

Distr.: General
11 September 2019
Arabic
Original: English



الدورة الرابعة والسبعون

البند ٧٢ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق
الإنسان، بما في ذلك النهج البديلة لتحسين التمتع
الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

تقرير المقرّر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين جمعيات**

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يجيل إلى الجمعية العامة تقرير المقرّر الخاص المعني بالحق في حرية
التجمع السلمي والحق في حرية تكوين جمعيات، كليمون نيالتسوسي فولي، المقدم وفقاً لقرار مجلس
حقوق الإنسان ١٢/٤١.

* A/74/150.

** قُدّم هذا التقرير بعد انقضاء الموعد النهائي لتضمينه أحدث المعلومات.



الرجاء إعادة استعمال الورق

041019 260919 19-15533 (A)



تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين جمعيات

موجز

من المسلم به على نطاق واسع أن وجود مجتمع مدني نشيط وغير مقيد أمر لا غنى عنه لجهود التنمية والقضاء على الفقر. وعلى الرغم من هذه الأهمية، لا يزال هناك اتجاه مثير للقلق يتمثل في إغلاق الحيز المدني في كثير من البلدان في جميع أنحاء العالم. وعلى الرغم من أن هذا الاتجاه يؤثر سلباً على الأشخاص الذين يمارسون حقوقهم في التجمع السلمي وتكوين الجمعيات بحرية، فإنه يفاقم استبعاد الفقراء والأشخاص المنتمين إلى الفئات المهمشة. وهو يحول دون تمكينهم، وتنظيم أنفسهم والمشاركة في التخطيط للسياسات التي تؤثر فيهم وتنفيذها، ومن ثم تمكينهم من أن يصبحوا شركاء حقيقيين في التنمية.

ويحث المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين جمعيات الدول والمجتمع الإنمائي على عدم إغفال التهديدات التي يشكلها إغلاق الحيز المدني لفعالية سياساتها وبرامجها وضمان وجود بيئة مؤاتية للمجتمع المدني من أجل أن يعمل بحرية. ويكتسي هذا الأمر أهمية أكبر لأن الفقر يصبح أكثر رسوخاً ولأن مستوى عدم المساواة الاقتصادية يستمر في الارتفاع في جميع أنحاء العالم، مما يتسبب في السخط ويزيد من الاستبعاد، بما يتعارض مباشرة مع خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠.

أولا - مقدمة

١ - يقدّم المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين جمعيات هذا التقرير الى الجمعية العامة عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ١٢/٤١. وفي التقرير، يستكشف المقرر الخاص تأثيرات انتهاكات الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين جمعيات على التنمية المستدامة، وبوجه خاص على الجهود الرامية إلى الحد من أوجه عدم المساواة الاقتصادية والقضاء على الفقر بجميع أشكاله وأبعاده على النحو المبين في خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠^(١).

٢ - ومن المسلمّ به على نطاق واسع أن وجود مجتمع مدني نشيط وغير مقيد أمر لا غنى عنه للتنمية. وعلى مدى السنوات الخمسين الماضية، ما فتئت الأمم المتحدة والحكومات في جميع أنحاء العالم تلتزم بتعزيز مشاركة المجتمع المدني في الاستراتيجيات والبرامج الإنمائية. وعلى الرغم من هذا الاعتراف على الصعيد العالمي، ما فتئ الحيز المتاح للمشاركة المدنية يغلق. وتفرض الدول قيوداً بصورة متزايدة على هذه الجهات الفاعلة، وتعوق حقوق الأفراد والجماعات في الممارسة الكاملة لحقوقها في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات والتعبير. ويرى المقرر الخاص أن لهذه القيود آثاراً واضحة على تحقيق أهداف التنمية المستدامة^(٢).

٣ - وبما أن الفقر يصبح أكثر رسوخاً والقضاء عليه أكثر صعوبة وأن مستوى أوجه عدم المساواة الشديد يستمر في الارتفاع على الصعيد العالمي، في تناقض مباشر مع أهداف التنمية المستدامة، يتمثل أحد الشواغل الرئيسية في ما إذا كان يمكن أن تكون السياسات والجهود الإنمائية مستدامة من دون المشاركة النشطة للأفراد والجهات الفاعلة من المجتمع المدني، وبخاصة أولئك الذين يسعون إلى تحسين حياة الناس الفقراء والأشخاص الأكثر تخلفاً عن الركب. وفي هذا التقرير، يبحث المقرر الخاص الطرق المختلفة التي يمكن أن يرتبط بها إغلاق الحيز المدني بنتائج سلبية في مجال التنمية، بما في ذلك في ميدان مكافحة الفقر وعدم المساواة الاقتصادية. وعلى وجه الخصوص، يستكشف المقرر الخاص كيف يفاقم تقييد حيز المشاركة المدنية استبعاد الفقراء، بما يشمل الفئات المهمشة، ويديم الامتيازات التي يجوز عليها المسكون بزمام السلطة.

٤ - ويرى المقرر الخاص أن هذا التقرير ينبغي أن يقرأ بالاقتران مع تقريره السابق المقدم إلى الجمعية العامة^(٣)، الذي تناول فيه الروابط القائمة بين ممارسة الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات وتنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، ومع المبادئ التوجيهية لمشاركة المجتمع المدني في تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠^(٤). وفي التقرير، يسعى المقرر الخاص إلى المساهمة في عمل جميع الجهات الفاعلة التي تلتزم بتهيئة بيئة مؤاتية يستطيع فيها جميع الناس، بمن فيهم الفقراء والأشخاص الذين تركوا خلف الركب، أن يكونوا عوامل أساسية في التنمية المستدامة لمجتمعاتهم المحلية وبلدانهم.

٥ - ويعتمد التقرير على البحوث التي أجرتها وكالات وبرامج تابعة للأمم المتحدة، وغيرها من المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، والأوساط الأكاديمية، والمجتمع المدني والمنظمات

(١) قرار الجمعية العامة ١/٧٠.

(٢) A/73/279.

(٣) المرجع نفسه.

(٤) A/HRC/41/41/Add.2.

الدولية، مع الاعتراف بالحاجة إلى المزيد من البيانات والكتابات المتعلقة بتأثير القيود المفروضة على الحيز المدني في جهود التنمية والقضاء على الفقر. ولذلك، يشعر المقرر الخاص بالامتنان بصفة خاصة لمنظمات المجتمع المدني التي قدمت معلومات في عملية عامة من الإسهامات والمشاورات نظمت لإعداد هذا التقرير. وفي هذا الصدد، عقد المقرر الخاص اجتماعاً للخبراء في كوبنهاغن في ٧ آذار/مارس ٢٠١٩ وأجرى مشاورات عالمية مع ممثلي المجتمع المدني في جوهانسبرغ في ٣٠ و ٣١ أيار/مايو ٢٠١٩. وتواصل المقرر الخاص أيضاً مع الجهات الفاعلة في المجتمع الإنمائي، بما في ذلك في المؤتمرات والدورات التي يعقدها أصحاب المصلحة المتعددين فيما يتعلق بالمنتدى السياسي الرفيع المستوى لعام ٢٠١٩.

ثانياً - الحيز المدني، والفقر والاستبعاد

٦ - يسلم المقرر الخاص بأن العقود الثلاثة الأخيرة شهدت إحراز تقدم ملحوظ في تنفيذ الخطة العالمية للقضاء على الفقر. ويُنشئ ملايين الناس من براثن الفقر، ولا سيما في أسوأ أشكال الفقر المدقع. ومع ذلك، لا يزال الفقر يشكل أحد التحديات العالمية الأكثر تعقيداً، لأنه لا يؤثر في أقل البلدان نمواً فقط، ولكن أيضاً في العديد من البلدان المتوسطة الدخل والبلدان المرتفعة الدخل^(٥). ولا يزال الفقر المدقع المتعلق بالدخل - الذي يعرف عموماً بنصيب الفرد من دخل أو استهلاك الأسرة المعيشية الأقل من الخط الدولي للفقر البالغ ١,٩٠ دولار يومياً - مرتفعاً بصورة غير مقبولة، حيث يعيش ما يقدر بـ ٧٣١ مليون شخص في فقر مدقع. وفي الوقت نفسه، لا يزال الملايين من الناس الذين يعيشون فوق تلك العتبة يعانون من الفقر المدقع بمعايير مجتمعاتهم.

٧ - وباستخدام هذا النهج المتعدد الأبعاد لإزاء الفقر^(٦)، تصبح نسبة الفقراء على صعيد العالم أعلى من ذلك. ووفقاً لأحدث دليل عالمي متعدد الأبعاد للفقر، يوجد في ١٠١ بلد ١,٣ بليون شخص - ٢٣,١ في المائة من سكان العالم - يعانون من الفقر المتعدد الأبعاد في عام ٢٠١٩، بمعنى أنهم يفتقرون إلى الكثير من القدرات البشرية الأساسية، بما في ذلك أن يحصلوا على التغذية بصورة كافية وأن يعيشوا بصحة جيدة^(٧). وتشير استنتاجات في الآونة الأخيرة أيضاً إلى أن الازدهار يوزع بصورة متفاوتة في جميع مناطق العالم، حيث يصبح عدم المساواة الاقتصادية أكثر رسوخاً داخل البلدان وفيما بينها ويؤثر في بعض الأفراد أكثر من غيرهم^(٨). وفي جميع أنحاء القارات الست، يتفاقم الفقر من جراء التمييز والتهميش، كما يتضح من واقع أن الغالبية العظمى من الفقراء هم من النساء والأطفال والشباب والأشخاص

(٥) A/73/298، الفقرة ٣. وانظر أيضاً World Bank, *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle* (Washington, D.C., 2018); and Oxford Poverty and Human Development Initiative and United Nations Development Programme (UNDP), *Global Multidimensional Poverty Index 2019: Illuminating Inequalities*.

(٦) انظر مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، "المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية لنهج يركز على حقوق الإنسان يُبني على استراتيجيات الحد من الفقر".

(٧) Oxford Poverty and Human Development Initiative and UNDP, *Global Multidimensional Poverty Index 2019*.

(٨) A/73/298 و Oxford Poverty and Human Development Initiative and UNDP, *Global Multidimensional Poverty Index 2019*.

ذوي الإعاقة والأشخاص المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وكبار السن وأفراد الشعوب الأصلية واللاجئين والمشردين داخلياً والمهاجرين^(٩).

٨ - ويرى المقرر الخاص أن توافر ما يكفي من الموارد المادية وإمكانية الحصول على الخدمات الأساسية أمر بالغ الأهمية في انتشار الكثيرين من وهدة الفقر، ولكنه ليس العامل الهام الوحيد. وفي الواقع، لئن كان الكثير من الاهتمام يولى لإعمال الحقوق الاجتماعية والاقتصادية كوسيلة لمعالجة الفقر والاستبعاد الاقتصادي، لا يمكن المبالغة في أهمية الحقوق المدنية والسياسية، بما في ذلك الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات.

٩ - وكما أوضح المقرر الخاص المعني بالفقر المدقع وحقوق الإنسان، "الفقر ليس مجرد افتقار للدخل، بل إنه يندرج في حلقة مفرغة من العجز والوصم والتمييز والاستبعاد والحرمان المادي، وهي جميعها سمات يعزّز بعضها بعضاً. فالعجز يتجلى بأشكال عديدة ولكن جوهره يتمثل في عدم القدرة على المشاركة أو التأثير في اتخاذ القرارات التي تؤثر تأثيراً شديداً في حياة الفرد، وهي قرارات تتخذها الجهات الفاعلة الأكثر قوة التي لا تفهم وضع الأشخاص الذين يعيشون في فقر ولا تحرص بالضرورة على مراعاة مصالحهم"^(١٠). وتؤكد الروايات المقدمة من فقراء أن ممارسة دور المتلقين السلبيين للمعونة وانعدام القدرة على إبداء الرأي في القرارات والأحداث التي تشكل حياتهم يشكّلان جزءاً مما يعنيه أن يكون المرء فقيراً. ويعرف الفقراء الفقر بأنه "شعور باليأس، والعجز، والذل والتهميش"، و "عدم القدرة على الإدلاء بآرائهم" و "التأثير الضئيل"، و "عدم القدرة على حماية أنفسهم من الاستغلال"، و "أنهيار المجتمع المحلي" و "الخوف من الآخرين وعدم الثقة بهم"^(١١). وهذا الأمر يبيّن أن الجهود الرامية إلى تقوية قدرة الفقراء والأشخاص الأكثر تهمة على التعبير عن آرائهم، وإن لم تكن حلاً لجميع المشاكل، تشكل عناصر ضرورية للازدهار والمساواة.

١٠ - ويرى المقرر الخاص أن للحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات كليهما قيمة متأصلة وأساسية في الجهود الرامية إلى الحد من عدم المساواة والقضاء على الفقر. وتتسم هاتان الحريتان الأساسيتان، في دورهما الأساسي، بضرورتهما لتعزيز التماسك الاجتماعي والحوكمة الديمقراطية، لأنهما تيسران الحوار البناء وبناء التحالفات فيما بين المجتمعات المحلية والجهات الفاعلة المشاركة في تلك الجهود. ويمكن للتمتع بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات أن يسهم أيضاً في تحقيق تنمية أكثر شمولاً للجميع من خلال جلب مشاكل وآراء الناس الفقراء، والأشخاص الأكثر تحلفاً عن الركب والأشخاص الذين يصعب الوصول إليهم إلى المناقشات وعمليات التخطيط المتعلقة بالسياسات. وعلاوة على ذلك، فإن الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات يتسمان بالأهمية الأساسية لكفالة زيادة الشفافية والمساءلة في تنفيذ السياسات والاستراتيجيات في مجالي

(٩) انظر مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، "المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية لنهج يركز على حقوق الإنسان يُتبع في استراتيجيات الحد من الفقر".

(١٠) A/HRC/23/36، الفقرة ١٢.

(١١) World Bank, Deepa Narayan and others, *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?* (Oxford, Oxford University Press, 2000) and World Bank, *Poverty and Shared Prosperity 2018*.

التنمية والقضاء على الفقر، ولا سيما ما يتعلق منها بتحسين الخدمات وتخصيص الموارد. وهما بالغا الأهمية في عمليات مثل تقديم الخدمات ورصد صياغة الميزانية.

١١ - غير أن لهذين الحقين الأساسيين قيمتهما الذاتية أيضا فيما يتعلق بالقضاء على الفقر والتنمية، التي تتبع من دورهما في تمكين وإدماج جميع الأفراد ومجتمعاتهم المحلية. وفيما يتعلق بالفقراء والمهمشين، تشكل القدرة على ممارسة الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات أحد مكونات شعورهم بالقدرة على الفعل وتقرير المصير وهي عنصر حاسم من عناصر التمكين والمشاركة. ومن خلال حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، يستطيع جميع الأفراد أن ينظروا إلى أنفسهم باعتبارهم أعضاء كاملي العضوية في المجتمع وفاعلين مستقلين في تطوير أنفسهم لا مجرد متلقين سلبيين للمساعدة. وعلى وجه الخصوص، تضمن المجتمعات المحلية من خلال ممارسة هذين الحقين أن يتمكن الأفراد الفقراء والمهمشين من أن يصبحوا مواطنين فاعلين وأن يتصدوا للتحديات الإنمائية التي يواجهونها، مثل التنقل والسلامة على الطرق، وتغير المناخ، وندرة المياه، والأمية والممارسات التقليدية الضارة. وكما هو مسلم به في "المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية لنهج يرتكز على حقوق الإنسان يُتبع في استراتيجيات الحد من الفقر"، يضمن الحق في حرية التجمع لجميع الأشخاص، بمن فيهم الفقراء، الحق في التعبير الجماعي عن آرائهم بتنظيم المظاهرات والتجمعات العامة بغية جذب انتباه الحكومة ووسائل الإعلام والجمهور بصورة عامة. وأيضا، "يجوز للفقراء أن يقرروا إما إنشاء رابطات أو اتحادات أو أحزاب سياسية أو مؤسسات خاصة، أو الانضمام إلى المؤسسات القائمة، لإسماع أصواتهم الجماعية، في عملية وضع استراتيجية للحد من الفقر وتنفيذها ورصدها وإسماعها بوجه عام"^(١٢). وبالمثل، يشدد في "المبادئ التوجيهية بشأن أعمال الحق في التنمية في الواقع العملي" على "أن الوفاء بالحق في التنمية لا بد من أن يشمل تمكين الأشخاص، سواء على المستوى الفردي أو الجماعي، من تحديد أولوياتهم الإنمائية وأساليبهم المفضلة لتحقيق تلك الأولويات"^(١٣).

١٢ - ويتوافق هذا الرأي مع النهج المتمحور حول الناس لخطة عام ٢٠٣٠، التي تقدم نفسها باعتبار أنها "خطة الناس وضعت على أيدي الناس لصالح الناس"^(١٤). وفي إطار هذا النهج، ينظر إلى التنمية المستدامة باعتبارها تمكن الناس ومجتمعاتهم المحلية من المشاركة في اتخاذ القرارات التي تؤثر في حياتهم، وليس باعتبارها التنفيذ المحض للحلول التكنولوجية أو برامج تقديم المساعدة^(١٥). ويرتبط هذا أيضا على نحو لا ينفصم بمبادئ الكرامة الإنسانية وممارسة القدرة على الفعل، والاستقلال الذاتي وتقرير المصير، التي تكمن في صميم القانون الدولي لحقوق الإنسان^(١٦).

١٣ - ومن خلال التمتع بالحق في التجمع السلمي والحق في تكوين الجمعيات، لن يكون الفقراء والأشخاص الذين يعيشون على هامش المجتمع وحدهم من يمكنهم المساهمة في تحسين حياة أكثر الناس فقرا والأشخاص الأكثر تحلفا عن الركب، بل يمكن للمجتمع المدني عموما أن يقوم بذلك. ويضطلع العديد

(١٢) انظر مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، "المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية لنهج يرتكز على حقوق الإنسان يُتبع في استراتيجيات الحد من الفقر"، المبدأ التوجيهي ٨.

(١٣) A/HRC/42/38، الفقرة ٧.

(١٤) قرار الجمعية العامة ٧٠/١، الفقرة ٥٢.

(١٥) انظر Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York, Anchor Books, 1999).

(١٦) A/HRC/23/36، الفقرة ٢٠.

من المنظمات العاملة مع الفئات الفقيرة والمهمشة والمناصرة لها، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية والمنظمات الشعبية والجماعات الدينية ونقابات العمال، بدور حيوي في التنمية والقضاء على الفقر:

(أ) التمكين والإدماج: يضطلع المجتمع المدني بدور رئيسي في إبراز صوت الفقراء وضمان أن تؤخذ مصالحهم في الاعتبار ويستطيع أن يؤثر في وضع السياسات والاستراتيجيات الإنمائية وتنفيذها ورصد التقدم الذي تحرزه. ومن خلال هذه العملية، يوفر المجتمع المدني قاعدة أساسية للحوار الاجتماعي والحكم الديمقراطي الفعال؛

(ب) إقامة الشراكات وبناء التحالفات: تبدي جماعات المجتمع المدني قدرة متميزة على تشكيل التحالفات وإقامة الشراكات الشاملة للجميع التي تقدم الدعم فيما يتعلق بالقضاء على الفقر. وكثيرا ما يفتقر الفقراء والأشخاص الأكثر تهميشا إلى القدرات على الوصول إلى الأشخاص الآخرين خارج شبكاتهم وقطاعات المجتمع الأخرى. وبوسع جماعات المجتمع المدني أن تعمل مع تلك الجماعات في تشكيل تحالفات بين القطاعات، بما في ذلك الحكومة والأعمال التجارية والمجتمعات المحلية الأخرى التي تواجه شواغل مماثلة؛

(ج) المساءلة: يتسم المجتمع المدني بأهميته الأساسية للمساءلة والشفافية في الجهود الإنمائية. ويتسم دوره الرقابي بضرورته لمساءلة الحكومة وغيرها من المؤسسات الإنمائية، بما في ذلك عن طريق التحقيق في إخفاقات الحكومة وتوثيق الفساد، الأمر الذي يؤثر في الفقراء أكثر من غيرهم. وهذه الجماعات ذات أهمية حيوية أيضا لبناء قدرات الفقراء والأشخاص الأكثر تهميشا على توثيق الانتهاكات واستخدام قنوات المساءلة المختلفة مثل المحاكم وآليات تقديم الشكاوى لتأكيد حقوقهم؛

(د) تقديم الخدمات: منظمات المجتمع المدني هي أيضا جهات هامة مقدمة للخدمات الأساسية، ولا سيما تلك التي تصل إلى أفقر الناس وأكثرهم ضعفا. ويقدم العديد من الجمعيات خدمات منقذة للحياة تتعلق بالصحة والتعليم، والمساعدة الإنسانية وهي تكمل من ثم الدور الذي يضطلع به العديد من الحكومات؛

(هـ) الخبرة: يضطلع المجتمع المدني بدور بارز في جمع الأدلة بشأن الفقر وعدم المساواة الاقتصادية وتقديم المعرفة والخبرة المتخصصةين اللازمتين لتشكيل السياسات العامة ورصد فعاليتها؛

(و) رب العمل: تستخدم منظمات المجتمع المدني الملايين من الناس في جميع أنحاء العالم، بما في ذلك الأشخاص الذين يعيشون في المناطق الفقيرة والريفية.

١٤ - وتتوقف قدرتها على أداء هذه الأدوار على تهيئة بيئة مؤاتية للمشاركة المدنية في التنمية. وكما نوقش في التقرير السابق للمقرر الخاص المقدم إلى الجمعية العامة، تُظهر ممارسات بعض الدول، ووكالات الأمم المتحدة ومنظمات المجتمع المدني في جميع أنحاء العالم أن من الممكن إنشاء ودعم بيئة يمكن فيها الفقراء والفئات المهمشة من المشاركة في وضع السياسات والنتائج الإنمائية وتحسينها. وينبغي نشر تلك الممارسات والجهود على نطاق واسع والارتقاء بها عبر البلدان والمناطق.

ثالثاً - الإطار القانوني الدولي

١٥ - يتجسد الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات على الصعيد العالمي في المادة ٢٠ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادتين ٢١ و ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وعلى الرغم من أن هذه المواد تنص على وضع قيود مسموح بها، يكرر المقرر الخاص التأكيد على ضرورة اعتبار الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات قاعدة والقيود المفروضة عليهما استثناء. ولا يجوز للدول أن تقيد هذين الحقين إلا في ظروف محددة تحديداً دقيقاً تقتضيها أهداف مشروع ضيقة النطاق. ويجب أن تكون تلك القيود مفروضة طبقاً للقانون وضرورية في المجتمعات الديمقراطية لصون الأمن الوطني أو السلامة العامة أو حفظ النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الأخلاق العامة أو حماية حقوق الآخرين وحررياتهم. ويجب أيضاً أن تكون متناسبة مع السعي إلى تحقيق أهداف مشروع^(١٧).

١٦ - ويتعين على الدول احترام الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات وحمايتهما والوفاء بهما. فالالتزام بالاحترام يقتضي أن تمتنع الدول عن التدخل بدون مسوغ في التمتع بهذين الحقين الأساسيين. ويشمل ذلك الامتناع عن القيام بأفعال تقمع، عن قصد أو عن غير قصد، العمل الجماعي وتعزز الحواجز الموجودة مسبقاً في طريق من يسعون إلى المشاركة في التنمية. ويجب أيضاً على الدول، في إطار الالتزام بالاحترام، ألا تنتقم ممن يجاهرون برأيهم فيما يتعلق بسياسات التنمية التي تؤثر فيهم، بما في ذلك عن طريق العنف والتجريم والمضايقة. ويقتضي الالتزام بالحماية أن تتخذ الدول خطوات لمنع أطراف ثالثة - بما في ذلك المؤسسات التجارية أو الأفراد العاديون - من التدخل في التمتع بهذين الحقين. فعلى سبيل المثال، يجب على الدول أن ترسخ في القوانين والسياسات ضمانات تحمي الأفراد والمجتمعات المحلية من المضايقة من جانب الشركات الخاصة (من قبيل الصناعات الاستخراجية). ويقتضي الالتزام بالإعمال أن تقوم الدول بتيسير وتعزيز وإتاحة إعمال الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات إعمالاً تاماً من خلال اعتماد تدابير مناسبة، تشريعية وإدارية وقضائية وغير ذلك من التدابير. وسيطلب ذلك رفع الحواجز القانونية التي تمنع الفقراء والأشخاص المتروكين خلف الركب من ممارسة حقهم في حرية التجمع السلمي وحقهم في حرية تكوين الجمعيات بفعالية؛ وتعزيز قدرة الموظفين العاميين، بمن فيهم موظفو إنفاذ القانون، ومنح المساعدة المالية واللوجستية لجماعات المجتمع المدني الموجودة في المناطق الفقيرة والريفية من أجل تيسير مشاركتها في جهود التنمية والقضاء على الفقر.

١٧ - وبموجب الإطار الدولي لحقوق الإنسان، يُكفل الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات للجميع دون تمييز (العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادتان ٢ و ٢٦). وعلى وجه الخصوص، فإن الصكوك الدولية التي تحمي حقوق فئات معينة تعترف على وجه التحديد بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات لتلك الفئات. وتعترف هذه الأحكام بأنه ينبغي أن تتاح لكل فرد فرص متكافئة وفعالة لتعريف سائر أفراد المجتمع بوجهات نظره وللمشاركة في عمليات صنع القرارات^(١٨).

(١٧) A/HRC/29/25، الفقرة ٢٢.

(١٨) انظر، على سبيل المثال، اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (المادة ٧)؛ واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (المادة ٢٩)؛ والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (المادة ٥ (د) '٩).

١٨ - وحقوق الإنسان جميعها حقوق مترابطة لا تقبل التجزئة، والحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات لا يشكلان استثناء. ويتسم ذلك بأهمية حاسمة لجميع السياسات والبرامج المتعلقة بمكافحة الفقر وتحقيق التنمية المستدامة. ويكرر المقرر الخاص أن الحقين في حرية التجمع السلمي وفي حرية تكوين الجمعيات يتسمان بأهمية حاسمة لتحقيق التمتع الكامل بسائر حقوق الإنسان، حيث إنها يتيحان ممارسة عدد من الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وفي الوقت نفسه، يقتضي ضمان التمتع الفعلي بالحق في التجمع السلمي والحق في تكوين الجمعيات احترام مجموعة كبيرة من حقوق الإنسان المترابطة وحمايتها والوفاء بها من جانب الدولة، ولا سيما الحق في حرية التعبير والحق في الحصول على المعلومات، والحق في المشاركة في الشؤون العامة؛ والحق في العمل وتأسيس نقابات عمالية؛ والحق في التعليم.

١٩ - ويحدد عدد من الصكوك والقرارات الدولية التزامات الحكومات بتعزيز مشاركة الأفراد ومنظمات المجتمع المدني في سياق جهود التنمية، والإدماج الاقتصادي والقضاء على الفقر. وهي تشمل ما يلي:

(أ) إعلان الحق في التنمية^(١٩)؛

(ب) إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية^(٢٠)؛

(ج) إعلان الأمم المتحدة المتعلق بحق الفلاحين وغيرهم من العاملين في المناطق الريفية^(٢١)؛

(د) المبادئ التوجيهية بشأن الفقر المدقع وحقوق الإنسان^(٢٢)، التي اعتمدها مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠١٢^(٢٣) وعدد من قرارات الجمعية العامة^(٢٤) بشأن حقوق الإنسان والفقر المدقع، التي تنص على "أنه لا بد من تمكين الناس الواقعين في براثن الفقر والمتضررين منه والذين يعانون أوضاعاً هشة من تنظيم أنفسهم والمشاركة في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية بجميع جوانبها، وبخاصة في تخطيط السياسات التي تمسهم وتنفيذها، وبالتالي تمكينهم من أن يصبحوا شركاء حقيقيين في التنمية"؛

(هـ) المبادئ التوجيهية للدول بشأن الأعمال الفعالة للحق في المشاركة في الشؤون العامة^(٢٥)، التي اعتمدها مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠١٨.

٢٠ - ومنذ أكثر من ٥٠ عاما تعترف أيضا نتائج المؤتمرات الرئيسية ومؤتمرات القمة التي تعقدتها الأمم المتحدة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتصلة بهما بالدور البارز الذي يؤديه المجتمع المدني في التنمية، بما في ذلك الجهود الرامية إلى القضاء على الفقر والحد من أوجه عدم المساواة. لا يوجد ببساطة متسع في هذا التقرير لذكرها كلها. ويكفي أن نقول إن خطة عام ٢٠٣٠ تتوخى دورا أساسيا لمشاركة

(١٩) قرار الجمعية العامة ٤١/١٢٨.

(٢٠) قرار الجمعية العامة ٦١/٢٩٥.

(٢١) قرار مجلس حقوق الإنسان ٣٩/١٢.

(٢٢) A/HRC/21/39.

(٢٣) A/67/53/Add.1.

(٢٤) قرارات الجمعية العامة ٧٣/١٦٣ و ٧١/١٨٦ و ٦٩/١٨٣.

(٢٥) A/HRC/39/28.

المجتمع المدني وعمله في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة. ويعترف الهدف ١٧، على وجه الخصوص، بأنه لا يمكن للدول أن تنجح في تنفيذ الخطة من دون التعاون المشترك مع الجهات المعنية الأخرى، بما فيها المجتمع المدني. وفي السياق نفسه، يوصي عقد الأمم المتحدة الثالث للقضاء على الفقر (٢٠١٨-٢٠٢٧) الدول بـ "تعميق الشراكات الحقيقية والشاملة والمجدية والتعاون مع منظمات المجتمع المدني"^(٢٦).

رابعا - إغلاق الحيز المدني وتأثير ذلك في التنمية المستدامة والقضاء على الفقر

٢١ - يجذر المقرر الخاص من أنه على الرغم من الاعتراف الواسع النطاق بقيمة المشاركة المدنية في التنمية، فإن الحيز المتاح للمجتمع المدني يأخذ بالانغلاق في جميع أنحاء العالم، مما يؤدي إلى فرض قيود شديدة على ممارسة الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات. ويتميز إغلاق الحيز المدني بإقدام الدول بصورة متزايدة على فرض قيود على المجتمع المدني، وإعاقة حق الأفراد والجماعات في ممارستهم الحرة لحقوقهم في التجمع السلمي، وتكوين الجمعيات والتعبير. ويوثق المكلفون بولايات منذ سنوات الطرق العديدة التي تعرقل بها ممارسة تلك الحقوق على يد جهات فاعلة، سواء أكانت من الدول أم غير الدول.

٢٢ - وحدد المقرر الخاص في تقريره المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان^(٢٧) ثمانية اتجاهات على الصعيد العالمي فيما يتعلق بالقيود المفروضة على ممارسة الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، وهي: (أ) استخدام التشريعات لقمع الممارسة المشروعة لحرية التجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات؛ (ب) تجريم الاحتجاجات السلمية واستخدام القوة العشوائي والمفرط لمواجهتها أو قمعها؛ (ج) قمع الحركات الاجتماعية؛ (د) وصم الجهات الفاعلة في المجتمع المدني والاعتداء عليها؛ (هـ) فرض قيود على فئات محددة؛ (و) تقييد الحقوق خلال الفترات الانتخابية؛ (ز) التأثير السلي لتصاعد الشعبية والتطرف؛ (ح) فرض عراقيل في الفضاء الرقمي.

٢٣ - ويجذر المقرر الخاص من أنه بالرغم من أن هذه القيود تؤثر سلبا في جميع من يجتارون ممارسة حقوقهم في التجمع السلمي وتكوين الجمعيات بحرية، فإن بعض الفئات معرضة لمخاطر خاصة بسبب تهميشها^(٢٨). وفي سياق التنمية، يلاحظ المقرر الخاص تأثير هذه القيود، ليس على منظمات المجتمع المدني عموما، بل أيضا على الأشخاص الأكثر حرمانا في المجتمع، والأشخاص الذين تُركوا خلف الركب والأشخاص الذين يصعب الوصول إليهم^(٢٩).

٢٤ - ومما يؤسف له أن العديد من الجهات الفاعلة في المجتمع الإنمائي العالمي تحمل التهديد الذي يشكله إغلاق الحيز المدني لجداول أعمالها وبرامجها أو تبدي القليل من الاهتمام به. وهي تفترض أن القضاء على الفقر والتنمية المستدامة يمكن أن يفصلا بسهولة ودون تكاليف عن التزامات الدول في مجال حقوق الإنسان.

(٢٦) A/73/298، الفقرة ٧١ (ط).

(٢٧) A/HRC/38/34.

(٢٨) A/HRC/26/26 و A/HRC/38/34.

(٢٩) A/73/279.

٢٥ - ويتعارض هذا النهج مع القانون الدولي ويمثل سياسة سيئة في نفس الوقت. وعلى النحو المبين في الفرع السابق، يقع على الدول التزام بتهيئة وإدامة بيئة مؤاتية للتمتع بالحقوق في التجمع السلمي والحقوق في تكوين الجمعيات لجميع الأفراد. وهو ليس التزاماً اختيارياً. وينبغي أن تكون الجهات الفاعلة في المجتمع المدني قادرة على العمل بحرية في جميع مجالات الحياة، والتنمية ليست استثناء. وعلاوة على ذلك، لئن كان تأثير تقييد الحيز المدني في تحقيق نتائج إنمائية معينة صعباً على القياس، ولا سيما من الناحية الاقتصادية، هناك أدلة تكفي للإشارة إلى أن احترام الحق في حرية التجمع السلمي والحقوق في حرية تكوين الجمعيات وحمايتهما لا يشكلان التزاماً قانونياً للدولة فقط، ولكنهما أحد الخيارات "الذكية" للسياسيات.

٢٦ - ولن يكون من الممكن تحويل مشاركة الناس وتمكينهم - المعترف بهما منذ وقت طويل بأنهما لازمان للتنمية والحد من الفقر - إلى واقع من دون حيز مدني مؤات. ومنذ عام ٢٠٠٠، يوصي البنك الدولي الدول بـ "تيسير التمكين"، بوصفه أحد ثلاثة مجالات للتدخل بهدف الحد من الفقر وكفالة النمو الشامل للجميع. ويدعو البنك إلى "جعل مؤسسات الدولة أكثر خضوعاً للمساءلة وأكثر استجابة للفقراء [و] تعزيز مشاركة الفقراء في العمليات السياسية وعمليات صنع القرارات على الصعيد المحلي"^(٣٠). وفي السياق نفسه، تدعو خطة عام ٢٠٣٠ الحكومات إلى ضمان اتخاذ القرارات على نحو مستجيب للاحتياجات وشامل للجميع وتشاركي وتمثيلي على جميع المستويات، وهو ما يقاس بنسبة السكان الذين يعتقدون أن عملية صنع القرار شاملة للجميع ومستجيبة للاحتياجات، حسب نوع الجنس والسن والإعاقة والفئة السكانية (الغاية ١٦-٧ من غايات أهداف التنمية المستدامة، المؤشر ٢). ويؤثر تقييد الحيز المدني تأثيراً مباشراً في بلوغ هذا الهدف. فهو يحد من قدرة الأفراد والمجموعات على المشاركة في العمليات السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية ويؤثر في صانعي القرارات على الصعيد المحلي والوطني والدولي. ويُعزّز إسكات صوت الأفراد والأشخاص المنتمين إلى الفئات المهمشة والأشخاص الذين يعيشون في المجتمعات المحلية الفقيرة، مما يضعف من قدرتهم على الدفاع عن مصالحهم، والمطالبة بالحقوق والاعتراف بأوجه عدم المساواة المتزايدة وإبرازها. ومن حيث الجوهر، يعني إغلاق الحيز المدني أنه ليس بوسع الأفراد أن يكونوا مشاركين نشطاء في المسائل المتصلة برؤيتهم وسبل كسب رزقهم. وسيزيد ذلك في نهاية المطاف الاستبعاد الاجتماعي للفقراء والأفراد المهمشين والمجتمعات المحلية المهمشة. ويرى المقرر الخاص أيضاً أن المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (الهدف ٥ من أهداف التنمية المستدامة، الغايتان ٥-٥ و ٥-ج) يتعرضان بوجه خاص للخطر من جراء التهديدات والقيود غير المبررة ضد المدافعات عن حقوق الإنسان والمنظمات التي تدافع عن حقوق المرأة أو تقدم الخدمات التي تحتاجها النساء^(٣١).

٢٧ - ويمثل الحيز المدني المؤاتي والشبكات المجتمعية القوية شرطين مسبقين أساسيين لزيادة رأس المال الاجتماعي - أحد المبادئ الرئيسية للتنمية. وتوفر المنظمات الخيرية، والمؤسسات غير الربحية وجماعات تقديم الخدمات فضاءات تتشكل فيها الثقة والروابط الاجتماعية ويتجاوز فيها الأفراد مصالحهم الشخصية ويصوغون أفكاراً وأهدافاً جماعية. وتؤدي انتهاكات الحقوق المدنية والسياسية، بما في ذلك الحق في التجمع السلمي والحقوق في تكوين الجمعيات، إلى تدمير رأس المال الاجتماعي من خلال تقييد

(٣٠) World Bank, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty* (Washington, D.C., 2001)

(٣١) انظر Act Alliance/Institute of Development Studies, "Development needs civil society: the implications of civic space for the Sustainable Development Goals" (Geneva, 2019)

الوحدة المجتمعية، مما يتسبب في بث الخوف العام ومشاعر اللامبالاة وانعدام القيمة وانخفاض إضافي في المشاركة في الأفرقة والشبكات المجتمعية^(٣٢).

٢٨ - وترتبط ممارسة هذه الحقوق أساسا بالحوكمة الديمقراطية والمساءلة، وعلى العكس من ذلك، يؤدي إغلاق الحيز المدني إلى الحد من الحوار اللازم لدعم الإدارة السلمية للخلاف على توزيع الموارد والثقة اللازمة فيما بين مختلف قطاعات المجتمع، وهو ما يشكل الأساس الذي تركز إليه السياسات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المستدامة لخطة عام ٢٠٣٠^(٣٣). ويمكن أيضا أن يرتبط إغلاق الحيز المدني ارتباطا سلبيا بالفساد وعدم الكفاءة في تخصيص الموارد الناجمين عن تراجع في المطالبات بالرصد والمساءلة من جانب المجتمع المدني. وهذا، بدوره، يؤدي إلى تفاقم معاناة الفقراء والمهمشين، الذين كثيرا ما يكونون أكثر عرضة للفساد والمحسوبية أو الاستئثار والهيمنة.

٢٩ - وبالمثل، يتسم توفير البيئة المؤاتية للتمتع بهذه الحريات بأهميته الأساسية لضمان حقوق العمال والعمل اللائق، على النحو الموعود في الهدف ٨ من أهداف التنمية المستدامة. ويربط الحيز المدني المقيد للحريات باستغلال العمال في مختلف القطاعات ويمكن أن يؤدي إلى تفاقم المخاطر التي يتعرض لها العمال ذوو الدخل المنخفض على وجه الخصوص، والكثير منهم من العمال المهاجرين الذين يواجهون ظروف عمل يطبعها الاستغلال الاقتصادي، والإقصاء الاجتماعي والحرمان من الحقوق السياسية. ومن المرجح أن يؤدي وجود بيئة قانونية وسياسية تقمع حقوق العمال في تكوين النقابات للدفاع عن مصالحهم والتعبير عن شواغلهم بشأن مسائل من قبيل الحصول على أجور عادلة وظروف عمل مأمونة وتشكيل نقابات أو الانضمام إليها إلى زيادة الضعف الاقتصادي للعمال ذوي الدخل المنخفض. ومن شأن ذلك أن يعمق الفقر والإقصاء للكثير من الأسر والمجتمعات المحلية التي تعتمد على هذا الدخل من أجل البقاء على قيد الحياة.

٣٠ - ويمكن لإغلاق الحيز المدني أن يزيد من خطر نشوب النزاع، بسبب احتدام التوترات الناجمة عن عدم معالجة مظالم وتلبية مطالب الأفراد والجماعات غير القادرين على تمريرها عبر القنوات المناسبة. وعلى وجه الخصوص، هناك أدلة على أن القمع السياسي المنتظم للأفراد المهمشين، وكذلك للمنظمات والحركات والشبكات التي تمثلهم يولد مستوى عاليا من خطر ارتكاب العنف^(٣٤). وعندما تُسكّت هذه الجماعات من خلال استخدام الوسائل القمعية، مثل عمليات القتل المحددة الأهداف، والسجن السياسي والتجريم بسبب ممارسة الحق في تكوين الجمعيات والحق في التجمع، تتشكل "حوافز للعنف

(٣٢) انظر، عموما، Deepa Narayan and others, *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?* (Oxford, Oxford University Press, 2000); M.J. Hanka and T.A. Engbers, "Social capital and economic development: a neighbourhood perspective", *Journal of Public and Non-Profit Affairs*, vol. 3, No. 3 (2017); and Christiaan Grootaert and Thierry van Bastelaer, "Understanding and measuring social capital: a synthesis of findings and recommendations from the Social Capital Initiative", World Bank Social Capital Initiative, working paper No. 24 (Washington, D.C., World Bank, 2001).

(٣٣) انظر، على سبيل المثال، Kristoffer Marslev and Hans-Otto Sano, "The Economy of Human Rights" (Copenhagen, Danish Institute for Human Rights, 2016), and Act Alliance/Institute of Development Studies, "Development needs civil society".

(٣٤) انظر، عموما، United Nations, World Bank, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict* (Washington, D.C., 2018).

عن طريق تعزيز التصور بأنه لا يوجد بديل يصلح للإعراب عن المظالم والإحباط^(٣٥)، وبالمثل، لا يؤدي قمع الفرص المتاحة للأشخاص للتجمع السلمي والتعبير عن احتجاجاتهم وتطلعاتهم إلا إلى فتح سبيل أقل استصوابا، هو سبيل المقاومة العنيفة، وهو احتمال من شأنه أن يقوض التنمية المستدامة ويؤثر بشكل مباشر في تحقيق الهدف ١٦ من أهداف التنمية المستدامة^(٣٦). ويؤكد المقرر الخاص أن "المقياس الحقيقي لاستقرار البلدان وإحلال السلام فيها هو مدى تسامحها مع التشكيك السلمي في النظام الراسخ، أي، السماح بمنافذ للمعارضة السلمية والتعددية السياسية. وعدم إنشاء تلك المنافذ لا يجعل المعارضة تختفي؛ بل لا يعدو تقييدها بطريقة قد تؤدي إلى إفسادها وانفجارها بطريقة تجعلها شيئا أعنف بكثير من احتجاج في الشارع أو تقارير مقدمة من منظمات غير حكومية تنتقد سياسات الحكومة"^(٣٧).

٣١ - وتؤثر أيضا بشدة نماذج التنمية التي تشجع على اللامركزية والسياسات الموجهة لتحقيق مصالح المجتمعات المحلية من جراء القيود المفروضة على عمل الجهات الفاعلة في المجتمع المدني. ومن المرجح أن يؤدي الكثير من القيود التي تفرض على حيز مدني مؤات إلى تقليص الخيارات المحلية والموجهة لتحقيق مصالح المجتمعات المحلية فيما يتعلق باستخدام الموارد وتنفيذ المشاريع وإشراك المجتمعات المحلية في تقديم الخدمات، مثل الرابطة المعنية بتحسين المدارس أو المنظمات المحلية العاملة في مجال إمدادات المياه وخدمات الصرف الصحي^(٣٨). وعلى سبيل المثال، في إطار إغلاق الحيز المدني، من المرجح أن يتعرض للخطر تحقيق الغاية ٦-ب من أهداف التنمية المستدامة، التي يطلب فيها إلى الحكومات "دعم وتعزيز مشاركة المجتمعات المحلية في تحسين إدارة المياه والصرف الصحي".

٣٢ - وتؤثر القيود المفروضة على الحيز المدني تأثيرا سلبيا أيضا في القدرة على الصمود في وجه الظواهر المناخية البالغة الشدة وغيرها من الصدمات والكوارث الاقتصادية والاجتماعية والبيئية التي تتعرض لها الفئات الفقيرة والمهمشة، وهو ما يُعد به في الغاية ٥-١ من أهداف التنمية المستدامة. وتتوقف فعالية اعتماد وتنفيذ سياسات وخطط متكاملة من أجل شمول الجميع، وتحقيق الكفاءة في استخدام الموارد، والتخفيف من آثار تغير المناخ والكوارث والتكيف معها، بصورة كلية على مشاركة المجتمع المحلي والجهات الفاعلة في المجتمع المدني، بما في ذلك المنظمات النسائية، وجماعات الشباب والمجتمعات المحلية للشعوب الأصلية. وهذه مسألة مهمة بصفة خاصة لجهود القضاء على الفقر على الصعيد العالمي، حيث يهدد تغير المناخ بدفع ١٠٠ مليون شخص آخرين إلى براثن الفقر بحلول عام ٢٠٣٠.

٣٣ - وثمة حاجة أيضا إلى التركيز على إغلاق الحيز المدني بسبب صلته ببعض النتائج الاقتصادية، على النحو المبين في أهداف التنمية المستدامة ١ و ٨ و ١٠. وقد سبق للمقرر الخاص أن أشار إلى أن إغلاق الحيز المدني يمكن أن يرتبط ارتباطا مباشرا بمحد الفرص الاقتصادية من حيث فقدان الإيرادات المتأتية من الدخل والضرائب الأخرى، وفقدان فرص العمل والتباطؤ الاقتصادي في قطاعات المجتمع المدني وتأكل الثقة الاقتصادية نظرا لانعدام البيانات الاقتصادية المستقلة والموثوقة التي ينتجها المجتمع المدني^(٣٩).

(٣٥) المرجع نفسه، ص xxii.

(٣٦) A/HRC/32/36/Add.2، الفقرة ١٠.

(٣٧) A/HRC/29/25/Add.2، الفقرة ٨.

(٣٨) انظر "Development needs civil society" Act Alliance/Institute of Development Studies.

(٣٩) A/73/279.

وفي الوقت نفسه، تشير البحوث الجديدة إلى وجود صلات سببية بين التمتع بالحقوق المدنية والسياسية ونتائج التنمية الاقتصادية، بما في ذلك الحد من الفقر، والإدماج الاقتصادي والنمو. وتشير الدراسات إلى أنه على الرغم من وجود بعض الأمثلة على النمو الاقتصادي المرتفع والمعدلات السريعة للحد من الفقر في بلدان يقيّد الحيز المدني فيها، فإن هذا النمو قد لا يكون مستداماً في الأجل الطويل^(٤٠). وعلى وجه الخصوص، ما فتئ الحيز المدني المقيد يُربط بالأزمات الاقتصادية الحادة والتباين الاقتصادي المرتفع وعدم الاستقرار في الدول القمعية أو الاستبدادية^(٤١). ويقع بعض أسوأ الكوارث الاقتصادية في ظل أنظمة قمعية، حيث لا يتمكن الأفراد من مساءلة الحكومات.

٣٤ - وتقول دراسة حديثة أجرتها منظمة تحالف العمل ومعهد الدراسات الإنمائية^(٤٢) إن "هذه الصدمات الاقتصادية تبين أن من المرجح أن تؤدي آثار إسكات المجتمع المدني على المدنيين المتوسط والطويل إلى تقويض الأساس اللازم للنمو، بما في ذلك ما إذا كان السكان يقبلون نماذج النمو التي تُتبع، أو أنماط توزيع الدخل واستخدام الموارد التي تترتب عليها"^(٤٣). وتبحث الدراسة أيضاً في الكيفية التي ستأثر بها على الأرجح النتائج المتعلقة بتخفيض أوجه عدم المساواة الاقتصادية من جراء إغلاق الحيز المدني. ويمكن للحيز المدني المقيد "أن يساعد في التستر على تعمق عدم المساواة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ويمهد الطريق لعمليات الاستيلاء على الأراضي والموارد الطبيعية، وكذلك قمع حقوق العمل، ويزيد من إثراء النخب الاقتصادية القوية". وبناء على ذلك، وفي إطار إغلاق الحيز المدني يرجح أن يتسم الحد من الفقر بالتفاوت ويرجح أن ترسخ أنماط النمو الاقتصادي الانقسامات الاقتصادية وتعمقها. والفئات الشديدة الضعف هي الفئات التي تواجه "الحرمان وفقدان سبل كسب الرزق بسبب مشاريع التنمية والطاقة، وغيرها من المشاريع الاستخراجية، غير القانونية أو غير المستدامة"^(٤٤).

٣٥ - ويرى المقرر الخاص أن هذا يكشف أن إحراز تقدم اقتصادي من دون إحراز تقدم في مجال الحقوق المدنية والسياسية هو تقدم هش ويمكن أن يكون مدمراً بصفة خاصة للفقراء والأشخاص المنتمين إلى الفئات المهمشة. وتعني القيود المفروضة على جماعات المجتمع المدني التي تعمل مع الفقراء وتناصرهم أن البرامج والخدمات التي تفيده مباشرة الفقراء والفئات الأكثر تهميشاً من المرجح أن توقف أو تقلص. وعلاوة على ذلك، قد تؤدي تلك القيود إلى تشديد الحواجز العديدة المترابطة التي يعزز كل منها الآخر

(٤٠) Marslev and Sano, "The Economy of Human Rights"; Act Alliance/Institute of Development Studies, "Development needs civil society"; and Carl Henrik Knutsen, "Autocracy and variation in economic development outcomes", working paper No. 2018:80, Varieties of Democracy Institute (University of Gothenburg, November 2018).

(٤١) Act Alliance/Institute of Development Studies, "Development needs civil society", and Knutsen, "Autocracy and variation in economic development outcomes".

(٤٢) Act Alliance/Institute of Development Studies, "Development needs civil society".

(٤٣) المرجع نفسه، الصفحة ٣٧.

(٤٤) مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، "المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية لنهج يركز على حقوق الإنسان يُتبع في استراتيجيات الحد من الفقر". وانظر أيضاً International Movement ATD Fourth World and Franciscans International, *Making Human Rights Work for People Living in Extreme Poverty: A Handbook for Implementing the UN Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights* (2015).

والتي يواجهها الفقراء أصلا فيما يتعلق بالمشاركة والعمل في المجتمع المدني، وإلى تعزيز استبعادهم الاقتصادي والاجتماعي والسياسي.

٣٦ - ولزيادة توضيح هذا الأمر، يبحث الفرع التالي في الكيفية التي يختبر بها الفقراء إغلاق الحيز المدني، ولا سيما انتهاكات الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، ويبرز التأثير الذي قد يترتب على ذلك في التنمية المستدامة.

ألف - التحديات التي تواجه الحق في حرية التجمع السلمي

الشواغل المتعلقة بالتشريعات

٣٧ - يعرب المقرر الخاص عن قلقه إزاء القوانين المعتمدة في العديد من البلدان التي تفرض قيودا صارمة على التجمعات، بما في ذلك الأحكام المتعلقة بالخطر الكلي، والقيود الجغرافية، والإشعارات والأذون الإلزامية^(٤٥). وكثيرا ما تتضمن تلك القوانين أيضا غرامات باهظة وعقوبات جنائية على انتهاكات الأنظمة. ولئن كانت تلك القوانين تؤثر في ممارسة الجميع للحق في حرية التجمع السلمي، يخشى المقرر الخاص أن تؤدي إلى تفاقم التحديات التي تواجه الفقراء - وكذلك المنظمات العاملة مع هذه المجتمعات المحلية والمناصرة لها - في إقامة التجمعات السلمية والاجتماعات العامة.

٣٨ - وقد تنطوي الحاجة إلى الحصول على إذن مسبق لتنظيم احتجاجات سلمية - بما يخالف القانون الدولي^(٤٦) - وإجراءات الإشعار المرهقة على صعوبات خاصة للفقراء والمنظمات العاملة معهم في تنظيم تجمعات سلمية، بسبب افتقارهم إلى الموارد والقيود الأخرى الخاصة بالفقر، بما في ذلك عدم القدرة على الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالحصول على إذن أو إجراءات الإشعار، وعلى الحصول على أشكال سهلة الاستعمال لطلب التصاريح، والمعلومات والمتطلبات الزمنية المرهقة، إضافة إلى التكاليف التي ينطوي عليها تجهيز الطلبات. وقد يشكل أيضا نوع المكاتب الحكومية التي يتعين تقديم طلب فيها للحصول على إذن بإقامة تجمع أو إشعار به عاملا باعتباره حاجزا أمام الحصول على الحقوق في التجمع. وفي بعض البلدان، يواجه الفقراء نشاطا مفرطا للشرطة وهم في كثير من الأحيان لا يستطيعون الاتصال بموظفي إنفاذ القانون أو لا يرغبون في ذلك. ويرجح أن يكون الفقراء في حالة تبعية اجتماعية واقتصادية تجاه السلطات أكثر من غيرهم، مما يحد من قدرتهم على المجاهرة برأيهم بسبب الخوف من احتمال فقدان إمكانية الحصول على الحقوق والاستحقاقات. وفي هذا السياق، حتى في غياب التهديدات الملموسة بأعمال انتقامية، قد يؤدي الخوف من فقدان إحدى الاستحقاقات الاجتماعية أو المخاطرة بجذب اهتمام الشرطة إلى منع الفقراء من طلب الإذن أو الإشعار باعترامهم تنظيم تجمع.

٣٩ - وفي كثير من البلدان، عندما لا يوجه المتظاهرون إشعارا إلى السلطات، يعتبر التجمع غير قانوني، ويفرق بصورة تلقائية، مع الاستخدام المفرط للقوة في كثير من الأحيان، ويتعرض المشاركون للاعتقالات والعقوبات. ويرى المقرر الخاص أن هذا الأمر مؤثر بصورة خاصة في الفقراء والأشخاص الأكثر تهميشا، نظرا للعواقب التي يواجهونها في الامتثال لمتطلبات الإشعار المسبق، مما يزيد من خطر تفريق احتجاجاتهم وتعرضها للتجريم. ويزيد هذا من وصمهم هم واحتجاجاتهم ويعمق استبعادهم.

(٤٥) A/HRC/20/27.

(٤٦) A/HRC/20/27، الفقرة ٢٧.

٤٠ - ويكرر المقرر الخاص التأكيد على أن ممارسة الحق في حرية التجمع السلمي ينبغي ألا تكون مرهونة بالإذن المسبق من السلطات بل بإشعار مسبق كأقصى إجراء يكون أساسه المنطقي تمكين السلطات الحكومية من تيسير ممارسة الحق في حرية التجمع السلمي واتخاذ التدابير الرامية إلى صون السلامة العامة وحفظ النظام العام وحماية حقوق الآخرين وحرّياتهم. وينبغي ألا تؤدي إجراءات الإشعار المسبق وظيفته طلب الإذن بحكم الواقع^(٤٧). وينبغي ألا يكون هذا الإشعار بيروقراطياً على نحو مفرط وينبغي أن يخضع لتقييمٍ للتناسب، ينبغي أن يأخذ في الاعتبار احتمال أن تعرقل حرية ممارسة الفقراء والأشخاص الأكثر تهميشاً للحق في التجمع. وعلى هذا النحو، ينبغي ألا تكون الفترة اللازمة لتقديم إشعار طويلة وينبغي أن يكون الإجراء مجانياً ومتاحاً على نطاق واسع، دون تمييز ودون التعرض لخطرٍ لا تتعرض له الفئات الأخرى. وعلى وجه الخصوص، يجب أن يضمن القانون ألا تكون إجراءات الإشعار استيعادية وألا تشكل عقبة إضافية في وجه حقوق الفقراء في التجمع. وقد تؤدي العمليات المحلية والمجتمعية، بما في ذلك في المجتمعات الريفية النائية، إلى التقليل من المخاطر والتكاليف ووقت السفر. وينبغي أن تكون الاستثمارات والشروط معقولة وأن تأخذ في الاعتبار مبادئ المقبولية وقابلية التكيف. وفي بعض السياقات، ينبغي النظر في اعتماد أشكال غير رسمية وغير خطية لإجراءات الإشعار. وينبغي منع الأعمال الانتقامية ضد الأفراد والمنظمات العاملة مع الفقراء والمناصرة لهم ومعاينة مرتكبيها.

٤١ - وإذا تخلف منظمو تجمع ما عن توجيه إشعار إلى السلطات، ينبغي ألا يحل التجمع وألا تفرض على المنظمين عقوبات جنائية، أو عقوبات إدارية مألها دفع الغرامات أو السجن. وينطبق ذلك على وجه الخصوص في حالة التجمعات العفوية التي يعجز فيها المنظمون عن الامتثال لشروط الإشعار اللازم، أو عندما لا يوجد أي شخص منظم أو لا يمكن تحديد هويته^(٤٨). ويرى المقرر الخاص أنه من أجل تيسير ممارسة الفقراء والأشخاص الأكثر تهميشاً للحق في حرية التجمع السلمي، ينبغي أن ينص القانون صراحة على حماية التجمعات العفوية^(٤٩).

٤٢ - ويمكن أن تؤثر القوانين تأثيراً ضاراً في فئات محددة من الفقراء. فعلى سبيل المثال، قد يجرم العمال المهاجرون واللاجئون رسمياً من الحق في حرية التجمع السلمي بموجب القوانين التي تتطلب الجنسية ومركز الإقامة للمشاركة في المظاهرات والتجمعات العامة. وأكد المقرر الخاص أنه لا يوجد أساس في القانون الدولي لتجريد الأشخاص من غير المواطنين كلياً من حقوقهم في التجمع. ويتسم الحق في حرية التجمع السلمي بأهمية خاصة لغير المواطنين والمهاجرين، الذين قد لا تتاح لهم آليات أخرى لاستخدامها للنهوض بمصالحهم السياسية والاجتماعية والاقتصادية^(٥٠).

الممارسات المثيرة للقلق

٤٣ - قد يواجه الفقراء والأفراد العاملون معهم والمناصرون لهم مخاطر خاصة عند ممارستهم لحقهم في التجمع بسبب ممارسات لا يُنص عليها صراحة في القانون. ويساور المقرر الخاص قلق عميق إزاء استخدام الشرطة للعنف وتجرّم التجمعات السلمية التي تقام بشأن التخفيضات في الخدمات الاجتماعية

(٤٧) A/HRC/31/66، الفقرة ٢١.

(٤٨) A/HRC/20/27، الفقرة ٢٩.

(٤٩) انظر A/HRC/20/27، الفقرة ٩١.

(٥٠) A/HRC/26/29، الفقرة ٣٧.

وتدابير التقشف، التي تؤثر عادة في الفقراء أكثر من غيرهم. وتلقى المقرر الخاص العديد من التقارير التي تشير إلى أنه بدلا من الحوار والتيسير، تُواجه الاحتجاجات التي تنظم في أنحاء كثيرة من العالم على الزيادات في أسعار المياه، أو الكهرباء أو الوقود أو إصلاحات خطط الحقوق الاجتماعية باستخدام المفرط للقوة من جانب قوات الأمن وبالتجريم^(٥١). وبالمثل، تواجه أيضا الاحتجاجات على عمليات الإخلاء القسري في الأحياء العشوائية الحضرية والاستيلاء على الأراضي في المناطق الريفية بالقوة المفرطة والتجريم في العديد من البلدان، حيث تتضرر النساء والأطفال وكبار السن من الفقراء أكثر من غيرهم^(٥٢).

٤٤ - ويوثق المكلفون بولايات اختلافات تعسفية في ضبط أمن التجمعات السلمية في المجتمعات الفقيرة والمهمشة، مع تحيز عرقي وإثني وثقافي وطبقي. وتستهدف أوامر حظر التجول، وعمليات التحقق الوقائي من الهوية وأساليب التوقيف والتفتيش قبل الاحتجاجات وأثناءها وبعدها بصورة أساسية الأفراد من الأقليات والمجتمعات المحلية الفقيرة في العديد من البلدان^(٥٣). ويؤكد المقرر الخاص أن أعمال توقيف الأفراد بصورة عشوائية، من دون أدلة محددة على أنهم ارتكبوا جريمة أو كانوا على وشك ارتكابها، وطلب أوراق هويتهم واحتجازهم إذا لم يتمكنوا من إبرازها، ترقى إلى نوع من التمييز والمراقبة ينطوي على إمكانية "إحباط" ممارسة الحق في حرية التجمع السلمي والتأثير بقدر غير متناسب في الفئات المعرضة للخطر، بما في ذلك الفقراء^(٥٤). وثمة احتمال أكبر أيضا لأن تتعرض المجتمعات المحلية الفقيرة لانتهاكات الخصوصية والتطفل على منازلها في سياق الاحتجاجات مقارنة بمجتمعات جيرانهم الميسورين. وعلى وجه الخصوص، تلقى المقرر الخاص تقارير عن استخدام مدهامات المنازل في الأحياء الفقيرة لتنفيذ عمليات اعتقال وإعدام خارج نطاق القضاء على سبيل الانتقام من المشاركين في الاحتجاجات المناهضة للحكومة^(٥٥).

٤٥ - ويدين المقرر الخاص بشدة هذه الممارسات، التي تشكل انتهاكا للحق في حرية التجمع السلمي. وهو يشعر بالاستياء من الوحشية التي يتسم بها رد الحكومة على الأشخاص الذين يتسم واقع حياتهم الاقتصادية اليومية بالهشاشة الشديدة والذين لا يطالبون إلا بأبسط المطالبات وأكثرها ضرورة. وهذه مطالب ملحة ومهمة تستحق أقصى درجات الاهتمام من جانب الدولة، وليس قمعها بصورة عنيفة. وتكشف هذه الممارسات أن بعض الدول تقوم، باسم التنمية، بإيذاء الناس الذين تلتمز برعايتهم، أو معاقبة الناس الذين يفترض أن تحميهم أو تجاهل الناس الذين ينبغي أن يكونوا في صميم سياساتها. ويكرر المقرر الخاص التأكيد على أن الدولة ملزمة بتيسير وحماية تلك التجمعات وتسوية المطالبات التي تقوم عليها.

٤٦ - وقد تؤثر بعض الجرائم التي تحظر عموما "تعطيل حركة المرور" و "إغلاق الطرق" بصورة غير متناسبة في تمتع الفقراء والفئات المهمشة بالحق في التجمع السلمي. وبسبب الصعوبات الشديدة التي تواجهها تلك الفئات في إسماع أصواتها وجعل مصالحها تؤخذ في الاعتبار، تشكل عمليات تعطيل الحركة على الطرق، وإغلاق الطرق والاعتصامات الطويلة الأمد في الأماكن العامة أنشطة مركزية في حركاتها

(٥١) انظر، على سبيل المثال، ZWE 3/2018؛ و GUY 1/2012؛ و ARM 1/2015؛ و FRA 2/2019. وانظر أيضا OHCHR، "Human rights violations and abuses in the context of protests in Nicaragua, 18 April–18 August 2018"، متاح على www.ohchr.org/Documents/Countries/NI/HumanRightsViolationsNicaraguaApr_Aug2018_EN.pdf

(٥٢) انظر، على سبيل المثال، BRA 2/2015؛ و UA IND 8/2017؛ و IND 2/2013؛ و KHM 2/2012.

(٥٣) انظر A/HRC/35/28/Add.2 و A/HRC/32/36/Add.1.

(٥٤) A/HRC/32/36/Add.1.

(٥٥) A/HRC/41/18، الفقرات ٤٧-٥٢.

الاجتماعية واحتجاجاتها السلمية في جميع أنحاء العالم. وتشكل الطرق، على وجه الخصوص، هدفا شائعا للاحتجاجات السلمية للفقراء لأنها على وجه التحديد تتسم بإمكانية كبيرة للتعطيل ومن ثم توجيه الانتباه إلى مطالبهم. بيد أن هذه الممارسات تعاقب بشدة ويتعرض مرتكبوها لعقوبات مشددة في العديد من البلدان. ومما يزيد من تفاقم هذه المشكلة أن الفقراء والأشخاص الأكثر تهميشا لا يمتثلون على الأرجح في كثير من الأحيان لمتطلبات الإشعار والإذن، مما يجعل أي تجمع يعطل حركة المرور يقومون بتنظيمه غير قانوني وعرضة للملاحقة الجنائية. ويخلق ذلك تفاوتات غير مبررة في تطبيق القانون قياسا إلى الأشخاص الأفضل حالا في المجتمع ويعزز الوصمات السلبية التي تصور الاحتجاجات السلمية التي يقوم بها الفقراء والأشخاص الأكثر تهميشا باعتبارها "أعمال شغب" و "أفعالا إجرامية". ويكرر المقرر الخاص التأكيد على أن الاحتجاجات السلمية استخدام مشروع للأماكن العامة وأن مستوى معناها من التعطيل للحياة العادية، بما في ذلك تعطيل حركة المرور، يجب أن يقابل بالتسامح إذا ما أُريد عدم تجريد الحق من المعنى^(٥٦). وهذا يعني أن إغلاق الطرق ينبغي ألا يكون عرضة لعقوبات جنائية في جميع الأحوال. وفي هذا الصدد، ذكرت اللجنة الأمريكية لحقوق الإنسان أنه على الرغم من أن أعمال إغلاق الطرق وإشغال الأماكن العامة "قد تتسبب بطبيعة الحال بإزعاجات أو حتى بأضرار [...] فإن القيود التي تفرض على نحو مفرط على الاحتجاج، ولا سيما في قضايا الفئات التي ليس لديها طريقة أخرى للتعبير عن أنفسها علنا، تعرض الحق في حرية التعبير للخطر على نحو جدي"^(٥٧).

٤٧ - وكثيرا ما تواجه المجتمعات الفقيرة والمهمشة مضايقة الشرطة في الأماكن العامة، حتى داخل أحيائها الخاصة. وذكر المكلفون بولايات أن آثار هذه المواجهات، المتكررة على مدى العمر، يمكن أن تتفاقم بصورة متزايدة: يمكن أن تظهر جريمة بسيطة، أو حتى اعتقال دون تهم مثبتة، في نتائج التحري عن السوابق، مما يجعل من الصعب العثور على وظيفة، أو الحصول على قرض طلابي أو العثور على مكان للعيش فيه. ويزيد ذلك التهميش بدوره من احتمال أن يتحول الشخص إلى الجريمة، نظرا لعدم وجود أي خيار آخر، وتستمر الحلقة المفرغة^(٥٨).

٤٨ - ومن التحديات المستجدة الأخرى فيما يتعلق بالقدرة على ممارسة الحق في حرية التجمع السلمي تزايد خصخصة الأماكن العامة في العديد من المواقع الحضرية من جراء عمليات تجديد المناطق وتحويلها إلى مناطق تجارية^(٥٩). ويقلص ذلك من عدد المواقع التي يمكن أن يقيم فيها الفقراء احتجاجات ومظاهرات سلمية، نظرا لأنهم يستبعدون من الأماكن المملوكة للقطاع الخاص أكثر مما يستبعد غيرهم.

(٥٦) A/HRC/35/28/Add.2، الفقرة ٣٣.

(٥٧) Inter-American Commission on Human Rights, "Criminalization of the work of human rights defenders" (٥٧) (2015), para. 127.

(٥٨) A/HRC/35/28/Add.2.

(٥٩) A/73/279، الفقرة ٩٩.

باء - التحديات التي تعوق التمتع بالحق في حرية تكوين الجمعيات

الأعباء القانونية والإدارية

٤٩ - يمكن أن تؤدي القوانين التي تشترط التسجيل الإلزامي لجميع الجمعيات التي تسعى إلى التأسيس والعمل بحرية في بلدانها إلى العقلة الفعلية للتمتع بالحق في حرية تكوين الجمعيات للأفراد الفقراء والأشخاص العاملين معهم. وفي كثير من البلدان، تتسم إجراءات التسجيل بأنها مرهقة وبيروقراطية للغاية، إذ تتطلب معلومات مستفيضة وترغم مقدمي الطلبات على القيام بمهام تتطلب مصاريف كبيرة وتستغرق وقتاً طويلاً. ويخشى المقرر الخاص ألا يؤدي هذا إلا إلى تعزيز الحواجز الموجودة مسبقاً التي يواجهها الفقراء ومنعهم في نهاية المطاف من الامتثال. بل إن بعض القوانين ينص على فرض غرامات باهظة أو على الملاحقة الجنائية في حال عدم التسجيل وهو ما لا يؤدي إلا إلى زيادة حدة الفقر والاستبعاد اللذين يعاني منهما الأفراد. وأكد المقرر الخاص في العديد من المناسبات على أن الحق في حرية تكوين الجمعيات ينطبق على الجمعيات غير الرسمية ولا يقتضي أن تكون الجماعة مسجلة. والأفراد المشاركون في جمعيات غير مسجلة ينبغي أن يتمتعوا بحرية القيام بأي نشاط وينبغي ألا يتعرضوا لعقوبات جنائية. والسماح بالجمعيات غير المسجلة ليس أمراً أساسياً لهيئة بيئة مؤاتية جيدة للمجتمع المدني فحسب، ولكنه ضروري لدعم المشاركة المدنية للفقراء والأشخاص الأكثر تهميشاً.

٥٠ - وحتى عندما يكون تسجيل الجمعيات طوعياً، فإن الأنظمة المرهقة، بما في ذلك المتطلبات المرهقة المتعلقة بالمعلومات والسكن، قد تثني الفقراء والمهمشين (وكذلك من يعملون معهم) عن القيام بذلك، مع مراعاة القيود التي يعانون منها، بما فيها حواجز الأمية والوقت واللغة. وأثّرت أيضاً شواغل بشأن التعرض للوصم والمعاملة غير العادلة نتيجة للمعلومات التي يُكشف عنها في استمارات وإجراءات التسجيل، وبخاصة المعلومات المتعلقة بالسجل الجنائي وحالة السكن. وعلاوة على ذلك، يتسم تسجيل الجمعيات بأنه مستحيل من الناحية المالية للفقراء والمهمشين في العديد من البلدان^(٦٠). وتضيف نظم التسجيل المركزية في المدن الكبرى أو العواصم تكاليف إضافية تتعلق بالنقل والإيواء وأعباء أخرى بالنسبة للأشخاص الذين يعيشون في المناطق الريفية الفقيرة.

٥١ - ويمكن أيضاً أن تضيف متطلبات الإبلاغ والتجديد أعباء باهظة التكلفة بالنسبة للفقراء والمهمشين الذين نجحوا في تسجيل الجمعيات. وأيضاً، يمكن أن يكون التجديد الدوري لرخص التشغيل بمثابة تدبير من تدابير رقابة الدول على الجهات الفاعلة في المجتمع المدني التي تدافع عن حقوق الفقراء والأشخاص الأكثر تهميشاً، بما في ذلك من خلال التهديدات بإلغاء التسجيل. وبالمثل، فإن الاحتياجات الإدارية المرهقة للحصول على التمويل، مثل الإذن المسبق ومراجعات الحسابات المعقدة المتعلقة بمكافحة الإرهاب، تؤدي إلى تعزيز الحواجز التي تواجهها جماعات المجتمع المدني التي يؤسسها ويديرها الفقراء والأشخاص المنتمون إلى الفئات المهمشة والعاملون معهم والحد من قدرتهم على الاضطلاع بولايتهم بفعالية.

٥٢ - والحواجز التي تواجه في تسجيل الجمعيات الرسمية والتي تعترض سبيل الحصول على التمويل قد تحد بشدة من قدرة الفقراء والمهمشين على المشاركة في الهياكل الرسمية للتعاون الإنمائي، حيث تحد من فرصهم للتأثير في عمليات صنع القرارات وفي السياسات التي تؤثر فيهم على الصعيد المحلي والوطني والدولي. وهذا بدوره قد يعطي الأفضلية إلى الجمعيات الكبيرة والجيدة التمويل، بما فيها المنظمات الدولية

(٦٠) A/HRC/26/29/Add.2، الفقرة ٤٧.

غير الحكومية، التي لديها أعداد أكبر من الموظفين وقدرات تقنية أعلى تتيح لها الوفاء بتلك المتطلبات. ولن يؤدي ذلك إلا إعادة إنتاج حالات اختلال توازن القوى القائمة وتعزيز استبعاد الأشخاص الأكثر تحلفاً عن الركب، أي تعزيز ما تستهدف خطة عام ٢٠٣٠ القضاء عليه.

٥٣ - وعلاوة على ذلك، قد يعوق الاعتماد على التمويل الحكومي في بعض البلدان الحرة في تشغيل الجمعيات التي يديرها الفقراء والأشخاص المنتمين إلى الفئات المهمشة. وكرر المقرر الخاص التأكيد على أن منظمات المجتمع المدني ينبغي أن تكون قادرة، في المجال الإنمائي، على اتخاذ قرارات والعمل ضمن مجالات الاهتمام ذات الأولوية دون تدخل أو توجيه من قبل السلطات، بما في ذلك العمل فيما يتعلق بالمسائل التي لا تعتبرها السلطات من الأولويات^(٦١). وفي حين أن الدول مدعوة إلى تيسير التمويل العام لمنظمات المجتمع المدني العاملة في مجال التنمية والقضاء على الفقر، ينبغي أن تصون خطط التمويل الحكومية استقلال المجتمع المدني، من خلال اتسامها بالشفافية والإنصاف وسهولة الوصول إليها لجمعية المنظمات، بما في ذلك الجماعات غير الرسمية.

٥٤ - وينبغي للدول أن تتخذ تدابير إيجابية لضمان تكافؤ الجميع في الحصول على فرص تكوين الجمعيات وتشغيلها. وهذا يعني أن الحواجز التي تحول دون مشاركة الفئات الفقيرة والمهمشة في أنشطة المجتمع المدني يجب أن تُحَدَّد وتُعالج على نحو فعال لضمان المساواة الموضوعية. وينبغي أن تركز الجهود التي تبذلها الدول على إزالة العقبات المادية والاقتصادية والقانونية والثقافية والسياسية التي تحول دون تمتع الفئات الفقيرة والمهمشة بالحق في حرية تكوين الجمعيات.

الممارسات المثيرة للقلق

٥٥ - لاحظ المكلفون بولايات أن القادة المفترضين والمدافعين عن الحقوق العاملين في المناطق الريفية والحضرية الفقيرة يتعرضون في كثير من الأحيان لانتهاكات صارخة لحقوقهم، من قبيل حالات الاختفاء والقتل التعسفي، في محاولة لثنيهم بالتخويف عن بذل الجهود المنظمة الرامية إلى ممارسة حقوقهم والمطالبة بها ومن ثم عرقلة تلك الجهود. وتمثل عملية قتل مارييل فرانكو، إحدى أبرز قيادات المجتمع المحلي البرازيلي للمنحدرين من أصل أفريقي، لأسباب يدعى أنها ذات صلة بعملها الرامي إلى تحسين حياة الأشخاص الذين يعيشون في مستوطنات غير رسمية وإدانة العنف الذي تمارسه الشرطة والذي يؤثر في الأشخاص المنحدرين من أصل أفريقي الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة أكثر مما يؤثر في غيرهم، رسالةً تذكيرية بنوع العنف الذي يواجهه الفقراء والأشخاص الذين يناصرون قضيتهم^(٦٢). وبالمثل، في جنوب أفريقيا، أفيد أن عملية قتل سيونيلو باتريك مبيكو، رئيس الفرع المحلي لحركة ساكني الأكواخ (Abahlali baseMjondolo) في قرية سيسونكي، تتصل مباشرة بعمله في الدفاع عن حقوق سكان الأكواخ في الخدمات الأساسية والمشاركة في الحياة السياسية في قرية سيسونكي. وقد اقتيد قسراً من كوخه وزُعم أنه طعن حتى الموت من قبل مهاجمين مجهولين. وفي كولومبيا، يتعرض وجهاء المجتمع المحلي في بونيفيتورا - التي تبلغ نسبة سكانها من الفقراء ٦٢ في المائة - منذ سنوات عديدة لأفعال التخويف والقتل والتهديد

(٦١) المرجع نفسه، الفقرات ٦٦-٦٩.

(٦٢) AL BRA 3/2018؛ و BRA 15/2018.

من جانب الجماعات الإجرامية المنظمة المحلية التي يقال إنها تثبت وتديم الخوف بين السكان وتعاقب على أي شكل من أشكال العمل الجماعي يهدد سلطتها^(٦٣).

٥٦ - ومما يثير القلق بوجه خاص التقارير العديدة الواردة فيما يتعلق بانتهاكات حقوق المدافعين عن حقوق الإنسان، والناشطين ووجهاء المجتمعات المحلية، الذين يمارسون حقوقهم في حرية التجمع السلمي في سياق الصناعات الزراعية المدمرة واستغلال الموارد الطبيعية، والذين يعيش معظمهم في المناطق الريفية الفقيرة^(٦٤). وتلقى المقرر الخاص تقارير مثيرة للقلق عن أعمال قتل في الفلبين وقع ضحيتها ٣٢ من أعضاء منظمات المزارعين، والمنتسبين إلى الشعوب الأصلية الذين يدعون إلى تيسير الوصول إلى أراضي أجدادهم وإلى أفراد أسرهم، وتوفير الحماية لتلك الأراضي وأولئك الأفراد، في سياق تكثيف عمليات مكافحة التمرد التي نفذت في عام ٢٠١٨ من جانب أفراد القوات المسلحة، أو الأفراد شبه العسكريين أو الأفراد المرتبطين بهم^(٦٥).

٥٧ - ويلاحظ المقرر الخاص أن احتمال تعرض الفقراء أو المهمشين للانتقام يزداد أيضا إذا تكلموا ضد الحكومة، وذلك في شكل أعمال عنف أو تهديدات بإلغاء إمكانية الحصول على الخدمات الاجتماعية ومصادرة الممتلكات. وفي الهند، زُعم أن نساء الداليت تعرضن للتهديد بفرض "مقاطعة اجتماعية" على مجتمعهن منعتهن من المشاركة في اللقاءات المجتمعية، ومن استخدام المشاعات الاجتماعية والتمتع بحقوق العمل بعد تقديم شكوى بشأن إمكانية الحصول على المياه. ووقع المحامي الذي قدم الدعم للإجراءات القانونية التي اتخذتها ضحية للمضايقة والتهديدات بالقتل واتهم جنائيا بتهمة "تشجيع القرويين الداليت على تقديم شكوى كاذبة بشأن التمييز القائم على أساس طائفي في هانسي، ولاية هاريانا"^(٦٦). ووفقا للمعلومات التي جمعتها مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، تستهدف في فنزويلا، النساء، بمن فيهن القيادات المحلية، بسبب نشاطهن، ويتعرضن للتهديد من قبل وجهاء المجتمعات المحلية والمجموعات المسلحة المدنية الموالية للحكومة (المجموعات المسلحة المسماة colectivos)، ويستبعدن من البرامج الاجتماعية المتعلقة بالصحة والغذاء والسكن. وأبلغت نساء في فنزويلا عن عدم ممارسة حقوقهن في حرية التعبير وحرية التجمع وحرية تكوين الجمعيات، خوفا من انتقام الحكومة والحرمان من الاستفادة من البرامج الاجتماعية^(٦٧).

٥٨ - ويدين المقرر الخاص بشدة هذه الهجمات، التي ترسل رسالة مخيفة إلى المجتمع المدني والمنظمات المجتمعية والمدافعين الذين يعملون من أجل ضمان المساواة في الحقوق للفقراء. وهو يشعر بالقلق أيضا إزاء ارتفاع معدلات الإفلات من العقاب على الجرائم وانتهاكات حقوق الإنسان في المناطق التي يسود فيها الفقر. وكما ذكر المقرر الخاص المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان، يواجه الفقراء حواجز متعددة في أعمال حقهم في الوصول إلى العدالة، ويعيش معظمهم "خارج نطاق حماية القانون"^(٦٨). ويؤكد

(٦٣) COL 2/2016.

(٦٤) A/HRC/29/25، الفقرة ٤٧، وقرار مجلس حقوق الإنسان ١١/٤٠.

(٦٥) AL PHL 10/2018، متاح على <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24187>

(٦٦) UA IND 12/2017.

(٦٧) A/HRC/41/18، الفقرة ٢٤.

(٦٨) A/72/502.

المقرر الخاص أن تهيئة بيئة مؤاتية لتنمية المجتمع المدني لا تتطلب توفير الحماية من أعمال المضايقة والتخويف فحسب، بل أيضا بذل جهود استباقية لتقديم مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان إلى العدالة واتخاذ تدابير إيجابية لدعم الأشخاص الذين يمارسون حقوقهم في المناطق الشديدة الخطورة.

خامسا - سبل المضي قدما: الاستنتاجات والتوصيات

٥٩ - يكرر المقرر الخاص التأكيد على أن ممارسة الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات تساعد على تهيئة وتعزيز وتوسيع بيئة مؤاتية، على الصعيدين الوطني والدولي، تستطيع من خلالها جميع الجهات الفاعلة، بما في ذلك المجتمع المدني، أن تساهم مساهمة مجدية في تحقيق الأهداف الإنمائية عن طريق المشاركة والإعراب عن آرائها ورسم السياسات. وهو يؤكد على أن ممارسة الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات من دون أي عائق تتسم بأهمية حاسمة لتنفيذ الجهود في مجالي التنمية والقضاء على الفقر، لأنها تمكّن الناس من التعبير عن آرائهم وتنظيم أنفسهم خدمة لمصالحهم المشتركة. وعلى وجه الخصوص، يتيح هذان الحقائق للفقراء الفرص ليكونوا فاعلين في تنمية مجتمعاتهم المحلية. وبوسعهم أن يشاركوا في تصميم وتنفيذ ورصد التدخلات في مجال الفقر وغير ذلك من السياسات والبرامج والتدخلات التي تؤثر في حياتهم، ومساءلة الجهات المسؤولة في هذا الصدد.

٦٠ - وهو يخلص إلى أن الجهات الفاعلة الإنمائية ينبغي ألا تغفل عن الخطر الذي يشكله إغلاق الحيز المدني على فعالية سياساتها وبرامجها. وعلى وجه الخصوص، لا يمكن أن تقصر الجماعة الإنمائية انتباهها على افتقار الفقراء والأشخاص الأكثر تهميشا إلى الموارد المادية وإمكانية الوصول إلى الخدمات، في حين تتجاهل واقع أن هذه الفئات لا تستطيع تنظيم أنفسها لحماية حقوقها والمطالبة بها. ويكتسي هذا الأمر أهمية أكبر لأن الفقر أصبح أكثر تجذرا ولأن مستوى عدم المساواة الاقتصادية يستمر في الارتفاع في جميع أنحاء العالم، مما يتسبب في السخط ويزيد من الاستبعاد، بما يتعارض مباشرة مع خطة عام ٢٠٣٠.

٦١ - ومن أجل أن تتمكن الدول من الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان وكفالة تهيئة بيئة مؤاتية لمشاركة المجتمع المدني في برامج التنمية والقضاء على الفقر، يوصي المقرر الخاص الدول بما يلي:

(أ) ضمان وجود بيئات قانونية وسياسية واقتصادية واجتماعية مؤاتية تمكّن المجتمع المدني من العمل بحرية، بما في ذلك من خلال ضمان تمتع الجميع، من دون تمييز، بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات وغير ذلك من حقوق الإنسان؛

(ب) الاعتراف بأن المجتمع المدني ضروري من أجل تنفيذ استراتيجيات التنمية والقضاء على الفقر باعتباره عنصرا أساسيا في الجهود الرامية إلى عدم ترك أي أحد خلف الركب، وإضفاء الطابع المؤسسي على مشاركته على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي، بما يشمل المنظمات العاملة مع الفقراء والمناصرة لهم. وعلى وجه الخصوص، ينبغي لها أن تسلم بإسهام المجتمع المدني في تعزيز مشروعية أداء الدولة. ويمكن أن يتيح التدقيق في البيانات الرسمية زيادة ثقة الجمهور والجهات المانحة في الحكومة، في حين أن تدقيق السياسات والبرامج الحكومية يمكن أن يساعد على ضمان "عدم ترك أحد عن الركب"، مما يساهم في إيجاد مجتمع أكثر سلاما؛

(ج) الاعتراف بحق الأفراد الفقراء في تنظيم أنفسهم والمشاركة في وضع وتنفيذ وتقييم أي سياسات أو برامج أو استراتيجيات تؤثر في حقوقهم على الصعيد المحلي والوطني والدولي، وفقاً لمبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن الفقر المدقع وحقوق الإنسان. وينبغي أن يشمل ذلك واجب واضح السياسات والموظفين العاملين العاملين في مسائل القضاء على الفقر المتمثل في السعي بنشاط إلى المشاركة الهادفة للفقراء ومنظمات المجتمع المدني العاملة مع الفقراء والمناصرة لهم ودعم هذه المشاركة؛

(د) استعراض التشريعات والممارسات لضمان أن تكون أي قيود على الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات مفروضة طبقاً للقانون وضرورية في المجتمعات الديمقراطية ومناسبة مع الهدف المنشود. وينبغي أن تخضع أي قيود لمراجعة قضائية مستقلة وغير متحيزة وفورية؛

(هـ) الامتناع عن فرض أي قيود غير مبررة على الحيز المدني، نظراً لأنها تؤثر تأثيراً سلبياً في جهود الحد من الفقر، والتماسك الاجتماعي، وعدم المساواة والحوكمة، وتولد بيئة يتفاقم فيها خطر شديد بنشوب نزاع اجتماعي، بما في ذلك أعمال العنف؛

(و) حماية منظمات المجتمع المدني ووجهاء المجتمعات المحلية في إطار سعيهم إلى المشاركة في جهود التنمية والقضاء على الفقر من الانتقام أو التدخل من جانب موظفي الدول أو الجهات الفاعلة من غير الدول. ويجب التحقيق في جميع الادعاءات المتعلقة بتلك الأعمال الانتقامية فوراً وبشكل دقيق ومستقل. وينبغي أن يُكفل الوصول إلى سبل الانتصاف الفعالة والجبر للضحايا وأسرهم؛

(ز) رفع القيود المفروضة التي تمنع جماعات المجتمع المدني الوطنية والدولية من الحصول على الموارد المالية والبشرية التي تحتاجها للاضطلاع بعملها؛

(ح) تقديم المساعدة المالية واللوجستية إلى جماعات المجتمع المدني الموجودة في المناطق الفقيرة والريفية، بما في ذلك تقديم التمويل الطويل الأجل من أجل بناء القدرات إلى منظمات المجتمعات المحلية، لتيسير مشاركتها في جهود التنمية والقضاء على الفقر؛

(ط) إلغاء القوانين التي تقتضي حصول الأفراد على إذن مسبق لإقامة تجمع. وحيثما يوجد نظام للإشعار المسبق، هناك افتراض بجواز إقامة التجمعات، ويجب على الدول أن تكفل عدم توقيف المشاركين في تجمعات لم يقدم إشعار بها أو احتجازهم أو فرض غرامات مالية عليهم لمجرد مشاركتهم في تجمع من هذا القبيل؛

(ي) إلغاء تجريم الاحتجاجات السلمية أو غيرها من أنشطة المجتمع المدني الهادفة إلى التنديد بمظاهر عدم المساواة والتمييز والفساد والحد منها، وتعزيز الحكم الرشيد، والمساءلة وحقوق الإنسان، ويشمل ذلك الفقراء والفئات المهمشة. وعلى وجه الخصوص، إلغاء القوانين التي تجرم إغلاق الطرق والتجمعات العفوية؛

(ك) كفالة تدريب الموظفين الإداريين وموظفي إنفاذ القانون تدريباً ملائماً فيما يتعلق باحترام حق الأفراد المنتمين للفئات الفقيرة والمهمشة في حرية التجمع السلمي وحقوقهم في حرية تكوين الجمعيات، ولا سيما فيما يتعلق باحتياجاتهم الخاصة في مجال الحماية؛

(ل) ضمان أن تحاسب سلطات إنفاذ القانون التي تنتهك حق الفقراء والأشخاص المتمنين إلى الفئات المهمشة في حرية التجمع السلمي وحقوقهم في تكوين الجمعيات محاسبة شخصية وكاملة عن تلك الانتهاكات عن طريق هيئة رقابية مستقلة وديمقراطية وعن طريق المحاكم وأن يملك ضحايا تلك السلطات الحق في الانتصاف الفعال في الوقت المناسب وفي الحصول على تعويض.

٦٢ - ويدعو المقرر الخاص المجتمع الإنمائي، وخصوصاً الجهات المانحة والمنظمات الدولية، إلى الإسهام من خلال مساعدة الدول على تهيئة حيز مؤات للمشاركة المدنية في تنفيذ جهود التنمية والقضاء على الفقر. وعلى وجه التحديد، يوصي المقرر الخاص بأن تقوم الجهات المانحة والمنظمات الدولية بما يلي:

(أ) تعزيز تبادل المعارف وتمويل البحوث فيما يتعلق بمساهمات المجتمع المدني في جهود التنمية والقضاء على الفقر؛

(ب) ضمان أن تشكل البيئة القانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية المؤاتية للمشاركة المدنية نقطة مرجعية للمساعدة الإنمائية في الاتفاقات الثنائية (أو أن تربط بها)؛

(ج) تيسير الحوار بين الدول والجهات الفاعلة في المجتمع المدني بشأن التمتع بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات للفقراء والفئات الأكثر تهميشاً؛

(د) دعم المجتمع المدني في المجتمعات المحلية وعلى الصعيدين الوطني والدولي في إقامة الصلات، التي يمكن أن تتيح العمل المشترك لمقاومة إغلاق الحيز المدني، والدعوة إلى الاعتراف بالمجتمع المدني باعتباره شريكاً أساسياً فيما يتعلق باستراتيجيات التنمية والقضاء على الفقر، بما في ذلك تحقيق أهداف التنمية المستدامة؛

(هـ) تعزيز الدعم المالي لمشاركة المجتمع المدني في تنفيذ استراتيجيات التنمية والقضاء على الفقر.

٦٣ - ويدعو المقرر الخاص الجمعية العامة إلى الاعتراف بالخطر الذي يشكله إغلاق الحيز المدني على تحقيق جهود التنمية والقضاء على الفقر وتوجيه الانتباه إليه، بما في ذلك التأثير السلبي لانتهاكات حقوق الإنسان وإساءة المعاملة التي يعاني منها الفقراء والأشخاص المتمنون إلى الفئات المهمشة في سياق ممارستهم أو سعيهم إلى ممارسة حقوقهم في حرية التجمع السلمي وحقوقهم في حرية تكوين الجمعيات.