مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان
مداخلة كتابية مقدمة في الدورة ٢٠ لمجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان
البند ٣ – مناقشة عامة

حرية تكوين الجمعيات: التشريعات والممارسات في شمال أفريقيا

يشدد مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان على أهمية إعادة النظر بشكل عاجل في التشريعات والممارسات ذات الصلة بالحق في حرية تكوين الجمعيات في شمال أفريقيا. فعلى الرغم من أن الثورات الأخيرة ووعود الإصلاح في مختلف أنحاء المنطقة أتاحت -إلى حد ما- فرصًا جديدة لتعزيز تلك الحرية سواء علي مستوي القانون أو الممارسة، إلا أن هذه الفترة شهدت تصعيدًا في القيود والهجمات الموجهة ضد منظمات المجتمع المدني وأعضائها في العديد من الدول في المنطقة.

فمازال عمل المجتمع المدني في مصر، على سبيل المثال، محكومًا بالقانون القمعي الصادر في عهد مبارك (القانون رقم ٨٤ لعام ٢٠٠٢) والذي ينتهك -شأنه شأن قوانين مشابهة في مختلف أنحاء المنطقة- كلاً من الدستور الوطني والمعاهدات الدولية، حيث يمنح صلاحيات واسعة للسلطات الإدارية للتدخل في عمل المجتمع المدني على نحو تعسفي.

بدأ استهداف المجتمع المدني المصري منذ يونيو/حزيران ٢٠١١ من خلال هجمات شرسة ومستمرة. فبالإضافة إلى حملة التشهير التي أطلقت في وسائل الإعلام ضد المجتمع المدني -لاسيما منظمات حقوق الإنسان- أجرت نيابة أمن الدولة العليا تحقيقات مع عدد كبير من جمعيات المجتمع المدني، الأمر الذي مازال مستمرًا حتى الآن. علاوة على ذلك، فإن البيانات التحريضية التي تصدرها وسائل الإعلام لا تعكس حتى التهم الفعلية الموجهة للمنظمات غير الحكومية -حتى تلك المنظمات التي تعرضت للمداهمة في أواخر عام ٢٠١١، والتي مازال أعضاؤها قيد المحاكمة- وإنما تتضمن فقط تهمًا بمخالفات إدارية. بالإضافة إلى ذلك تثور الشكوك حول شرعية تلك التحقيقات، نظرًا لانتقاء قضاة التحقيق وتسريب معلومات عن القضايا إلى وسائل الإعلام بطرق خارجة عن السياق ومضللة[1].

وقد قدمت عدة مشاريع قوانين لتنظيم عمل المجتمع المدني إلى البرلمان المصري، بما في ذلك مشاريع قوانين من الحكومة كانت أكثر قمعية من القانون الجاري العمل به، بل ذهبت أحد النسخ المقترحة إلى حد التحديد الصريح لدور جهاز أمن الدولة (الأمن القومي) والاستخبارات في تنظيم المجتمع المدني، مبررة مثل هذه التعديات على الحق في حرية التجمع بالزعم بأنها "لحماية سيادة الدولة". ولعل من الجيد في هذا الصدد أن تلك المشاريع قد أسقطت، ويعكف البرلمان حاليًا على مناقشة مشاريع قوانين أخرى أكثر تقدمية لتنظيم المجتمع المدني.

وأخيرًا، يشهد التمويل الأجنبي للمنظمات غير الحكومية المسجلة في مصر إجراءات صارمة، ومن بين المنظمات المتضررة مؤسسة المرأة الجديدة، التي أجبرت على تقليل عدد العاملين بها بشكل كبير، ويتوقع أن تضطر إلى الإغلاق في المستقبل القريب بسبب القيود المفروضة على تمويلها.

تمتلك السودان -من بين جميع بلدان شمال أفريقيا- أكثر التشريعات الخاصة بالجمعيات قمعًا، الأمر الذي أثار انتقادات شديدة بين منظمات المجتمع المدني في الداخل والخارج على حد سواء عندما اعتمد هذا التشريع في عام ٢٠٠٦. فضلاً

1 http://www.cihrs.org/?p=1230

عن ذلك، تستمر الممارسات القمعية في استهداف أعضاء جماعات المعارضة وقادة منظمات حقوق الإنسان، وتتضمن عمليات استجواب أمنية واعتقالات تعسفية.

وفي الوقت نفسه، لم تخفف وعود الإصلاح المقدمة في عام ٢٠١١ في كل من المغرب والجزائر من وطأة الضغوط المستمرة على حرية تكوين الجمعيات في هذه البلدان. فالتشريعات المغربية التي تحكم عمل منظمات المجتمع المدني يعود تاريخها إلى عام ١٩٥٨، على الرغم من تعديلها عدة مرات، آخرها في عام ٢٠٠٦. ويتضمن القانون الآن أحكامًا تقدمية نسبيًا بما في ذلك نظام للإعلان عن تأسيس الجمعيات؛ ولكن لم تدخل هذه الأحكام حيز التنفيذ من الناحية العملية. حيث تستمر السلطات الإدارية في الرفض التعسفي لقبول أوراق تسجيل المنظمات التي لا ترغب في الاعتراف بها من الناحية القانونية. وتتضمن المجموعات التي يتم حرمانها من السند القانوني: الجمعيات الثقافية الأمازيغية، جمعيات تعزيز حقوق مهاجري جنوب الصحراء الكبرى أو خريجي الجامعات العاطلين عن العمل، والجمعيات الخيرية التي لها علاقات مع حركة العدل والروحانية الإسلامية. وتتسم القيود المفروضة على التسجيل والأنشطة بالقسوة والصرامة، لاسيما بالنسبة للمنظمات العاملة في الصحراء الغربية أو في تعزيز حق تقرير المصير للإقليم. وقد صدر حكم في أبريل/ نيسان ٢٠١٢ على ستة من المدافعين عن الحقوق من منظمة مناهضة التعذيب في الصحراء الغربية بالسجن لمدة ثلاث سنوات في تهم ذات صلة بالعنف الذي وقع في مدينة الداخلة في سبتمبر/ أيلول الماضي في محاكمة وصفت بأنها غير منصفة و ذات دوافع سياسية، حيث لم يقدم أي دليل إثبات للمحكمة على وجود هؤلاء الرجال حتى في مدينة الداخلة في ذلك الوقت أو على مشاركتهم في أعمال العنف.

أما الجزائر فقد قامت بتمرير قانون جديد للجمعيات في يناير/كانون الثاني ٢٠١٢ تحت دعوي "الإصلاح السياسي" الذي تقوده الحكومة. ومع ذلك، فقد وجهت انتقادات شديدة لهذا القانون، لأنه لا يتضمن حماية وتعزيز الحق في حرية تكوين الجمعيات، ولا يفي بالمعايير الدولية لتأسيس منظمات المجتمع المدني. علاوة على ذلك، استمرت السلطات الجزائرية في اعتقال واستجواب أعضاء مختلف المنظمات بشأن أنشطتها، كما حدث في ٢٠١١ في حالة "دليلة توات" من اللجنة الوطنية للدفاع عن حقوق العاطلين "غير المعترف بها" كما ترفض السلطات منح الجمعيات التي تميل إلى الانتقاد تصريحًا لعقد الاجتماعات العامة بما في ذلك الاجتماعات التي عقدها التحالف الوطني من أجل التغيير والديمقراطية والرابطة الجزائرية للدفاع عن حقوق الإنسان. وقد واجهت النقابات العمالية وقادتها أيضًا مضايقات بسبب عملها، بما في ذلك المداهمات والمحاولات التي تقوم بها السلطات التنفيذية لوقف أنشطتها، والتي عانت منها النقابة الوطنية المستقلة لمستخدمي الإدارة العمومية في أواخر عام ٢٠١١. كما مُنعَت سبع نقابات مستقلة على الأقل من تسجيل نفسها بشكل قانوني، بما فيها نقابة أساتذة التعليم العالي، التي لم يُسمَح لها بتسجيل نفسها في يناير/ كانون الثاني عام ٢٠١٢. ولا يُعطى تفسير لهذا الرفض في كثير من الأحيان.

وتمثل تونس وليبيا مثالين من أكثر الأمثلة إيجابية لاحترام حرية تكوين الجمعيات في المنطقة. ففي تونس وحدها، حصل أكثر من ١٠٠ حزب سياسي على الصفة القانونية، وحصلت منظمات للمجتمع المدني والتي طالما اعتبرت غير شرعية على ترخيص بالعمل في تونس، حيث كانت المشاركة في المنظمات "غير المعترف بها" مجرم ويعاقب عليها بالسجن لمدة طويلة. ومن بين المنظمات التي تم الاعتراف بها في الآونة الأخيرة الرابطة الدولية لدعم السجناء السياسيين والجمعية التونسية لمكافحة التعذيب، فضلا عن منظمات حقوق الإنسان الدولية مثل منظمة العفو الدولية ومنظمة مراقبة حقوق الإنسان هيومن رايتس ووتش. علاوة علي ذلك أن الرابطة التونسية لحقوق الإنسان سُمح لها بتنظيم وعقد مؤتمرها السنوي للمرة الأولى منذ عشر سنوات في سبتمبر/أيلول ٢٠١١.

وفي ليبيا، حيث كان عمل المجتمع المدني مستحيلاً خلال حكم القذافي، ازداد عدد منظمات المجتمع المدني بشكل كبير. علاوة على ذلك، سنت تشريعات إيجابية تلتزم بالمعايير الدولية الخاصة بحرية تكوين الجمعيات على نحو أوثق من بلد آخر في المنطقة. ومع ذلك، فإن الخطوات التي اتخذها كل من المجلس الوطني الانتقالي الليبي والقضاء التونسي مؤخرًا لتقييد حرية التعبير تدعو للقلق الشديد، حيث أن مثل هذا القمع ربما يتعدى بسهولة على الحريات الأساسية الأخرى أيضًا، بما في ذلك حرية تكوين الجمعيات.

التوصيات

حدد مركز القاهرة المجالات الخمس الحاسمة التالية، والتي لا بد أن تكون مكفولة في التشريعات التي تنظم حرية تكوين الجمعيات، وذلك من أجل تحقيق الهدف المتمثل في تحرير منظمات المجتمع المدني من السيطرة القمعية للدولة مع ضمان عمل هذه المنظمات بشفافية:

١. ينبغي أن يستند إنشاء المنظمات إلى نظام الإخطار وليس الترخيص المسبق من السلطات. وينبغي فضلاً عن ذلك أن يقتصر عدد الأعضاء المؤسسين المطلوب لتأسيس منظمة على عضوين أثنين، كما هو الوضع في تونس وليبيا، وهو ما يتناقض بشكل صارخ مع المتطلبات التي أقرتها الحكومات في مصر والسودان، والتي اشترطت أن يكون عدد الأعضاء المؤسسيين للجمعيات ١٠ و ٣٠ عضوًا على التوالي، بما يشكل قيودًا غير ضرورية على حرية تكوين الجمعيات.
٢. ينبغي ترك مجالات عمل المنظمات مفتوحًا تمامًا، باستثناء الأنشطة التي تنتهك دستور الدول أو معاهدات حقوق الإنسان الدولية. حيث تسمح اللغة الغامضة والمصطلحات الواسعة المستخدمة في العديد من البلدان والتي تحدد محاذير عمل الجمعيات بألا تتعارض "النظام العام" و"الآداب العامة"، للسلطات التنفيذية بحظر عمل المنظمات بشكل تعسفي، استنادًا إلى صلاحيات واسعة.
٣. يجب أن يتطلب حل جمعية صدور حكم قضائي، حتى لا تمنح السلطة التنفيذية سلطات تعسفية للتخلص من المنظمات حسب إرادتها.
٤. ينبغي أن يترك تمويل المنظمات مفتوحًا وألا يخضع لقيود تفرضها السلطة التنفيذية. ويجب أن تتضمن التشريعات معايير واضحة لرفض التمويل، ويكون للقضاء الحق في اتخاذ مثل هذه القرارات.
٥. يجب ألا تتضمن العقوبات الحرمان من الحرية، أو غرامات مالية كبيرة، كما كان الحال لفترات طويلة في بلدان شمال أفريقيا. وقد اعتمدت ليبيا وتونس الآن قوانين نموذجية في هذا الشأن.

وبالإضافة إلى الدعوة لتنفيذ هذه النقاط في التشريعات المتعلقة بحرية تكوين الجمعيات، يدعو مركز القاهرة دول منطقة شمال أفريقيا إلى ما يلي:

- ضمان إدراج ضمانات لحماية حرية تكوين الجمعيات في الدساتير الجديدة، وتحديدًا في مصر وليبيا وتونس، حيث من المقرر صياغة دساتير جديدة.
- مراجعة وتعديل جميع التشريعات الأخرى، مثل قوانين العقوبات الوطنية التي تتعارض مع الضمانات الدستورية لحرية تكوين الجمعيات أو المعاهدات الدولية التي وقعتها الدول، من أجل مواءمة جميع التشريعات ذات الصلة بما يتماشى مع المعايير الدولية لحرية تكوين الجمعيات.