء إيصال، بل ترفض تسلم ملف التسجيل. وفي كثير من الأحيان لا تفصل السلطة في الطلب إلا بحسب ما يتراءى لها، ويمكن أن يمتد أجل الانتظار طويلاً.

في بعض الأحيان يتم توقيع عقوبة الغرامة على عدم احترام إلزام التسجيل (كما في نيبال مثلاً). وفي بلدان عديدة تنص القوانين على عقوبة السجن، كما في بيلاروسيا (من ٦ أشهر إلى سنتين في حالة تكرار المخالفة)، وفي الجزائر (من ٣ إلى ٦ أشهر)، وفي البحرين (حتى ٦ أشهر)، وفي مصر (حتى سنة من السجن).

في الجمهورية العربية السورية، يفرض القانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٥٨ الخاص بالجمعيات والمؤسسات على كل منظمة الحصول على تصريح من وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل من أجل التسجيل. وتقع أية منظمة منشأة دون تصريح مسبق تحت طائلة قانون العقوبات، المحتوي على عدة أحكام تمنع الكثير من الأنشطة التي يمكن لمنظمات الدفاع عن حقوق الإنسان ممارستها، وتستغلها السلطات بشكل تعسفي. ينص قانون العقوبات بالأخص على عقوبة السجن أو تحديد الإقامة لمدة تتراوح بين ٣ أشهر و٢ سنوات لأعضاء المنظمات السياسية أو الاجتماعية "ذات الطبيعة الدولية".

في بعض البلدان يقيم التشريع علاقة صريحة بين "عدم قانونية" المنظمة غير الحكومية (بمعنى عدم تسجيلها) وبين تجريم الأعضاء المساهمين في تمويلها.

في ميانمار، التي تعمل بنظام التسجيل بالتصريح المسبق، ينص قانون ١٩٠٨ الخاص بالجمعيات غير القانونية على عقوبات بالسجن بين سنتين وثلاث وكذلك على غرامة، للأشخاص الأعضاء في "جمعية غير قانونية" الحاضرين اجتماعاتها أو المساهمين في تمويلها أو المشاركين بأي شكل في أنشطتها (المادة ١٧).

بخلاف هذا فإن عملية فحص ملف طلب التسجيل، وهو إجراء معقد، وكذلك تكلفة هذا الإجراء، يمكنهما عرقلة أنشطة المنظمات غير الحكومية بشكل جدي. تكثر الأعباء الإدارية التي تصحبها إجراءات تسجيل غامضة، وتؤثر في العديد من المنظمات غير الحكومية. ويعني بطء إجراءات التسجيل أن تعجز المنظمات غير الحكومية طالبة التصريح الرسمي عن العمل بشكل قانوني خلال مهلة الانتظار، أو اضطرارها للعمل خارج إطار القانون، بما يترتب على هذا من مخاطر. وبالتالي فإنه يستحيل عليها عملياً، بل ويمثل خطراً عليها، أثناء النظر في الطلب، أن تطلب الدعم المالي أو تحصل عليه، وبالأخص من المانحين الأجانب.

في بعض البلدان تنتظر الجمعيات عدة سنوات أحياناً للحصول على رد على طلب

التسجيل. في رواندا، على سبيل المثال، ينبغي للمنظمات الانتظار عدة أشهر في بعض الحالات قبل تلقي رد من مكتب الحوكمة الرواندي واكتساب الشخصية القانونية بهذا - وهو شرط لا غنى عنه للتمكن من ممارسة أنشطتها والحصول على التمويل بشكل مشروع.

وحتى عند الحصول على رد سلبي، لا يتم إبلاغ الكثير من المنظمات غير الحكومية بأسباب الرفض، رغم أن من حقها الحصول عليها كتابة وتفصيلاً وفي مهلة معقولة.

في الجزائر، أحل قانون رقم ١٢-٠٦ الجديد الخاص بالجمعيات، والذي تم تبنيه في ١٢ يناير ٢٠١٢، أحل نظام التصريح المسبق محل نظام الإخطار البسيط. وهو ينص على ضرورة حصول المنظمة غير الحكومية على موافقة مسبقة من المجلس الشعبي البلدي أو الولاية أو وزارة الداخلية، حسب المستوي الجهوي الذي تم إنشاء الجمعية عنده (المادة ٧).

وهكذا تم في ٢٩ أكتوبر ٢٠١٢ إبلاغ الجمعية الوطنية لمكافحة الفساد برفض وزارة الداخلية لتسليمها إيصال تسجيل، وهو ما يعادل الموافقة على التسجيل، دون إبداء أسباب للرفض، ورغم أن القانون ينص على ضرورة إبدائها (المادة ١٠). لا يشير إخطار الرفض الرسمي إلا إلى "عدم احترام قانون الجمعيات" دون تحديد آخر، وبذا فهو يمنع الجمعية من استكمال ملفها أو الطعن على قرار الرفض أمام محكمة.

في بعض الحالات لا يتم تأجيل الموافقة على طلب التسجيل فحسب، بل رفضها بشكل تعسفي. في بيلاروسيا على سبيل المثال تصطدم المنظمات غير الحكومية المدافعة عن حقوق الإنسان برفض منهجي لطلبات تسجيلها، فتتعرض لعقوبات جنائية إذا تابعت أنشطتها رغم الرفض. ويأتي هذا الرفض المنهجي في أعقاب إغلاق العديد من الجمعيات من طرف السلطات في ٢٠٠٣-٢٠٠٤.

أما المدافعون الذين نجحوا في التغلب على مصاعب التسجيل فهم يواجهون عقبات أخرى لاحقة. ففي بلدان كثيرة تم تعديل القانون بحيث يوسع السلطة التقديرية للسلطات، وبوجه خاص من حيث اشتراط إعادة تسجيل المنظمات غير الحكومية المسجلة والعاملة فعلاً، أو فرض نظام أكثر تقييداً للتصريح. ومن شأن إثقال الإجراءات بالعقبات البيروقراطية، وتعدد مستويات التصاريح، أن تبطيء مسيرة الحصول على التصاريح وتشل حركة المنظمات غير الحكومية، فتجد أنفسها في متاهة إدارية يتسم وضعها فيها بالغموض. ولا شك أن هذا الوضع يلحق أبلغ الضرر بقدرتها على طلب التمويل والحصول عليه.

في بعض البلدان تضطر المنظمات غير الحكومية فعلياً إلى إعادة تسجيل أنفسها. ويمكن لإعادة التسجيل هذه أن تكون دورية، كما في حالة أوغندا (سنوية) أو

ميانمار (كل عامين)، أو أن تجري عند تبني قانون جديد، أو كرد فعل على تعديل ترخيص المنظمة غير الحكومية (كما في طاجيكستان مثلاً). ويوفر الإلزام بإعادة التسجيل للسلطات فرصة عرقلة عمل الجماعات التي لا ترضى عن أنشطتها، دون اضطرار إلى حظرها أو حلها صراحة.

في طاجيكستان، يشترط قانون الجمعيات العامة الذي تم تبنيه في ٢٠٠٧ إعادة تسجيل كافة المنظمات غير الحكومية القائمة.

وهكذا اضطرت جمعية المحامين الشباب، العضو النشط في "الائتلاف المناهض للتعذيب" المسجل رسمياً منذ ٢٠٠٥، اضطرت إلى إعادة التسجيل في ٢٠٠٧. علاوة على هذا، وحيث ينص القانون على أن أي تعديل في الميثاق المؤسس للجمعية يستلزم إعادة تسجيلها، قدمت هذه المنظمة غير الحكومية في يوليو ٢٠١٢ الوثائق اللازمة لهذا الإجراء لوزارة العدل، بعد أن قررت توسعة اختصاصها الإقليمي بحيث يكون وطنياً. ومع ذلك فقد أمرت إحدى محاكم مدينة خوجند، في ٢٤ أكتوبر ٢٠١٢، بتصفية الجمعية وإغلاقها. جاء هذا الأمر القضائي استجابة لدعوى تم رفعها في نهاية يونيو ٢٠١٢ من قبل وزارة العدل في أعقاب مراجعة حسابات أجراها موظفو مكاتب الجمعية في خوجند. وكانت الدعوى تتهم المنظمة بعدة مخالفات لالتزاماتها القانونية والإدارية، منها تغيير عنوانها دون إعادة التسجيل (وهو ما لم يحدث)، أو تنظيم دورات تدريبية حول قضايا حقوق الإنسان دون تصريح (وهو ما لم يحدث أيضاً، حيث تمت هذه الدورات بموافقة وزارة التعليم و/أو المسؤولين المحليين). ومن هنا تبدو تصفية المنظمة تعسفية. في ١٥ يناير ٢٠١٣ أيدت محكمة منطقة صغديان قرار إغلاق المنظمة في الاستئناف.

كما يبين هذا المثال، يوفر الإلزام بإعادة التسجيل للسلطات ذريعة لتعليق أنشطة المنظمة غير الحكومية برفض إعادة اعتمادها.

بخلاف هذا فإنه في بعض البلدان، كالهند مثلاً، يُشترط على المنظمات غير الحكومية المستحقة للتمويل الأجنبي الخضوع لإجراءات إعادة التسجيل. وفي بعض الحالات يكون إلزام إعادة التسجيل مصحوباً بإجراءات معقدة تشترط تقديم تقرير يشمل المراجعة المحاسبية والخطة السنوية للعام المقبل، كما في نيبال مثلاً. ويؤدي عدم الخضوع لهذا الشرط الإداري إلى عقوبات مالية متدرجة.

يساهم فرض إعادة التسجيل بصفة دورية أيضاً في توليد شعور بعدم الأمان وسط المنظمات المدافعة عن حقوق الإنسان ومناخاً من التخويف، يمكنهما التأثير سلباً على وضعها لخطط أنشطتها ونشر الميل إلى الرقابة الذاتية.

كما يمكن أن تعمل تكلفة إجراءات التسجيل بمثابة لجام يكبح إنشاء المنظمات غير الحكومية.

في ميانمار، يمكن لعملية التسجيل عن طريق تصريح تصدره وزارة الداخلية أن تأخذ وقتاً طويلاً وأن تتطلب تكلفة باهظة: فهي تبدأ على المستوى البلدي وتنتهي عند الحكومة المركزية، وتتضمن إنفاقات قد تصل إلى ٥٠٠ ألف كيات (نحو ٤٦٠ يورو) - وهو مبلغ كبير بالنسبة للمنظمات غير الحكومية الصغيرة. ويضاف إلزام التسجيل هذا إلى تجريم المنظمات غير الحكومية غير المسجلة<sup>٥</sup>. ثم أن إجراءات التصريح ومعاييرها غير واضحة، والطبيعة الغامضة لعملية الاستئناف لا تترك للمنظمات المعنية غير هامش مناورة ضئيل للطعن على قرارات السلطات.

وهكذا وكما تبين الأمثلة الواردة أعلاه، فإن بطء الإجراءات ورفض التسجيل والإلزام بإعادة التسجيل (المضاف في أحيان كثيرة إلى مزاعم بمخالفة القانون) وحل المنظمات غير الحكومية، تعد كلها بعض التنويجات التي تستعين بها السلطات لشل حركة الجمعيات وهدم قدرتها على طلب التمويل وتلقيه.

وفي بعض البلدان يؤدي مجموع الأساليب المذكورة إلى منع المنظمات المستقلة المدافعة عن حقوق الإنسان من التسجيل.

في الصين تخضع المنظمات غير الحكومية لنظام تسجيل ثقيل الأعباء، يسمح للسلطات فعلياً بممارسة رقابة لصيقة على تلك المنظمات. وبالتالي تختار بعض الجماعات العمل دون وضع رسمي، أو تبني أشكال قانونية بخلاف شكل المنظمة غير الحكومية، مع ما قد يجره هذا من مصاعب. في الوقت الحالي لا توجد منظمات غير حكومية مستقلة ومسجلة تدافع عن حقوق الإنسان في الصين.

في إيران، يعترف الدستور الإيراني بحرية تكوين الجمعيات ضمن حدود احترام الاستقلال والحرية والوحدة الوطنية، والمبادئ الإسلامية وأسس الجمهورية الإسلامية (المادة ٢٦). وهذه القيود مصوغة بطريقة غامضة تتجاوز إلى حد بعيد القيود المسموح بوضعها على حرية تكوين الجمعيات في القانون الدولي. من جهة أخرى لم تعد هناك منظمات غير حكومية مستقلة تدافع عن حقوق الإنسان منذ إغلاق مركز المدافعين عن حقوق الإنسان، ومركز الدفاع عن حقوق السجناء، واتحاد الصحفيين، في ٢٠٠٨. بخلاف هذا فإن قانون الجمعيات يفرض حظراً صريحاً على أي تمويل أجنبي.

ج. الممارسات التمييزية في الاعتراف بحرية تكوين الجمعيات لا ينبغي للتشريع الوطني أن ينص على أي قيد يستند إلى هوية أعضاء الجمعية أو طريقة عملهم أو طبيعة الحقوق التي يجري الدفاع عنها.

وبالتالي ينبغي لكل شخص، دون تمييز من أي نوع، أن يتمتع بحق تكوين جمعية. فالموظفون مثلاً، والأجانب، والنساء، والمثليات والمثليون ومزدوجو الميل الجنسي ومغايرو الهوية الجنسية، أو حتى القصر، يتمتعون بحق تكوين منظمات غير حكومية.

لكن في بعض البلدان تقوم قوانين تمنع فئات معينة من المجتمع من إنشاء جمعيات. فعلى سبيل المثال، في العديد من بلدان الخليج (مثل الإمارات العربية المتحدة والكويت وقطر) وبلدان آسيا (مثل ماليزيا وتايلند) لا يمكن لغير المواطنين تأسيس جمعيات. وبالتالي لا يستطيع العمال الوافدون أو اللاجئون أو عديمو الجنسية الانضمام في جماعات مرخصة. وتتسم عواقب هذا المنع بخطورة خاصة في بلدان مثل قطر، على سبيل المثال، حيث تمثل العمالة الوافدة ما يقرب من ٨٠ بالمئة من السكان. ويعني هذا عجز مئات الملايين من الأشخاص عن إصدار إداثة جماعية، من خلال جمعية، لما يقع عليهم من انتهاكات جسيمة، وعجزهم عن إجراء المساعي اللازمة على المستوى الوطني أو الإقليمي أو الدولي للمطالبة باحترام أكبر لحقوقهم. إن هذا القيد ينتهك التزام الدولة باحترام حرية كل شخص خاضع لولايتها في تكوين الجمعيات، أيا كانت جنسيته.

في الكويت، ينص القانون الحاكم للمنظمات غير الحكومية (القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٦٢ بشأن الأندية والجمعيات ذات المنفعة العامة) على السماح للرعايا الكويتيين فقط بتأسيس جمعية، ومنع المهاجرين من تكوين جمعيات (المادة ٤). ويحدد هذا القانون أن المهاجرين لا يمكنهم الانتماء إلى أية جمعية إلا بصفة عضو عامل أو مشارك بدون حق في التصويت أو أهلية للترشح، ولا يمكن للجمعية العامة أن تتكون إلا من أعضاء كويتيين (المادة ١٣).

كما يمكن للتمييز أن يتعلق أيضاً بنوعية الأنشطة المرخص بها للمنظمة غير الحكومية. فهناك في بعض البلدان قوانين تمنع الجمعيات من تنفيذ برامج ترتبط بموضوعات تعتبر حساسة في كثير من الأحيان، على غرار حقوق الإنسان أو مراقبة الانتخابات أو حقوق المثليين أو الحقوق الإنجابية والجنسية أو حقوق المهاجرين أو النساء أو الأقليات العرقية أو الدينية، إلخ. وتبرر بعض التشريعات هذه القيود بمفاهيم غامضة مثل "القيم الوطنية" أو "النظام العام" أو "الأداب" أو "الأخلاق" أو "السلم العام" أو "الهدوء" أو "أمن الاتصالات" أو "انتظام أعمال الدولة". وتقوم تشريعات كثير من الدول (مثل الجزائر وأذربيجان والبحرين وميانمار والاتحاد الروسي وماليزيا وتركيا) بتسهيل الممارسات التقديرية للسلطات تجاه المنظمات غير الحكومية.

وتخضع الجمعيات العاملة في حماية حقوق النساء والأقليات العرقية والدينية، تخضع بوجه خاص للتفسير التقييدي لهذه القوانين. كما أن الاستشهاد بـ"النظام الأخلاقي" كدافع لمنع الجمعيات يمس بصفة خاصة المنظمات غير الحكومية العاملة في مجال حقوق المثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسية.

في أوغندا تم للمرة الأولى عرض مشروع قانون "مناهض للمثليين" في أكتوبر ٢٠٠٩ على البرلمان، الذي أجل التصويت حتى مايو ٢٠١١ ثم أكتوبر ٢٠١١. ثم أعيد تقديم مشروع القانون أخيراً في فبراير ٢٠١٢ بصيغته الأصلية. في أواخر ٢٠١٢ وعدت رئيسة البرلمان بالتصويت على القانون قبل نهاية السنة كـ"هدية لعيد الميلاد الجيد". ورغم أنه لم يتم الالتزام بهذه المهلة إلا أنه من الجائز أن يوضع مشروع القانون على جدول الأعمال مرة أخرى عند عودة البرلمان للانعقاد مجدداً في فبراير ٢٠١٣. إذا تم تبني القانون فسوف يمنع تقديم أية مساعدة للأشخاص المثليين. ويستهدف مشروع القانون بصفة خاصة الجمعيات التي تمارس أنشطة الدفاع عن حقوق المثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسية، حيث ينص على سحب شهادات تسجيلها ويعرض ممثلها القانوني لعقوبة السجن لمدة ٧ سنوات.

على نفس المنوال، ينتظر عرض قانون يجرم دعم المثلية الجنسية على الغرفة الدنيا لبرلمان الاتحاد الروسي في يناير ٢٠١٣. وقد تم بالفعل تبني قوانين مشابهة في عدد من مناطق الاتحاد مثل سانت بطرسبرج وريازان وأرخانجيلسك وكوستروما. تحمل هذه الأحكام، عند ضمها إلى الأحكام المعمول بها اعتباراً من يناير ٢٠١٣ والتي تمنع المنظمات غير الحكومية التي تقوم بأنشطة "سياسية" من الاستفادة من الدعم المالي الأمريكي من الأفراد أو المنظمات<sup>٦</sup>، تحمل خطر تهديد الحق في حرية تكوين الجمعيات، بما فيه وصول منظمات المثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسية إلى التمويل.

وفي بلدان عديدة لا يقتصر منع ممارسة أنشطة تتعلق بحقوق فئات معينة على مجال محدد، كما في مثال أوغندا المذكور أعلاه، بل يمكن أن يمتد المنع إلى مجالات غير محدودة عملياً. وهذا المنع شديد العمومية من ممارسة أنشطة معينة يؤدي إلى شل حركة المجتمع المدني، فهو لا ينتهك الحق في حرية تكوين الجمعيات وحده بل هو في أحيان كثيرة عرض على انتهاكات هائلة لحقوق الإنسان في ذلك البلد.

في الجمهورية العربية السورية يعاقب قانون العقوبات الانتماء أو الانضمام إلى جمعية تم إنشاؤها "بغرض تعديل الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي أو السياسي للدولة". وينص على إغلاق الجمعية، وكذلك على عقوبات بالأشغال الشاقة تبلغ أقل مدة لها ٧ سنوات لمسؤولي ومؤسسي تلك المنظمات (المادة ٣٠٦). وكثيراً ما تستغل

٦. قارن الفصل الثالث.

السلطات السورية أحكام هذه المادة للحكم على نشاطاء المجتمع المدني بعقوبات قاسية.

وبذا فإن قانون العقوبات السوري يخالف القانون الدولي الذي يسمح للجمعيات بممارسة أي نشاط بما يتفق مع الإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ومنه بالأخص دعم وحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية - وهي المجالات المذكورة صراحة في قانون العقوبات السوري. ومن شأن هذا المنع العام أن يثد في المهد أية تلميح نحو إنشاء منظمة غير حكومية يمكن أن تتشابه أهدافها - خطأ - مع "تعديل الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي أو السياسي للدولة". إن هذا المنع إذ ينكر الحق في حرية تكوين الجمعيات فإنه يزيل الشرط المبدئي للتمويل.

وقد يتعلق التمييز أيضاً بجنسية المنظمة غير الحكومية التي يقع مقرها في بلد ثالث. وهكذا فإنه في مصر على سبيل المثال، ورغم أن مشروع القانون الأخير المقدم من وزير التضامن والعدالة الاجتماعية في أكتوبر ٢٠١٢ يعيد إقرار نظام التسجيل بمجرد الإخطار، إلا أن عدة أحكام تضع المنظمات الأجنبية والتمويل أجنبي المصدر بالأخص تحت رقابة لصيقة من الحكومة. وهكذا تستمر المنظمات غير الحكومية غير المصرية في الخضوع لإلزام الحصول على تصريح لمتابعة أنشطتها.

كما يمكن أن يتعلق التمييز بحجم المنظمة غير الحكومية، بفرض حد أدنى لعدد الأعضاء. في تركيا مستأن مثلاً يشترط القانون أن تضم المنظمة غير الحكومية ما لا يقل عن ٥٠٠ عضو لإنشائها، وهذا الشرط يعادل بطريق غير مباشر نفي الحق في تكوين الجمعيات. في بيئة سياسية قمعية لا تتسامح مع المعارضة أو الانتقاد، يؤدي اشتراط حد أدنى بشكل غير مباشر إلى ظهور منظمات غير حكومية مؤيدة للحكومة لا يصعب على السلطات إقامتها بفضل كثرة المنضمين إلى أحزابها.

وإذن فإن الممارسات التمييزية المتعلقة بهوية أو عدد الأفراد الراغبين في ممارسة حقهم في حرية تكوين الجمعيات، أو المتعلقة بالفئات الحقوقية التي يمكن للمنظمة غير الحكومية الدفاع عنها ودعمها، تمثل احتيلاً يهدف إلى منع وجود الجمعيات. ولا تستطيع المنظمات غير الحكومية المتأثرة بهذا التمييز أن تتكون ولا يمكنها بالطبع أن تطلب التمويل وتتلقاه بغرض تنفيذ أنشطتها في الدعم والحماية.

#### د. التدخل في عمل الجمعيات

ينطبق الحق في حرية تكوين الجمعيات طوال مدة حياة الجمعية. وينبغي أن يكون للجمعيات الحرية في وضع لوائحها وهياكلها وأنشطتها، واتخاذ قراراتها دون تدخل من الدولة.

ينبغي للجمعيات بمجرد تأسيسها، وسواء تمتعت بالشخصية القانونية أم لا، أن تتمتع بحرية تحديد لوائحها وهياكلها وأنشطتها، واتخاذ قراراتها دون تدخل من الدولة. كما

يجب أن تتمتع الجمعيات على الأخص بالحق في التعبير عن الرأي أو نشر المعلومات أو مخاطبة الجماهير أو الاحتجاج بطريقة سلمية أو التفاعل مع الحكومات والمنظمات والهيئات الأجنبية.

ومع ذلك فإن السلطات العامة تمارس على الصعيد العملي رقابة تدخلية وتقديرية على أنشطة الجمعيات. وتتخذ هذه التدخلات أشكالاً متنوعة، من أبرزها اشتراط الإبلاغ بالقرارات التي يتخذها مجلس الإدارة، والالتزام بتقديم تقارير دورية بالنشاط وتقارير مالية، والمراجعات المحاسبية المتكررة والتعسفية على نحو ظاهر، والتدخل في تشكيل مجلس الإدارة، إلخ. كما يمكن للقانون والقواعد الإدارية أن تفرض بدورها الحصول على تصريح مسبق لتنظيم أي نوع من الفعاليات العامة، وخاصة حفلات جمع التبرعات أو تبني موثيق السلوك من طرف الجمعيات.

علاوة على هذا فإن السلطات في بعض الدول ترغم المنظمات غير الحكومية على الالتزام بأولويات برامجية تضعها الحكومة.

وهكذا فإن المنظمات غير الحكومية في غامبيا مرغمة على الالتزام بميثاق سلوك موقع مع الوزارات أو الإدارات أو الوكالات المختصة. وينص هذا الميثاق على الظروف التي يمكن لها فيها "المساهمة في تنمية الأنشطة المنفقة مع سياسات وأولويات الحكومة والتي تمتلك [المنظمة غير الحكومية] ما يناسبها من الموارد والخبرات" (المادة ١٢ من المرسوم رقم ٨١). بعبارة أخرى، تمارس وكالة شؤون المنظمات غير الحكومية رقابة صارمة على أنشطة المنظمات غير الحكومية، الملزمة بخطوط من وضع الحكومة.

في البحرين أيضاً يمكن للحكومة رفض تسجيل جمعية إذا قدرت أن "المجتمع لا يحتاج إلى خدماتها أو كان هناك بالفعل جمعية أخرى في نفس القطاع الخدمي تلبية حاجات المجتمع".

وبذا فإن هذه الحكومات تسنأثر بالحق في تقرير مشروعية الأنشطة التي تنوي المنظمة غير الحكومية القيام بها، وتنتهك الحق في حرية تكوين الجمعيات عن وعي تام، وترغم المدافعين الراغبين في إنشاء منظمة غير حكومية في مجال تراه الحكومة "غير مفيد" أو زائد عن الحاجة على التخلي عن مشروعهم. ويعني هذا كله أن المنظمات غير الحكومية لا تستطيع ممارسة الأنشطة التي تراها ضرورية بفضل تليلها للاحتياجات والأولويات التي تم تحديدها، ولا تستطيع طلب التمويل والحصول عليه لتنفيذ هذه البرامج ذات الأولوية.

بخلاف هذا فثمة أشكال أخرى من التدخل يمكنها عرقلة وصول المنظمات غير الحكومية إلى التمويل. وفي الواقع يمكن للسلطات - بشكل مباشر أو غير مباشر - معارضة

تلقي الأموال من مانحين بعينهم (على سبيل المثال بنجلاديش وإثيوبيا)<sup>٧</sup>. في حالات أخرى يمكن للهيئات الحكومية، بطريقة مسيئة، أن تشترط تقديم عدة وثائق وأوراق تبريرية تتعلق بالتمويل الخاص أو القادم من كيانات أجنبية. وحين لا تقوم هذه الاشتراطات على أساس فإنها تساهم في خلق مناخ من عدم الأمان الدائم، كفيل بمنع المنظمات غير الحكومية من متابعة نشاطها في حماية حقوق الضحايا، وإثناء المنظمات غير الحكومية الأكثر هشاشة عن طلب الدعم المالي اللازم لإتمام أنشطتها.

في ماليزيا، وفي سياق التضيق على أعضاء وموظفي المنظمة غير الحكومية المدافعة عن حقوق الإنسان "سوارا راكيات ماليزيا"، اشترطت السلطات منذ يوليو ٢٠١٢ تقديم العديد من الوثائق والمعلومات المتعلقة بأنشطة وحسابات الجمعية في خلال مهلة بالغة القصر. فمثلاً، في ٢ أكتوبر ٢٠١٢ طالبت إحدى الوكالات الإدارية الجمعية بتقديم عدد كبير من الوثائق المتعلقة بكافة عقود التبرع ومقترحات المشروعات المبرمة مع "الهيئة الوطنية للديمقراطية" و"معهد المجتمع المفتوح"، وكذلك كافة الإيصالات المرتبطة بمصروفات أنفقت على حملات فيما بين ٢٠٠٦ و٢٠١١، وهذا في أقل من ٢٤ ساعة.

وقد تجوز مقارنة هذه الملاحقة الإدارية بالانتقام من "سوارا راكيات ماليزيا" لأنها طلبت تمويلاً أجنبياً وحصلت عليه، وهدفها هو إثناء المنظمة غير الحكومية عن إعادة المطالبة بالدعم المالي في المستقبل.

يمثل تعليق جمعية أو حلها بالقوة الجبرية أحد أخطر الانتهاكات الموجهة إلى حرية تكوين الجمعيات. وبالتالي فإنه لا يجب على السلطات اللجوء إليه إلا في حالة الخطر الواضح والدامم الناتج عن مخالفة فاضحة للتشريع الوطني، وبما يتفق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان. وينبغي أن تكون هذه الإجراءات متناسبة على نحو صارم مع الأهداف المشروعة المرغوب فيها.

ومع ذلك ففي بلدان معينة تلجأ السلطات إلى حل الجمعيات دون سند وبلا هدف إلا التخلص من المنظمات غير الحكومية التي تراها مفرطة الانتقاد تجاهها.

وكثيراً ما تلجأ السلطات، لتبرير التهديد بالحل - ناهيك عن الحل نفسه - إلى الاستشهاد بمخالفات مالية وإجرائية إدارية - المخالفات التي يثبت في معظم الحالات أنها لا تقوم على أساس. لقد استشهدنا من قبل بحالة طاجيكستان<sup>٨</sup>، لكن بيلاروسيا لجأت بدورها مؤخراً إلى هذه الممارسة.

في بيلاروسيا أمرت محكمة منسك الاقتصادية يوم ٩ أكتوبر ٢٠١٢ بإغلاق "بلافورما"، وهي منظمة مدافعة عن حقوق الإنسان ومنحصصة في حماية حقوق

٧. قارن الفصل الثالث.

٨. قارن أعلاه.

السجناء. أتى هذا القرار في أعقاب شكوى قدمها مركز الضرائب بمقاطعة سافيسستي بمنسك، تتهم المنظمة بعدم تقديم إقرارها الضريبي في المهلة المقررة وعدم الإبلاغ عن تغيير عنوانها. وقد ثبت أن هذه المزاعم لا تقوم على أساس، حيث كان عدم تسليم الإيصال الضريبي يرجع على الأرجح إلى تضييع مركز ضرائب منسك لهذه الوثيقة. في خلال الشهر السابق على قرار الحل، وقعت "بلا تفورما" ضحية تحرش قضائي متكرر من طرف السلطات، يستهدف بالأخص مديرها، السيد أندريه بندرنكا.

وهكذا، وسواء تعلق الأمر بالإلزام باحترام ميثاق سلوكي أو بالاصطفاف خلف أولويات الحكومة أو بالتضييق الإداري - المرتبط خاصة بمطالبات التمويل الأجنبي - أو حل المنظمة غير الحكومية صراحة، فإن السلطات تفرض قيوداً تنتهك أحكام الحق في حرية تكوين الجمعيات، وتمنع ظهور منظمات غير حكومية تدافع عن حقوق الإنسان. وبذا فهي تدفع عدداً كبيراً منها إلى الاختفاء. والسلطات باستبعادها لهذه المنظمات غير الحكومية تحرمها من الشروط الأساسية اللازمة لتمتعها بحقوقها في طلب التمويل وتلقيه واستغلاله، سواء كان من مصدر محلي أو أجنبي.

## الفصل الثالث: القيود المباشرة على التمويل، بما فيه التمويل أجنبي المصدر

مرصد حماية المدافعين عن حقوق الإنسان  
التقرير السنوي ٢٠١٣

كما شددنا من قبل، يعد الحق في الوصول إلى التمويل، بما فيه التمويل أجنبي المصدر، من الحقوق الأساسية. ويمكن للدول تآطير تمويل المنظمات غير الحكومية المدافعة عن حقوق الإنسان بشكل مشروع - سواء كان محلي المصدر أم أجنبي - بما يتفق مع مبدأ الشفافية، وبالأخص لمكافحة بعض أشكال الجريمة الدولية (مكافحة الفساد وتبييض الأموال والمخدرات والإرهاب والاتجار في البشر، إلخ). والحق أنه ليس مشروعاً فحسب، بل ضروري أيضاً، أن تجري الدول تحقيقات في مخالفات القانون، ولكن بالاتفاق مع مبادئ دولة القانون ومع الحق في محاكمة عادلة.

وفي كل الأحوال، كما تذكرنا المادة ٢٢,٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فإن أي قيد على الحق في حرية تكوين الجمعيات - وبالتالي في التمويل - غير مسموح به إلا إذا كان "ينص عليه القانون" ويعد من التدابير "الضرورية في مجتمع ديمقراطي" لحماية "الأمن القومي" و"السلامة العامة" و"النظام العام" و"الصحة أو الآداب العامة" أو "حقوق الآخرين وحياتهم"<sup>١</sup>.

ولعل نظام التسجيل في ذاته لا ينتهك بالضرورة الحق في حرية تكوين الجمعيات، بقدر ما لا يكون النظام الوحيد المنطبق (وبالتالي يتاح للمدافعين [عن حقوق الإنسان] الانتظام في جمعيات دون اضطرار إلى التسجيل)، وبقدر ما يحترم مبدأ التناسب. ويشترط هذا المبدأ أن تتناسب شدة الإجراءات المتخذة مع السبب المستشهد به لتبرير الإجراءات. وبالتالي، إذا كانت إجراءات التصريح المسبق المفرطة التقييد والبطء فإنها تعد منذ ذلك الحين إجراءات غير متناسبة وتنتهك الحق في حرية تكوين الجمعيات. لأن الهدف الحقيقي، في حالات كثيرة، من التشريعات أو الإجراءات الإدارية المتعلقة بالتمويل، هو عرقلة أنشطة الدفاع عن حقوق الإنسان، وهو ما لا يتفق مع القانون الدولي.

ويمكن للقيود المفروضة على الوصول إلى التمويل أن تتعلق بالأموال محلية المصدر أو الأموال الأجنبية. وحينما تتعلق القيود بالتمويل المحلي فقد تتباين في طبيعتها: ربما تقرر دولة أن تقيّد التمويل العام المتاح لقطاع الجمعيات، أو ألا تمويل إلا المنظمات غير الحكومية التي تلتزم بالسياسات التي تحددها السلطات، أو تعرقل أنشطة السعي وراء التمويل الدائرة على المستوى المحلي. كما تستطيع حملات التشهير التي تستهدف

١. قارن الفصل الأول.

المنظمات غير الحكومية أيضاً لإضرار بنشاط السعي وراء التمويل. بخلاف هذا فإن العقوبات الموضوعة في طريق التمويل المحلي تقترن في أحيان كثيرة بعدم كفاية أو ندرة التمويل العام أو الخاص المحلي المتاح للمنظمات غير الحكومية المدافعة عن حقوق الإنسان، أو غيابها التام.

وبالتالي، في أغلبية دول العالم، لا تصمد المنظمات غير الحكومية المدافعة عن حقوق الإنسان إلا بفضل دعم المانحين الأجانب (منظمات ما بين حكومية مثل الأمم المتحدة، أو منظمات غير حكومية، أو هيئات حكومية أجنبية على غرار الصناديق التي تديرها بعض الوزارات، أو أشخاص طبيعيين، إلخ). وفي هذا السياق يلجأ عدد متزايد من الدول، بشكل تعسفي، إلى ترسانة تشريعية وإدارية تضيف الشرعية على القيود غير المبررة أو غير المتناسبة المفروضة على وصول المنظمات غير الحكومية إلى التمويل الخارجي، مما يهدد قدرتها على التحرك بل حياتها المؤسسية نفسها في بعض الأحيان.

وتتعدد أساليب تقييد الوصول إلى التمويل الخارجي: فبعض التشريعات تمنع التمويل الخارجي أو تجعله مستحيلاً في الواقع العملي (مثل الجزائر والبحرين وبيلاروسيا وإيران)، وتمنع غيرها التمويل الخارجي لأنشطة و/أو منظمات بعينها (إثيوبيا)، وتجعل غيرها الوصول إلى الأموال الأجنبية مشروطاً بتصريح الحكومة أو إحدى هيئاتها (على سبيل المثال بنجلاديش ومصر والهند). بخلاف هذا فإن القانون في بعض الدول يشترط تحويل الأموال الخارجية عبر مؤسسات مالية أو مصرفية خاضعة للحكومة (على سبيل المثال بنجلاديش وأوزبكستان وسيراليون). وفي بلدان أخرى تقوم الدولة بإخضاع المنظمات غير الحكومية المستفيدة من تمويل خارجي للوائح استثنائية (الاتحاد الروسي). وأخيراً يتم استخدام النظام الضريبي أحياناً كسلاح حقيقي للتثبيط الموجه ضد منظمات الدفاع عن حقوق الإنسان (في أذربيجان وبيلاروسيا والاتحاد الروسي والمكسيك مثلاً).

أ. نظام التصريح الذي يحجب أي وصول إلى التمويل الخارجي:

بعض الأمثلة

في بعض البلدان تحرم السلطات أو تمنع وصول المنظمات غير الحكومية إلى التمويل الخارجي.

وهكذا، كما في بيلاروسيا والجزائر والبحرين على سبيل المثال، تجعل الحقيقة المتمثلة في اصطدام كافة المنظمات غير الحكومية تقريباً برفض التسجيل، مقترناً بإلزام التسجيل والحصول على تصريح واضح من السلطات لتلقي أموال أجنبية، تجعل تمويل المنظمات غير الحكومية بأموال أجنبية مستحيلاً في الممارسة العملية. في تلك الظروف لا تجد المنظمات غير الحكومية المدافعة عن حقوق الإنسان خياراً سوى الحل أو عدم الانصياع إلى قانون قامع للحريات.

## بيلاروسيا: استحالة الاستفادة من التمويل الخارجي عمليا

في بيلاروسيا ينبغي تسجيل أي تمويل خارجي وموافقة السلطات عليه. في نوفمبر ٢٠١١ تم تعزيز آليات مكافحة التمويل الخارجي غير المصرح به. وهكذا فإن المادة ٢١ من القانون الخاص بالجمعيات العامة يحرم على المنظمات غير الحكومية البيلاروسية تحريماً مطلقاً امتلاك حساب مصرفي في مصرف أو مؤسسة مالية تقع في الخارج، وتجرم استغلال أي أموال خارجية غير مصرح بها. ينص القانون على عقوبات إدارية وجنائية لمعاقبة المنظمات غير الحكومية والمسؤولين عنها ممن تلقوا أموالاً أجنبية بدون تصريح.

تم تبني هذه الأحكام الجديدة إبان الحكم على السيد أليس بيلياتسكي، رئيس مركز حقوق الإنسان "فياسنا" ونائب رئيس الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان، بالسجن لمدة ٤ سنوات ونصف في أعقاب محاكمة غير عادلة، لأنه لم يعلن عن أموال أجنبية تم تحويلها عبر حسابات مصرفية شخصية في ليتوانيا وبولندا بغرض تمويل أنشطة الدفاع عن حقوق الإنسان التي تمارسها منظمته في بيلاروسيا. وإذن فهناك ارتباط واضح بين "قضية بيلياتسكي" واستحداث تلك المخالفات الجديدة.

وأية منظمة غير حكومية تخالف أحكام التمويل الأجنبي تعرض نفسها لمصادرة التبرع الخارجي غير المصرح به وكذلك دفع غرامة تساوي مبلغ التبرع (المادة ٢٤,٢٢ من قانون المخالفات الإدارية). ويعرض الأشخاص الطبيعيون أنفسهم لمصادرة التبرع غير المصرح به ودفع غرامة تتراوح بين ٤٥٠ و ١٨٠٠ يورو. وفي حالة تكرار ارتكاب المخالفة خلال ١٢ شهراً، تتعرض أية منظمة غير حكومية أو أي شخص طبيعي يخالف هذه الأحكام لعقوبة السجن لمدة عامين (المادة ٣٦٩,٢ من قانون العقوبات).

ومن شأن هذا التشريع، مضافاً إلى كون كافة المنظمات غير الحكومية المدافعة عن حقوق الإنسان تقريباً قد أغلقت أو تم رفض تسجيلها<sup>٢</sup>، أن يجعل أي تمويل خارجي للمنظمات غير الحكومية المدافعة عن حقوق الإنسان مستحيلاً.

وكان على أساس من هذه الملاحظة أن وصفت فرقة عمل الأمم المتحدة الخاصة بالاحتجاز التعسفي، في ٣١ أغسطس ٢٠١٢، وصفت احتجاز السيد بيلياتسكي بأنه تعسفي من حيث أنه نتج عن ممارسته لحقه في حرية تكوين الجمعيات. والواقع أن السيد بيلياتسكي لم يجد خياراً، لتمويل أنشطة "فياسنا"، سوى افتتاح حسابات مصرفية أجنبية وعدم الإعلان عن الأموال للسلطات البيلاروسية. أضافت فرقة العمل الخاصة بالاحتجاز التعسفي أن الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لا يقع عليها فقط "الالتزام السلبي بعدم التدخل في إنشاء الجمعيات ولا في أنشطة تلك الجمعيات"، بل أيضاً الالتزام الإيجابي "بتسهيل مهام الجمعيات عن طريق

٢. قارن الفصل الثاني.

تخصيص بعض الأموال العامة لها أو منحها إعفاءات ضريبية على الأموال المتلقية من الخارج<sup>٣</sup>.

يجدر بنا أيضاً أن نلاحظ أنه بعد فحص التقرير الذي قدمته بيلاروسيا إلى لجنة مناهضة التعذيب في نوفمبر ٢٠١١، أوصت الأخيرة تلك الدولة بالاعتراف بالدور الحاسم الذي تؤديه المنظمات غير الحكومية وب"التصريح لها [...] بالبحث عن الموارد الكافية وتلقيها بغرض التمكين من ممارسة أنشطتها السلمية في الدفاع عن حقوق الإنسان"<sup>٤</sup>.

### الجزائر: حظر أي تمويل أجنبي بحكم الواقع

في الجزائر، يفرض القانون رقم ١٢-٠٦ بشأن الجمعيات، الذي تم تبنيه في يناير ٢٠١٢، يفرض العديد من القيود فيما يتعلق بالبحث عن الأموال القادمة من الخارج وتحصيلها واستغلالها. فهو يمنع "أية جمعية من الحصول على أموال ترد إليها من تنظيمات أجنبية ومنظمات غير حكومية أجنبية (المادة ٣٠)، ما عدا تلك الناتجة عن علاقات التعاون المؤسسة قانوناً مع جمعيات أجنبية أو [منظمات غير حكومية] أجنبية" بتصريح من السلطات المختصة أو "بموافقة صريحة من السلطة المختصة". وتنص المادتان ٤٠ و٤٢ على أن أي تمويل وارد من "تنظيمات أجنبية" وتم الحصول عليه بخرق المادة ٣٠ يقع الجمعية تحت طائلة التعليق، بل ودعوى للحل أمام المحكمة الإدارية.

لا تخشى المنظمات غير الحكومية فقط من تفسير السلطات التقديري لهذا القانون، بل إن أحكامه الغامضة مضافة إلى استحالة التسجيل بالنسبة لمعظمها، تحد كثيراً من قدرتها على تمويل أنفسها والاستفادة من التمويل أجنبي المصدر.

ولنشد على أنه في نهاية التقرير الذي قدمته الجزائر أمام السيداو في مارس ٢٠١٢، أعلنت اللجنة عن قلقها من "أحكام القانون المتعلق بالجمعيات (رقم ١٢-٠٦) الذي تم تبنيه في يناير ٢٠١٢، والذي ينص على تصريح مسبق حتى تحصل أية جمعية على تبرعات من مانحين دوليين، مما يمكن أن يكون له أثر سلبي على أنشطة الجمعيات المناضلة من أجل المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة في سياق التنمية"<sup>٥</sup>.

### البحرين: حظر أي تمويل أجنبي بحكم الواقع

في البحرين، وحدها الجمعية البحرينية لحقوق الإنسان، من بين المنظمات غير الحكومية

٣. قارن مجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، الآراء التي تبنتها فرقة العمل بشأن الاحتجاز التعسفي في جلستها الرابعة والستين، ٢٧-٣١ أغسطس ٢٠١٢ - رقم ٢٩/٢٠١٢ (بيلاروسيا)، وثائق الأمم المتحدة HRC/WGAD/2012/A/29، ٢٣ نوفمبر ٢٠١٢، فقرة ٤٨.

٤. قارن لجنة مناهضة التعذيب، الملاحظات الختامية للجنة مناهضة التعذيب - بيلاروسيا، وثائق الأمم المتحدة CAT /C/BLR/CO/٧، ٤ ديسمبر ٢٠١١، فقرة ٢٥.

٥. قارن السيداو، الملاحظات الختامية للجنة القضاء على التمييز ضد المرأة - الجزائر، وثائق الأمم المتحدة CEDAW/C/DZA/٣-٤، ٢٣ مارس ٢٠١٠، فقرة ١٩.

للدفاع عن حقوق الإنسان، وبالتالي يمكنها المطالبة بتمويل أجنبي. يفرض المرسوم بقانون رقم ١٩٨٩/٢١ بشأن الجمعيات والأندية الاجتماعية والثقافية وكذلك المؤسسات العاملة في مجال الشباب والرياضة، يفرض التصريح المسبق من وزارة التنمية الاجتماعية لنيل أي تمويل أجنبي (المادة ٢٠). وقد وجهت الجمعية البحرينية لحقوق الإنسان برفض السلطات، في السنوات الأخيرة، لوصولها إلى أموال عامة أو خاصة، المحلية منها والأجنبية. طعنت الجمعية على هذه القرارات أمام المحاكم منذ ٢٠١٠، ولكن دون نتيجة.

ب. حظر تمويل أنواع معينة من الأنشطة بأموال أجنبية: بعض الأمثلة في بعض البلدان يستثني التشريع بعض الأنشطة و/أو بعض أنواع المنظمات صراحة من إمكانية الحصول على تمويل أجنبي، كما في إثيوبيا وزمبابوي.

إثيوبيا: قيود على الوصول إلى التمويل الأجنبي لبعض الأنشطة وأنواع المنظمات

في إثيوبيا، نجح قانون الجمعيات الخيرية لعام ٢٠٠٩ في خلق بيئة شديدة التقيد بالنسبة لمنظمات الدفاع عن حقوق الإنسان، مما اضطرها إلى خفض أنشطتها إلى حد كبير بسبب الإجراءات القاسية التي تقيد مصادر تمويلها.

يوسع القانون من جهة تعريف "الجمعيات الأجنبية" بحيث يشمل كافة المنظمات غير الحكومية المحلية التي يتجاوز تمويلها الأجنبي ١٠٪، ومن جهة أخرى يمنع عدداً كبيراً من أنشطة الدفاع عن حقوق الإنسان خاصة المتعلقة بحقوق المرأة والطفل والمعاقين والمسائل العرقية وحل النزاعات والحوكمة والديمقراطية.

في بلد تلقى أكثر من ٩٥٪ من منظماته غير الحكومية المحلية ما يزيد عن ١٠٪ من تمويلها في ٢٠٠٩ من الخارج، ولا يكاد يكون هناك وجود لمصادر تمويل محلية، تمكن هذا التشريع التقييدي بشكل مزدوج من الإضرار مباشرة بقدرة المنظمات غير الحكومية الوطنية المدافعة عن حقوق الإنسان على ممارسة أنشطتها.

وهكذا اضطر نحو عشرة من المنظمات غير الحكومية إلى التخلي عن نشاطها في أعقاب "تعليق أعمالها" الذي أمرت به السلطات<sup>٦</sup>. واضطر غيرها إلى مواصلة العمل من الخارج، مما زاد من صعوبة أنشطتها المحلية في توثيق انتهاكات حقوق الإنسان.

٦. ضمن آخرين، المبادرة الأفريقية لنظام عالمي ديمقراطي، جمعية تحرك المهنيين من أجل الشعب، منظمة العدالة الاجتماعية في إثيوبيا، جمعية ترقية التعليم في مجال حقوق الإنسان، الجمعية الإثيوبية لحقوق الإنسان ودعم التعليم المدني، مركز ترقية السلام والديمقراطية في إثيوبيا، الاتحاد الإثيوبي للأشخاص المعاقين، مركز أبحاث التعليم المدني وحقوق الإنسان، "هوندي" (جنود) والجمعية الإثيوبية لمركز المساعدة فيما بين نساء كيباتا.

كما ووجه العديد من المنظمات غير الحكومية بتجميد أصولها على يد وكالة الجمعيات الخيرية، مثل مجلس حقوق الإنسان الذي اضطر إلى إغلاق ٩ من مكاتبه المحلية الـ١٢ في ديسمبر ٢٠٠٩، ثم مكتبه في نيكمت في ٢٠١١ بسبب نقص التمويل. كانت وكالة الجمعيات الخيرية قد قررت حجب التمويل القادم من الخارج عن مجلس حقوق الإنسان رغم أن هذا الدعم المالي كان قد بدأ قبل سريان قانون الجمعيات الخيرية، ورغم أن جزءاً آخر منه لم يكن من مصادر أجنبية. في فبراير ٢٠١١ رفضت لجنة الاستئناف في وكالة الجمعيات الخيرية الطعن المقدم من مجلس حقوق الإنسان، متعلقة - بالخطأ - بأن المجلس لم يقدم الوثائق التي تثبت المصدر المحلي لبعض أمواله، رغم تقديم المجلس لمقتطفات من تقارير مراجعاته المحاسبية الـ١٨ الأخيرة. في ١٩ أكتوبر ٢٠١٢ رفضت المحكمة العليا استئناف مجلس حقوق الإنسان.

أبدى العديد من لجان الأمم المتحدة القلق من قانون الجمعيات الخيرية، وخاصة من الحد الأقصى المقرر بـ ١٠٪ من التمويل الأجنبي. في يناير ٢٠١١، أعلنت لجنة مناهضة التعذيب عن "قلقها العميق" من هذا القانون وطالبت إثيوبيا "برفع الحظر عن كافة الأرصدة المجمدة" للعديد من المنظمات غير الحكومية<sup>٧</sup>. على نفس المنوال لاحظت لجنة حقوق الإنسان في أغسطس ٢٠١١ أن "هذا التشريع يمنع ممارسة حرية تكوين الجمعيات والتجمع، كما تبرهن واقعة أن عددا كبيرا من المنظمات غير الحكومية والجمعيات المهنية لم يصرح لها بالتسجيل بسبب الإعلان الجديد، أو اضطرت إلى تغيير مجال نشاطها (المادتان ٢١ و ٢٢)". وأوصت اللجنة إثيوبيا بإعادة فحص "القيود المتعلقة بتمويل المنظمات غير الحكومية المحلية في ضوء العهد، والتصريح لكافة المنظمات غير الحكومية بالعمل في مجال حقوق الإنسان"<sup>٨</sup>. تم تجديد هذه التوصيات في مايو ٢٠١٢ من قبل لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية<sup>٩</sup>.

### زمبابوي: استبعاد الأنشطة المرتبطة بالتعليم فيما يخص حق التصويت وخطر استبعاد الأنشطة التي تمس الحوكمة

في زمبابوي، لا يوجد قانون يمنع المنظمات غير الحكومية بصفة عامة من تلقي أموال أجنبية المصدر، ومع ذلك فإن الأنشطة المنصبة على تعليم الحقوق المدنية أو على الحوكمة، كما تعرفها المادة ١٦ من القانون الزمبابوي بشأن المفوضية الانتخابية لعام ٢٠٠٥<sup>١٠</sup>، والمادة ١٧ من مشروع القانون بشأن المنظمات غير الحكومية لعام

٧. قارن لجنة مناهضة التعذيب، الملاحظات الختامية للجنة مناهضة التعذيب - إثيوبيا، وثائق الأمم المتحدة / CAT/C/ETH/CO/١، ٢٠ يناير ٢٠١١، فقرة ٣٤.

٨. قارن لجنة حقوق الإنسان، الملاحظات الختامية للجنة حقوق الإنسان - إثيوبيا، وثائق الأمم المتحدة / CCPR/C/ETH/CO/١، ١٩ أغسطس ٢٠١١، فقرة ٢٥.

٩. قارن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الملاحظات الختامية للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية - إثيوبيا، وثائق الأمم المتحدة / CAT/C/ETH/CO/١٢.E/C، ٣١ مايو ٢٠١٢، فقرة ٧.

١٠. غير مسموح بأي مساهمة أو تبرع أجنبي يستهدف التعليم في مجال حق التصويت، باستثناء التبرعات أو المساهمات لصالح المفوضية، التي يمكنها إعادة توزيعها. "ترجمة غير رسمية"

٢٠٠٤<sup>١١</sup>، إذا تم تطبيقه<sup>١٢</sup>، لا يجوز لها الاستفادة من التمويل الأجنبي. وبالتالي فإن المنظمات غير الحكومية المدافعة عن حقوق الإنسان لا تستطيع اللجوء إلى تمويل أجنبي لمشروعاتها المتعلقة بالحق في انتخابات حرة وشفافة أو بمكافحة الفساد.

### ج. نظام التصريح الذي يعطل الوصول إلى التمويل الأجنبي

رغم أن بعض الدول لم تعد تلزم المنظمات غير الحكومية بتصريح مسبق لتلقي تمويل أجنبي إلا أن هذا الإجراء ما زال يطبق في بلدان عديدة.

ومن أهم الحجج التي يتذرع بها عدد كبير من السلطات الوطنية، ضرورة "الحفاظ على الأمن القومي". كما يمكن للتصريح الحكومي، من جهة أخرى، أن يصبح في ذاته عقبة أمام بعض الجماعات المؤيدة لحرية التعبير (الهند). في حالات أخرى يكون غياب الرد الحكومي هو ما يعرض ممارسة أنشطة الدفاع عن حقوق الإنسان للخطر (بنجلاديش).

#### الهند: ضرورة التصريح المسبق، وخضوعه للتجديد والرفض بالنسبة لبعض الأنشطة

في الهند، تفرض المادة ١١ من قانون تنظيم التبرعات الأجنبية بعد تعديله في ٢٠١٠، تفرض على كافة الأشخاص "ممن لهم مصلحة ثقافية أو اقتصادية أو تعليمية أو دينية أو برنامج اجتماعي محدد" الحصول على شهادة حكومية بالتسجيل حتى يمكن لهم تلقي تبرعات أجنبية. وينص القانون على أن المنظمات غير الحكومية غير المسجلة يمكنها "قبول أي تبرع أجنبي" ولكن "فقط بعد الحصول على تصريح مسبق من جانب الحكومة". وبالتالي، وأيا كانت الحالة المعنية، يعد التصريح ضروريا لتلقي التمويل الأجنبي. ثم أن قانون تنظيم التبرعات الأجنبية استبعد، من جهة أخرى، إمكانية حصول أي "مراسل أو صحفي أو رسام أو محرر أو مالك أو ناشر أو منقح لصحيفة مسجلة" على تمويل أجنبي. ومن هنا فقد يتأثر بعض أنشطة الدفاع عن حقوق الإنسان بهذا القانون. والأخطر من هذا أن قانون تنظيم التبرعات الأجنبية يلزم المنظمات غير الحكومية من الآن فصاعدا بتجديد تسجيلها كل خمسة سنوات بموجب هذا القانون، رغم أن المنظمات غير الحكومية المسجلة بالفعل حاليا معفاة من إعادة التسجيل خلال السنوات الخمس التالية لتاريخ العمل بالقانون المعدل. وينص القانون أيضا على أن أية منظمة غير حكومية تم إلغاء أو إبطال شهادة تسجيلها لا يمكنها إعادة التسجيل أو الحصول على تصريح مسبق خلال مدة قدرها ٣ سنوات من تاريخ الإلغاء، وأن هذه الشهادة يمكن إلغاؤها لأسباب عديدة، بما فيها توقف نشاط المنظمة غير الحكومية لمدة عامين.

١١. تحظر "التمويلات أو الهبات الأجنبية التي تستهدف القيام بأنشطة تتعلق بمسألة الحوكمة أو تمسها ضمن أمور أخرى". ترجمة غير رسمية

١٢. تبنى البرلمان مشروع هذا القانون في ديسمبر ٢٠٠٤، لكن الرئيس لم يصدق عليه قط.

ولهذا القانون تأثير شديد السلبية على المنظمات غير الحكومية الهندية التي تتلقى تمويلاً أجنبياً. والتزام إعادة تسجيل المنظمات غير الحكومية المستفيدة من تبرعات أجنبية بوجه خاص يؤدي إلى وضع من عدم الأمان يلحق الضرر بممارسة أنشطتها وقد يؤدي إلى شكل من أشكال الرقابة الذاتية، مع تزويده للسلطات بفرصة لتعليق نشاط المنظمات التي لا ترضى عنها. إن قانون تنظيم التبرعات الأجنبية المعدل لا يتفق مع توصيات المقررة الخاصة بشأن المدافعين عن حقوق الإنسان، التي لاحظت أن القوانين القائمة لا يجب "أن تشترط على المنظمات إعادة التسجيل بشكل منتظم"<sup>١٣</sup>.

### مصر: تمويل مشروط بتصريح مسبق من وزارة التضامن والعدالة الاجتماعية

في مصر، يمنع القانون رقم ٨٤ لعام ٢٠٠٢ الخاص بالجمعيات والمؤسسات أية جمعية من تلقي أموال ذات مصدر وطني أو أجنبي بدون تصريح من وزارة التضامن والعدالة الاجتماعية. ويعاقب الحصول على هذه الأموال بدون تصريح بعقوبة السجن لمدة قد تصل إلى ٦ أشهر، وغرامة قد تبلغ ٢٠٠٠ جنيه مصرياً (نحو ٢٤٦ يورو). وهكذا فإن المنظمة المصرية لحقوق الإنسان، في ٢٧ أبريل ٢٠٠٩، تلقت إخطاراً مكتوباً من وزارة التضامن والعدالة الاجتماعية يهدد المنظمة بالحل والإغلاق على أساس المادتين ٤٢ و ١٧ من القانون. جاء هذا الإجراء في أعقاب تنظيم المنظمة، يومي ٢٧ و ٢٨ يناير ٢٠٠٩، وبالإشتراك مع مركز حرية الإعلام في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لمؤتمر في القاهرة بعنوان "المعلومات حق للجميع". في ٣١ يوليو ٢٠٠٨ طالبت المنظمة المصرية لحقوق الإنسان السلطات بتصريح لتلقي أموال من مركز حرية الإعلام لتغطية نفقات المؤتمر، وظلت المطالبة دون رد. في أعقاب تعبئة دولية لصالح المنظمة، قامت وزارة التضامن والعدالة الاجتماعية بإبلاغ الأخيرة رسمياً في ١٠ مايو ٢٠٠٩ بأنه لم يتخذ أي إجراء يستهدف حل المنظمة أو إغلاقها، وأن إخطار الوزارة كان يمثل في الواقع مجرد تذكرة بالإجراء القانوني الواجب اتباعه مع التبرعات ذات المصدر الأجنبي.

لم يترافق سقوط الرئيس حسني مبارك في فبراير ٢٠١١ مع أي تحسن في الوضع. في ٦ يوليو ٢٠١١ قام وزير التضامن والعدالة الاجتماعية الدكتور جودة عبد الخالق بـ"تحذير جمعيات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية من أية محاولة لطلب الأموال من الخارج" وأعلن أنه يعتبر التمويل المباشر الذي تمنحه الولايات المتحدة للمنظمات غير الحكومية المصرية انتهاكاً لسيادة مصر. في صيف ٢٠١١ أعلن الوزير، من جهة أخرى، أنه طالب البنك المركزي المصري بإبلاغه بأية تعاملات مصرفية تتم على حسابات المنظمات غير الحكومية في مصر، بغرض واضح هو محاولة جمع أدلة تدين هذه المنظمات.

في ديسمبر ٢٠١١ شنت قوات الأمن المصرية المدججة بالسلاح حملة تفتيش على

١٣. قارن المقررة الخاصة للامم المتحدة بشأن وضع المدافعين عن حقوق الإنسان، تعليق على إعلان المدافعين عن حقوق الإنسان، يوليو ٢٠١١، ص ٤٦. "ترجمة غير رسمية"

مقار ١٧ منظمة غير حكومية مصرية ودولية، منها المركز العربي لاستقلال القضاء والمهن القانونية، ومرصد الموازنة العامة وحقوق الإنسان، والمعهد الديمقراطي الوطني - مكاتب القاهرة وأسيوط (وهو منظمة أمريكية قريبة من الحزب الديمقراطي)، والمعهد الجمهوري الدولي (منظمة أمريكية قريبة من الحزب الجمهوري)، وفريدم هاوس (منظمة غير حكومية أمريكية) ومؤسسة كونراد أديناور. في ٦ فبراير ٢٠١٢ تم نشر قائمة بـ٤٣ شخصية معرضة للملاحقة الجنائية لحصولها "على أموال أجنبية بشكل غير مشروع". وكانت القائمة تقتصر على العاملين المحليين أو الأجانب في المنظمات غير الحكومية الأجنبية، منهم ٧ من فريدم هاوس و١٤ من المعهد الجمهوري وه من المركز الدولي للصحفيين و١٥ من المعهد الديمقراطي و٢ من مؤسسة كونراد أديناور. بدأت الملاحقة الجنائية بحق هؤلاء في ٢٦ فبراير ٢٠١٢، وينتظر استئناف المحاكمة التي لم تزل جارية في يونيو ٢٠١٣. يبين هذا المثال تصميم السلطات المصرية على معاقبة أعضاء المنظمات المصرية أو الأجنبية - التي تتلقى أموالاً أمريكية أو أوروبية لتمويل أنشطتها.

وكان في سياق حملة التفتيش هذه أن قام وزير التضامن والعدالة الاجتماعية في نهاية ٢٠١١ بتجديد عزمه على مراجعة قانون الجمعيات، ومما يثير المخاوف أن تفرض قيود جديدة أشد فيما يتعلق بالوصول إلى التمويل. كانت العملية لم تزل جارية في نهاية ٢٠١٢، واحتفظ مشروع القانون الأخير بالقيود المفروضة على التمويل الأجنبي.

تستعين بعض الدول بأسلوب "التقييد بالتغاضي" لمنع المنظمات غير الحكومية المدافعة عن حقوق الإنسان من الوصول إلى التمويل. فالسلطات تحرم المنظمات غير الحكومية من القدرة على إتمام مشروعات تمويلها منظمات أو دول أجنبية عن طريق عدم تطبيق الإجراءات المنصوص عليها في نصوصها التشريعية نفسها (بنجلاديش).

### بنجلاديش: فترات انتظار مفرطة الطول للحصول على التصريح تعرقل عمل المنظمات غير الحكومية

في بنجلاديش، تمنع النظم والقواعد المتعلقة بالهبات الأجنبية لعام ١٩٧٨ المنظمات غير الحكومية العاملة في بنجلاديش من تلقي أموال بدون تصريح حكومي<sup>١٤</sup>.

على سبيل المثال، تم منذ ٢٠٠٩ تعويق وصول المنظمة غير الحكومية المدافعة عن حقوق الإنسان "أوديكار" إلى التمويل الأجنبي عن طريق إجراءات إدارية. والواقع أن مكتب شؤون المنظمات غير الحكومية، الموضوع تحت وصاية وزارة الداخلية، لم يرد إلا يوم ٢٥ يناير ٢٠١٢ على مشروع مقدم من "أوديكار" في ٢٨ ديسمبر ٢٠١٠ بعنوان "التدريب على البروتوكول الإضافي لاتفاقية مناهضة التعذيب" ويموله الاتحاد الأوروبي.

١٤. قارن المادة ٤ من القواعد والتنظيمات: "لا يجوز لفرد أو منظمة [...] أن يشرع في إجراءات تبرع أجنبي إلا بموافقة أو تصريح مسبق من الحكومة بطلبه أو الالتزام به". ترجمة غير رسمية.

كان على "أوديكار" أن تنتظر أكثر من ١٣ شهراً قبل الحصول على تصريح بإتمام هذا المشروع، رغم أن مكتب شؤون المنظمات غير الحكومية، وفق قواعده الإجرائية، ملزم بالرد في مهلة أقصاها ٤٥ يوماً من تاريخ التقديم. في هذه الأثناء، ونظراً لانتهاء المدة التي يغطيها التمويل، اضطرت "أوديكار" لإعادة تقديم نفس المشروع، وهو ما فعلته في ١٦ فبراير ٢٠١٢. وفي هذه المرة أصدر مكتب شؤون المنظمات غير الحكومية التصريح في ٧ يوليو ٢٠١٢، بعد ما يقرب من ٥ أشهر.

في أغسطس ٢٠٠٩ كانت الحكومة قد رفضت مشروعاً لـ "أوديكار" بعنوان "برنامج تدريب ومناصرة المدافعين عن حقوق الإنسان في بنجلاديش"، يموله الفرع الدنماركي لمركز أبحاث ضحايا التعذيب. طعنت "أوديكار" على ذلك القرار أمام الغرفة العليا لمحكمة بنجلاديش العليا، واستصدرت أمراً بتعليق القرار. ومع ذلك، حين طلب مركز أبحاث ضحايا التعذيب من "أوديكار" إطالة المدة المقدرة للمشروع بمقدار ٣ أشهر، احتج وزير الداخلية بنفس الاعتراضات. في النهاية لم تستطع "أوديكار" الوصول إلى التمويل اللازم لتنفيذ المشروع واستحال عملياً تمويل مركز أبحاث ضحايا التعذيب لهذا البرنامج. تتعرض منظمات غير حكومية أخرى لنفس القيود والتأخيرات عند المطالبة بالتصريح.

#### د. المثال الروسي: نظام استثنائي يهدف إلى وصم منظمات الدفاع عن حقوق الإنسان التي تتلقى تمويلاً أجنبياً

منذ نوفمبر ٢٠١٢، ازداد النظام الموضوع في الاتحاد الروسي لعرقلة التمويل خبثاً. فالواقع أن القانون لا يمنع التمويل الأجنبي صراحة، لكنه ينص على إدراج أية منظمة غير حكومية ذات أنشطة "سياسية" وتتلقى تمويلاً أجنبياً تحت فئة المنظمات غير الحكومية التي تمارس أنشطة "الوكيل الأجنبي".

#### الاتحاد الروسي: نظام استثنائي لكل "منظمة تعمل عمل الوكيل الأجنبي"

في الاتحاد الروسي، تم في نوفمبر ٢٠١٢ التصديق على قانون يعدل قانون "المنظمات غير التجارية" الذي كان قد تم تبنيه في يوليو ٢٠١٢. ويفرض هذا القانون الجديد على أي منظمة غير حكومية تتلقى تمويلاً من الخارج وتمارس أنشطة "سياسية" أن تسجل نفسها لدى وكالة حكومية. وقد أطلق على تلك المنظمات منذ ذلك الحين اسم "المنظمات غير التجارية التي تعمل عمل وكيل أجنبي".

يعرّف القانون "الأنشطة السياسية" بأنها تلك "الأنشطة التي تستهدف تغيير السياسة العامة للدولة والتأثير على الرأي العام في هذا الاتجاه". ويسمح هذا التعريف شديد الغموض للسلطات باستهداف المنظمات المدافعة عن حقوق الإنسان، والتي تساهم بطبيعتها في التأثير على السلطات وعلى الرأي العام في الشؤون العامة.

وفق هذه الأحكام الجديدة، تخضع المنظمة غير الحكومية التي تتلقى تمويلاً أجنبياً لرقابة مشددة: مراجعات محاسبية سنوية، ومحاسبة منفصلة لاستغلال الأموال الأجنبية، وتقارير شهرية بالنشاط وتقارير مالية فصلية ما زالت صيغتها ومحتواها بدون تعريف.

كما أن هناك "رقابة خاصة" منصوص عليها بالنسبة لكل تحويلات الأموال التي تزيد عن ٢٠٠٠ روبل (نحو ٥٠ يورو) وتلقاها المنظمات غير الحكومية التي لها مقر في روسيا. ما زال الشكل الذي ستتخذه هذه الرقابة الخاصة مجهولاً حتى الآن.

وأخيراً فإن إخفاق منظمة غير حكومية تتلقى تمويلاً أجنبياً في تسجيل نفسها لدى الوكالة الحكومية المذكورة هو مخالفة عقوبتها تعليق أنشطتها، والإخفاق في "تقديم المعلومات التي يتطلبها القانون" مخالفة عقوبتها غرامة قد تصل إلى ٥٠ ألف روبل (نحو ١٢٠٠ يورو) على أعضاء المنظمة ومليون روبل (نحو ٢٥ ألف يورو) على المنظمة غير الحكومية نفسها.

وينص قانون العقوبات، الذي عدله هذا القانون بدوره، على السجن لمدة عامين من الآن فصاعداً، أو ٤٨٠ ساعة من الخدمة العامة في حالة عدم احترام التشريع الخاص بـ"المنظمات غير التجارية التي تعمل عمل الوكيل الأجنبي".

قبل أيام قليلة من تبني الدوما لمشروع القانون، كان مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان وثلاثة من المقررين الخاصين للأمم المتحدة (بشأن حرية تكوين الجمعيات، وحرية التعبير، والمدافعين) قد أبدوا القلق العميق من العواقب السلبية المحتملة التي ينطوي عليها هذا التعديل بالنسبة للمجتمع المدني في البلاد، وأهابوا بالسلطات الروسية ألا تتبناه، إلا أن نداءهم ظل بلا تأثير<sup>١٥</sup>.

بل إن أحكاماً أخرى تقيد الوصول إلى التمويل دخلت حيز التنفيذ في ١ يناير ٢٠١٣. من الآن وصاعداً ما عاد يمكن للمنظمات غير الحكومية الروسية التي تقوم بأنشطة "سياسية" أن تستفيد من الدعم المادي للأفراد أو المنظمات الأمريكية، بحجة أن هذا الدعم يمثل "تهديداً لمصالح الاتحاد الروسي". وأية منظمة غير حكومية تخرق هذه الأحكام تعرض نفسها للتعليق بقرار من الهيئة الإدارية المسؤولة عن تسجيل المنظمات غير الحكومية، ولصادر أموالها وأصولها بقرار من المحكمة. في سياق يجري فيه تفسير مفهوم "الأنشطة السياسية" بطريقة فضفاضة، يمكن لهذا القانون الجديد أن يزيد من وصم وتجريم أنشطة الدفاع عن حقوق الإنسان.

١٥. قارن تصريحات الأمم المتحدة الصحفية، ١٢ و ١٨ يوليو ٢٠١٢.

## هـ. الإلزام بتحويل الأموال الأجنبية عبر وعاء حكومي أو إلى حسابات مصرفية تراقبها السلطات

في بعض البلدان (أوزبكستان وبنجلاديش وسيراليون)، يجب على المنظمات غير الحكومية تحويل التبرعات التي تحصل عليها عبر هيئة حكومية أو مصرف تراقبه السلطات. وتهدف هذه الإجراءات إلى مراقبة، بل تقييد، قدرة المنظمات غير الحكومية على التحرك. في أغلبية الحالات تنطبق هذه القيود على الأموال الواردة من مصدر أجنبي فقط.

في أوزبكستان، على سبيل المثال، ينبغي لكل تمويل أجنبي نال رأياً إيجابياً من اللجنة التي يسيطر عليها مجلس الوزراء أن يتم تحويله عبر واحد من مصرفي الدولة، مصرف "أكاسا" أو بنك أوزبكستان الوطني. وبعد ذلك يقرر المصرفان تسليم هذه الأموال إلى المنظمات غير الحكومية المستفيدة من عدمه. في معظم الحالات تظل الأموال محجوبة على حساب المصرف الحكومي، مما يؤثر في عمل المنظمات غير الحكومية.

في بنجلاديش، يشترط مكتب شؤون المنظمات غير الحكومية أن تودع المنظمات الأموال التي تتلقاها في مصرف تحده السلطات. لا تستطيع أية منظمة غير حكومية أن تتلقى الأموال دون شهادة تصريح من مكتب شؤون المنظمات، ولا يستطيع أي مصرف أن يرفع الحظر عن تلك الأموال دون تصريح مسبق من الحكومة.

ويوجد في الهند نظام مشابه لنظام الشهادة أو التصريح المسبق، كما تنص المادة ١٧ من قانون تنظيم التبرعات الأجنبية لعام ١٩٧٦. إلا أن للمنظمات غير الحكومية في ذلك البلد حرية اختيار الحساب المصرفي الذي ستودع فيه تلك الأموال.

في سيراليون يفرض تنظيم عام ٢٠٠٩ المتعلق بالسياسات العامة تجاه المنظمات غير الحكومية، يفرض على المنظمات تحويل أصولها عن طريق منظمة جامعة هي "اتحاد سيراليون للمنظمات غير الحكومية"، وكذلك وزارة المالية والتنمية الاقتصادية. حاولت الحكومة شرعنة هذا التنظيم بدعوى أنه يهدف إلى محاذاة أعمال المنظمات غير الحكومية بالسياسات العامة.

## و. النظام الضريبي: إجراءات معقدة ونظم غير موثوقة

لا شك وأن حقوق المدافعين عن حقوق الإنسان تصحبها واجبات، أبرزها تحمل مسؤولياتهم كمواطنين في دولة، وبالأخص ككيانات تستحق عليها الضرائب على الصعيد المالي. وعلى المنظمات غير الحكومية الوفاء بالتزاماتها من حيث تدقيق الحسابات والأعباء الاجتماعية والضرائب بطريقة شفافة ونزيهة، وبما يتفق مع الأحكام الإدارية السارية الخاصة بكل بلد.

وكما شددت المقررة الخاصة بشأن المدافعين عن حقوق الإنسان فإن سلطات التسجيل والإشراف تمتلك فعلياً الحق في فحص سجلات وحسابات وأنشطة المنظمات غير الحكومية، إلا أن هذه الأشكال من الرقابة يجب أن تتم خلال ساعات العمل فقط وبإخطار مسبق خلال مهلة كافية<sup>١٦</sup>. بخلاف هذا لا ينبغي الخلط بين هذا الإشراف وبين التضييق الإداري، والمقصود ممارسته بطريقة غير متناسبة.

ويمثل الوفاء باشتراطات الأعباء الضريبية أحد أهم مكونات التزامات المنظمات غير الحكومية. إلا أنه في بلدان عديدة يمثل النظام الضريبي التقييدي طريقة إضافية لتقييد قدرة المنظمات غير الحكومية على الحركة. وغياب الإعفاءات أو التخفيضات الضريبية على الأنشطة التي لا تستهدف الربح، والإجراءات المكلفة أو المعقدة، وكذلك الرقابة المتشددة، تساهم كلها في عرقلة عمل المنظمات غير الحكومية.

وفي بعض الأحيان يصبح المتبرعين الأجانب للمنظمات غير الحكومية المدافعة عن حقوق الإنسان هدفاً خاصاً لهذه العراقيل (الاتحاد الروسي).

#### الاتحاد الروسي: إعفاءات ضريبية محدودة بمانحين دوليين معينين، يتم تحديدهم بمرسوم

في الاتحاد الروسي يفرض الإطار القانوني عدداً متزايداً من العقوبات على وصول المنظمات غير الحكومية إلى التمويل الأجنبي، عن طريق نصوص تنظيمية تتعلق بالنظام الضريبي. في الواقع، ينص القانون على ضرورة التصريح المسبق من الحكومة بأي تمويل أجنبي للاستفادة من الإعفاء الضريبي. وقد وضع المرسوم الرئاسي رقم ٤٨٥ بتاريخ ٢٨ يونيو ٢٠٠٨ قائمة اقتصارية بالمنظمات الدولية التي يمكن للحكومة التصريح بالتمول منها<sup>١٧</sup>. في كافة الحالات الأخرى لا يجوز للتمويلات الأجنبية أن تجلب للمستفيد منها إعفاءً ضريبياً.

وتتناقض القواعد المفروضة على التمويل الأجنبي مع القواعد المتعلقة بالوصول إلى الأموال الوطنية. في الحالة الأخيرة ينص قانون الضرائب (المادة ١٤٩ (٢)) على إعفاء ضريبي من حيث المبدأ، في شكل استرداد لضريبة القيمة المضافة، بالنسبة للجمعيات غير الهادفة للربح العاملة في مجالات الثقافة أو الصحة أو التعليم أو مساعدة السكان. ومن الضروري أن نستنكر استثناء أنشطة الدفاع عن حقوق الإنسان من نظام الإعفاءات، حتى حين يتعلق الأمر بأموال محلية المصدر.

١٦. المقررة الخاصة للأمم المتحدة حول وضع المدافعين عن حقوق الإنسان، تعليق على إعلان المدافعين عن حقوق الإنسان، يوليو ٢٠١١، ص ٤٦.

١٧. تضع هذه القائمة "وزارة المالية [...] بالاشتراك مع وزارة التعليم والعلوم [...] ووزارة الثقافة ووزارة الصحة والتنمية الاجتماعية [...] وبقية الهيئات الفدرالية المعنية، ثم ترفع إلى الحكومة الروسية للموافقة" (المادة ٢).

حين تنص القوانين على تخفيضات ضريبية فإن بعض الدول تلجأ إلى تفسير تعسفي لأحكام قوانينها الخاصة بغرض معاقبة أنشطة المنظمات غير الحكومية. وقد يترجم هذا إلى تضخيم للوعاء الضريبي (أذربيجان) أو تقييد حقها في خفض الضرائب قانونياً أو عملياً (المكسيك) بل وتحركات لتجريم أنشطتها بدعوى أنها لا تلتزم بالأحكام الضريبية السارية (بيلاروسيا<sup>١٨</sup>).

### أذربيجان: نظام ضريبي تثبيطي بالنسبة للمنظمات غير الحكومية المدافعة عن حقوق الإنسان

في أذربيجان ينص قانون الضرائب على الاستفادة "المنظمات الخيرية" من إعفاء ضريبي، باستثناء دخلها من أنشطتها الاقتصادية. إلا أنه لا يوجد قانون يعالج وضع هذه "المنظمات الخيرية" ولم ينص قانون الضرائب ولا أي قانون آخر على إجراء لتحديد تلك الكيانات ومنحها هذا الوضع. وإذن فإن هذه الميوعة القانونية والإجرائية لا تسمح بمعرفة المنظمات غير الحكومية التي يمكنها التمتع بإعفاء ضريبي، وما إذا كان على المنظمة غير الحكومية ألا تقوم بأنشطة عدا الخيرية للتمتع به، أو ما إذا كان يكفي لهذا القيام ببعض منها فقط. وهذا الافتقار للوضوح يحابي فرض الضرائب تعسفاً. يمكن للمنظمات غير الحكومية القيام بأنشطة اقتصادية تخضع أرباحها للضريبة كما تستطيع الكيانات التجارية. بخلاف هذا فإن الأموال الواردة من متبرعين أجنبياً تخضع لضريبة إضافية قدرها ٢٢٪ على الرواتب، مما يرفع مجموع الأعباء الاجتماعية إلى ٣٩٪. ولا تنطبق هذه الضريبة في حالة الاتفاق بين الحكومة والمتبرعين، كما هو الحال مثلاً بالنسبة للمفوضية الأوروبية. وهذا التنظيم يثني أي متبرع أجنبي عن تقديم هذه الأموال ويثني المنظمات غير الحكومية عن طلبها.

### المكسيك: نظام ضريبي معقد ومثبط إلى حد بعيد

في المكسيك ينص قانون ضريبة الدخل على إعفاء ضريبي لصالح المنظمات غير الهادفة للربح، وكذلك على تخفيضات ضريبية لصالح المتبرعين. ومع ذلك فإن النظام الضريبي يظل شديد التعقيد، سواء انطبق على الأفراد أو المنظمات غير الحكومية أو الشركات، كما أنه متناقض أحياناً. وبالتالي فإن درجة تعقد الإجراءات تضر بقدرة المنظمات غير الحكومية على القيام بأنشطتها بطريقة فعالة، لأنها تضطر في أحيان كثيرة للاستعانة بموظفين أو خبراء مرتفعي التأهيل في المجال الضريبي، مكلفين، طوال الوقت في بعض الأحيان، بمراقبة التزام أنشطة المنظمة غير الحكومية بالنظم والإجراءات الضريبية المعمول بها. وهذا التعقيد ضار بصفة خاصة ببقاء ونمو المنظمات غير الحكومية الصغيرة.

## الفصل الرابع: تمويل المنظمات غير الحكومية كذريعة للتشهير بها

مرصد حماية المدافعين عن حقوق الإنسان

التقرير السنوي ٢٠١٣

يمثل التشهير بالمنظمات غير الحكومية استناداً إلى تمويلها - وبخاصة مصادر هذا التمويل - شكلاً خاصاً من أشكال الإساءة إلى سمعة المدافعين [عن حقوق الإنسان]. ويتجلى التشهير بشكل شبه منهجي في البلدان ذات التشريعات المقيدة لوصول المنظمات إلى التمويل أجنبي المصدر.

ويمثل إلتشهير والاتهامات غير القائمة على أساس بحق المدافعين [عن حقوق الإنسان] مساساً بحقوقهم في الشرف والسمعة، كما ينتهك المادة ١٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي ينص على أنه "لا يعرض أحد [...] لحملا على شرفه وسمعته". علاوة على هذا فإن المادة ١٢,٢ من إعلان المدافعين عن حقوق الإنسان تنص على التزام السلطات باتخاذ كافة الاحتياطات لحماية المدافعين من أي "عنف [...] أو ضغط أو أي إجراء تعسفي آخر في إطار الممارسة المشروعة للحقوق" الواردة في الإعلان. وهذا لأن التشهير يمثل إجراء تعسفياً، أيا كان مصدره، وينبغي حماية المدافعين منه لأنه يستطيع، في أسوأ الحالات، المساعدة على ظهور بيئة من العنف ضد المدافعين.

وقد أبدت المقررة الخاصة المعنية بوضع المدافعين عن حقوق الإنسان القلق مراراً من التشهير بالمدافعين وبالمنظمات غير الحكومية المدافعة عن حقوق الإنسان، التي يزداد وصفها بـ"الإرهابية" أو "عدوة الدولة" أو "المعارضة السياسية" من قبل سلطات الدولة ووسائل الإعلام العامة. وقد رأت المقررة أن تلك الصفات "تعمل بانتظام على نزع المصداقية عن عمل المدافعين وزيادة تعريضهم للخطر"، مما يساهم في "نشر الاعتقاد بأنه من المبرر أن تحمل بعض الأطراف، سواء انتمت للدولة أو لا، على المدافعين".<sup>١</sup>

كما أن العلاقة بين التشهير والتحريض على العنف تجاه المدافعين قد اتضحت أيضاً على المستوى الإقليمي، وخاصة من طرف المفوضية ما بين الأمريكية لحقوق الإنسان التي قدرت أن "صدور إعلانات من قبل ممثلي الدولة، حين يتم الإدلاء بها في سياق عنف سياسي أو استقطاب حاد أو مستوى مرتفع من الصراع الاجتماعي، يحمل رسالة مفادها أن أعمال العنف التي تستهدف القضاء على المدافعين عن حقوق الإنسان ومنظماتهم قد تتمتع برضا الحكومة الضمني. ولهذا السبب فإن الانتقادات عديمة التمييز

١. قارن مجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، تقرير المقررة الخاصة المعنية بالمدافعين عن حقوق الإنسان السيدة مارجريت سكاچيا، وثائق الأمم المتحدة A/HRC/١٣/٢٢، ٣٠ ديسمبر ٢٠٠٩، فقرة ٢٧.

وغير القائمة على أساس والتي تساهم في خلق ظروف غير مواتية لعمل المدافعين تلحق أبلغ الضرر بالنظم الديمقراطية في العالم الأمريكي<sup>٢</sup>.

وقد أبدت المفوضية ما بين الأمريكية لحقوق الإنسان القلق أيضاً من إشارة "ممثلي الدولة، في تصريحات علنية، إلى الأعمال التي يقوم بها المدافعون عن حقوق الإنسان على أنها غير قانونية، واتهامهم العلني بالإجرام والتخريب والإرهاب، لمجرد أنهم قدموا المساعدة القانونية لأشخاص متهمين بارتكاب جرائم معينة، أو لمجرد الرغبة في وصمهم في أعين الجمهور العام"<sup>٣</sup>. وأوصت المفوضية بضرورة أن "يتمتع المسؤولون عن الإدلاء بتصريحات تصم المدافعين أو توحى بأن منظمات الدفاع عن حقوق الإنسان تعمل على نحو قاصر أو غير قانوني، لمجرد انخراطها في عملها في مجال تدعيم حقوق الإنسان والدفاع عنها"<sup>٤</sup>.

في التعليق القانوني للمفوضية ما بين الأمريكية لحقوق الإنسان على إحدى الحالات المتكسبية، أكدت أن "الإعلانات والتصريحات المنشورة مراراً ضد شخص معين بسبب أفعال إجرامية غير مثبتة تمثل هجوماً على كرامته، لأنها تلوث [...] سمعته، خاصة بمراعاة وجود أحكام قضائية تبرئ [الشاكي]. ويبرهن هذا على تعرضه لحملة من التضيق العلني"<sup>٥</sup>. كما أكدت أيضاً أنه "على أساس المبدأ القائل بافتراض البراءة لحين ثبوت الإدانة، يتعين على الدول الامتناع عن التجريم العلني لأي مدافع لم تثبت عليه الجرائم المزعومة قضائياً"<sup>٦</sup>.

في عالم معولم، تنتقل فيه المعلومات - أو الأكاذيب - بشكل لحظي تقريباً، تشن السلطات في بلدان عديدة حملات التشهير بالمنظمات غير الحكومية، أو تشجع عليها. وتضع صدقها ومصداقيتها على المحك بهدف إنكار شرعية أنشطتها في الدفاع عن حقوق الإنسان، وبالأخص انتقاداتها المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها السلطات. وتتباين أشكال تشويه السمعة، فتمضي من الانتقاد البسيط لطريقة عمل بعض المنظمات غير الحكومية، إلى اتهامات أشد خطورة بكثير، بـ"الخيانة" و"التجسس" و"الإرهاب"، إلخ.

وفي السياق المحدد الخاص بتلويث السمعة استناداً إلى التمويل، تلجأ دول عديدة إلى اتهام المنظمات غير الحكومية، دون أي دليل، بالتآمر على الدولة أو التدخل الخارجي

٢. قارن المفوضية ما بين الأمريكية لحقوق الإنسان، تقرير عن وضع المدافعين عن حقوق الإنسان في الأمريكتين، وثيقة /OEA/Ser.L/V/II ١٢٤، مراجعة ٧.١ مارس ٢٠٠٦، فقرة ١٧٧. ترجمة غير رسمية.

٣. نفسه، الفقرة ١٧٥. ترجمة غير رسمية.

٤. نفسه، توصية ١٠. ترجمة غير رسمية.

٥. قارن المفوضية ما بين الأمريكية لحقوق الإنسان، تقرير ٩٦/٤٣ قضية ١١،٤٣٠، خوسيه فرانثيسكو غاياردو (المكسيك)، ١٥ أكتوبر ١٩٩٦، فقرة ٧٦. ورد في المفوضية ما بين الأمريكية لحقوق الإنسان، التقرير الثاني حول وضع المدافعين عن حقوق الإنسان في الأمريكتين، وثيقة /OEA/Ser.L/V/II ٦٦٣١، ديسمبر ٢٠١١، فقرة ١٢٣. ترجمة غير رسمية.

٦. قارن المفوضية ما بين الأمريكية لحقوق الإنسان، الديمقراطية وحقوق الإنسان في فنزويلا، فقرة ٦١٦، المفوضية ما بين الأمريكية لحقوق الإنسان، تقرير ٩٦/٤٣ قضية ١١،٤٣٠، خوسيه فرانثيسكو غاياردو (المكسيك)، ١٥ أكتوبر ١٩٩٦، فقرة ٧٦. ترجمة غير رسمية.

أو التجسس أو الخيانة أو محاولة زعزعة الاستقرار أو التواطؤ مع الجريمة المنظمة أو التمويل من جماعات إرهابية أو حركات معارضة مسلحة، أو غيرها من الأفعال التي تعتبر معادية للسلطات أو مخالفة للقانون. ويمكن أن تصدر هذه الاتهامات أو التلميحات مباشرة على لسان كبار مسؤولي الدولة، أو بشكل مستتر من خلال التصريحات المكتوبة التي كثيراً ما تنقلها وسائل الإعلام الحكومية. في حالات أخرى تتسم الانتقادات بخبث أكبر، وتستغل السلطات وسائل الإعلام الخاضعة لها لنشر تلك الاتهامات.

بشكل عام يمكن للمرء التمييز بين نوعين من التشهير: ذلك الذي يستند إلى أطروحة المؤامرة أو التدخل الخارجي، وذلك الذي يشير إلى تهديد التخريب الداخلي. ويعتمد اختيار الحجة المستشهد بها بين هذين الخيارين على السياق السياسي.

### أ. اللجوء إلى فكرة التدخل الأجنبي

كثيراً ما يضطر العديد من المنظمات، بسبب غياب المصادر المالية المتاحة على المستوى الوطني، إلى طلب الأموال الأجنبية. ويوفر هذا الوضع للعديد من الدول ذريعة سهلة لشيطننة المنظمات غير الحكومية بسبب جنسية مانحها أو مقراتهم. وهكذا يقوم مسؤولون سياسيون، عبر وسائل الإعلام الرسمية والمالية للحكومة، بتطوير خطاب التدخل الخارجي أو حتى التأمري، القومي أو المعادي للأجانب، والذي تسعى فيه كيانات أجنبية للتدخل في الشؤون الداخلية للدولة لفرض قيمها وأهدافها السياسية الخارجية بوساطة المنظمات غير الحكومية المحلية. وتهدف هذه الأطروحة الزائفة إلى خلق ارتباط، لدى الرأي العام، بين مفاهيم "التمويل الأجنبي" و"التدخل الخارجي في شؤون البلاد". وهذا الارتباط بين مفاهيم غامضة وذات شحنة عاطفية قوية يسمح بتصوير المانحين الأجانب كقوى تعمل على زعزعة الاستقرار وتمثل خطراً على البلاد، وبتصوير المنظمات غير الحكومية المحلية كعملاء لها.

ويهدد التشهير استناداً إلى مصادر التمويل بتقويض مبدأ التضامن الدولي ذاته، الذي يمثل لب حركة الدفاع عن حقوق الإنسان والذي كان سائداً حتى وقت قريب. والواقع أن إعادة التوكيد الإيجابية على حق المدافعين في الاستفادة من الدعم الدولي - بما فيه المالي - في سعيهم المشترك إلى تحسين احترام حقوق الإنسان، وهو ما يجب أن يكون هدفاً عالمياً يقاسمه المجتمع الدولي كافة، تفسح المجال لبيئة سلبية تتسم بالاشتباه في أعمال إجرامية وفي التدخل الخارجي.

يساهم تجريم التمويل الأجنبي، وما يجره من عقوبات على المنظمات المعنية، وخاصة اعتقال واحتجاز أعضائها، في نزع الشرعية عن عمل المدافعين في أعين الرأي العام. وقد استنكرت المقررة الخاصة المعنية بوضع المدافعين عن حقوق الإنسان هذا الوضع، مشددة على أن "تعدد حالات اعتقال واحتجاز المدافعين يساهم أيضاً في وصمهم بقدر

ما يجعل منهم مشاغبين ويجعل الرأي العام يراهم كذلك<sup>٧</sup>.

وقد سبق للمفوضية ما بين الأمريكية لحقوق الإنسان، في ٢٠٠٦، أن أدانت هذا الدمج بين التمويل الأجنبي للمنظمات غير الحكومية والتدخل في شؤون الدولة. وهكذا فقد لاحظت، بعد فحص وضع فنزويلا، أن "بعض تعريفات قانون العقوبات تم تبنيها وتطبيقها بهدف معاقبة المنتمين إلى منظمات تتلقى التمويل من الخارج. واستناداً إلى الفكرة القائلة بأن المنظمات التي تتلقى تمويلاً أجنبياً تدعم التدخل في الشؤون السياسية الوطنية، لجأت بعض الدول إلى إدخال تعريفات من قانون العقوبات على تشريعاتها، مثل التأمر بغرض زعزعة استقرار الدولة وغيرها من الجرائم المشابهة. وقد تلقت [المفوضية] العديد من الشكاوى من المدافعين عن حقوق الإنسان في العديد من البلدان، ممن تمت إحالتهم إلى المحاكمة على أساس تهمة كهذه، أو تم التضييق عليهم بسبب مصدر تمويلهم"<sup>٨</sup>.

وتقدم حالة الاتحاد الروسي مثلاً مثيراً للقلق على اللجوء إلى اتهامات التدخل الخارجي.

كما ذكرنا أعلاه<sup>٩</sup>، تبني الاتحاد الروسي في ٢٠١٢ "قانون المنظمات غير التجارية" الذي يفرض على المنظمات غير الحكومية التي تتلقى تمويلاً خارجياً التسجيل باعتبارها "توكيلات أجنبية". وهذا التسجيل، الإلزامي بالنسبة لكافة المنظمات التي تقوم بأنشطة تعتبرها السلطات "سياسية - بدون تعريف معناها - يؤدي واقعياً إلى تعزيز رقابة السلطات عليها.

تم تبني هذا القانون على عجل بعد شهرين فقط من تنصيب فلاديمير بوتين رئيساً جديداً في ٧ مايو ٢٠١٢. وقد جاءت صياغة مشروع القانون في أعقاب مظاهرات عارمة مناهضة للكرملين في شتاء ٢٠١١-٢٠١٢. اتهم الرئيس بوتين الولايات المتحدة والحكومات الأجنبية بصفة عامة بالتحريض على هذه الاحتجاجات، ودافع عن مشروع القانون متعللاً بضرورته من أجل حماية البلاد من التدخلات الخارجية في الشؤون السياسية الداخلية. يمثل مشروع القانون، بالنسبة لأحد نواب البرلمان المدافعين عنه، رداً على محاولات التأثير على السياسة الروسية الداخلية. وقد شن هذا النائب أثناء أحد جلسات البرلمان هجوماً عنيفاً على منظمة "جولوس" غير الحكومية - المنظمة المستقلة الوحيدة بين المنظمات المشرفة على الانتخابات - لأنها كما ادعى تلقت "٢ مليون دولار [...] في ٢٠١١ لتشويه السلطات الروسية". أبلغت "جولوس" عن انتهاكات جسيمة في سياق انتخابات ديسمبر ٢٠١١ البرلمانية.

٧. قارن مجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، تقرير المقررة الخاصة المعنية بوضع المدافعين عن حقوق الإنسان مارجريت سكاكيا، وثائق الأمم المتحدة A/HRC/١٣/٢٢، ٣٠ ديسمبر ٢٠٠٩، فقرة ٣٢.

٨. قارن المفوضية ما بين الأمريكية لحقوق الإنسان، تقرير حول وضع المدافعين عن حقوق الإنسان في الأمريكتين ٢٠٠٦، وثيقة OEA/Ser-L/V/II، مراجعة ٧، ١١ مارس ٢٠٠٦، فقرة ٢٠٠. ترجمة غير رسمية.

بالنسبة للمنظمات غير الحكومية المحلية، يهدف هذا القانون إلى النيل من مصداقيتها لدى الرأي العام وتسهيل قمعها من قبل أجهزة الدولة. وهي ترى أن مساواتها بـ"التوكيلات الأجنبية" يزرع مصداقيتها في أفضل الأحوال، أو يظهرها في أسوأ الأحوال بمظهر الجواسيس الذين استأجرهم "عدو". تكتسي عبارة "توكيل أجنبي" دلالات سلبية بوجه خاص في الاتحاد الروسي، بالنظر للممارسات الشرطية التي كانت سائدة في حقبة الاتحاد السوفييتي، والتي كانت الدولة البوليسية فيها تمارس التجسس والقمع بشكل معمم. بل إن كلمة "وكيل" قريبة في اللغة الروسية من كلمة "جاسوس"، ويخشى العديد من المنظمات غير الحكومية أنها إذا سجلت أنفسها بصفة "توكيل أجنبي" فسوف تقصي أنفسها بأنفسها من المجتمع، وتصبح مشبوهة في أعين الجمهور، وتواجه بالرفض حين تطلب الاتصال بمحاورين رسميين.

لم تتأخر ردود الأفعال على تبني هذا القانون، وفي نفس يوم العمل به، ٢١ نوفمبر ٢٠١٢، اكتشف المركز التذكاري لحقوق الإنسان عبارة "Foreign Agent". I♥USA<sup>١٠</sup> منقوشة على جدران مقره في موسكو. تم وسم منظمة حقوق الإنسان أيضا بكلمات "عميل أجنبي".

في نوفمبر ٢٠١٢، أثناء فحص التقرير الخاص بالاتحاد الروسي، ارتأت لجنة مناهضة التعذيب أن تعبير "توكيل أجنبي" له دلالات سلبية وتهديدية بالنسبة للمدافعين عن حقوق الإنسان، بما فيها المنظمات التي تتلقى التمويل من صندوق التبرعات الطوعية للأمم المتحدة لضحايا التعذيب<sup>١١</sup>. وأوصت اللجنة الدولة الطرف بتعديل أحكامها التشريعية.

تواصلت محاولات نزع الشرعية عن منظمات المجتمع المدني في أكتوبر ٢٠١٢ بتبني الغرفة الدنيا للبرلمان سلسلة تعديلات للقانون المتعلق بالخيانة والجاسوسية، أدخلت أحكاماً جديدة على قانون العقوبات. وسع النص الجديد من تعريف جريمة الخيانة، وهكذا، على سبيل المثال، صار "تقديم مساعدة مالية أو تقنية أو استشارية أو ذات [طبيعية] أخرى إلى دولة أجنبية أو منظمة دولية [...] بهدف الإضرار بأمن [الاتحاد] الروسي" يمثل فعلاً من أفعال الخيانة. ويمكن لهذا التجريم الفعلي للاتصال بكيان أجنبي أن يؤدي إلى عقوبة السجن لمدة ٢٠ عاماً. ويسمح استخدام مصطلحات شديدة الغموض، مثل "مساعدة ذات طبيعة أخرى" باستغلال هذه الأحكام بشكل تعسفي.

إن أنشطة عدد كبير من المنظمات غير الحكومية تقودها بطبيعة الحال إلى التفاعل المنتظم مع منظمات أجنبية متنوعة الأشكال (مثلاً منظمات دولية وهيئات متعددة الأطراف ومنظمات غير حكومية وطنية وممثلين لدول أجنبية، إلخ). وبالتالي يستطيع

٩. قارن الفصلين الثاني والثالث.

١٠. "عميل أجنبي. أنا أحب الولايات المتحدة الأمريكية"

١١. قارن لجنة مناهضة التعذيب، الملاحظات الختامية للتقرير الدوري الخامس للاتحاد الروسي، وثائق الأمم المتحدة /CAT/C/

RUS/CO/٥، ١١ ديسمبر ٢٠١٢، فقرة ١٢.

هذا القانون المعدل أن يؤثر بشكل خطير على المنظمات غير الحكومية التي تتمتع بعلاقات مع مثل هؤلاء المحاورين الأجانب. على سبيل المثال، في نوفمبر ٢٠١٢، قدرت لجنة مناهضة التعذيب أن هذا القانون يمكن أن "يؤثر على أي شخص ينقل معلومات للجنة مناهضة التعذيب، أو للجنة الفرعية لمنع التعذيب أو صندوق التبرعات الطوعية للأمم المتحدة لضحايا التعذيب، حيث يمكن تفسيره على أنه يحظر نقل المعلومات عن وضع حقوق الإنسان في الاتحاد الروسي إلى اللجنة أو غيرها من الهيئات المختصة التابعة للأمم المتحدة"<sup>١٢</sup>. وأوصت لجنة مناهضة التعذيب الدولية الروسية بإلغاء التعريف المعدل لجريمة الخيانة في قانون العقوبات ومراجعة ممارساتها وتشريعاتها.

من جهة أخرى كررت السلطات محاولات التشهير المباشر بالمنظمات غير الحكومية وبعملها. وهكذا زعم جهاز الأمن الفدرالي، على سبيل المثال، في مذكرة تفسيرية مرفقة بقانون الخيانة والجاسوسية، أن أجهزة المخابرات الأجنبية استغلت المنظمات الأجنبية الحكومية وغير الحكومية، على نحو "نشط"، للإضرار بأمن الدولة.

ودافع المدير المساعد لجهاز الأمن الفدرالي، يوري جوربونوف، عن هذه الحجة، حين أعاد في ٢١ سبتمبر ٢٠١٢ التوكيد أمام الدوما على "[ضرورة] توسيع التعريف الكلاسيكي للخيانة بحيث يشمل التعاون مع منظمات دولية، مما يمكن أن يضم المنظمات غير الحكومية والمجموعات الإعلامية، لأن العالم صار أكثر خطورة". وقد قدر أنه ينبغي "ضم المنظمات الدولية إلى قائمة العملاء الذين يمكن إدانتهم بالخيانة، على أساس أن أجهزة المخابرات الأجنبية تستغلها على نحو نشط للتغطية على أنشطتها التجسسية"<sup>١٣</sup>. وإذن فإن اللجوء إلى أطروحة الاختراق الأجنبي بوساطة المنظمات غير الحكومية يتزايد، في هذا البلد، بهدف نزع المصادقية عن تلك الأخيرة.

فيما وراء المدى القانوني لهذه القوانين الظالمة والأضرار التي يمكن أن تنتج عن تطبيقها المحتمل، فإنها تبدو وكأنها تسعى إلى هدف آخر، أشد خفاءً: السماح لجهاز الأمن الفدرالي بمراقبة المنظمات غير الحكومية، بما فيها المراقبة خارج أي إجراء جنائي، وزرع مناخ من الشك في قلب المجتمع الروسي تجاه المنظمات غير الحكومية. وبالتدرج يجد المواطنون أنفسهم محبوسين في فضاء يهيمن عليه خطاب السلطات التي تريد القضاء على أي انتقاد لها، وبوجه خاص شجب انتهاكات حقوق الإنسان في البلاد.

وتقدم حالة مصر مثلاً آخر على محاولات السلطات لتشويه سمعة المدافعين [عن حقوق الإنسان] في أعين الرأي العام. ففي هذا البلد بدوره، تمثل أطروحة التدخل الخارجي ذريعة لتكليم المنظمات غير الحكومية.

١٢. نفسه.

١٣. قارن "كروستيان ساينس مونيتور"، المنظمات غير الحكومية الروسية في حالة فزع بسبب قانون "الخيانة العظمى" المقترح، ٢٦ سبتمبر ٢٠١٢. ترجمة غير رسمية.

في مصر، بقيت التوترات بين السلطات والمنظمات غير الحكومية، الظاهرة المستديرة في عهد مبارك، بقيت بعد سقوط الأخير في فبراير ٢٠١٢، وفي أثناء فترة الانتقال السياسي التي أدارها المجلس الأعلى للقوات المسلحة. أراد قادة المجلس العسكريون تصوير الأجانب والمنظمات الدولية كعملاء مخربين، عازمين على تشكيل فترة ما بعد الثورة وفق المصالح الغربية، وبالأخص مصالح الولايات المتحدة. وخلق عدم الاستقرار السياسي مناجاً مواتياً لانتقادات المجلس تجاه المنظمات غير الحكومية، وخاصة التي تتلقى تمويلاً أجنبياً. وبالأخص التمويل الأمريكي. فاتهمت تلك المنظمات بزعزعة استقرار البلاد والعمالة للمصالح السياسية الأمريكية. وشاركت معظم وسائل الإعلام في نقل هذه الادعاءات التشهيرية.

في يناير-فبراير ٢٠١٢، تركزت حملة تشويه السمعة على منظمات المجتمع المدني رغم قيامها بدور كبير في الثورة وفي شجب الانتهاكات التي ارتكبتها نظام الرئيس السابق حسني مبارك.

على سبيل المثال، نشرت شبكة الإعلام العربي "محيط" وبوابة الوفد الإلكترونية مقالاً بتاريخ ٢ يناير ٢٠١٢ عنوانه "عن ويكيليكس وفضيحة التمويل الأجنبي" يمس بسمعة العديد من مسؤولي المنظمات غير الحكومية والمتقنين والشخصيات المصرية<sup>١٤</sup>. ادعى المقال أن ويكيليكس نشرت برقيات تتعلق بتمويل سري للمدافعين عن حقوق الإنسان من طرف السفارة الأمريكية في القاهرة في خلال السنوات الماضية، وألح إلى مقابلات سرية بين تلك المنظمات وممثلي تلك السفارة. رفع العديد من مسؤولي المنظمات غير الحكومية المستهدفين بالمقال الدعاوى على الشبكة الإعلامية العربية "محيط" وعلى الوفد، وطالبوا بفتح التحقيق، قائلين إن المقال ينشر الكراهية تجاههم ويضر بسمعتهم ويعد قذفاً في حقهم. قدر رافعو الدعوى أن الأخبار المنشورة كاذبة وغير دقيقة ولا تتضمن المحتوى المزعوم للبرقيات التي نشرتها ويكيليكس.

بلغ القمع أعلى مستوياته في فبراير ٢٠١٢ حين أعلنت السلطات عن نية إحالة ٤٣ من المدافعين الناشطين في دعم الحقوق المدنية والسياسية إلى المحاكمة، ومنهم ١٩ أمريكياً<sup>١٥</sup>. وكانت السلطات تستهدف بالأخص ٤ منظمات غير حكومية أجنبية وتتلقى التمويل من حكومة الولايات المتحدة. تضمنت لائحة الاتهام ممارسة أنشطة مثل "إجراء أبحاث لصالح الولايات المتحدة" و"خدمة المصالح الأجنبية".

في هذا السياق تخلى العديد من المنظمات غير الحكومية عن طلب التمويل من الخارج أو قبوله. من جهة أخرى اضطرت عدة منظمات غير حكومية محلية إلى رد التبرعات الأجنبية التي تلقتها، بما فيها التمويلات الواردة من منظمة فريدم هاوس الأمريكية

١٤. ذكر المقال ضمن آخرين المركز العربي لاستقلال القضاء والمهن القانونية، والمركز العربي لاستقلال الحاميين والقضاء، والمنظمة المصرية لحقوق الإنسان، وشخصيات عامة منها السيد هشام قاسم مؤسس صحيفة "المصري اليوم"، وأحد أعضاء نقابة الصحفيين، وأحد صحفيي "الأهرام" وأيضاً عضو بالجلس القومي لحقوق الإنسان.

١٥. قارن الفصل الثالث.

أوصندوق الأمم المتحدة للديمقراطية. بل إن هذين الأخيرين طالبا البرنامج العربي لنشطاء حقوق الإنسان في نوفمبر ٢٠١٢ برد الأموال المخصصة له في مايو ٢٠١٢، في غياب رد من وزارة التضامن والعدالة الاجتماعية على طلب تحويل الأموال.

يجري استغلال أطروحة التدخل الأجنبي أيضاً في أذربيجان.

في أذربيجان، كثيراً ما تقوم وسائل الإعلام بتصوير المنظمات غير الحكومية التي تتلقى تمويلاً أجنبياً على أنها عميلة للخارج. فعلى سبيل المثال شنت وسائل الإعلام الموالية للحكومة، مثل "يني أذربيجان" و"مركز"، في ٢٠١١-٢٠١٢ حملات تشهير بمعهد حرية وأمن الصحفيين بعد أن حذرت وزارة العدل المعهد من انتهاكه المزعوم لقانون المنظمات غير الحكومية. اتهمت وسائل الإعلام المعهد باستغلال أمواله ضد مصالح الدولة، وتمويل احتجاجات جماعية، مثل حملة "الغناء للديمقراطية" مثلاً، التي انطلقت في سياق انعقاد مسابقة "اليوروفيجن" في باكو في مايو ٢٠١٢.

تخلق السلطات وتروج للتوحد بين المنظمات غير الحكومية والمصالح السياسية لخلق ارتباط بين المدافعين والعناصر التخريبية والمجرمين والخونة. وهكذا نشرت صحيفة "يني أذربيجان" في ١٢ يونيو ٢٠١٢ مقالة بعنوان "المصادر الأجنبية والآثار الإجرامية لتمويل الجبهة" (الجبهة الشعبية الأذربيجانية، أحد أكبر أحزاب المعارضة). نشرت المقالة أسماء العديد من المنظمات غير الحكومية، التي ادعى كاتب المقالة أنها دفعت في ٢٠١١-٢٠١٢ أكثر من ٨٠٠ ألف دولار للجبهة، مثل منظمة "فري برسون" غير الحكومية، ورابطة محاميين أذربيجان، ومؤسسة أذربيجان لتنمية الديمقراطية، ومركز مراقبة الانتخابات وتعليم الديمقراطية، والاتحاد العام للأبحاث الاستراتيجية الاجتماعية والتحقيقات التحليلية ومنظمة "دعم الاقتصاد الحر". بعد يومين نشرت نفس الصحيفة مقالة بعنوان "مؤسسة سوروس هي الداعم الأول للطاير الخامس"، وصفت فيها المستفيدين من تبرعات "معهد المجتمع المفتوح" (الذي تموله مؤسسة سوروس) بأنهم "شبكة مضادة لأذربيجان".

في بلد كأذربيجان، تتعرض فيه حرية الصحافة لعراقيل جدية، ولا تلقى تلك التوكيدات أي اعتراض، تساهم حملات الإساءة إلى سمعة المنظمات غير الحكومية في نزع المصداقية عن تلك المنظمات وعن المدافعين بشكل خطير، من حيث أنها تصورهم كـ "خونة للأمة".

لكن واحداً من أخطر الأمثلة على الإساءة إلى سمعة المنظمات غير الحكومية التي تتلقى تبرعات من الخارج، وعلى تهميشها داخل المجتمع، تقدمه حالة فنزويلا.

تنص المادة الأولى من دستور فنزويلا على أن "الاستقلال والحرية والسيادة والمنفعة وسلامة الأراضي وتقرير المصير الوطني هي حقوق الأمة التي لا تقبل التصرف".

وقد تم الاستناد إلى هذه المادة لتبرير إنكار الحقوق المدنية والسياسية للمدافعين ووصفهم بـ "العمالة للخارج". فعلى سبيل المثال اقترح رئيس اللجنة الدائمة للرقابة على الأموال في المجلس الوطني، اقترح في ١٦ مايو ٢٠١٢ أن تحقق اللجنة في منشأ موارد المنظمة غير الحكومية الفنزويلية "الشفافية فنزويلا" (الفرع الوطني من منظمة الشفافية الدولية) ومنظمة "المراقب التشريعي"، وأكد أن المنظمات غير الحكومية لا "تعمل قط من أجل القضاء على مشاكل المجتمع، لأن موازنتها تتضخم اطراداً مع المشاكل، وبذا فليس لها مصلحة تذكر في حلها". كما أكد أن التمويل الأجنبي لأنشطة تتعلق بالسياسة الداخلية إنما يمثل "انتهاكاً للمادة الأولى من دستور فنزويلا التي ترسخ أنه لا يجوز لعميل أجنبي التدخل في الحياة السياسية لدولة اللينل من استقلالها وسيادتها"<sup>١٦</sup>. وجدير بالذكر هنا أن "الشفافية فنزويلا" قدمت في ٢٠٠٩ و ٢٠١١ تقريراً يصف فنزويلا بأنها من أكثر دول العالم فساداً.

لاحظت المفوضية ما بين الأمريكية لحقوق الإنسان تدهوراً في وضع المدافعين عن حقوق الإنسان في البلاد منذ ٢٠٠٣، تجلى بالذات في "سياسة من المواجهة والتشويه العلني للمدافعين ومنظماتهم، [مما] كان له تأثير على عملها"<sup>١٧</sup>. وتهدف هذه السياسة إلى "نزع الشرعية عن أية شكوى يمكن للمنظمات غير الحكومية] أن تقدمها فيما يتعلق بانتهاك حقوق الإنسان، والتي اتهمت في بعض الحالات بالمشاركة في زعزعة الاستقرار والعمل "ضد الثورة" عن طريق تلقي التمويل الوارد من المنظمات والدول الأجنبية"<sup>١٨</sup>.

تم نقل هذه الحملة التشهيرية عن طريق وسائل الإعلام، التي لم تتردد في اللجوء إلى معجم الألفاظ الهجومية. فعلى سبيل المثال، قام صحفي يعمل بمحطة فنزويلا نو التلفزيونية الحكومية في بث إذاعي يوم ٢١ يونيو ٢٠١١، قام بوصف السيد كارلوس كوريا، المدير التنفيذي لمنظمة "الحيز العام" المدافعة عن حقوق الإنسان، بأنه "مرتزق وخائن للوطن، وشخص يبيع عرضه للإمبراطورية، حيث تمنحه الولايات المتحدة النقود، وهو نفسه يعترف بهذا"<sup>١٩</sup>. في اليوم التالي نشرت صحيفة "الدياريو فيا" افتتاحية بعنوان "وصول وزارة الخارجية [الأمريكية لحل] مشكلة السجون"، تتهم عدداً من المنظمات غير الحكومية بأنها ألعوبة في يد الخارجية الأمريكية وبأنها "مدفوعة الثمن" من الولايات المتحدة.<sup>٢٠</sup>

والواقع أن المنظمات غير الحكومية التي تتلقى تمويلاً أمريكياً تتعرض لتشهير يتسم بعنف لفظي شديد، وتتهم على الأخص بـ "التجسس" و"النأمر" و"زعزعة الاستقرار" و"الجريمة".

١٦. قارن مقال هيئة الاستعلامات الفنزويلية، تقترح التحقيق في تمويل المنظمة غير الحكومية "الشفافية فنزويلا" و"المراقب

التشريعي"، ١٦ مايو ٢٠١٢. ترجمة غير رسمية.

١٧. قارن المفوضية ما بين الأمريكية لحقوق الإنسان، الديمقراطية وحقوق الإنسان في فنزويلا، وثيقة OEA/Ser.L/V/II، ٥٤،

٢٠ ديسمبر ٢٠٠٩، فقرة ٥٩٠. ترجمة غير رسمية.

١٨. نفسه، فقرة ٥٩١ و٥٩٢. ترجمة غير رسمية.

١٩. قارن إذاعة فنزويلا الوطنية، قضية الوردو: El Pran Humberto Prado، ٢١ يونيو ٢٠١١.

٢٠. قارن "الدياريو فيا"، مشكلة السجون تستدعي الخارجية الأمريكية، ٢٢ يونيو ٢٠١١.

في أعقاب هذه الحملة واسعة النطاق تم افتتاح عدد من التحقيقات الجنائية في حق منظمات غير حكومية تلقت أموالاً أمريكية المصدر في إطار التعاون الدولي. وحتى مطلع ٢٠١٣ لم تكن المنظمات المعنية قد تم إبلاغها بتبعات هذه الإجراءات. جدير بالذكر هنا أن محكمة العدل العليا، منذ ٢٠١١، كانت قد حكمت بأن المنظمات غير الحكومية التي تلقت تمويلاً من التعاون الدولي مدانة بجريمة "خيانة الوطن" ٢١.

في ديسمبر ٢٠١٠، تم العمل بقانون لحماية الحرية السياسية وتقرير المصير الوطني. ويستهدف هذا القانون المنظمات غير الحكومية العاملة في مجال "الدفاع عن الحقوق السياسية" أو غير ذلك من "الأهداف السياسية" وتحظر عليها حيازة أموال أو تلقي تبرعات أجنبية المصدر. وبذا فإن هذا القانون يساوي بين تلك المنظمات والكيانات التي تعارض "تقرير البلاد لمصيرها" - وهو في ذاته شكل من أشكال التشهير.

كما استشهدت بعض الدول بأطروحة التدخل الخارجي من خلال المنظمات غير الحكومية التي يمولها مانحون أجانب، لتأييد تبنيها لقوانين تقيّد عمل المنظمات غير الحكومية.

وهكذا ففي إسرائيل على سبيل المثال، وافقت اللجنة التشريعية الوزارية يوم ١٣ نوفمبر ٢٠١١ على مقترحين بقوانين بخاطران بتقييد تمويل المنظمات غير الحكومية المدافعة عن حقوق الإنسان القادم من حكومات وكيانات أجنبية.

استهدف مقترح القانون الأول فرض ضريبة قدرها ٤٥٪ على تبرعات "الكيانات الحكومية الأجنبية" الموجهة إلى "مؤسسات عامة" باستثناء المؤسسات "المرعية" (بالمعنى المحدد في قانون مؤسسة الموازنات لعام ١٩٨٥). وقد أكدت النائبة التي قدمت هذا المقترح، بغرض تبريره، أن "العديد من المنظمات غير الحكومية العاملة في إسرائيل تهدف إلى التشهير بسمعة إسرائيل في أعين العالم وتشجيع اضطهاد ضباط وجنود [جيش الدفاع الإسرائيلي] عن طريق المساس بسمعتهم. وهذه المنظمات التي تقدم أنفسهم كمنظمات للدفاع عن حقوق الإنسان" تتلقى التمويل من دول ومصادر أخرى غامضة لا هدف لها إلا الإضرار بإسرائيل وتغيير الخطاب السياسي فيها من الداخل". وقد أشارت إلى مساهمات المنظمات غير الحكومية الإسرائيلية في استنتاجات تقرير جولدستون، الذي طلبته الأمم المتحدة والذي انتقد سلوك جيش الدفاع الإسرائيلي خلال عملية "الرصاص المصبوب" العسكرية ضد غزة في يناير ٢٠٠٩. فيما يتعلق بالشكاوى المقدمة في حق بعض من كبار المسؤولين الإسرائيليين وضباط الجيش، رأت النائبة أن هذه المنظمات غير الحكومية حاولت "تصوير جنود جيش الدفاع الإسرائيلي كمجرمين، وتشجيع الناس على رفض الخدمة العسكرية والدعوة إلى المقاطعة الاقتصادية والسياسية لإسرائيل". كما شرحت، وكأنها جريمة، أن هذه المنظمات "كشفت" عن تمويلها من حكومات أوروبية، ورأت أن تلك البلدان "تتدخل في الخطاب

السياسي الإسرائيلي الداخلي في محاولة لنزع الشرعية عن أنشطة جيش الدفاع الإسرائيلي وجنوده. إن النقود الأجنبية تمول تحركات هذه المنظمات ضد جيش الدفاع الإسرائيلي<sup>٢٢</sup>.

سعى هذا المقترح بقانون إلى معاقبة المنظمات غير الحكومية على مواقفها المعترية مضادة لمصالح الدولة. وهكذا أكدت واضعته بوضوح أنها تهدف إلى "إنكار حق" تلك المنظمات غير الحكومية في الاستفادة من الإعفاء الضريبي الذي تمنحه الدولة - الإعفاء الذي يظل مع ذلك منطبقاً على المنظمات التي "تعمل على تقدم المجتمع الإسرائيلي في مجالات مثل المعونة الاجتماعية والتعليم".

وكان صاحب مقترح القانون الثاني<sup>٢٣</sup>، عضو الحزب الحاكم، أكثر وضوحاً في اقتراح الحظر التام للجمعيات التي تتلقى تبرعات من حكومات أجنبية أو هيئات دولية، مثل الأمم المتحدة أو الاتحاد الأوروبي، "بالنظر لأنشطة التحريض التي يقوم بها كثير من المنظمات المسماة "منظمات الدفاع عن حقوق الإنسان" والتي تستهدف التأثير على الخطاب السياسي وعلى طبيعة دولة إسرائيل وسياساتها"<sup>٢٤</sup>. وقد أكد النائب أن مشروع القانون يهدف إلى منع الدول الأجنبية من التدخل في السياسة الإسرائيلية من خلال دعم جمعيات "ذات طبيعة سياسية"<sup>٢٥</sup>، مقدراً أنه أمر "لا يطاق" أن تسمح إسرائيل لدول أخرى في العالم بـ"التدخل" في شؤونها السياسية.

في النهاية قدم النائبان مقترحاً واحداً يجمع بين المقترحين المذكورين أعلاه، ويصنف المنظمات غير الحكومية إلى ٣ فئات: المنظمات المدرجة تحت الفئة الأولى لن يسمح لها بتلقي تمويل أجنبي، ومنظمات الفئة الثانية لن يسمح لها بتلقي هذا التمويل إلا بقدر ما تستفيد فعلياً من أموال الحكومة الإسرائيلية. أما منظمات الفئة الثالثة فسوف تخضع لضريبة قدرها ٤٥٪ على المنح أو التبرعات القادمة من الخارج. في مواجهة الاستنكار، سواء على الصعيد المحلي أو الدولي، لم يجر عرض هذا المقترح للتصويت قط<sup>٢٦</sup>. في ديسمبر ٢٠١١، قام النائب العام بإبلاغ رئيس الوزراء بنيامين نتنياهو بأن المقترح غير دستوري. من جهة أخرى، كما ذكرنا أعلاه<sup>٢٧</sup>، كانت السيدا بدورها قد حذرت إسرائيل في يناير ٢٠١١ من الإنشاء المزمع للجنة برلمانية مختصة بالتحقيق في التمويل الأجنبي للمنظمات غير الحكومية الإسرائيلية.

٢٢. مشروع قانون لتعديل الأمر الخاص بضريبة الدخل (فرضها على المؤسسات العامة التي تتلقى هبات من كيان حكومي أجنبي) -

٢٠١١، من تقديم عضوة الكنيست فانينا كرشنباوم (إسرائيل بيتنا). ترجمة غير رسمية.

٢٣. قانون الجمعيات - منع دعم الكيانات الدبلوماسية الأجنبية لجمعيات سياسية في إسرائيل. مشروع قانون من تقديم عضو

الكنيست أوفير أكونيس، ترجمة غير رسمية.

٢٤. نفسه.

٢٥. مشروع قانون عن عوائد المؤسسات العامة التي تتلقى هبات من كيانات حكومية أجنبية (تعديلات تشريعية)، من تقديم عضو

الكنيست أوفير أكونيس، ترجمة غير رسمية.

٢٦. جاء افتتاح البرلمان الجديد عقب انتخابات يناير ٢٠١٣ ليبتل هذا المقترح بقانون.

٢٧. قارن الفصل الأول.

بذريعة محاربة "نزع الشرعية عن إسرائيل"، سعى النائبان البرلمانيان إلى نزع الشرعية عن المنظمات غير الحكومية التي تشجب انتهاكات حقوق الإنسان، وخاصة التي يرتكبها أفراد الجيش - المنظمات التي يعتبرها منتقدوها أذرعاً للسياسة الخارجية لدول ثالثة. والمنظمات المستهدفة كانت بوضوح تلك التي تشجب انتهاكات حقوق الإنسان التي ارتكبتها إسرائيل في الأراضي الفلسطينية المحتلة أو المدافعة عن حقوق الأقليات العربية في إسرائيل.

جدير بالذكر هنا أن الكنيست، في ٢١ فبراير ٢٠١١، تبني المسودة النهائية لقانون يهدف إلى تقييد التمويل أجنبي المصدر الموجه إلى المنظمات غير الحكومية الإسرائيلية<sup>٢٨</sup>. وينص هذا التشريع على إلزام المنظمات غير الحكومية، عند التحدث العلني الشفهي أو في أية وثيقة عامة، بالإعلان عن أنها تتلقى الأموال من "كيان سياسي أجنبي". علاوة على هذا يجب على المنظمات غير الحكومية الكشف عن اسم مانحها ومصير الأموال التي يتلقونها على مواقعها الإلكترونية، وتقديم تقرير كل أربع سنوات للسلطات به معلومات عن المنح القادمة من حكومات أجنبية. وعدم الالتزام بهذه الأحكام يعرض الفاعل للغرامة وعقوبة السجن.

أما أطروحة المؤامرة الأجنبية فنجدها في العديد من البلدان.

في ماليزيا، على سبيل المثال، نشرت عدة صحف قريبة من البوريسان ناسيونال (أكبر التحالفات السياسية في البلاد)، ومنها "الماليزيان إنسايدر" و"النيو ستريت تايمز"، نشرت في ٢١ سبتمبر ٢٠١٢ مقالات تدعي أن بعض المنظمات غير الحكومية، مثل "السوارا راكميات ماليزيا" ("سوارام") والتحالف من أجل انتخابات نزيهة ومنصفة ("برسيه") تلقت تمويلاً أجنبياً في سياق مؤامرة تستهدف زعزعة استقرار البلاد. في أحد المقالات المنشورة في الصفحة الأولى من "النيو ستريت تايمز"، صحيفة أكبر أحزاب البرلمان المسمى "المنظمة الوطنية للماليزيين المتحدين"، والمعنون "مؤامرة لزعزعة استقرار الحكومة"، ادعى الكاتب أن الحكومة أحبطت محاولة أجنبية لزعزعة الاستقرار. وأضاف أن "المنحة الوطنية للديمقراطية" مولت منظمة "سوارام" غير الحكومية بمقدار ٤٠٠ ألف يورو بين ٢٠٠٥ و ٢٠١١. وطالب وزير التجارة، حين اشتبه في تلقي "سوارام" لأموال من منظمات غير حكومية أجنبية، طالب البنك المركزي الماليزي ومصرف نجارا ماليزيا في سبتمبر ٢٠١٢ بالتحقيق مع "سوارام" بموجب قانون سنة ٢٠٠١ المتعلق بمكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب. في نهاية ٢٠١٢ كان هذا التحقيق لم يزل جارياً.

لم يقدم المقال أي تفاصيل عن كيفية قيام تلك المنظمات غير الحكومية بـ"زعزعة استقرار" البلاد، وذكر بالأخص أن الملياردير جورج سوروس، الذي قامت منظمته

٢٨. يتعلق الأمر بقانون الالتزامات المتعلقة بالمعلومات المنطبقة على المستفيدين من دعم قادم من كيان سياسي أجنبي.

"معهد المجتمع المفتوح" هي أيضاً بتمويل "سوارام"، هو العقل المدبر لمؤامرة تستهدف "تخريب اقتصاد البلاد".

وقعت حملة التشهير هذه في وقت انخراط العديد من المنظمات غير الحكومية المستهدفة، في السنوات الأخيرة، في حملات ترويج لإصلاح النظام الانتخابي ومكافحة إساءة استعمال السلطة والفساد.

## ب. اللجوء إلى فكرة التهديد الداخلي

حين لا تشير الدول العازمة على كبح جماح المنظمات غير الحكومية المنتقدة لها إلى حجة التدخل الخارجي، فإنها تستشهد بمشاركة المنظمات غير الحكومية في تهديد داخلي أو دعمها له. تقوم سلطات تلك البلدان بصياغة انتقادات - مباشرة أو من خلال وسائل إعلامية موالية للحكومة - وشن حملات لتشويه سمعة المنظمات غير الحكومية بالمساواة بينها وبين الجماعات الإجرامية أو الحركات المسلحة أو غيرها من الكيانات غير المشروعة المعارضة للحكومة. وإذ تزعم السلطات، دون دليل، أن هذه المنظمات مدعومة أو ممولة من تلك الجماعات المسلحة غير المشروعة المتصارعة مع الدولة، فإنها هنا أيضاً تقوم بعملية دمج تهدف إلى نزع المصادقية عنها.

وهكذا فإن المكسيك، التي تخوض غمار أزمة سياسية خطيرة تنسم بعسكرة المجتمع وتدهور الأمن العام، تقدم مثلاً جيداً على هذا الاتجاه. فقد رافقت "الحرب الشاملة" التي تشنها السلطات على مروجي المخدرات انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان، مثل الإعدام خارج نطاق القانون والمحاكمات غير العادلة والاحتجاز التعسفي، إلخ. وفي هذه البيئة المتسمة بإضعاف دولة القانون، ساهمت بعض وسائل الإعلام والقطاعات الحكومية في نشر انطباع مفاده أن حقوق الإنسان تحمي المنحرفين. كما رددت أيضاً فكرة أن بعض المنظمات غير الحكومية تتلقاه تمويلها من الجريمة المنظمة.

على سبيل المثال، وبحسب وثيقة بعنوان "برنامج الدراسات الاستراتيجية ٢٠١٠"، صادرة عن مركز التحقيق والأمن الوطني، فإن أنشطة المنظمات غير الحكومية - على قدم المساواة مع الفساد والهجرة و"بالطبع" الجريمة المنظمة - تمثل خطراً على الاستقرار الوطني. وهذه المساواة بين المدافعين عن حقوق الإنسان ومحاولات المساس بالاستقرار الوطني لا تعد تشهيراً فاضحاً فحسب، بل هي أيضاً تزيد من ضعف المدافعين، في بلد تنتسب فيه مسؤولية أعمال العنف تجاه الشخصيات التي تعتبر "مخرّبة" إلى العديد من الأطراف، الحكومية وغير الحكومية.

في ٩ أغسطس ٢٠٠٩ مثلاً قامت صحيفة "مي أمبيني" بنشر مقال يؤكد أن مكافحة السلطات للانحراف تتعرض للمناوئة من المنظمات غير الحكومية التي "تلوح برباة حقوق الإنسان" والتي تحولت إلى "التواطؤ الصفيق" مع مروجي المخدرات، مما يدعم

الانحراف وبالتالي يضعف الهياكل الحكومية<sup>٢٩</sup>.

ويمكننا أيضاً أن نتبين تأثير التشهير بالمنظمات غير الحكومية على مستوى المانحين، من حيث أنه يفسد استراتيجياتهم التمويلية.

في غواتيمالا كمثال، تتعرض المنظمات غير الحكومية العاملة في مجال الدفاع عن الحقوق البيئية، أو حقوق الشعوب الأصلية أو توفير المساعدة القانونية، منذ يونيو ٢٠١٢، لحملة تشهير تغلقها وسائل الإعلام الوطنية. وقد أكدت افتتاحيات وتحقيقات صحفية متلفزة أن المجتمع الدولي يمول إرهابيين ومنفذي اغتالات. كما تم استهداف عدة سفارات أوروبية لدول تدعم منظمات غير حكومية محلية مالياً أو بالتضامن المعنوي. وقد أدت المرحلة الأولى من هذه الحملة إلى تعليق العلاقات القائمة بين عدة سفارات ومنظمات غير حكومية. في ٢٠١١، عقب تلك الحملة، قامت سفارتا دولتين أوروبيتين<sup>٣٠</sup> بتعليق تعاونهما الرسمي مع منظمة مجتمع مدني محلية نشطة في مجال البيئة. وفي فبراير ومارس من ٢٠١٢ هاجمت تلك الحملة الإعلامية سفارتي بلدين اسكندناويين على مشروع لدعم الشعوب الأصلية. وأمام صمت الحكومة التي كانت قد أبدت الموافقة على أنشطة هذا البرنامج، طالبت إحدى السفارتين بصياغة ٨ مشروعات تتعلق بالدعم القانوني والتدريب على حقوق الإنسان وتعزيز وسائل الاتصال. بخلاف هذا فإن ممثلي إحدى المؤسسات المحلية، في يوليو ٢٠١٢، اتهموا إحدى المنظمات غير الحكومية المدافعة عن حقوق المجتمعات الفلاحية، دون دليل، بضم أعضاء مسلحين إلى صفوفها. وأدت هذه المزاعم بسفارة أجنبية إلى سحب تمويلها عن مشروعين (خلق فرص عمل للمجتمع المحلي والدعم القانوني) تتولاهما تلك المنظمة غير الحكومية، رغم تكذيب مكتب المفوضية العليا للأمم المتحدة لحقوق الإنسان وشهادتها على الطبيعة السلمية للمنظمة غير الحكومية المعنية.

تدل هذه الأمثلة على العواقب العينية لحمالات التشهير على قدرات المنظمات غير الحكومية من حيث الوصول إلى التمويل الأجنبي.

بحسب السياق، يمكن لأفعال التشهير المتمثلة في المساواة بين المنظمات غير الحكومية وحركات المعارضة المسلحة، أن تعرض سلامة أعضائها المادية للخطر، وكذلك سلامة عائلاتهم.

وهكذا ففي كولومبيا على سبيل المثال، لا يقتصر تأثير استراتيجية السلطات المتمثلة في الربط بين حركات العصابات المسلحة والمنظمات غير الحكومية الداعمة للحقوق المدنية والسياسية، لا يقتصر تأثيرها على نزع المصداقية عنها، فهي تعرض أعضاء تلك المنظمات للخطر وتظهرهم بمظهر أعداء الدولة والعناصر التخريبية، وتساهم في

٢٩. فارن مقالة "هي أمينتي"، ٩ أغسطس ٢٠٠٩.

٣٠. طلب المصدر الإبقاء على سرية أسماء المنظمات غير الحكومية والبلدان المعنية.

تقويض إمكانياتهم التمويلية المحدودة على المستوى المحلي. أعلن وزير الدفاع مثلاً في ١٠ أغسطس ٢٠١٠ أن حركة "المسيرة الوطنية" الاجتماعية<sup>٣١</sup> تتلقى التمويل من مليشيا القوات الكولومبية الثورية المسلحة ("فارك"). وفي سياق مواجهة مسلحة بين الجيش الكولومبي و"فارك"، يلجأ فيها عديد من الأطراف الحكومية وغير الحكومية إلى العنف تجاه الشخصيات الموصوفة بـ"المخرّبة"، يعمل إعلان كهذا على زيادة رفع الخطر المادي الواقع على أعضاء المسيرة الوطنية.

وتمثل المساواة بين المنظمات غير الحكومية والجماعات الإرهابية وجهاً آخر من وجوه التشهير، لكنها تستجلب نفس الأخطار المحتملة للأوضاع الموصوفة أعلاه.

وهكذا مثلاً فإن المدافعين في تركيا، الذين يشجبون انتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة في إطار مكافحة الإرهاب والمُنخرطين في الدفاع عن حقوق الأقلية الكردية، تساويهم السلطات بالجماعات الإرهابية، فقد تم اعتقال العشرات منهم وملاحقتهم في إطار عمليات مكافحة الإرهاب. وتنقل وسائل الإعلام الموالية للحكومة المعلومات المتعلقة بهذه الإجراءات والتهامات غير القائمة على أساس الموجهة لهؤلاء المدافعين. وتساهم هذه الحملات القضائية والإعلامية في نزع المصداقية عن المنظمات غير الحكومية في أعين الجمهور ومانحيهم المحتملين، محلياً أو دولياً، بينما تعرضهم للخطر.

### ج. المانحون والقيود القانونية

أما في الدول المانحة فقد تتعرض قدرة المانحين أنفسهم على تمويل المنظمات غير الحكومية الأجنبية للتأثر من جراء الإطار القانوني المعمول به. فالواقع أن القوانين في بعض الدول تفرض قيوداً على تمويل الكيانات المعتبرة معادية للدولة. والحال كذلك بالأخص بالنسبة لتشريعات مكافحة الإرهاب أو المتعلقة بالأمن القومي التي تمنع، بين أمور أخرى، تمويل أو دعم الجماعات المعتبرة "إرهابية" مادياً. لكن رغم أن مكافحة الإرهاب مشروعة تماماً، وخاصة بتجريم تمويله، إلا أن الهدف من تلك التشريعات يمكن أن ينحرف في اتجاه شل حركة المنظمات غير الحكومية وأعمال المدافعين عن حقوق الإنسان. وهكذا فإن بعض التشريعات والممارسات قد لا يتفق مع المعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان.

في سياق الصراع المسلح أو الأزمة الأمنية أو السياسية، كثيراً ما توصف المنظمات غير الحكومية أو المدافعون عن حقوق الإنسان، على نحو تعسفي، بـ"دعم" القضايا الإرهابية أو "التعاطف" معها، مما يعرضها لخطر مادي كبير، كما ذكرنا أعلاه، لأنها تشجب انتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة في إطار مكافحة الإرهاب أو الصراع المسلح أو الأزمة الأمنية أو السياسية. ويمكن لتطبيق بعض قوانين مكافحة الإرهاب أن يخلق المشاكل

٣١. المسيرة الوطنية هي حركة من المنظمات الاجتماعية والشعبية والطلابية والنقابية والفلاحية والمنتمية للشعوب الأصلية والأفريقية الكولومبية والنسائية والعمالية، إلخ، تشجب الفساد السياسي والحسوبة وتدافع ضمن أمور أخرى عن سيادة السكان المحليين على الموارد الطبيعية.

ويولد فقها قانونياً خطيراً على المدافعين عن حقوق الإنسان. ومنذ ٢٠٠١ بالأخص، في بلدان عديدة، يجري استهداف عدد كبير من المدافعين عن حقوق الإنسان بإجراءات جنائية مسيئة لانتمائهم إلى منظمة إرهابية أو دعمهم لها، بغض النظر عن مشاركتهم في أعمال إرهابية أو دعمها.

والحق أن جرائم "الدعم المادي" للإرهاب أو "الأفعال الإرهابية" أو "تمويل الإرهاب" مصاغة بطريقة شديدة الغموض وقد تسمح بضم أنشطة لا علاقة لها بالإرهاب، وخاصة أنشطة الدفاع عن حقوق الإنسان ودعمها.

في بعض الحالات تلجأ السلطات التنفيذية إلى استخدام صفة "الإرهابي" بشكل تعسفي دون انتظار قرار من السلطة القضائية. وهذه الممارسة تنتهك مبدأ افتراض البراءة، مع أن المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان والإرهاب قد أوصى بأن أي شخص مشتبه في انتمائه لمنظمة إرهابية أو ارتباطه بها أو دعمه لها، لا يجوز ملاحقته بدعوى عضويته في منظمة إرهابية إلا بعد الإثبات المسبق لطبيعة المنظمة الإرهابية من طرف هيئة قضائية<sup>٣٢</sup>. خلال جلسات الاستماع إلى الشهود التي عقدتها لجنة الفقهاء القانونيين حول الإرهاب ومكافحة الإرهاب وحقوق الإنسان، لاحظت اللجنة أن غياب التعريف الواضح لـ "الإرهاب" يتفاقم بفعل عدم اتفاق التشريعات الوطنية مع المبادئ الدولية. وهكذا ففي جلسة الاستماع المتعلقة بكندا مثلاً - البلد الذي ابتكر في ٢٠٠١ جريمة "تسهيل نشاط إرهابي" - أعلن أحد الشهود أن صياغة الجريمة من الغموض بحيث يمكنها إثناء المنظمات الخيرية عن دعم أنشطة إنسانية في مناطق النزاع التي تعمل فيها جماعات مسلحة موصوفة بأنها "إرهابية"<sup>٣٣</sup>.

وقد تم في السنوات الأخيرة للأسف تعميم القيود المفروضة على تمويل المنظمات غير الحكومية تحت غطاء مكافحة الإرهاب وتبييض الأموال، فأثرت حتى في الدول المانحة، التي يتعرض دعمها التقليدي للأنشطة في المجالات الإنسانية وحقوق الإنسان لاحتمالات التقييد.

وقد تأكد هذا الاتجاه المقلق بالأخص على يد "مجموعة التحرك المالي" جافي<sup>٣٤</sup> التي أوصت الدول بـ "التأكد من منع إمكانية استغلال [المنظمات غير الحكومية]: (أ) على يد منظمات إرهابية تقدم نفسها ككيانات مشروعة؛ (ب) بغرض استغلال كيانات مشروعة كوسائل لتمويل الإرهاب، بما فيه تجنب إجراءات تجميد الأصول؛ (ج) بغرض إخفاء أو تمويه التحويل السري لأموال مخصصة لأغراض مشروعة نحو منظمات إرهابية"<sup>٣٤</sup>. وتتفاقم صبغة هذه التوصية التي قد تضر أعمال المنظمات غير

٣٢. قارن الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان والإرهاب، وثائق الأمم المتحدة A/٦١/٦٦، ٢٦، أغسطس، ص. ١١-١٢.

٣٣. قارن، المفوضية الدولية للحقوق، تقييم الأضرار ومناشدة التحرك، تقرير مجلس الخبراء القانونيين حول الإرهاب والإرهاب المضاد وحقوق الإنسان، ٢٠٠٩، ص. ١٢٣.

٣٤. قارن "جافي" المعايير الدولية في مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب والانتشار، فبراير ٢٠١٢، توصية رقم ٨، ص. ١٣.

الحكومية بفعل عدم انطواء التوصية على ضمانات صريحة تتعلق بحق المنظمات غير الحكومية في التمويل.

في الولايات المتحدة تتكفل ٣ قوانين فدرالية بمنع "الدعم المادي" وتمويل الإرهاب، منها قانون توحيد أمريكا وتعزيزها بتقديم الأدوات اللازمة لتطبيق الإرهاب ومقاومته (قانون باتريوت) لسنة ٢٠٠١، الذي يعزز الجرائم المنصوص عليها من قبل في مرسوم رئاسي وقعه الرئيس وقتها جورج و. بوش، ويعاقب أي شخص يقدم خدمات، عن علم أو قصد، "استشارية أو تدريبية أو أية خدمات أخرى"<sup>٣٥</sup> لـ "منظمة إرهابية أجنبية". وهكذا يمكن للمانحين الداعمين لمنظمات أجنبية أن يعتبروا قد قدموا المعونة عن علم أو قصد لمجموعات تعتبر إرهابية، سواء كانت المعونة مادية أو لا.

وقد تحقق خطر التفسير المفرط لهذه الأحكام في يونيو ٢٠١٠ حين اعتبرت المحكمة الأمريكية العليا أن منع دعم الجماعات المعتبرة إرهابية يمتد بالتساوي إلى الأنشطة السلمية النابعة من القانون الإنساني الدولي<sup>٣٦</sup>. كانت القضية تتعلق بمنظمة "مشروع القانون الإنساني" الأمريكية غير الحكومية، التي أرادت تقديم خدمات المناصرة والتدريب على الاستعانة بالإجراءات الخاصة للأمم المتحدة وأبحاث الطول السلمية للنزاعات إلى حزب العمال الكردي - وهو المنظمة الموضوعة على قائمة المنظمات الإرهابية في الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي. خلصت المحكمة إلى أن الكونجرس حين تبني قانون باتريوت كان يرغب في منع أي نوع من الدعم المقدم للجماعات "إرهابية" لأن تلك المساعدات قد تساهم في "إكسابها الشرعية".

جدير بالذكر، من جهة أخرى، أن قرار المحكمة العليا هذا لم يحز على إجماع القضاة<sup>٣٧</sup>. وقد جاء في أعقاب عدة أحكام لمحاكم أدنى درجة، قدرت أن أحكام قانون باتريوت تتسم بالغموض. ومع ذلك فقد قررت المحكمة العليا أنه قانون واضح، ولا ينتهك الحق في حرية التعبير أو تكوين الجمعيات. تجدر بنا هنا الإشارة إلى أن محكمة فدرالية كانت قد قررت لأول مرة في أغسطس ٢٠٠٩ أن الحكومة لا يمكنها تجميد أصول منظمة ما دون الحصول على تصريح مسبق.

إن الفقه القانوني للمحكمة العليا يعني ضمناً أن المانحين لا يمكنهم تمويل الخدمات الاستشارية أو التدريبية أو غيرها من الخدمات الرامية إلى الحل السلمي للنزاعات التي تورطت فيها منظمة إرهابية، حتى إذا اتفقت الأهداف وطرق العمل المعنية مع الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، دون تعريض أنفسهم لملاحقات بتهمة "دعم الإرهاب". وتتعرض المنظمات غير الحكومية والمدافعون الذين يقومون بأنشطة كهذه للملاحقات بدورهم،

٣٥. ٢٠٠١ USC, Title ١٨, Part I, Chapter ١١٣B, § ١٨ ٢٢٣٩A USC § ٢٢٣٩A - تقديم الدعم المادي للإرهابيين.

٣٦. قارن حكم المحكمة الأمريكية العليا، إريك هولدر، النائب العام وآخرون، للمتمسكون ضد مشروع القانون الإنساني وآخرين، ٢١ يونيو ٢٠١٠ ومركز الحقوق الدستورية : .

٣٧. تم تبنيه بستة أصوات مقابل ثلاثة.

مما ينتج عنه بطبيعة الحال استحالة طلب الأموال اللازمة لأنشطتها، لكنه يرقى أيضاً إلى مرتبة تشهير خطير بنزاهة المانحين. وبهذا المعنى يمثل التطبيق التعسفي لهذا القانون شكلاً من أشكال التشهير "المشروع" تجاه المانحين والمدافعين المعنيين.

وفيما وراء خطر تجريم المانحين لتقديم المساعدة المادية لجماعات إرهابية فإن هذا الفقه التشريعي، المشؤوم ومعاكس النتائج بالنسبة لتعزيز حقوق الإنسان، يتمتع بأثر أشد خطورة بكثير، لأنه أشد عمومية: فهو يثني المانحين المحتملين الذين لن يخاطروا في المستقبل بتمويل "مشروع القانون الإنساني" وحدها، بل أية منظمة غير حكومية أخرى ترغب في تنفيذ برنامج مشابه، بأهداف سلمية تماماً وتتفق مع المواثيق الدولية، وخاصة في سياق النزاعات الصريحة أو المستترة، أو أوضاع الاحتلال التي كثيراً ما ينهم المدافعون عن حقوق الإنسان فيها بتأييد المعسكر المقابل.

وهكذا يمكن لأحكام كهذه أن تؤدي إلى أوضاع متناقضة، حيث تتبنى دولة من التي تعزز حقوق الإنسان وتدين القيود المفروضة على توصل المنظمات غير الحكومية في الخارج إلى التمويل الأجنبي، تتبنى هي نفسها قوانين تمنع تمويل البرامج التي تستهدف تنفيذ القانون الدولي.

#### د. عواقب التشهير بالمنظمات غير الحكومية والمدافعين عن حقوق الإنسان

تبين الأمثلة المذكورة أعلاه أن استراتيجية التشهير تجاه المنظمات غير الحكومية المدافعة عن حقوق الإنسان وتجاه المدافعين، سواء استندت إلى اتهامات بالتدخل الأجنبي أو بدعم التهديدات الداخلية، تحدث أبلغ الأضرار. وتنتمي عواقب هذه الوصمة بصفة عامة إلى الفئات التالية:

- إن التشهير المتعلق بالتمويل:
- يمثل، كما أسلفنا، انتهاكاً للحق في الحفاظ على شرف المدافعين وسمعتهم، وهو الحق المكرس في المادة ١٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان؛
  - يعرض السلامة المادية للمدافعين لخطر شديد، إذ يفهم بأنهم خونة أو أعداء للدولة، في بلدان تفتقرسها أعمال العنف التي ترتكبها أطراف حكومية أو غير حكومية، فيصبح هؤلاء هدفاً محتملاً للاعتداءات البدنية؛
  - يؤدي ببعض المنظمات غير الحكومية إلى ممارسة نوع من الرقابة الذاتية في تقديم طلبات التمويل إلى المانحين الأجانب المحتملين. وفي هذا السياق لا تعود السلطات مضطرة لممارسة الضغوط الظاهرة لتحقيق الهدف المنشود، مثل وضع قوانين أكثر تقييداً أو تبني إجراءات إدارية لا تحظى بشعبية (وقد لوحظت رقابة ذاتية كهذه، على سبيل المثال، في حالة عدة بلدان تنتمي إلى الحوض الأورو-متوسطي<sup>٣٨</sup>)؛

٣٨. قارن الشبكة الأورو-متوسطية لحقوق الإنسان، المراجعة السنوية للشبكة الأورو-متوسطية حول حرية تكوين الجمعيات في المنطقة الأورو-متوسطية - ٢٠١٠: مجتمع مدني في خطر، فصل عن تمويل الجمعيات في المنطقة الأورو-متوسطية، ٢٠١٠.

- قد تؤدي ببعض المانحين النشاط في بعض الحالات إلى التخلي عن التمويل. وهذا الأثر الكارثي بالنسبة لأعمال المنظمات غير الحكومية المعنية يمثل انتصاراً للسلطات التي لا تضطر لتحمل الثمن السياسي المباشر ومسئوليتها عن تعليق أو إلغاء التمويل الأجنبي ؛
- تنزع المصدقية عن المنظمات غير الحكومية في أعين الرأي العام وتهدم قدرة المدافعين على تشجيع المانحين المحليين العموم والخواص على المساهمة المالية في موازنة المنظمات غير الحكومية، وهذا في عين الوقت الذي تزداد فيه حاجتها إليهم، للمفارقة، بعد تقييد طرق الوصول إلى التمويل الأجنبي ؛
- تؤدي ببعض المنظمات غير الحكومية إلى مراجعة تعريف برامجها ومستويات انخراطها في النقاش العام حول تعزيز وحماية حقوق الإنسان داخل المجتمع المدني، مما قد يؤدي إلى تخفيض لأنشطتها. وقد أعلنت المفوضية ما بين الأمريكية لحقوق الإنسان بصدد عدد من بلدان القارة الأمريكية أن بعض "أشكال الخطاب التي تصف أعمال [المنظمات غير الحكومية] بطريقة سلبية" ينتج عنها تقييد أعمال المدافعين عن حقوق الإنسان<sup>٣٩</sup>.

في سياق فحص التقرير المقدم من فنزويلا، خلصت المفوضية ما بين الأمريكية لحقوق الإنسان إلى أن "تشويه سمعة المدافعين عن حقوق الإنسان ومنظماتهم قد يؤدي بهم، مخافة الانتقام، إلى الامتناع عن الإدلاء بتصريحات علنية تنتقد الحكومة، مما يعرقل النقاش العام والقدرة على التوصل إلى اتفاقات أساسية بشأن المشاكل التي تؤثر في الشعب الفنزويلي"<sup>٤٠</sup>.

وإذن فإن عواقب مختلف أشكال الطعن في ذمة المدافعين من حيث التمويل لا تقتصر على مسألة تمويل أنشطتهم فقط، بل تؤثر أيضاً في مجالات أخرى محورية من حياة المنظمات غير الحكومية والمدافعين، وبالأخص حقهم في السلامة البدنية والحياة الخاصة.

٣٩. قارن المفوضية ما بين الأمريكية لحقوق الإنسان، تقرير عن وضع المدافعين عن حقوق الإنسان في الأمريكتين، وثيقة /OEA/Ser.L/V/II ٥ ١٢٤، مراجعة ٧، ١ مارس ٢٠٠٦، فقرة ١٧٥. ترجمة غير رسمية.  
٤٠. قارن المفوضية ما بين الأمريكية لحقوق الإنسان، الديمقراطية وحقوق الإنسان في فنزويلا، وثيقة /OEA/Ser.L/V/II ٥٤، ديسمبر ٢٠٠٩، فقرة ٦٠٣. ترجمة غير رسمية.

## نتائج وتوصيات

مرصد حماية المدافعين عن حقوق الإنسان  
التقرير السنوي ٢٠١٣

### النتائج

رغم أن الحق في الوصول إلى التمويل هو جزء لا يتجزأ من الحق في حرية تكوين الجمعيات - المكرس عالمياً في العديد من المواثيق الدولية والإقليمية - إلا أن عدة دول تقيد هذا الحق بشكل تعسفي.

ويمثل تقييد الحق في حرية تكوين الجمعيات - أو إنكاره بالكلية - أكثر القيود جذرية على حق الوصول إلى التمويل. وقد يطال هذا التقييد شروط إنشاء منظمة غير حكومية أو يطال إدارتها، مع أنها ينبغي أن تكون مكفولة دون تدخل أو ضغوط من السلطات.

ينتهك حق المنظمات غير الحكومية في التمويل إما بطرق غير مباشرة، من خلال تقييد حق المدافعين في العمل العلني في إطار منظمة غير حكومية، أو بطرق مباشرة من خلال تبني تشريعات أو تنظيمات إدارية أو ممارسات تحد من الوصول إلى التمويل أو تمنعه صراحة. ولكن أياً كانت الاستراتيجيات التي تتبناها الدول فإن لها أثراً مخرباً لقدرة المنظمات غير الحكومية على ممارسة أنشطتها في تعزيز وحماية حقوق الإنسان، كما يحميها الإعلان المعني بالمدافعين عن حقوق الإنسان.

والأخطر من هذا أن حملات التشهير المرتبطة بمسألة تمويل المنظمات غير الحكومية تفسد وتشيطن مفهوم التضامن أو التعاون الدولي على حساب حركة الدفاع عن حقوق الإنسان وإعلاء المبادئ الديمقراطية. وبذا تختزل قضية التضامن الدولي إلى قضية تدخل في السيادة الوطنية ويتم تصوير المدافعين كمجرمين.

وهذا لأن حق المنظمات غير الحكومية في طلب التمويل والحصول عليه واستغلاله يستلزم مسؤولية مزدوجة من قبل الدولة : مسؤولية سلبية تتمثل في عدم عرقلة هذا الحق واحترامه بكل تدقيق، ومسؤولية إيجابية تتمثل في إيجاد إطار يسهل الوصول إلى هذا التمويل. وبذا فإن على الدولة أن تنشئ وتضمن الظروف المواتية للسماح للمنظمات غير الحكومية ببلوغ هذا الهدف، بإنشاء إطار قانوني وإداري، مثلاً، يسهل التمتع بهذا الحق. إن الدولة حين تشجع وصول المنظمات غير الحكومية للتمويل فإنها لا تمنح المدافعين امتيازاً، بل تضطلع بمسؤولية واقعة عليها، وينبغي أن ينعكس هذا الالتزام المزدوج في التشريعات الوطنية التي يجب أن تسمح للمنظمات غير الحكومية بطلب الأموال المحلية والأجنبية على السواء، والحصول عليها واستغلالها. لكن الدول في حالات عديدة تتبنى توجهاً من الرقابة التعسفية على تمويل المنظمات غير الحكومية، بدلاً

## من الدعم الإيجابي.

ويرافق حق المنظمات في الحكومية في الوصول إلى الأموال، وبخاصة أجنبية المصدر، واستغلالها، يترافق بطبيعة الحال مع مسؤوليات معينة تقع عليها، وخاصة فيما يتعلق بالشفافية وحسن الإدارة، كما في أي قطاع مجتمعي آخر. ومع هذا فلا ينبغي للدولة أن تفرض نظاما عاما من التصريح المسبق للوصول إلى التمويل الأجنبي. كقاعدة عامة، وبقدر ما يكون للدول مصلحة مشروعة في مراقبة مصادر الأموال غير القانونية، في إطار مكافحة تبييض الأموال مثلا، يمكن ضمان هذه المصالح بإجراء تحقيقات جنائية أو إدارية تقوم على أساس الاشتباه المدعم بوقائع اختلاس أو غيرها من المخالفات.

على الصعيد القانوني، تتطابق القيود المشروعة على حق الوصول إلى التمويل مع القيود المسموح بها فيما يخص الحق في حرية تكوين الجمعيات : فلا يجوز فرضها إلا في ظروف محددة وتراكمية. وينبغي أن "ينص عليها القانون" وأن تكون "ضرورية في مجتمع ديمقراطي" وأن تحترم أولوية المصلحة العامة ومبدأ التناسب.

في بلدان بعينها، تفرض السلطات نظام التصريح المسبق بإنشاء جمعية، بل تمنع وتجرم المنظمات غير الحكومية غير المسجلة. وبالتالي فإن غياب المكانة القانونية يغلُق الباب في وجه تمويلات معينة، سواء كانت عامة أو خاصة، محلية أو أجنبية. ويزداد الوضع خطورة في البلدان التي يكون نشاط الجمعيات غير الحكومية غير المسجلة فيها ممنوعا، بل واقعا تحت طائلة عقوبات ثقيلة، والتي يتعرض فيها المدافعون وكذلك الأشخاص أو الكيانات الداعمة للمنظمة غير الحكومية - وخاصة على الصعيد المالي - للغرامة أو أحكام السجن.

وتشمل الحجة الرسمية التي تتذرع بها السلطات لعرقلة التمتع بالحق في حرية تكوين الجمعيات، بما فيه الحق في الوصول إلى التمويل، تشمل بوجه خاص اللجوء إلى مفاهيم غامضة يتم تعريفها بطرق متنوعة في القوانين الوطنية، مثل "النظام العام" أو "الهدوء" أو "الأداب" أو "النشاط السياسي" أو - أسوأ من هذا - التديليس الذي يصور المدافعين وكأنهم قريبون من "الإرهاب" أو متعاطفون معه. وقد تشمل الأسباب المستشهد بها معايير تمييزية تستند، مثلا، إلى جنسية المدافعين.

وفي بعض البلدان، بما فيها الغربية، تحتوي القوانين المتعلقة بمكافحة الإرهاب أو بالأمن القومي على أحكام (تم تقديمها في الأغلب في هوجة هجمات ١١ سبتمبر ٢٠٠١ الإرهابية وتستند إلى قرار مجلس الأمن الأممي رقم ١٣٧١) تعد إشكالية بالنسبة لقيام المنظمات غير الحكومية بعملها على الوجه السليم. فبعض هذه الأحكام، إذا فسرت بطريقة فضفاضة، تستطيع عرقلة حق المنظمات غير الحكومية في الوصول إلى التمويل المخصص لأنشطة تتم في أوضاع يعتبر بعض أطراف النزاع فيها داعمين أو أعضاء لمنظمات إرهابية، رغم أن تلك الأنشطة تتفق مع أهداف الإعلان العالمي لحقوق الإنسان

وتهدف إلى دعم الشروع في حوار سياسي أو نبذ العنف. وفي حالات معينة تعرقل تلك الأحكام أيضاً قدرة المانحين على تمويل مشروعات متعلقة بحقوق الإنسان، مخافة التعرض للاتهام أو الملاحقة جراء قوانين مكافحة الإرهاب.

وحتى حين يتمكن المدافعون من تسجيل منظماتهم غير الحكومية فإنهم ربما يصطدمون بنوع ثان من العراقيل، المرتبطة مباشرة بالوصول إلى التمويل. ففي بلدان عديدة حين لا تجد المنظمات غير الحكومية خياراً سوى طلب الدعم المالي من هيئات أجنبية، تحاول الدولة تخفيف هذه المنابع بالتحديد. وهكذا فإنها تقيد الوصول إلى التمويل الأجنبي بمنعه مباشرة أو بفرض ضرائب تثبيطيه أو بتحديد أنواع الأنشطة التي تجيز للمنظمات غير الحكومية الاستفادة من تلك الأموال، أو بفرض تصريح رسمي مسبق أو تحويلات مصرفية عبر مؤسسات توافق عليها الدولة. وقد قام الاتحاد الروسي مؤخراً، عن طريق تطبيق مفهوم "التوكيل الأجنبي" على المنظمات غير الحكومية المستفيدة من أموال أجنبية، قام بإضافة فئة جديدة إلى هذه التشكيلة وسائل القمع التي يمكن وصفها بـ "التشهير المقتن".

تتجلى الطبيعة الاختلافية للحجج التي تستعين بها الدولة لتقييد الوصول إلى التمويل في توجهها المتناقض حين يتعلق الأمر بالفئات المستفيدة من التبرعات أجنبية المصدر. فالواقع أن الكثير من الدول التي تقيد وصول المنظمات غير الحكومية إلى التمويل الأجنبي، تستفيد هي أنفسها من المعونات الدولية. وهذا الوضع لا يتسم بالتناقض فحسب، بل يعكس أيضاً تطبيق معيار مزدوج لا يمكن قبوله، سواء على الصعيد القانوني أو على صعيد الأخلاق والعدالة.

وقد بين هذا التقرير أنه في عدد كبير من البلدان، لا تفي القيود التي تفرضها الدولة على وصول المنظمات غير الحكومية إلى التمويل بالمعايير التي ينص عليها القانون، وأنها بالتالي تنتهك التزاماتها الدولية. والأسباب التي تتذرع بها لتقييد هذا الحق زائفة ولا يمكن تبريرها قانونياً، ولا تستهدف في الواقع سوى تكميد أنشطة المدافعين [عن حقوق الإنسان] التي تراها الدولة معادية ومفرطة الانتقادية.

يتجلى تأثير القيود المفروضة على تمويل المنظمات غير الحكومية على المدافعين على عدة مستويات :

على الصعيد المالي، أولاً، تعرض القيود بقاء المنظمة غير الحكومية نفسها للخطر. وتشتد خطورة هذا في الظروف التي يجري فيها حظر التمويل الدولي أو تخفيضه بشكل كبير، والتي يصبح فيها معيناً حيوياً حين يتقلص التمويل على المستوى المحلي لأسباب مختلفة. بخلاف هذا فإن التشهير بالمنظمات غير الحكومية، المتهمه زوراً بدعم "مصالح أجنبية"، يضيق آفاق حصولها على التمويل محلياً أو وطنياً أكثر فأكثر، بما أنه ينزع عنها المصداقية في أعين الرأي العام. علاوة على هذا فإن المانحين في بعض الحالات - وخاصة في أوضاع النزاع - يفرضون رقابة ذاتية على تبرعاتهم، أو يبنون استراتيجية

لتقليل المخاطر التي يتعرضون لها مستقبلياً. فربما تغريهم، مثلاً، فكرة الامتناع عن تمويل أية أنشطة إلا تلك التي تعتبرها السلطات "بريئة"، أو عدم التبرع إلا للكيانات أو الهيئات العاملة بتعاون وثيق مع الحكومة. كما أن خطر التعرض لاتهام التمويل غير القانوني، الواقع على المستفيد والمناخ على السواء، قد يؤدي بالأخير في أحيان كثيرة إلى وضع حد لدعمه المالي. وهنا يتقلص مجال النشاط الخاص بالمنظمات غير الحكومية على نحو درامي.

وعلى الصعيد الأدبي والأخلاقي، تحبط حملات التشهير تنمية ثقافة حقوق الإنسان في البلاد. إن الدولة حين تتهم المنظمات غير الحكومية التي تتلقى تمويلاً أجنبياً بخدمة المصالح الأجنبية فإنها تقوم ضمناً بنزع المصداقية عن قضية حقوق الإنسان، بالإيحاء بأن تلك الأخيرة لا تلبى المصلحة الوطنية، بل ربما تعارضها. وهذه الإساءة لسمعة المنظمات غير الحكومية وعملها تسمح بإبطال مفعول أي انتقاد مستقبلي يمكن لهؤلاء المدافعين توجيهه للسلطات من حيث عدم احترامها لحقوق الإنسان: فالمواقف التي تتخذها منظمة غير حكومية سقطت من عين الرأي العام ستكون عديمة التأثير. والمنظمات التي تنزع مصداقيتها على هذا النحو تجد أنفسها معزولة عن شبكتها الوطنية أو الإقليمية و/أو الدولية من المدافعين. ولا يقتصر التأثير على المنظمات غير الحكومية الوطنية المعنية، التي ترغب في تنفيذ برامج مشتركة مع منظمات شريكة دولية أو إقليمية، بل يمتد إلى تلك الأخيرة المستفيدة من خبرة وموارد المعلومات الأولية النابعة من الأرض.

إن التشهير بالمنظمات غير الحكومية بسبب تمويلها الخارجي ليس سوى شكل واحد ضمن أشكال أخرى للإساءة إلى سمعة المدافعين في بلدان عديدة - الإساءة إلى السمعة التي تمثل بدورها انتهاكا للحق في الشرف. في معظم الحالات يستند التشهير إلى اتهام التدخل الخارجي، لكن في بعض البلدان التي تواجه أزمة سياسية أو تمرداً مسلحاً أو نشاطاً إجرامياً عاماً، تتلاعب السلطات القمعية بالمقولات حتى تساوي بين المدافعين وبين المخربين والمنحرفين، فتعرض المنظمات غير الحكومية والمدافعين المستهدفين للخطر - بما فيه المادي. ولنزع المصداقية عن المنظمات غير الحكومية المذكور أعلاه تأثير آخر، أشد ضراوة، لأنه لا يقتصر على المنظمات المعرضة للهجوم الصريح، بل يمكن أن تمتد أصدائه أيضاً إلى مجمل مجتمع المدافعين عن حقوق الإنسان في البلاد، أي إلى فئات المدافعين المنخرطين في مجالات تعتبرها السلطات أقل حساسية. ويؤدي تبني بعض القوانين، التي لا تهدف إلى تطبيقها بقدر ما تهدف إلى خلق مناخ معمم من الرقابة الذاتية يمارسه المدافعون على أنفسهم، إلى إطالة هذا التأثير الثانوي.

وأخيراً فإن العراقيل الموضوعة أمام التمويل على الصعيد العام تقوم غالباً في سياق من القمع العام، تجتمع فيه التشريعات التقييدية مع حملات التشهير ومع الإجراءات القضائية تجاه المنظمات غير الحكومية وأعضائها، لخلق بيئة معادية لأنشطة الدفاع عن حقوق الإنسان. وكثيراً ما لا يكون تطبيق هذه التشريعات المقيدة ضرورياً لتقييد أنشطة المدافعين، لأن مجرد التهديد الذي تمثله يكفي للقيام بدور التثبيط.

إن دراسة مشكلة الوصول إلى التمويل تبين أن العراقيل التي تضعها الدولة على وصول المنظمات غير الحكومية إليه هي إحدى أخطر المشكلات المؤسساتية التي يواجهها المدافعون اليوم. وقد صارت منذ عدة سنوات موضع انتباه متزايد، من قبل المنظمات المعنية أنفسها كما من قبل المانحين وبعض المنظمات الدولية أو الإقليمية المدافعة عن حقوق الإنسان. ورغم الوعي بهذه الإشكالية إلا أن الإجابات القانونية والمؤسساتية عليها كأحد مكونات الحق في حرية تكوين الجمعيات، تظل ناقصة، ربما بسبب تعدد الأشكال التي تتخذها تلك القيود. وقد صار أمراً ملحاً أن توضع استراتيجية مزدوجة تطالب السلطات، من جهة، برفع كافة أنواع القيود، وتعزز قدرة المنظمات والمانحين، من جهة أخرى، على التغلب على العقبات الموضوعية في طريق الوصول الحر إلى التمويل.

## التوصيات

### ١- للدول :

#### بشأن حرية تكوين الجمعيات وعمل المدافعين

- أن تحترم كافة مكونات الحق في الوصول إلى التمويل - الحق في طلب التمويل وتلقيه واستغلاله - وأن تقوم علناً بتثمين حق المدافعين والمنظمات غير الحكومية في الاستفادة من دعم الشبكات الدولية؛
- أن تعترف بالأهمية الحاسمة لدور المدافعين عن حقوق الإنسان في المجتمع وأن تضمن حمايتهم؛
- أن تحترم القانون الأساسي لحرية تكوين الجمعيات، كما تضمنه بالأخص المادة ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، دون تقييد أو تمييز على أساس هوية الأعضاء أو طبيعة الحقوق المدافع عنها؛
- أن تراجع التشريعات المتعلقة بإنشاء وتسجيل وتشغيل المنظمات غير الحكومية بفرض إنشاء إطار قانوني وإداري بسيط ومتسق ومشجع على تنمية المنظمات غير الحكومية وعملها؛
- أن تلغي كافة التشريعات المانعة أو المجرمة لأنشطة المنظمات غير الحكومية غير المسجلة، أو لمجرد الانتفاع بتمويل أجنبي؛
- أن تضمن اتفاق أي قيد مستقبلي على الحق في حرية تكوين الجمعيات، في مجمله، مع المادة ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛
- أن تحترم حق المنظمات غير الحكومية في إدارة مواردها - بما فيها التمويل - وصياغة برامج أنشطتها باستقلال تام ودون تدخل من السلطات؛
- أن تكفل حق المنظمات غير الحكومية في الطعن في حالة رفض التسجيل أو التعليق أو الحل، والاستفادة من الإجراءات التعليقية في جميع حالات إلغاء أو المساس بحرية تكوين الجمعيات والتمويل.

## بشأن الوصول إلى التمويل والنظام الضريبي

- أن تحترم الإعلان المعني بالمدافعين عن حقوق الإنسان وخاصة المادة ١٣ عن الحق في طلب وتلقي الموارد من المانحين المؤسسيين أو الأفراد، وكذلك من دول أخرى أو منظمات متعددة الأطراف؛
- أن تستبدل سياسية التشجيع الإيجابي بالتوجه التمييزي أو غير المبرر في تنظيم ومراقبة التمويل، من خلال تبني إجراءات قانونية وإدارية ملموسة؛
- أن تضمن وصول المنظمات غير الحكومية إلى التمويل وبالأخص من المصادر الأجنبية، دون تصريح حكومي مسبق وفي ظروف من المساواة؛
- أن تضع حداً لأي قيد متعلق بالتمويل أجنبي المصدر بذريعة مكافحة "التدخل الأجنبي" و"الدفاع عن المصالح الوطنية"، وأن تحترم في كافة الأوقات حق المنظمات غير الحكومية في تعزيز وحماية كافة الحقوق - بما فيها الحقوق السياسية؛
- ألا تتذرع بمكافحة تبييض الأموال والإرهاب لتقييد وصول المنظمات غير الحكومية إلى التمويل؛
- أن تعفي المنظمات غير الحكومية من ضريبة الدخل وغيرها من الضرائب المنطبقة على الهبات والأموال والأصول المتلفة من مانحين أو هيئات دولية، وألا تمارس سوى الرقابة الضرورية بشكل مطلق ولأهداف مشروعة ويحددها القانون؛
- ألا تتدخل في استغلال المنظمات غير الحكومية للأموال، وأن تضمن تطبيق معايير واضحة وموضوعية وغير تمييزية لكافة أشكال المعونة العامة لها.

## بشأن التشهير

- أن تتحمل كامل مسؤوليتها عن احترام ودعم وتعزيز عمل المنظمات غير الحكومية وخاصة بالامتناع عن أي تشهير بها أو انتقادها على غير أساس أو شن حملات الإساءة إلى سمعتها، بسبب مصدر تمويلها أو لأي سبب آخر، اتفاقاً مع المادة ١٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

## ٢- للمانحين (دول / منظمات / مؤسسات) :

- أن تنظم اجتماعات التنسيق بين المانحين لتحديد استراتيجية مشتركة، وأن تصوغ ردوداً عينية في حالة مواجهة مستفيديها لمشاكل في الوصول إلى التمويل؛
- بالنسبة للدول والمؤسسات التي تمول برامج تعاونية في بلدان تفرض القيود على الحق في التمويل الخارجي : أن تستغل هذه العلاقة في التشديد على عدم الاتساق في سياسة التبرعات الأجنبية المصدر، وأن تدعو الدول المستفيدة من البرامج التعاونية إلى رفع كافة القيود القانونية والإدارية والعملية الموضوعية على الوصول إلى التمويل الأجنبي، التي تفرضها على المنظمات غير الحكومية المحلية؛
- أن تحافظ على التمويل - المخطط أو الجاري - الموجه لمنظمات غير حكومية وقعت

- ضحية حملات التشهير من طرف حكومتها ووسائل الإعلام، وعلى تمويل المنظمات غير الحكومية التي استحال عليها الوصول إلى الاعتراف القانوني بسبب سياسة حكومية تعسفية؛
- أن تضمن عدم الذرع دون داع بالقوانين وغيرها من الأحكام المضادة للإرهاب، بما فيها مفاهيم مثل "الدعم المادي"، فيما يخص الدعم المالي لمنظمات غير حكومية تعمل بشرعية تامة وتتابع أنشطة ذات أهداف تتفق مع الإعلان العالمي لحقوق الإنسان؛
- أن تضم قضية تمويل المنظمات غير الحكومية إلى حواراتها ثنائية ومتعددة الأطراف وإلى خطوطها الإرشادية وسياساتها المتعلقة بدعم المنظمات غير الحكومية؛
- أن تدعم المنظمات والشبكات الإقليمية والدولية المساندة للمنظمات المحلية، وبخاصة عند تعرض الأخيرة للتهديد؛
- أن تضمن دعم المساعي الدبلوماسية في بلدان ثالثة على نحو فعال للمنظمات غير الحكومية التي تواجه مصاعب في الوصول إلى التمويل، بما فيه الأجنبي، وأن تتدخل إذا لزم لدى السلطات المعنية. ويصدق هذا بالأخص على الاتحاد الأوروبي، اتفاقاً مع توجهاته المتعلقة بالمدافعين عن حقوق الإنسان؛
- أن تحترم استقلال المنظمات غير الحكومية فيما يخص أولوياتها البرمجية التي تحددها، وأن تعطي الأولوية لدعمها مالياً بشكل عام بدلاً من تفضيل أنشطة / برامج معينة.

### ٣- للمنظمات غير الحكومية المتأثرة بالقيود على التمويل

- أن تخاطب هيئات الأمم المتحدة ذات الصلة، مثل المقررة الخاصة المعنية بوضع المدافعين عن حقوق الإنسان، والمقرر الخاص المعني بالحق في التجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات، وكذلك هيئات المعاهدات والآليات الإقليمية إذا لزم الأمر، بغرض تعظيم استعراض المشكلة والأدبيات القانونية حولها؛
- أن تحلل القيود المفروضة على الوصول إلى التمويل في ضوء المعايير التي يحددها القانون الدولي المتعلق بالقيود على حق تكوين الجمعيات (المادة ٢٢,٢ من العهد العالمي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية) وفي حالة انتهاك هذه القيود القانونية، أن تخاطب المحاكم الدولية وجهات الاختصاص الإقليمية والدولية إذا لزم الأمر؛
- أن تحرر مذكرات قانونية تستند إلى القانون الدولي مثل اللجوء إلى الفقه القانوني والإعلانات ذات الصلة الصادرة عن هيئات حقوق الإنسان في الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية؛
- أن تضع استراتيجيات مشتركة لمجابهة محاولات الدول للتشهير بالمنظمات غير الحكومية التي تتلقى تمويلًا أجنبيًا، بما فيه عن طريق تطوير شبكات الدعم، أو نزع مصداقيتها أو تجريمها أو تهमيشها؛
- أن تطور استراتيجيات لتعظيم إمكانات الوصول إلى مصادر التمويل على المستوى المحلي.

## بشأن مسؤوليات المدافعين

بغرض تجنب التعرض لاتهامات لا أساس لها من قبل السلطات، والقدرة على مواصلة الاستفادة من الحماية التي يوفرها إعلان الأمم المتحدة المعني بالمدافعين، تلتزم المنظمات غير الحكومية بأن :

- تضمن التزام طرق عملها وأهدافها بالمادة ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وتضمن في كافة الأوقات التزام تحركاتها بالمعايير العالمية لحقوق الإنسان؛
- تتحمل كامل مسؤولياتها عن المساهمة في تعزيز حق كل امرئ في نظام اجتماعي ودولي يشجع التحقق التام للحقوق والحريات المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وغيره من المواثيق المتعلقة بحقوق الإنسان، اتفاقاً مع الإعلان المعني بالمدافعين؛
- تحترم بقدر الإمكان الأحكام المتعلقة بشفافية التمويل والرقابة المحاسبية.

## ٤- لمنظمات حماية حقوق الإنسان

### لمؤسسات حقوق الإنسان الدولية / أمناء المظالم :

- أن تعزز الاعتراف بشرعية المدافعين وبعملهم، وتسهل الحوار بين السلطات والمدافعين وخاصة حول مسألة التمويل؛
- أن تعزز الانتباه المسلط على قضية التمويل وبخاصة من مصادر أجنبية، وفيما يتعلق بالتشهير، أن تشجب قيوده غير القائمة على أساس وتبني توصيات واضحة تستند إلى القانون الدولي.

### للمنظمات الدولية والإقليمية :

- أن تعزز الانتباه المسلط على قضية التمويل وبخاصة من مصادر أجنبية، وفيما يتعلق بالتشهير، أن تشجب قيوده غير القائمة على أساس وتبني توصيات واضحة؛
- أن تشجب صراحة - وبالأخص من خلال مواقف معلنة - العراقيل الموضوعة أمام التمويل بوصفها انتهاكاً للحق الأساسي في حرية تكوين الجمعيات، وإثارة المشاكل العينية في الاجتماعات ثنائية ومتعددة الأطراف مع سلطات البلدان المعنية.

### لمجلس حقوق الإنسان والمفوضية العليا للأمم المتحدة لحقوق الإنسان :

- أن يتبني قراراً يعيد التوكيد، ضمن أمور أخرى، على حق المنظمات غير الحكومية في الوصول إلى التمويل وخاصة أجنبي المصدر، ويدعو الدول إلى احترام حقوق المنظمات غير الحكومية في إدارة مواردها - بما فيها تمويلها - وصياغة برامجها باستقلال تام ودون تدخل من السلطات؛
- أن يشجبا أي انتهاك لهذا الحق، إذا لزم الأمر، في قرارات تتعلق بالبلدان وبالحالات

- التشهير المتعلق بمنشأ الأموال من طرف السلطات أو بتسامح منها؛
- أن تفرص تلك المسألة عند فحصها للتقارير في إطار إجراء المراجعة الدورية العالمية؛
- أن تطلب من الهيئات الخاصة اهتماماً خاصاً بتلك المسألة عند معالجاتها في تقاريرها الموضوعية أو القطرية، وعند دعوتها إلى تنظيم اجتماعات/ مؤتمرات مستديرة للتعرف على الحلول الملموسة.

#### للهيئات الخاصة ذات الصلة التابعة للمنظمات الإقليمية والأمم المتحدة :

- أن تسلط الاهتمام بشكل منهجي على إشكالية الوصول إلى التمويل، أثناء المهام الميدانية وفي التقارير، وتتبنى موقفاً علنية قوية؛
- أن تعزز التآزر بين المنظمات غير الحكومية/ المانحين المعنيين، وكذلك مع البلدان المقيدة للوصول إلى التمويل، لتعظيم عرض المسألة ودعوة الكوادر القانونية وصياغة ردود وتوصيات عينية؛
- أن تتبنى قرارات تعيد التأكيد على حق المدافعين في الوصول إلى التمويل، بما فيه أجنبي المصدر.

#### للهيئات المنبثقة عن معاهدات الأمم المتحدة :

- أن تسلط الانتباه المستمر على هذه المسألة عند فحص تقارير الدول الأطراف، وتصوغ توصيات قوية؛
- أن تتبنى فقهاً قانونياً واضحاً وقوياً، إذا لزم، عند تبني الآراء المتعلقة بالشكاوى المنطوية على انتهاكات لحق الوصول إلى التمويل.

## ملحق ١ - قائمة المواثيق الدولية والإقليمية المتعلقة بحقوق الإنسان والتي تركز حرية تكوين الجمعيات، بما فيها حق المنظمات غير الحكومية في الوصول إلى التمويل

مرصد حماية المدافعين عن حقوق الإنسان  
التقرير السنوي ٢٠١٣

كما رأينا في الفصل الأول من هذا التقرير، تركز كافة المواثيق الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان الحق في حرية تكوين الجمعيات، والتي تعد قدرة المنظمات غير الحكومية المدافعة عن حقوق الإنسان على الوصول بحرية إلى الأموال والموارد، بما فيها الأجنبية، تعد جزءاً لا يتجزأ منها. وها هي قائمة استعادية بهذه المواثيق الدولية والإقليمية :

### أ. المواثيق الدولية

المادة ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (١٩٦٦) :

١. لكل فرد الحق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه.
٢. لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحررياتهم. ولا تحول هذه المادة دون خضوع أفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة لقيود قانونية على ممارسة هذا الحق.
٣. ليس في هذه المادة أي حكم يجيز للدول الأطراف في اتفاقية منظمة العمل الدولية المعقودة عام ١٩٤٨ بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي اتخاذ تدابير تشريعية، أو تطبيق القانون بطريقة، من شأنها أن تخل بالضمانات المنصوص عليها في تلك الاتفاقية".

المادة ٣ من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٨٧ بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي (١٩٤٨) :

١. منظمات العمال والموظفين الحق (...) في تنظيم إدارتهم ونشاطهم، وصياغة برنامج أعمالهم.

٢. على السلطات العامة أن تمتنع عن أي تدخل من شأنه الحد من هذا الحق أو عرقلة ممارسته المشروعة".

المادة ٦.و من الإعلان بشأن القضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد (١٩٨١):

"[...] يشمل الحق في حرية الفكر أو الوجدان أو الدين أو المعتقد، فيما يشمل [...] حرية التماس وتلقي مساهمات طوعية، مالية وغير مالية، من الأفراد والمؤسسات".

المادة ٥ من الإعلان المتعلق بحق ومسؤولية الأفراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً (١٩٩٨) - المعروف فيما يلي بإعلان المدافعين عن حقوق الإنسان:

"لغرض تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية ، يكون لكل شخص الحق ، بمفرده وبالاشتراك مع غيره ، على الصعيدين الوطني والدولي ، في :  
[...]

ب) تشكيل منظمات أو جمعيات أو رابطات أو جماعات والانضمام إليها والاشتراك فيها؛

ج) الاتصال بالمنظمات غير الحكومية أو بالمنظمات الحكومية الدولية".

المادة ١٣ من إعلان المدافعين عن حقوق الإنسان:

"لكل شخص ، بمفرده وبالاشتراك مع غيره، الحق في التماس وتلقي واستخدام موارد يكون الغرض منها صراحة هو تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية ، بالوسائل السلمية ، وفقاً للمادة ٣ من هذا الإعلان".

## المواثيق الإقليمية

المادة ١١ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (١٩٥٠):

١. لكل إنسان الحق في حرية التجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات، بما في ذلك الحق في إنشاء النقابات مع آخرين والانتماء إلى نقابات للدفاع عن مصالحه.
٢. لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحررياتهم. ولا تحول هذه المادة دون خضوع أفراد القوات المسلحة

ورجال الشرطة وإدارة الدولة لقيود قانونية على ممارسة هذا الحق".

المادة ١٦ من الاتفاقية الأمريكية المتعلقة بحقوق الإنسان (١٩٦٩):

١. لكل إنسان الحق في حرية تكوين جمعيات مع آخرين لأهداف أيديولوجية أو دينية أو سياسية أو اقتصادية أو مهنية أو اجتماعية أو ثقافية أو رياضية أو أية أهداف أخرى.
٢. لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الآداب العامة أو حماية حقوق الآخرين وحرياتهم.
٣. لا تحول أحكام هذه الاتفاقية دون خضوع أفراد القوات المسلحة ورجال الشرطة لقيود قانونية أو حتى للمنع من ممارسة الحق في تكوين الجمعيات".

المادة ١٠ من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (١٩٨١):

"لكل إنسان الحق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، شريطة الالتزام بالقواعد التي ينص عليها القانون".

المادة ٢٤.هـ من الميثاق العربي لحقوق الإنسان (٢٠٠٤):

"لكل إنسان الحق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين والانضمام إليها".

الفقرة ١٤ من توجيهات الاتحاد الأوروبي بشأن المدافعين عن حقوق الإنسان (٢٠٠٤):

توصي هذه التوجيهات بعثات دول الاتحاد الأوروبي الدبلوماسية بـ"السعي إلى ضمان تمتع المدافعين عن حقوق الإنسان في بلدان ثالثة بالوصول إلى الموارد، بما فيها المالية، الأجنبية المصدر، وإبلاغهم بإتاحة تلك الموارد وبوسائل التماسها".

## ملحق ٢ - مرصد حماية المدافعين عن حقوق الإنسان: برنامج مشترك بين المنظمة العالمية لمناهضة التعذيب والفدرالية الدولية لحقوق الإنسان

مرصد حماية المدافعين عن حقوق الإنسان  
التقرير السنوي ٢٠١٣

### أنشطة المرصد

المرصد برنامج عمل يقوم على القناعة بأن تعزيز التعاون والتضامن مع المدافعين عن حقوق الإنسان ومنظماتهم يساهم في فك العزلة عنهم. كما يركز على الضرورة المطلقة لقيام المنظمات غير الحكومية والمجتمع الدولي بإصدار رد منهجي على القمع الذي يتعرض له المدافعون. وتستند أنشطة المرصد إلى مبدأ التنسيق والتعاون مع منظمات غير حكومية وطنية وإقليمية ودولية.

وفي هذا الصدد حدد المرصد لنفسه الأولويات التالية:

١. إنشاء نظام إنذار منتظم للمجتمع الدولي بشأن حالات المضايقات والقمع التي تطال المدافعين عن حقوق الإنسان والحريات الأساسية وخاصة عندما تتطلب تدخلا عاجلا.
٢. مراقبة قضائية للمحاكمات، وعند الاقتضاء، تقديم مساعدة قانونية مباشرة؛
٣. إرسال بعثات تحقيق وتضامن دولية؛
٤. تقديم مساعدة شخصية بقدر الإمكان، بما فيها المساعدة المادية، لضمان أمن المدافعين الذين يتعرضون لانتهاكات جسيمة؛
٥. إعداد ونشر وبث تقارير على الصعيد الدولي بشأن حالات انتهاك حقوق وحريات الأفراد أو المنظمات التي تعمل في خدمة حقوق الإنسان في العالم بأسره؛
٦. العمل والتشاور المستمر مع منظمة الأمم المتحدة، لا سيما المقررة الخاصة المعنية بالمدافعين عن حقوق الإنسان، وعند الاقتضاء، المقررين والفرق العاملة حسب المواضيع والمناطق الجغرافية؛
٧. العمل المستمر على حشد تأييد المنظمات الحكومية الإقليمية والدولية، مثل منظمة الدول الأمريكية والاتحاد الأفريقي والاتحاد الأوروبي ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومجلس أوروبا والمنظمة الدولية للفرانكوفونية، ومنظمة الكومنولث وجامعة الدول العربية واتحاد دول جنوب آسيا (آسيان) ومنظمة العمل الدولية.

إن المرصد، إذ يضع الفعالية في طليعة اهتماماته، قرر إبداء مرونة أكبر عند النظر في قبولية الحالات التي ترد إليه، مستندا إلى "التعريف العملي" الذي اعتمده كل من المنظمة العالمية لمناهضة التعذيب والفدرالية الدولية لحقوق الإنسان: "كل شخص مهدد أو يقع ضحية أعمال انتقامية أو مضايقات أو انتهاكات بسبب نشاطه، وفقا للمواثيق الدولية الخاصة بحماية حقوق الإنسان، بمفرده أو بالاشتراك مع آخرين، في سبيل تعزيز وإعمال الحقوق الوارد ذكرها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والتي تضمنها المواثيق الدولية المختلفة".

ومساندة لأنشطة إطلاق الإنذارات والدعوات إلى التعبئة، يتيح المرصد نظام اتصال موضوع خصيصا للمدافعين المهددين.

يمكن الاتصال بهذا النظام الذي يدعى خط الطوارئ عبر:

البريد الإلكتروني: <mailto:Appeals@fidh-omct.org>

الهاتف: ٣٩ ٨٠٩ ٤٩ ٢٢ ٤١ + / الفاكس: ٢٩ ٤٩ ٨٠٩ ٢٢ ٤١ +

(المنظمة العالمية لمناهضة التعذيب)

الهاتف: ١٨ ٢٥ ٥٥ ٤٣ ٣٣ + / الفاكس: ١٨ ٨٠ ٥٥ ٤٣ ٣٣ +

(الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان)

## منشطو المرصد

انطلاقا من مقر الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان (باريس) والمنظمة العالمية لمناهضة التعذيب (جنيف)، يشرف على المرصد كل من السيد أنطوان برنارد، المدير العام والسيدة حوليان فالو، المديرة التنفيذية للفدرالية الدولية لحقوق الإنسان، والسيد جيرالد ستابيروك، الأمين العام، والسيدة آن لورانس لاكروا، نائبة الأمين العام للمنظمة العالمية لمناهضة التعذيب.

تشرف على المرصد في المنظمة العالمية لمناهضة التعذيب ديلفين روكولو، منسقة البرنامج، بمساعدة كل من إيزابيل شيرير، منسقة البرنامج، ومارك أبرسولد وحليمة الدخيسي وغورو إنغستروم نلسن وبيير-هنري غولي وسيلفيا غومث موراديو ومارينيللا غراس وألكساندرا كوسين وأندريا ميراز سيبولفيدا وهيلينا سولا مارتين وأن فالوتو.

يشرف على المرصد في الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان كل من ألكسندرا بوميون، رئيسة البرنامج، وهيجو غابيرو، مسؤول البرنامج، بمساعدة كاترين أبسالوم وفكتور ألينو وهساتوبا وسيلين باليرو وكليسمنس بكتارت وكورين بيزان وكارين بونو وكاترين بوت وإيزابيل براشيه وماري-فرانس بورك وماري كامبرلان ومونتسيرات كربوني ودلفين كارلون وإيزابيل شيبا وكليز كولارديل وكيت كولز وأودري كوبري

وستيفاني دافيد ونيكولاس دياز وغيابيل دوسيولكر وسلمى الحسيني وشارلين فرالان وسرغيه فونت وكريستوف غارديه وفلورون غيل وكارولين جيرو وجولي غروملون وتشيرينا جيرولون وميشيل كيسينكوتر ودافيد ناوت وألكسندرا كولايفيا وناتالي لاسلوب وجيمس لين وأنطوان مادللان وأرتور مانيه وسامية مراح وتوني مينييه وليديا أوبغازغي وييا نافازو وغلين بايو وأنطونان رابيك وخيمينا ريبس وجون ماري روغ ولينا سامان-رامبو ومرسو سفيود وإلين فرونسكي.

يتقدم المرصد بالشكر إلى كل من أنتوني درموند وماري ريغان وكريستوفر تيري وشريف بهلول وخوسيه ريكاردو ساينث ومانويلا ساينث وكذلك وكالة يورديدياس لمساهمتهم في ترجمة هذا التقرير.

يحظى المرصد بمساعدة كافة الشركاء المحليين للفدرالية الدولية لحقوق الإنسان وللمنظمة العالمية لمناهضة التعذيب.

## العاملون في المرصد

### الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان

تضم اليوم الفدرالية الدولية لرابطات حقوق الإنسان، التي أنشئت سنة ١٩٢٢، ١٦٤ رابطة في أكثر من مائة بلد. وهي تتولى التنسيق بين أنشطتها وتقدم لها الدعم كما توفر لها وسيلة لإيصال صوتها إلى العالم. إن الفدرالية تعمل من أجل حماية ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان والوقاية من هذه الانتهاكات وملاحقة مرتكبيها. إن الفدرالية تعمل بصفة ملموسة من أجل احترام كل الحقوق الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان - الحقوق المدنية والسياسية إضافة إلى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. هناك سبعة مواضيع تشكل الأولويات التي توجه عمل الفدرالية على وتيرة يومية : حماية المدافعين عن حقوق الإنسان وتعزيز حقوق المرأة وتعزيز حقوق المهاجرين والنازحين واللاجئين وتعزيز إدارة العدالة ومكافحة الإفلات من العقاب وتعزيز احترام حقوق الإنسان في إطار العولمة الاقتصادية وتعزيز الصكوك والآليات الدولية والإقليمية الخاصة بحماية ودعم حقوق الإنسان وسيادة القانون أثناء النزاعات وفي الحالات الطارئة أو أثناء المراحل الانتقالية.

تتمتع الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان بمركز الاستشاري أو المراقب في كل من منظمة الأمم المتحدة ومنظمة اليونسكو ومجلس أوروبا والمنظمة الدولية للفرنكوفونية واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب ومنظمة الدول الأمريكية ومنظمة العمل الدولية. لدى الفدرالية مكاتب اتصال في كل من جنيف ونيويورك وبروكسل ولاهاي، تسمح لها بالعمل على وتيرة يومية ومنتظمة مع كل من منظمة الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي ومحكمة العدل الدولية. كما فتحت الفدرالية مكاتب لها في كل من القاهرة ونيروبي

وبانكوك من أجل تنمية أنشطتها مع جامعة الدول العربية والاتحاد الأفريقي ومنظمة الآسيان. تقدم الفدرالية كل سنة توجيهات لأكثر من مائتي ممثل عن المنظمات التابعة لشبكتها كما تقدم لهم الدعم على وتيرة يومية.

يتألف المكتب الدولي للفدرالية الدولية لحقوق الإنسان من: سهير بلحسن، بصفة رئيسة، وأرتاك كيراكوسيان (أرمينيا) وروجيه بوكا أووكو (جمهورية الكونغو) وخديجة شريف (تونس) وبول نسابو موكولو (جمهورية الكونغو الديمقراطية) ولويس غييرمو بيريز (كولومبيا)، بصفة أمناء عموم، وجان فرانسوا بلانتان (فرنسا)، أمين الخزينة، ويوسف ألاتاس (تركيا) وألياكسندر بيالياتسكي (بيلاروس) وأمينة بوعياش (المغرب) وخوان كارلوس كابورو (الأرجنتين) وكريم لحيجي (إيران) وفاطماتا مبيي (موريتانيا) وأسماء جيلاني جاهنغير (باكستان) وبولينا فيغا غونزاليس (المكسيك) وصورايا غوتيرييز أرغويلو (كولومبيا) وراجي صوراني (فلسطين) وماريو لانا (إيطاليا) وكاترين غالاجر (الولايات المتحدة) وأرنولد تسونغفا (زيمبابوي) ودان فان رامدونك (بلجيكا) وديسماس كيتانغي سانغا (جمهورية الكونغو الديمقراطية)، بصفة نواب الرئيس.

## المنظمة العالمية لمناهضة التعذيب

تعد اليوم المنظمة العالمية لمناهضة التعذيب، التي أنشئت سنة ١٩٨٥، أهم تحالف دولي للمنظمات غير الحكومية التي تكافح ضد التعذيب والإعدام دون محاكمة والاختفاء القسري وكل المعاملات الوحشية واللاإنسانية أو المهينة. إن المنظمة التي تضم في شبكتها "إس أو إس تعذيب" (SOS-Torture) ٢٩٧ منظمة هي أكبر شبكة مكونة من منظمات غير حكومية تنشط في مجال حماية وتعزيز حقوق الإنسان في العالم. تقوم أمانتها الدولية، ومقرها جنيف، بتقديم مساعدة طبية وقانونية و/أو اجتماعية شخصية لضحايا التعذيب وتعمل على بث التدخلات العاجلة على وتيرة يومية في العالم بأسره بهدف الوقاية من الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان وحماية الأفراد ومكافحة الإفلات من العقاب. بالإضافة إلى ذلك، تهدف بعض أنشطتها إلى تقديم الدعم وتوفير الحماية لبعض الفئات المستضعفة مثل النساء والأطفال والمدافعين عن حقوق الإنسان. وتقوم المنظمة كذلك بحملات تتعلق بانتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتقدم المنظمة العالمية لمناهضة التعذيب في إطار نشاطاتها عروضاً فردية وتقارير بديلة لآليات الأمم المتحدة كما تساهم بفعالية في إعداد وحماية وتعزيز المعايير والآليات الدولية لحماية حقوق الإنسان.

يتكفل وفد من الأمانة الدولية بالترويج لنشاطات المنظمة في أوروبا ويتمثيلها لدى الاتحاد الأوروبي. وهو يشكل همزة وصل بينها وبين الهيئات الأوروبية؛ ويتمثل دوره في مساندة ولايات الأمانة الدولية على المستوى الأوروبي والاضطلاع بمهامها. تتمتع المنظمة العالمية لمناهضة التعذيب بمركز الاستشاري أو المراقب في المجلس

الاقتصادي والاجتماعي (الأمم المتحدة) ومنظمة العمل الدولية و اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب والمنظمة الدولية للفرنكوفونية ومجلس أوروبا.  
يتألف مجلسها التنفيذي من السيد إيف بيرتولو، بصفته رئيس (فرنسا)، والسيد خوسي دومينغو دوغان بيباكا، بصفته نائب رئيس (غينيا الاستوائية) والسيد ديك مارتي (سويسرا) بصفة نائب رئيس، والسيد أنطوني ترافيس، أمين الخزينة (المملكة المتحدة) والسيد سانتياغو أليخندرو كانتون (الأرجنتين) والسيدة أميناتا دياي (السنغال) والسيد كمال الجندوبي (تونس) والسيدة تيناتن خيداشيلي (جورجيا) والسيدة جاهل كويروغا كارييو (كولومبيا) والسيد هنري تيفاغن (الهند).



# المحتويات

مرصد حماية المدافعين عن حقوق الإنسان  
التقرير السنوي ٢٠١٣

٤	تصدير، بقلم السيد ماينا كياي
٦	مقدمة
١٠	الفصل الأول: حق المنظمات غير الحكومية في الوصول إلى التمويل بما فيه الأجنبي: المعايير الدولية والإقليمية
٢٤	الفصل الثاني: حرية تكوين الجمعيات: شرط مسبق لا غنى عنه لوصول المنظمات غير الحكومية إلى التمويل
٣٩	الفصل الثالث: القيود المباشرة على التمويل، بما فيه التمويل أجنبي المصدر
٥٣	الفصل الرابع: تمويل المنظمات غير الحكومية كذريعة للتشهير بها
٧٢	نتائج وتوصيات
٨١	ملحق ١
٨٤	ملحق ٢



SIGRID RAUSING TRUST



تتوجه المنظمة العالمية لمناهضة التعذيب والفدرالية الدولية لحقوق الإنسان بالشكر إلى كل من: الوكالة السويدية للتنمية الدولية، ومؤسسة فرنسا، وبلدية باريس، ووزارة الخارجية الفنلندية، ووزارة الخارجية الفرنسية، ووزارة الخارجية النرويجية، ومنظمة فرانكوفونية الدولية، وأمانة سيغريد راوسينغ، لمساعدتهم في نشر تقرير المرصد السنوي ٢٠١٣. أما محتوى التقرير فهو مسؤولية الفدرالية الدولية والمنظمة العالمية وحدهما ولا ينبغي أن يؤخذ بأي حال من الأحوال كانعكاس لرأي المؤسسات الداعمة.

«ولعل موضوع التقرير هذا العام من الموضوعات الأكثر إلحاحاً بالنظر إلى تزايد اللجوء مؤخراً لوصم التمويل الأجنبي ووضع القيود غير المبررة على الوصول إليه وعلى الموارد المخصصة لمنظمات المجتمع المدني، بغرض خنق كافة أشكال النقد، وبخاصة النداءات المطالبة بالتغيير الديمقراطي أو إقرار المسؤولية فيما يتعلق بانتهاكات حقوق الإنسان...» [....] وتحزني بصفة خاصة تلك القوانين والسياسات التي تحاول وصم المنتفعين بسبب مصادر تمويلهم، والتي تم تبنيها في الشهور الأخيرة أو تجري مناقشتها حالياً في عدد من بلدان العالم».

«وأنا على يقين من أن تقرير المرصد وعملي في هذا المجال سيتسمان بالتكامل وسيثري أحدهما الآخر. وأرجو أن تكمل جهودنا المشتركة بالنجاح وأن تفتح الطريق أمام احترام أكبر للحق في حرية تكوين الجمعيات، وبوجه خاص لمكونه الأساسي، الوصول إلى التمويل والموارد، في كافة مناطق العالم. وفي النهاية يبقى على الدول الأعضاء التزام تام بحماية هذا الحق، الذي ينبغي للجميع التمتع به كاملاً».

ماينا كياي، المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بحق التجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات.

يقدم تقرير المرصد السنوي ٢٠١٣ جردة حساب عالمية لانتهاكات حق المنظمات غير الحكومية في التمويل، كما يرسم لوحة تفصيلية لهذه الإشكالية قليلة الحظ من الدراسة حتى الآن، والتي يتخذ امتدادها أبعاداً مقلقة، كما يتضح من ٣٠ مشكلة تعرضت لها منظمات مدافعة عن حقوق الإنسان. ويذكرنا التقرير بالأسس القانونية لهذا الحق، وعلاقته العضوية بالحق في حرية تكوين الجمعيات، والفقه القانوني الذي لم يزل في مرحلة جنينية في هذا الصدد، فيستحث التفكير العميق في الآثار السلبية لهذه الإجراءات التقييدية، ويوجه توصيات لكافة الأطراف المعنية (المنتفعين والمانحين والدول والمنظمات ما بين الحكومية).

لقد تحرك المرصد في ٢٠١٢ لمعالجة أكثر من خمسين مشكلة قطرية، وبالأخص من خلال ٣٣٦ من التدخلات العاجلة والمتابعات المتعلقة بأكثر من ٥٠٠ مدافع عن حقوق الإنسان.

يعد مرصد حماية المدافعين عن حقوق الإنسان، الذي تم إنشاؤه في ١٩٩٧ بالاشتراك بين الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان والمنظمة العالمية لمناهضة التعذيب، يعد البرنامج العالمي الرئيسي لحماية المدافعين عن حقوق الإنسان. وتقوم تحركاته على أساس أن التضامن مع وفيما بين المدافعين عن حقوق الإنسان ومنظماتهم، هو الضامن لسماع أصواتهم ولكسر جدار العزلة والتهميش المحيط بهم. ويقدم المرصد الرد على التهديدات والأعمال الانتقامية التي يتعرض لها المدافعون عن حقوق الإنسان، من خلال التدخلات العاجلة والمساعدات الطارئة الضرورية لمن يحتاج إليها، والبعثات الدولية وأنشطة المناصرة المتعلقة بحمايتهم على الصعيدين الدولي والمحلي.