

Distr.: General
10 August 2012
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة السابعة والستون

البند ٧٠ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

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

حالة المدافعين عن حقوق الإنسان

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة هذا التقرير المقدم من المقررة
الخاصة المعنية بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان، مارغريت سيكاغيا، وفقا لقرار الجمعية
العامة ١٦٤/٦٦.

* A/67/150



الرجاء إعادة استعمال الورق

210912 210912 12-45940 (A)



تقرير المقررة الخاصة المعنية بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان

موجز

في هذا التقرير، وهو التقرير الخامس الذي تقدمه إلى الجمعية العامة المقررة الخاصة الحالية المعنية بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان، فإن موضع التركيز هو استخدام التشريعات في تنظيم أنشطة المدافعين عن حقوق الإنسان. وتوطد المقررة الخاصة تقاريرها الأخرى عن شتى أنواع التشريعات. وتأخذ بعين الاعتبار المبادئ التي وضعها المقررون الخاصون الآخرون بشأن القضايا المتعلقة بهذا التقرير وتقدم توصيات وتوجيهات حول الطريقة التي يمكن بها ضمان أن تسهم شتى أنواع التشريعات الوطنية في إيجاد ظروف عمل مواتية للمدافعين عن حقوق الإنسان.

وفي الفرع الأول، تقدم المقررة الخاصة المعلومات الأساسية عن هذا التقرير. وفي الفرع الثاني، تحدد الإطار القانون الدولي المتعلق بالتشريعات التي تنظم أنشطة المدافعين، بما في ذلك المبادئ الأساسية التي ينبغي أن يستند إليها وضع التشريعات ذات الصلة وتطبيقها.

وفي الفرع الثالث، تستعرض أنواع التشريعات التي تؤثر في عمل المدافعين عن حقوق الإنسان، بما في ذلك التشريعات المناهضة للإرهاب وغيرها من التشريعات المتعلقة بالأمن القومي؛ والتشريعات المتعلقة بالأداب العامة؛ والتشريعات التي تنظم تسجيل الجمعيات وعملها وتمويلها؛ وتشريعات الحصول على المعلومات والتشريعات المتعلقة بالأسرار الرسمية؛ والتشريعات المتعلقة بالتشهير والتجديف؛ والتشريعات التي تنظم الوصول إلى الإنترنت.

وفي الفرع الرابع، تحدد المقررة الخاصة المعايير الدنيا التي ينبغي احترامها في وضع التشريعات والضمانات الإجرائية التي ينبغي مراعاتها في تطبيق التشريعات. وفي الفرع الخامس، تقدم الاستنتاجات وتطرح التوصيات على الدول والجهات المعنية الأخرى.

المحتويات

الصفحة	
٤	أولاً - مقدمة
٥	ثانياً - الإطار القانوني الدولي
٦	ثالثاً - أنواع التشريعات التي تنظم أنشطة المدافعين عن حقوق الإنسان
٦	ألف - تشريعات مكافحة الإرهاب وغيرها من التشريعات المتعلقة بالأمن القومي
١١	باء - التشريعات المتعلقة بالآداب العامة
١٥	جيم - التشريعات التي تنظم تسجيل الجمعيات وعملها وتمويلها
١٨	دال - التشريعات المتعلقة بالوصول إلى المعلومات والتشريعات المتعلقة بالأسرار الرسمية
١٩	هاء - التشريعات المتعلقة بالتشهير والتجديف
٢١	واو - التشريعات المنظمة للوصول إلى الإنترنت
٢٢	رابعاً - المعايير الدنيا المتعلقة بالتشريعات
٢٢	ألف - مبدأ الشرعية
٢٣	باء - مبدأ الضرورة والتناسب
٢٤	جيم - الطبيعة المحدودة للاستثناءات
٢٥	دال - مبدأ عدم التمييز
٢٥	هاء - الضمانات الدستورية
٢٦	واو - الضمانات الإجرائية
٢٧	خامساً - الاستنتاجات والتوصيات

أولاً - مقدمة

- ١ - يقدم هذا التقرير عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٥/١٦ وقرار الجمعية العامة ١٦٤/٦٦.
- ٢ - وفي هذا التقرير، تركز المقررة الخاصة على استخدام التشريعات لتنظيم أنشطة المدافعين عن حقوق الإنسان، في ضوء القلق الكبير الذي يثور حول التشريعات التي يجري اعتمادها و/أو تنفيذها بطرق تقيد أنشطة المدافعين عن حقوق الإنسان في بلدان شتى، وفي سائر القارات وفي سياقات سياسية واجتماعية متباينة.
- ٣ - ويعد هذا التقرير، في كثير من النواحي، استكمالاً للتقرير الذي قدمته إلى الجمعية العامة في عام ٢٠٠٣ الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالمدافعين عن حقوق الإنسان، هينا جيلاني (A/58/380، المرفق). وفي الفقرة ١٣ من ذلك التقرير، نظرت الممثلة الخاصة في آثار القوانين الأمنية على بيئة عمل المدافعين عن حقوق الإنسان. ولاحظت أن بعض الدول قد استحدثت، في السنتين الماضيتين، تشريعاً أمنياً جديداً في إطار التزام أقرب عهداً بتعزيز الأمن ومكافحة الإرهاب. واستطردت تقول إنه في حين أن الأثر الكامل للتشريعات الجديدة جداً لم يظهر بعد، فإن بعض الحالات الآخذة في الظهور تدل على احتمال كبير باستخدام هذه الأحكام الأمنية شديدة التعميم ضد المدافعين عن حقوق الإنسان في المستقبل. وترى المقررة الخاصة أن وقت تقييم الكيفية التي تؤثر بها هذه التطورات التشريعية على عمل المدافعين عن حقوق الإنسان قد حان تماماً.
- ٤ - ومنذ عام ٢٠٠٣، ركزت المقررة الخاصة في عدة تقارير على التطورات القانونية في مجالات محددة. وعالجت في تقريرين (A/59/401 و A/64/226) الحق في حرية تشكيل الجمعيات. وفي تقريرين آخرين (A/61/312 و A/62/225)، نظرت في الحق في حرية التجمع السلمي. وقدمت في تقريرها إلى الجمعية العامة عام ٢٠١١ (A/66/203) عرضاً عاماً للحقوق المنصوص عليها في الإعلان المتعلق بحق ومسؤولية الأفراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً (الإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان) والقيود الأكثر شيوعاً التي أُبلغت بها فيما يتعلق بممارسة تلك الحقوق.
- ٥ - وقد حدث عدد من التطورات الهامة منذ عام ٢٠٠٣. وفي عام ٢٠٠٥، أنشأت لجنة حقوق الإنسان ولاية المقرر الخاص المتعلقة بتعزيز وحماية حقوق الإنسان خلال مكافحة الإرهاب، التي جدها مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠١٠. وفي عام ٢٠١٠ أيضاً، أنشأ المجلس ولاية المقرر الخاص بشأن الحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تشكيل الجمعيات وقرر أنه ينبغي للمقرر الخاص أن يقيم، في تقريره الأول، أفضل الممارسات المتعلقة

بتلك الحقوق. وقد صدر أول تقرير له في أيار/مايو ٢٠١٢ (A/HRC/20/27). وإضافة إلى ذلك، عاجلت تقارير المقرر الخاص عن تعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير (A/66/290 و A/HRC/20/17) وعن حق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى من الصحة البدنية والعقلية (A/66/254) قضايا تتعلق باستخدام التشريعات وذات صلة ببيئة عمل المدافعين عن حقوق الإنسان.

٦ - وفي ضوء هذه التطورات، ترى المقررة الخاصة أن من الضروري تجميع شتى الملاحظات والتوصيات التي وضعت إبان الأعوام العشرة الماضية، وتقييم الكيفية التي تنظم بها مختلف أنواع التشريعات أنشطة المدافعين عن حقوق الإنسان وتقيدتها، وتقديم توصيات محددة إلى الدول والجهات المعنية الأخرى في هذا الصدد، بما في ذلك توصيات حول الطريقة التي يمكن بها للجهات الفاعلة من الدول أن تكفل بيئة عمل مواتية للمدافعين عن حقوق الإنسان.

٧ - وإلى جانب المعلومات التي يتلقاها المقرر الخاص بانتظام، أرسل استبيان إلى الدول الأعضاء ومنظمات المجتمع المدني سعياً للحصول على معلومات محددة بشأن استخدام التشريعات لتنظيم أنشطة المدافعين عن حقوق الإنسان. وتعرب المقررة الخاصة عن شكرها للدول والمنظمات غير الحكومية التي استجابت. ويمكن الاطلاع على الردود كاملة في الفرع المتعلق بعمل المقرر الخاص على الموقع الشبكي لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان (www.2.ohchr.org/english/issues/defenders/index.htm).

ثانياً - الإطار القانوني الدولي

٨ - يتضمن الإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان أحكاماً ضد الاستخدام التعسفي للتشريعات لتقييد أنشطتهم. ومن الجدير بالذكر أن المادة ٢ (٢) تنص على أن تتخذ كل دولة الخطوات التشريعية والإدارية والخطوات الأخرى اللازمة لضمان التمتع الفعلي بالحقوق والحريات المشار إليها في هذا الإعلان.

٩ - ولقد نُص بوضوح على مبدأ عدم التمييز في الإعلان في الفقرة الثالثة من ديباجته وفي المادة ٨ (١). وقد أقر هذا المبدأ أيضاً، فيما أقر، في المادة ٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادتين ٢ و ٢٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمادة ٢ (٢) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتود المقررة الخاصة أن تشدد على أن هذا المبدأ لا غنى عنه لسيادة القانون وبالتالي لاستخدام القوانين من أجل تنظيم أنشطة المدافعين عن حقوق الإنسان. وهو يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالحقوق

في المساواة أمام القانون، على النحو المنصوص عليه في المادة ٧ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادتين ١٦ و ٢٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

١٠ - ويقضي الإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان بأنه يحق لكل شخص أن يتمتع في ظل القانون الوطني بالحماية لدى مقاومته أو معارضته، بوسائل سلمية، انتهاكات حقوق الإنسان أو الاعتداءات عليها. وطبقاً للمادة ١٢ (٢)، على الدول أن تتخذ جميع التدابير اللازمة التي تكفل لكل شخص حماية السلطات المختصة له، بمفرده وبالاشتراك مع غيره، من أي عنف أو تهديد أو انتقام أو تمييز ضار فعلاً أو قانوناً. وعلى الدول أن تحمي، عن طريق تشريعها وتطبيق القانون الوطني، كل من يعمل من الأفراد والجماعات على الدفاع عن حقوق الإنسان.

١١ - وتنص المادتان ٣ و ١٧ من الإعلان على أن المعايير القانونية الوطنية ينبغي أن تتوافق مع الالتزامات الدولية التي تقع على عاتق الدولة في ميدان حقوق الإنسان. وتود المقررة الخاصة أن تؤكد على أن أية قيود على الحقوق ترد في الإعلان يجب أن تكون وفقاً للالتزامات الدولية المنطبقة وأن يقررها القانون لغرض واحد فقط هو كفالة الاعتراف الواجب بحقوق وحريات الآخرين والاحترام الواجب لها وتلبية المقتضيات العادلة للأخلاقيات وللنظام العام والخير العام في مجتمع ديمقراطي، عملاً بالمادة ١٧ من الإعلان.

ثالثاً - أنواع التشريعات التي تنظم أنشطة المدافعين عن حقوق الإنسان

١٢ - في هذا الفرع، تستعرض المقررة الخاصة أنواع التشريعات التي يرى أنها تؤثر في أنشطة المدافعين عن حقوق الإنسان. وفيما يتعلق بكل نوع من أنواع التشريعات، تحدد المقررة الخاصة القيود التي روعيت، وتعالج أحكام التشريع المعني وتطبيقه على حد سواء.

ألف - تشريعات مكافحة الإرهاب وغيرها من التشريعات المتعلقة بالأمن القومي

١٣ - أعربت الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالمدافعين عن حقوق الإنسان، على النحو الذي أشير إليه في مقدمة هذا التقرير، عن قلقها البالغ إزاء أثر التشريعات الأمنية على أنشطة المدافعين عن حقوق الإنسان في التقرير الذي قدمته إلى الجمعية العامة عام ٢٠٠٣. وأعربت عن قلقها لأن الأحكام الواسعة الواردة في العديد من التشريعات المعتمدة مؤخراً والتي سنت منذ ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، تخول سلطات تقديرية واسعة للمعنيين بإنفاذ القوانين ويمكن أن تستخدم لقمع وجهات النظر المخالفة التي تنتقد الحكومة (A/58/380)، الفقرتان ١١ و ١٢).

١٤ - وتفيد المعلومات التي تلقتها المقررة الخاصة بأن المخاوف التي تم الإعراب عنها لها ما يبررها. فقد قامت الحكومات باحتجاز المدافعين عن حقوق الإنسان وتوقيفهم ومحاكمتهم وإدانتهم وإصدار أحكام ضدهم ومضايقتهم تحت ستار إنفاذ تشريعات مكافحة الإرهاب وغيرها من التشريعات المتعلقة بالأمن القومي. وخلال السنوات القليلة الماضية، كان المدافعون عن حقوق الإنسان الذين يمارسون حقوقهم في حرية التعبير وحرية تكوين الجمعيات وإلى حد ما حرية التجمع السلمي معرضين للخطر بصفة خاصة.

١٥ - وفي بعض الحالات، تكون الأحكام الواردة في تشريعات مكافحة الإرهاب جدد واسعة بحيث يمكن أن يندرج أي عمل سلمي للإعراب عن وجهات نظر مخالفة في نطاق تعريف العمل الإرهابي، أو العمل الذي ييسر الإرهاب أو يدعمه أو يشجعه. ومن الناحية العملية، فإن هذه الأحكام تقيّد بشدة حق الأفراد والجمعيات في التجمع السلمي للاحتجاج أو التوعية بقضية من قضايا حقوق الإنسان. وهكذا، يمكن تفسير إعاقة حركة المرور أو تقديم الخدمات العامة، التي تشكل في بعض الحالات جرائم بموجب هذه التشريعات، على أنها أعمال إرهابية إذا كانت ناجمة عن تنظيم مظاهرة سلمية للدفاع عن حقوق الإنسان. ويشكل ذلك انتهاكا واضحا للمادة ١٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي تقتضي احترام مبدأ اليقين القانوني بشأن الأفعال التي تشكل جريمة.

١٦ - وعلاوة على ذلك، فإن الأحكام الفضفاضة في تشريعات مكافحة الإرهاب تحد بشدة حرية الرأي والتعبير. وأبلغت المقررة الخاصة بعدد من الحالات التي أدين فيها مدافعون عن حقوق الإنسان بتهمة الإرهاب، رغم أن الأدلة المقدمة كانت تقتصر على مقالات وبنود مدونات و/أو رسائل على الإنترنت دعا فيها هؤلاء المدافعون عن حقوق الإنسان إلى إصلاحات لصالح حقوق الإنسان.

١٧ - وفي هذا الصدد، تود المقررة الخاصة أن تكرر المعايير الخاصة بتعريف الإرهاب التي حددها المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب. ويشدد المقرر الخاص في التقرير الذي قدمه للجنة حقوق الإنسان عام ٢٠٠٦ (E/CN.4/2006/98)، على أن خصوصية جرائم الإرهاب تعرف عادة بوجود الشرطين المجتمعين التاليين، مشيرا إلى أنه لا يجوز تجريم فعل ما باعتباره فعل إرهاب إلا إذا اجتمع فيه الشرطان:

(أ) الوسيلة المستخدمة، التي يمكن وصفها بأنها العنف الفتاك أو الخطير ضد أفراد عامة السكان أو شرائح منها، أو أخذ الرهائن؛

(ب) القصد، وهو إشاعة الخوف لدى السكان أو إجبار الحكومة أو منظمة دولية ما على القيام بعمل أو عدم القيام به، عادة للنهوض بقضية سياسية أو دينية أو إيديولوجية.

١٨ - وتحث المقررة الخاصة الدول على التقيد بدقة في تشريعاتها لمكافحة الإرهاب بالمعايير الواردة أعلاه. وعند استيفاء هذه المعايير، يكون المدافعون عن حقوق الإنسان في وضع يمكنهم من الاضطلاع بأنشطتهم على نحو أفضل بكثير دون التعرض للاضطهاد من الدول بموجب تشريعات مكافحة الإرهاب.

١٩ - وفيما يتعلق بالتشريعات الأخرى المتعلقة بالأمن العام والنظام العام، لاحظت المقررة الخاصة تطورات أثرت سلبا على ظروف عمل المدافعين عن حقوق الإنسان. وتتصل هذه التطورات، بصفة خاصة، بحق المدافعين في حرية التجمع السلمي.

٢٠ - وأبلغت المقررة الخاصة بأنه يجري تطبيق هذه التشريعات في بلدان لمنع مناصري الديمقراطية وأعضاء المعارضة من عقد تجمعات عامة. وغالبا ما تكون الأسباب المسوغة لهذا المنع غير واضحة في القوانين ذاتها، نظرا لأنها غالبا ما تقتصر على مجرد صيغ مثل "تجنب الاضطرابات العامة" أو "كفالة عدم تعطيل الخدمات العامة"، دون تعريف ما يمثل "اضطرابات عامة" أو "تعطيل الخدمات العامة". وتتيح هذه الصيغ الواسعة مبررات لتطبيق القوانين المعنية بطريقة تعسفية و/أو تمييزية. فعلى سبيل المثال، لم يواجه أنصار الحكومة نفس القيود التي واجهها مناصرو الديمقراطية وأعضاء المعارضة عند تنظيم التجمعات. وعلاوة على ذلك، تتيح التشريعات بشأن هذه المسألة للسلطات، في العديد من الحالات، طائفة عريضة من الصلاحيات لفرض وإنفاذ حظر على التجمعات لفترات معينة بل وغير محدودة وفي مواقع جغرافية معينة.

٢١ - وفيما يتصل بتطبيق الدول لنظام الإذن بالتجمعات العامة، تواصل المقررة الخاصة تلقي تقارير تفيد برفض إصدار هذه الأذون للمدافعين عن حقوق الإنسان الذين يريدون إذكاء الوعي بحقوق الإنسان أو الاحتجاج على انتهاكات حقوق الإنسان. وفي حالات أخرى، تم التصريح بتنظيم التجمعات، ولكن ليس في الأماكن المطلوبة. وتسلم المقررة الخاصة بضرورة إخطار الدول بالتجمعات لضمان سلامة المشاركين والمناطق المجاورة. وتشاطر المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات موقفه الذي مفاده أن نظام الإخطار يمنح للسلطات إشعارا مسبقا بمدة كافية وأن ذلك هو المعيار الدولي الذي ينبغي أن تتقيد به الدول لاحترام الحق في التجمع السلمي (A/HRC/20/27، الفقرة ٢٨). ومع ذلك، ينبغي للحكومة أن تكفل السماح بتنظيم تجمعات تلقائية والسماح للمحتجين بالتعبير عن شواغلهم للجمهور المستهدف. ومن شأن إحالة

التجمعات المأذون بها إلى مواقع جغرافية غير التي يعينها المنظمون أن تشكل قيودا على حرية التجمع السلمي.

٢٢ - وأخيرا، لا يزال إفراط موظفي إنفاذ القوانين في استعمال القوة يثير مشكلة كبيرة خلال التجمعات العامة. وينبغي أن تكفل الدول تضمين الإطار القانوني أحكاما فعلية وغير تمييزية تحكم الرقابة على المسؤولين ومسؤولتهم، لا سيما فيما يتعلق باستجاباتهم للمظاهرات العامة والتعبير عن الانشقاق. وينبغي التحقيق في أي تقرير يفيد باستعمال مفرط للقوة في سياق التجمعات العامة ومقاضاتها بطريقة سريعة ومحيدة ومستقلة لمحاسبة المسؤولين عنه. فضلا عن ذلك، تؤكد المقررة الخاصة من جديد موقف المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات الذي مفاده أن على الدول التزاما إيجابيا بحماية التجمعات السلمية بطريقة فعالة. وينطوي هذا الالتزام على مسؤولية حماية المشاركين من الأشخاص والجماعات الذين يهدفون إلى تشويش هذه التجمعات أو تفريقها (المرجع نفسه، الفقرات ٣٣-٣٨). وينبغي تكريس هذا الالتزام في التشريعات السارية.

٢٣ - وتشجع المقررة الخاصة الدول بشدة على تنفيذ التوصيات التي قدمتها الممثلة الخاصة في تقريرها لعام ٢٠٠٦ إلى الجمعية العامة (A/61/312) والتوصيات التي قدمها المقرر الخاص عن الحق في حرية التجمع السلمي وفي حرية تكوين الجمعيات في تقريره الأخير إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/20/27). وذلك أمر بالغ الأهمية لضمان الاحترام التام لحق التجمع السلمي وحمايته في التشريعات المتعلقة بالنظام العام والأمن العام.

٢٤ - ويتعرض الحق في حرية الرأي والتعبير لخطر شديد أيضا في عدد من البلدان في إطار التشريعات المتعلقة بالأمن القومي وبمقتضى القانون الجنائي. ومع تزايد أهمية وسائط التواصل الاجتماعي وغيرها من أدوات الاتصال عبر الإنترنت، سعت الدول إلى تنظيم هذه الوسائل، مع ما يترتب عليه من آثار سلبية في الكثير من الأحيان على أنشطة المدافعين عن حقوق الإنسان. والأحكام التي تجرم نشر المقالات أو الصور الفوتوغرافية التي يمكن أن تضر بالأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو المصلحة العامة، أو تحرض على العنف، أو تشكل عصبانا، أو تؤثر سلبا على الأجواء المالية للبلد، هي أحكام واسعة النطاق وتقييدية للغاية. ولا تحد هذه الأحكام قدرة المدافعين عن حقوق الإنسان على التعبير عن آرائهم حول قضايا حقوق الإنسان فحسب بل تجعل من الصعب عليهم معرفة ما هو مقبول بموجب القانون ومن ثم تؤدي إلى الرقابة الذاتية.

٢٥ - وغالبا ما تحد إجراءات التوقيف والاحتجاز والمحاكمة بموجب تشريعات مكافحة الإرهاب وغيرها من التشريعات المتعلقة بالأمن القومي من إمكانية الاتصال بالأشخاص

الذين يخضعون للمحاكمة. بمقتضى هذه التشريعات الاطلاع على المعلومات التي تبرر توقيفهم. وعادة ما تسمح التشريعات المنطبقة أيضا باحتجاز شخص لمدة طويلة دون توجيه تهم رسمية ضده. ويمكن تقييد إمكانية الحصول على خدمات محام أو عدم السماح به إطلاقا. وتترتب على ذلك عواقب وخيمة بالنسبة للمدافعين عن حقوق الإنسان الذين يقدمون المساعدة القانونية ويعملون على مراقبة الأشخاص ومرافق الاحتجاز، نظرا لأنهم لا يستطيعون غالبا رؤية موكلهم أو التحقق من ظروف احتجازهم. وتوصي المقررة الخاصة بأن تسمح الدول للمجتمع المدني، وجماعات المجتمع المحلي والمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، إن وجدت هذه المؤسسة، بالوصول إلى الأشخاص المحتجزين بموجب هذه التشريعات.

٢٦ - وتعرب المقررة الخاصة عن جزعها إزاء التقارير الواردة التي تفيد بأن المدافعين عن حقوق الإنسان الذين يقدمون المساعدة القانونية للأشخاص المحتجزين والمتهمين بمقتضى التشريعات المتعلقة بالأمن القومي تعرضوا أنفسهم في بعض الأحيان للتوقيف والتهام للاضطهاد. وكانت هناك حالات أيضا فقد فيها المحامون تراخيصهم لأنهم دافعوا عن أفراد يقاضون بموجب هذه التشريعات. وللمدافعين عن حقوق الإنسان الحق في تقديم المساعدة القانونية وفقا للمادة ٩ (٣) (ج) من الإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان. وبموجب المبدأ ١٦ من المبادئ الأساسية بشأن دور المحامين، التي اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، المعقود في هافانا في الفترة من ٢٧ آب/أغسطس إلى ٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٠، يلزم على الحكومات أن تكفل قدرة المحامين على أداء جميع وظائفهم المهنية بدون تخويف أو إعاقة أو مضايقة أو تدخل غير لائق؛ وعدم تعريضهم أو التهديد بتعريضهم للملاحقة القانونية أو العقوبات الإدارية والاقتصادية وغيرها لدى قيامهم بأي عمل وفقا لواجبات ومعايير وآداب المهنة المعترف بها. وتثني المقررة الخاصة على الدول التي سنت ضمانات تشريعية للممثلين القانونيين، باعتبارها تشكل نمطيا جزءا من تشريعاتها المتعلقة بالمساواة وعدم التمييز، وتعتبر ذلك ممارسة جيدة في مجال كفالة عدم تعرض المدافعين عن حقوق الإنسان للمضايقة القضائية بسبب تقديمهم للمساعدة القانونية.

٢٧ - وهناك مخاطرة مستمرة تتمثل في أن القيود المفروضة على الإجراءات القانونية عن طريق العديد من النصوص التشريعية المتعلقة بالأمن القومي قد تعرض للخطر الضمانات الإجرائية، بما في ذلك الحق في الحصول على خدمات محام، والحد الأقصى لفترة الاحتجاز قبل توجيه الاتهام والحق في المثول أمام المحكمة. وإضافة إلى فرض قيود على المدافعين الذين يقدمون المساعدة القانونية للمحتجزين في هذا السياق، لا تزال المقررة الخاصة تتلقى تقارير

تفيد باحتجاز أشخاص بموجب التشريعات المتعلقة بالأمن القومي بتهمة القيام بأنشطة سلمية للدفاع عن حقوق الإنسان.

٢٨ - وفي هذا السياق، تود المقررة الخاصة التأكيد على أن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في الفقرة ٧ من تعليقها العام رقم ٢٩ بشأن حالات الطوارئ، ترى أن الحق في محاكمة عادلة حق غير قابل للتقييد بحيث أنه لا يجوز على الإطلاق أن تخضع ضمانات المحاكمة العادلة لتدابير التقييد التي قد تؤدي إلى التحايل على حماية الحقوق غير القابلة للانتقاص. ويقتضي مبدأ الشرعية وسيادة القانون غير القابلين للتقييد بموجب العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، وفقاً للفقرة ٦ من التعليق العام رقم ٣٢ للجنة المعنية بحقوق الإنسان بشأن المادة ١٤ من العهد، احترام الضمانات الإجرائية للأفراد الذين يخضعون للمحاكمة بموجب التشريعات المتعلقة بالأمن الوطني. ولذلك تحت المقررة الخاصة الدول على التقييد بمبادئ المبدأين وكذلك على كفالة احترام المبادئ التي حددها المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب (A/63/223)، الفقرات ٣١-٤٢) لدى محاكمة المدافعين عن حقوق الإنسان أو موكلهم بموجب التشريعات المتعلقة بالأمن القومي.

باء - التشريعات المتعلقة بالآداب العامة

٢٩ - تحتوي قوانين العقوبات في كثير من الدول على مواد الهدف المعلن منها هو الحفاظ على الآداب العامة والتماسك الاجتماعي، وتشمل عقوبات تتراوح بين الغرامة والسجن لعدة سنوات، بل وتصل في بعض الحالات إلى عقوبة الإعدام. وفي السنوات الأخيرة، تم سن تشريعات مختلفة لفرض المزيد من القيود لصالح الآداب العامة، وخاصة فيما يتعلق بالمثلثية الجنسية وإمكانية الحصول على وسائل منع الحمل، والإجهاض، وارتداء زي الجنس الآخر وجراحة تغيير نوع الجنس، وتوفير المعلومات المتعلقة بالحياة الجنسية والصحة الجنسية والإنجابية من خلال التعليم النظامي أو غير النظامي. ولهذه التشريعات انعكاسات كبيرة على المدافعين عن حقوق الإنسان العاملين في مجال مكافحة التمييز، فيما يتعلق بالمسائل ذات الصلة بالميل الجنسي والهوية الجنسية، وبالحقوق الجنسية والإنجابية.

٣٠ - وما زال وضع المدافعين العاملين في مجال تعزيز وحماية حقوق الإنسان للمثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسية غير مستقر، بالنظر إلى تجريم العلاقات المثلية بين الراشدين المتراضين حالياً في أكثر من ٧٥ بلداً في جميع أنحاء العالم^(١).

(١) نظراً لكون القوانين غامضة الصياغة في كثير من الأحيان، فإنه يمكن أن يكون من الصعب تحديد ما إذا كانت العلاقات المثلية تشكل جريمة. وفي تقرير الرابطة الدولية للمثليين والمثليات ومزدوجي الميل الجنسي

وفي السنوات الأخيرة، اتخذت تدابير تشريعية في عدة بلدان أدت إلى المزيد من إعاقة أنشطة المدافعين المعنيين بهذه القضايا. وتجرم هذه القوانين عادة تشغيل رابطات تعمل على الدفاع عن حقوق المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وتتضمن غالبا أحكاما غامضة الصياغة تجرم الأفراد الذين يروجون للمثلية الجنسية أو يسهلون العلاقات بين أفراد من نفس الجنس، أو يغضون الطرف عنها أو حتى يشهدونها. وإضافة إلى التبرير المزعوم المتمثل في المحافظة على الآداب العامة، يحظر بعض هذه القوانين بشكل صريح الترويج للمثلية الجنسية بين القصر. وتربط هذه التدابير بين المثلية الجنسية والميل الجنسي للأطفال، وهما ظاهرتان منفصلتان تماما. وهذا من شأنه أن يؤدي إلى وصم المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية والإساءة الشديدة إلى عمل المدافعين.

٣١ - ولهذه التشريعات تأثير عميق ينتقص من الحريات الأساسية للمدافعين عن حقوق الإنسان للمثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية، إضافة إلى المنظمات غير الحكومية والعاملين في مجال الصحة المنخرطين في الوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية والقائمين على توفير الرعاية لمرضى فيروس نقص المناعة البشرية. وتلحق هذه التشريعات أضرارا بالغة بالحق في حرية تكوين الجمعيات، مما يضطر رابطات المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية إلى العمل سرا أو وقف الأعمال تماما.

٣٢ - وفيما يتعلق بحرية التعبير، فإن هذه القوانين تؤثر ضارا بنفس الدرجة، بالنظر إلى أن نشر مقال أو إبداء رأي لصالح المساواة في الحقوق للمثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية قد يعرض شخصا ما للملاحقة الجنائية. وهذا يؤدي إلى الرقابة الذاتية بين المدافعين المشتغلين بالقضايا المتعلقة بالميل الجنسي والهوية الجنسانية.

٣٣ - ويواجه الحق في حرية التجمع السلمي قيودا كبيرة في ظل القوانين المذكورة. وفي البلدان التي تمارس نظاما يرخص بعقد الاجتماعات العامة، فإن المدافعين الذين يسعون إلى تنظيم اجتماعات عامة أو مسيرات ومظاهرات لصالح المساواة في الحقوق للمثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية أو عقد مسيرات الفخر والمهرجانات، يُرفض التصريح لهم بعقد لقاءات من هذا القبيل. ومن بين الأسباب التي تساق في هذا الصدد ضرورة التمسك بالآداب العامة ومخاطر اندلاع احتجاجات مضادة. وفي كثير من الحالات

ومغايري الهوية الجنسانية والمخنثين لعام ٢٠١٢، State-Sponsored Homophobia: A World Survey of Laws Criminalising Same-Sex Acts between Consenting Adults تقدر الرابطة العدد ب ٧٨. ووفقا لمفوضية حقوق الإنسان، تجرم العلاقات بين الأفراد من نفس الجنس في ٧٦ بلدا (A/HRC/19/41، الفقرة ٤٠).

اعتقل المدافعون عن حقوق الإنسان الذين تحدوا مثل هذا الحظر على التجمعات العامة كما أدينوا في بعض الحالات، بموجب التشريعات السارية المتعلقة بالحفاظ على الآداب العامة. وتود المقررة الخاصة التشديد على أنه استناداً لمبدأ عدم التمييز لا تكفي هذه التبريرات لمنع هذه التجمعات من الانعقاد. وإذا كان الأمر ينطوي على مخاطر أمنية، فإن من واجب الدولة توفير الحماية لأولئك الذين يمارسون حقهم في التجمع السلمي، وفقاً للمادة ١٢ (٢) من الإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان.

٣٤ - وينبغي أن يلاحظ أيضاً أنه توجد في بعض البلدان مثل هذه التشريعات حالياً في شكل مشروع فقط. وفي بعض الحالات، ظلت التشريعات معلقة في البرلمان لعدة سنوات. ومع ذلك، ترى المقررة الخاصة أنه حتى وإن كانت هذه التشريعات في شكل مشروع فهي تنطوي على مخاطرة بأن يكون لها تأثير سلبي على حالة المدافعين عن حقوق الإنسان المشتغلين بقضايا الميل الجنسي والهوية الجنسية. وينطبق نفس الشيء على الحالات التي يوجد فيها تشريع ولكن لم يتم استخدامه لعدة سنوات. وبالنظر إلى أن هذا الوضع ما زال يؤثر سلباً على عمل المدافعين عن حقوق الإنسان، توصي المقررة الخاصة بإلغاء هذه القوانين.

٣٥ - وتؤكد المقررة الخاصة على أن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان توصلت إلى أن النشاط الجنسي الذي يتم سرا بالتراضي بين البالغين هو جزء من خصوصيات الشخص التي تحميها المادة ١٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (CCPR/C/50/D/488/1992)، الفقرة ٨-٢). وتخل القوانين التي تجرم أفعال المثلية الجنسية القائمة على التراضي في الحياة الخاصة حقوق الفرد في الخصوصية والتحرر من التمييز على أساس الميل الجنسي والهوية الجنسية، مما يشكل خرقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان الواجب التطبيق. (A/HRC/19/41، الفقرة ٤١). وينادي المدافعون المعنيون بهذه القضايا بمعايير حقوق الإنسان المعترف بها دولياً. ولذلك ينبغي أن تكفل الدول أن يكون بإمكان المدافعين الذين يعملون على تعزيز حقوق المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسية القيام بذلك في بيئة مواتية ومنفتحة دون خوف من الاضطهاد. ونظراً لأنه من حق المدافعين عن حقوق الإنسان استنباط ومناقشة أفكار ومبادئ جديدة في مجال حقوق الإنسان والدعوة إلى قبولها بموجب المادة ٧ من الإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان، تقع على عاتق الدولة مسؤولية ضمان أن تليي تشريعاتها المتعلقة بالآداب العامة هذا الحق ولا تضر بحقوق المدافعين في حرية التعبير، وحرية تكوين الجمعيات وحرية التجمع السلمي.

٣٦ - كما يواجه المدافعون عن الحقوق الجنسية والإنجابية قيودا ناجمة عن التشريعات التي تسعى إلى الحفاظ على الآداب العامة. وواجهت الرابطات التي تعزز هذه الحقوق قيودا بسبب قيامها بتوزيع معلومات حول الإجهاض وإحالة نساء إلى المرافق الطبية المناسبة. وفي كثير من الحالات، رفعت دعاوى قضائية من قبل أفراد ومنظمات وجهات فاعلة في الدولة، حيث ادعت أن هذه الأنشطة مخالفة للقانون. ويواجه العاملون في مجالي الرعاية الصحية والطبية إجراءات مماثلة بسبب أدائهم لوظائفهم. وقد لاحظت المقررة الخاصة أن هذا حدث أيضا في البلدان التي تكفل الحقوق الجنسية والإنجابية، بما في ذلك الحق في الإجهاض، في الإطار القانوني الوطني. وهذا أمر محزن بوجه خاص نظرا لأن المرأة، كما لاحظ المقرر الخاص المعني بحق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية، هي المستفيد الرئيسي من هذه الخدمات ويؤدي حرمانها من الوصول إليها إلى تعرضها للتمييز وإضعافها (A/66/254 الفقرتان ١٦ و ١٧).

٣٧ - وهكذا يؤدي المدافعون عن الحقوق الجنسية والإنجابية دورا هاما في ضمان احترام حقوق الإنسان للمرأة. ويجب أن لا تكون هذه الأنشطة خاضعة لعقوبات جنائية. وعلاوة على ذلك، من الضروري أن تكفل الدول التي يوجد بها إطار قانوني يضمن الحقوق الجنسية والإنجابية إنفاذ هذه التشريعات دون تمييز. ولا ينبغي التسامح مع المضايقات القضائية ضد المدافعين عن الحقوق الجنسية والإنجابية، والقضاة والمدعون العامون لهم دور رئيسي في هذا الصدد. وتود المقررة الخاصة أيضا أن تؤكد على أن المادة ١١ من الإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان تحمي العاملين في مجالي الرعاية الطبية والصحية. ووفقا لهذه المادة يحق لكل فرد ممارسة مهنته أو حرفته، وأن يمثل للمعايير الوطنية والدولية للسلوكيات أو الأخلاقيات الحرفية والمهنية ذات الصلة، بما في ذلك المعايير المتعلقة بحقوق الإنسان.

٣٨ - وينبغي تحديد دور المدافعين عن حقوق الإنسان في نشر المعلومات عن الحقوق الجنسية والإنجابية تحديدا واضحا في التشريعات المتعلقة بالآداب العامة، سواء في إطار مؤسسات الدولة التي أنشئت من أجل هذا الغرض، أو من خلال المنظمات غير الحكومية أو من خلال نظام التعليم النظامي، لضمان عدم تجريم مثل هذه الأنشطة. وينبغي ألا يواجه المدافعون الذين يوفرون المعلومات القائمة على الأدلة وخدمات التثقيف في مجال الصحة الجنسية والإنجابية عقوبات جنائية في أي حال من الأحوال، تماشيا مع المادة ٦ (ب) من الإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان (انظر أيضا A/66/254، الفقرة ٦٥).

جيم - التشريعات التي تنظم تسجيل الجمعيات وعملها وتمويلها

٣٩ - حرية تكوين الجمعيات هي حق أساسي مكفول بموجب المادة ٥ (ب) من الإعلان المتعلق والمدافع عن حقوق الإنسان، فضلاً عن العديد من الصكوك الدولية الأخرى، بما في ذلك الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ومن الأهمية بمكان أن تكفل التشريعات الوطنية للمدافعين عن حقوق الإنسان القدرة على تكوين الجمعيات، ومما يؤكد ذلك أن معظم الأحكام المنصوص عليها في الإعلان المتعلق والمدافع عن حقوق الإنسان تشدد على حقوق أولئك المدافعين في الانخراط في أنشطة بمفردهم وبلاشتراك مع غيرهم (المواد من ٥ إلى ٩ ومن ١١ إلى ١٣ والمادة ١٧).

٤٠ - وكما ذكر في مقدمة هذا التقرير، فإن المقررة الخاصة ركزت على مسألة حرية تكوين الجمعيات في تقريرين سابقين (A/59/401 و A/64/226). وقد أصدر المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات تقريراً وافياً إلى مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠١٢ تضمن أفضل الممارسات المتعلقة بأمور منها الحق في حرية تكوين الجمعيات (A/HRC/20/27، الفقرات من ٥١ إلى ٧٦). وبناءً على ذلك، ترى المقررة الخاصة أنه ليس ثمة ضرورة لتضمين هذا التقرير مزيداً من التفاصيل بشأن هذه المسألة. غير أنها تلاحظ أن التوصيات الواردة في التقارير المذكورة لا تزال بعيدة كل البعد عن التنفيذ الكامل. ويبدو في واقع الأمر أن التطورات التشريعية التي شهدتها مختلف البلدان في الآونة الأخيرة تفرض مزيداً من القيود على الحق في حرية تكوين الجمعيات. وفي الفرع التالي، تقدم المقررة الخاصة ملاحظات في هذا الصدد وتقييم الكيفية التي تطابق بها التطورات الأخيرة الأحكام المنصوص عليها في الإعلان المتعلق والمدافع عن حقوق الإنسان والصكوك الدولية الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان.

٤١ - وتشير المعلومات التي تلقتها المقررة الخاصة إلى أن عدداً من البلدان تجرم المدافعين الذين يعملون بمفردهم أو في إطار جمعيات غير مسجلة لدى الحكومات. وهذه الأنشطة يُعاقب عليها عموماً بموجب القانون الجنائي أو القانون المتعلق بالجمعيات. وهي ترتبط في بعض الحالات بالأمن القومي أو بالنظام العام اللذين يعتبر القانون، بعبارة غامضة، أن الجمعيات تشكل تهديداً لهما. غير أن القانون الجنائي أو القانون المتعلق بالجمعيات يحظران، في معظم الحالات، أنشطة الجمعيات غير المسجلة لدى السلطات ويفرضان عليها عقوبات تتراوح بين الغرامة والسجن، وفي حالة واحدة، الإعدام.

٤٢ - وسبق للمقررة الخاصة أن ذكرت أن إصرار الحكومات على وجوب أن تُسجل الجماعات غير الرسمية يعكس نية الحكومات السيطرة على أنشطة تلك الجماعات وثني

الجماعات التي تنتقد الحكومات عن التعبير عن رأيها (A/64/226، الفقرة ٦٠). والمقررة الخاصة تهيب بالدول أن تلغي القوانين التي تُجرّم الجمعيات غير المسجلة التي تعمل في سبيل أعمال حقوق الإنسان. وينبغي أن يكون من شأن الجمعيات وحدها أن تقرر ما إذا كانت ترغب في تسجيل نفسها للاستفادة من المزايا التي تتمتع بها الجمعيات المسجلة.

٤٣ - وسبق للمقررة الخاصة أن أوصت بأن تطبق الدول نظاماً لإخطار بدلا من نظام الترخيص (المرجع نفسه، الفقرة ٥٩). ويكفي أن تقدم الجمعيات التي ترغب في التسجيل لدى السلطات إعلاناً أو إخطاراً إلى الهيئة الحكومية المختصة.

٤٤ - ويساور المقررة الخاصة القلق إزاء سعي الحكومات المطّرد، من خلال القوانين الجديدة التي سُنت أو الخاضعة للمناقشة، إلى تقييد المجالات المواضيعية المسموح للجمعيات العمل فيها. وتشمل الأمثلة على ذلك حظر المشاركة في الأنشطة السياسية والدفاع عن الحقوق السياسية وإدراج حقوق الإنسان في أهداف الجمعيات. وترى المقررة الخاص أن هذه الأحكام منافية لروح حقوق الإنسان، ولا سيما لمبادئ عدم قابلية تلك الحقوق للتجزئة وترابطها وتشابكها، التي تشدد على تساوي حقوق الإنسان كافة في الأهمية وعدم إمكانية الفصل بينها. وعلاوة على ذلك، فإن هذه الأحكام تنتهك حق المدافعين عن حقوق الإنسان في عدم التعرض للتمييز. وتحث المقررة الخاصة الدول المعنية على استبعاد معايير التسجيل هذه من أطرها القانونية.

٤٥ - أما طلبات تسجيل الجمعيات فينبغي البت فيها في أوانها وبشكل مستقل. وينبغي أن تكون الجهة المسؤولة عن التعامل مع الجمعيات مستقلة عن الحكومة. كما ينبغي تشكيل تلك الجهة بالتشاور الوثيق مع المدافعين عن حقوق الإنسان، بما في ذلك أعضاء المجتمع المدني المستقلين، الذين ينبغي لهم أيضا الاضطلاع بدور هام في البت في تلك الطلبات. وكما ذكر المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وفي تكوين الجمعيات، فإن القوانين ينبغي أن تحدد مهلة زمنية مقبولة للبت في الطلبات، وإذا لم تلتزم الجهة المسؤولة بتلك المهلة الزمنية، ينبغي افتراض أن الجمعيات تعمل بصورة مشروعة (A/HRC/20/27، الفقرة ٦٠).

٤٦ - ومن بين التطورات التي شهدتها التشريعات الصادرة مؤخراً منح الحكومات سلطات واسعة للإشراف على أنشطة الجمعيات. ففي الكثير من الحالات، تُفرض على الجمعيات متطلبات إضافية فيما يتعلق بتقديم التقارير حتى يتسنى لها الاحتفاظ بتراخيصها. وفي الحالات القصوى، يخوّل القانون الحكومة سلطة وضع الجمعيات تحت إشرافها لإجبارها على اتخاذ قرارات إدارية وطلب أي وثائق في حوزة الجمعية، دون إخطار مسبق. وترى المقررة الخاصة أن هذه الأحكام تُشكّل انتهاكا خطيرا للحق في حرية تكوين الجمعيات. وتكرر توصية

الممثلة الخاصة بأن الاشتراطات المشروعة الوحيدة التي ينبغي فرضها على الجمعيات هي كفالة الشفافية (A/59/401، الفقرة ٨٢ (ل)).

٤٧ - وأخيراً، لاحظت المقررة الخاصة تزايد القيود المفروضة في جميع أنحاء العالم على حصول الجمعيات على التمويل، ولا سيما التمويل من الخارج. فهناك نزوع إلى الحد من النسبة المئوية للتمويل الذي يمكن لجمعية ما تلقيه من الخارج لتتخفف في بعض الحالات إلى ١٠ في المائة. وتُلزم الجمعيات أيضاً في بعض البلدان بالحصول على إذن من السلطات قبل السماح لها بالقيام بأنشطة جمع الأموال.

٤٨ - وتحت ستار حماية السيادة الوطنية أو المصالح الوطنية، سنّت بعض البلدان قوانين تُجرّم الجمعيات التي تعمل من أجل الدفاع عن الحقوق السياسية أو التي تشارك في الأنشطة السياسية إذا حصلت على تمويل أجنبي. وفي حالة واحدة على الأقل، يُعد ذلك خيانة بموجب القانون الجنائي. وفي حالات أخرى، يتعين على تلك الجمعيات أن تُبين في منشوراتها أنها تؤدي مهام عملاء أجنب.

٤٩ - ويساور المقررة الخاصة قلق بالغ إزاء هذه التطورات. فهي تؤثر تأثيراً عميقاً وسلبياً في عمل المدافعين عن حقوق الإنسان، الذين كثيراً ما يعتمدون على التمويل الخارجي في أنشطتهم نظراً لنقص الموارد المتاحة محلياً. وهي تحث الدول على احترام المادة ١٣ من الإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان التي تنص بعبارة واضحة على أن 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 الإعلان. وقد شدد كل من الممثلة الخاصة والمقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وفي حرية تكوين الجمعيات على المبدأ القائل بأن المنظمات غير الحكومية ينبغي أن تُحول حق الحصول على التمويل الأجنبي بنفس القدر المخوّل للحكومات (انظر A/59/401، الفقرة ٨٢ (ل)، و A/HRC/20/27، الفقرة ٦٩، على التوالي). والمقررة الخاصة تتفق تماماً مع هذا الموقف.

٥٠ - إن تُهم الخيانة التي تُوجه للمدافعين لتلقيهم أموالاً من الخارج من أجل تعزيز الحقوق السياسية والاضطلاع بأنشطة أخرى في مجال الدعوة هي تم غير مقبولة للأسباب المذكورة أعلاه. وهذه الأحكام، بالإضافة إلى الأحكام التي تشترط على الجمعيات إعلان أنها تؤدي مهام عملاء أجنب، تفضي إلى وصم بالغ لأعمال المدافعين عن حقوق الإنسان.

دال - التشريعات المتعلقة بالوصول إلى المعلومات والتشريعات المتعلقة بالأسرار الرسمية

٥١ - يُعدّ الوصول إلى المعلومات أحد الجوانب البالغة الأهمية في عمل المدافعين عن حقوق الإنسان نظراً إلى أنه يُمكنهم من جمع معلومات عن الانتهاكات، ورصد السلطات العامة، وتزويد الحكومات وسائر أصحاب المصلحة بتوصيات مستنيرة عن كيفية تحسين حالة حقوق الإنسان. والحق في التماس المعلومات والوصول إليها والاحتفاظ بها ونقلها مكفول بموجب المادتين ٦ و ١٤ من الإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان.

٥٢ - وفي السنوات الأخيرة، سنّ عدد متزايد من الدول تشريعات تضمن الحق في الحصول على المعلومات التي تحتفظ بها السلطات العامة، وهو تطور ترحب به المقررة الخاصة ترحيباً حاراً. ولكفالة تهيئة بيئة عمل مؤاتية للمدافعين عن حقوق الإنسان، لا تزال هناك حاجة إلى موازنة تلك التشريعات مع التشريعات المتعلقة بالأسرار الرسمية، المستخدمة لتصنيف وحجب المعلومات التي من شأنها الإضرار بالأمن العام.

٥٣ - وقد أبلغت المقررة الخاصة بوقوع حالات أتهم فيها المدافعون عن حقوق الإنسان وأدينوا لنشرهم معلومات تُعتبر سرية رسمياً أو لاتخاذهم مواقف علنية إزاء معلومات من هذا القبيل. وقد حدث ذلك أيضاً في دول لديها تشريعات تُجيز الحصول على المعلومات. والمقررة الخاصة تدعو الدول إلى كفالة أن تكون تشريعاتها التي تجيز الحصول على المعلومات متسقة تماماً مع المعايير الدولية، وبخاصة الإعلان المشترك بشأن الوصول إلى المعلومات والتشريعات المتعلقة بالسرية الصادر عن المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير، والممثل المعني بحرية وسائط الإعلام في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والمقرر الخاص المعني بحرية التعبير في منظمة الدول الأمريكية^(٢). وتشدد المقررة الخاصة بوجه خاص على أن الحق في الوصول إلى المعلومات ينبغي أن يخضع لقيود ضيقة ومحددة بوضوح لحماية المصالح العليا العامة والخاصة، بما في ذلك الحق في الخصوصية. فعلى نحو ما ذكر في الإعلان المشترك، ينبغي ألا تنطبق الاستثناءات إلا عندما يكون هناك خطر بإلحاق ضرر جسيم بمصلحة خاضعة للحماية وعندما يكون ذلك الضرر أكبر من المصلحة العامة الكلية في الوصول إلى المعلومات. وينبغي أن تتحمل السلطة العامة الساعية لمنع الوصول إلى المعلومات عبء إثبات وقوع تلك المعلومات في نطاق نظام الاستثناءات.

(٢) انظر - www.article19.org/resources.php/resource/3053/en/joint-declaration-on-access-to-information-and-secrecy-legislation.

٥٤ - وعلاوة على ذلك، فإن التشريعات المتعلقة بالأسرار الرسمية ينبغي ألا تستخدم بأي حال من الأحوال كأداة لإسكات الأصوات المعارضة ومقاومة المدافعين عن حقوق الإنسان. وينبغي أن تقع على عاتق الحكومات مسؤولية حماية المعلومات التي تُعتبر سرية، كما ينبغي محاسبة مسؤولي الدولة الذين تقع على عاتقهم هذه المسؤولية. ولا ينبغي مطلقاً اعتبار المدافعين عن حقوق الإنسان، بمن فيهم الصحفيون والعاملون لدى وسائل الإعلام، مسؤولين عن نشر معلومات من هذا القبيل أو تعميمها. وينبغي أن ينطبق ذلك أيضاً على الحالات التي تُسرب فيها المعلومات إليهم، ما لم يرتكبوا جريمة للحصول عليها^(٢).

٥٥ - ويجوز حجب بعض المعلومات من الجمهور إن كان نشرها يشكّل خطراً على الأمن القومي أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو على حماية المصالح العليا الأخرى. غير أن هذه الأحكام ينبغي أن تكون محددة بوضوح في التشريعات المتعلقة بالأسرار الرسمية، التي ينبغي أيضاً أن تُبين بدقة المعايير التي ينبغي استخدامها لتحديد ما إذا كان يمكن إعلان سرية المعلومات. وتمشياً مع المادتين ٦ و ١٤ من الإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان، لا ينبغي مطلقاً استخدام التشريعات المتعلقة بالأسرار الرسمية لمنع نشر معلومات تخدم المصلحة العامة.

هاء - التشريعات المتعلقة بالتشهير والتجديف

٥٦ - لُفت انتباه المقررة الخاصة إلى الدعاوى الأخيرة التي أُتهم فيها المدافعون عن حقوق الإنسان بالتشهير بل وبالتجديف، في بعض الحالات، لقيامهم بنشر مقالات أو كتابات في مدونات إلكترونية أو رسائل على موقع "تويتر" أو أعربوا عن آرائهم علناً. ويتمثل الهدف من التشريعات المتعلقة بالتشهير في حماية سمعة الفرد من التهجم الباطل والكيدي، الذي يشكّل، وفقاً لما يراه المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير، سبباً وجيهاً يبرّر تقييد حرية التعبير (A/HRC/20/17، الفقرة ٨٣). ولاحظ المقرر الخاص أيضاً أن لدى جميع البلدان تقريباً شكلاً ما من أشكال التشريعات المتصلة بالتشهير تحت مسميات مختلفة، تشمل تشويه السمعة أو الافتراء أو القذف أو الإهانة أو انتهاك الحرمة أو المس بكرامة رئيس الدولة. وأشار كذلك إلى أن المشكلة التي تطرحها دعاوى التشهير كثيراً ما تكون قناعاً يخفي تصميم القوى السياسية والاقتصادية على الانتقام من موجهي الانتقادات أو الادعاءات بسوء الإدارة أو الفساد، وعلى ممارستها ضغوطاً لا موجب لها على وسائل الإعلام (المرجع نفسه).

٥٧ - وفي بعض البلدان، يُعرّف انتقاد ممثلي الحكومة، وعلى الأخص رئيس الدولة، بأنه جريمة التشهير. بمقتضى قانون العقوبات، التي يُعاقب عليها عادة بالتغريم بل أيضاً بالسجن

لعدة أشهر، في بعض الحالات. ويساور المقررة الخاصة القلق من أن هذه الأحكام تُستخدم لإسكات الانتقاد العلني وتشكل عقبة تحول دون إجراء مناقشة عامة لقضايا حقوق الإنسان، التي يخضع الموظفون العموميون للمساءلة عنها عموماً. وتنص المادة ٨ (١) من الإعلان المتعلق المدافع عن حقوق الإنسان على أن للمدافعين عن حقوق الإنسان الحق في أن تُتاح لهم بالفعل فرصة المشاركة في حكومات بلدانهم وفي تصريف الشؤون العامة، وهو أمر يتوقف، في رأي المقررة الخاصة، على امتلاك القدرة على مناقشة أداء الموظفين العموميين ومدى فعالية السياسات العامة وتطبيقها مع معايير حقوق الإنسان. وتتفق المقررة الخاصة مع موقف المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حرية الرأي والتعبير بأن محاكمة المتهمين بالتشهير محاكمة جنائية تؤدي لا محالة إلى فرض الرقابة وتعيق التعبير عن الاختلاف في الرأي، بما يتنافى مع الحق في حرية الرأي والتعبير (A/HRC/20/17، الفقرة ٨٧). ولذلك، تحت المقررة الخاصة الدول على إنهاء تجريم التشهير.

٥٨ - وقد أُهمي تجريم التشهير في عدة بلدان في السنوات الأخيرة، وهو تطور رحبت به المقررة الخاصة. بيد أنه لا يزال يُلجأ إلى استخدام أحكام في القانون المدني لاستهداف المدافعين عن حقوق الإنسان. ففي عدة حالات، صدرت أوامر قضائية لأولئك المدافعين بدفع غرامات تكون غير متناسبة إلى حد كبير مع الجريمة المرتكبة. وتُشاطر المقررة الخاصة المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير شعوره بالقلق من أن فرض عقوبات مالية كبيرة وغير متناسبة تنطوي على خطر أن تؤدي إلى إفلاس منافذ وسائط الإعلام الصغيرة، بما في ذلك المنافذ التي يتم إنشاؤها صراحة للإبلاغ عن قضايا حقوق الإنسان، ومن ثم فهي تشكل تهديداً كبيراً لحرية التعبير (المرجع نفسه، الفقرة ٨٥). وبناء على ذلك، فإنها تُهيب بالدول أن تكفل تقييد العقوبات المتعلقة بالتشهير بموجب القانون المدني لكي تكون متناسبة مع الضرر الواقع.

٥٩ - وفي عدة بلدان، تُفرض عقوبات قاسية، بمقتضى التشريعات المتعلقة بالتجديف، على إصدار بيانات تمس بالدين و/أو تشكك في الشرائع والقرارات الدينية. وفي حين أن المقررة الخاصة تسلّم بالحق في حرية الدين والمعتقد، فإنها تؤكد على حق المدافعين عن حقوق الإنسان في مناقشة أفكار وقضايا حقوق الإنسان، بما فيها الممارسات الدينية التي قد تتنافى مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، بموجب المادة ٦ من الإعلان المتعلق المدافع عن حقوق الإنسان. وتشعر المقررة الخاصة بالقلق بوجه خاص إزاء حالة المدافعين عن حقوق الإنسان للمرأة، بالنظر إلى أن أولئك الذين يتحدثون علانية ضد الاعتداءات التي تتعرض لها المرأة في هذا الصدد، يواجهون عادة عقوبات قاسية، تشمل أحكاماً بالسجن لفترات طويلة.

٦٠ - وتعرب المقررة الخاصة عن قلقها البالغ من أن لأحكام التشريعات المتعلقة بالتشهير والتجديف آثارا مدمرة على حالة المدافعين عن حقوق الإنسان في العديد من البلدان. فخطر التعرض إلى المحاكمة بموجب هذه القوانين يؤدي إلى رقابة ذاتية فيما بين أولئك المدافعين، ومما يعيق إجراء مناقشات جادة ومتعمقة عن قضايا حقوق الإنسان. وبالنظر إلى أن هذه المناقشات تشكل جزءا لا يتجزأ من الدفاع عن حقوق الإنسان، تهيب المقررة الخاصة بالدول أن تنقح هذه القوانين وفقا للتوصيات الواردة في هذا التقرير.

واو - التشريعات المنظمة للوصول إلى الإنترنت

٦١ - أصبحت شبكة الإنترنت، على مدى العقود الماضية، أداة لا غنى عنها لعمل العديد من المدافعين عن حقوق الإنسان، ولا سيما كوسيلة لإشاعة الآراء وتبادل المعلومات عن حقوق الإنسان والانتهاكات التي تتعرض لها والتواصل مع سائر المدافعين عن حقوق الإنسان. فالإنترنت شبكة تزخر بإمكانات هائلة لمساعدة المدافعين عن حقوق الإنسان وبقية المجتمع على إحداث تطورات مواتية لحالة حقوق الإنسان سواء في المجتمعات المحلية أو في البلد ككل. ولذلك تشعر المقررة الخاصة بحجبة أمل إزاء القيود الواسعة النطاق التي تفرض على إمكانية استخدام الإنترنت في بلدان عديدة، بما في ذلك الوصول إلى المواقع والمدونات الإلكترونية للجمعيات والأنباء والتواصل الاجتماعي. وفي هذا السياق، تهيب المقررة الخاصة بالدول أن تتوخى الحرص لدى النظر في أي من القيود يكون ضروريا حقا، مشيرة إلى أنه ينبغي، تحقيقا لهذا الغرض، التقيّد بصورة دقيقة بالمعايير التي حددها المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير، في تقريره لعام ٢٠١١ إلى الجمعية العامة (A/66/290)، الفقرة ١٥).

٦٢ - وتشعر المقررة الخاصة أيضا بالقلق من أن المعلومات الشخصية عن المدافعين عن حقوق الإنسان التي يتم الحصول عليها من المواقع الشبكية للتواصل الاجتماعي وغيرها من المواقع، قد تعرض أمنهم للخطر، وبخاصة في ظل التطورات التشريعية الجديدة التي تُجيز للحكومات أن تُخضع مواقع شبكية لمراقبة واسعة النطاق في عدد من البلدان. وينبغي أن تتحلى الدول بأقصى درجات ضبط النفس في هذا الصدد، والأهم من ذلك أن تكفل ألا تُستخدم هذه التشريعات لتشديد الخناق على المدافعين عن حقوق الإنسان. وتعد المعايير السالفة الذكر التي وضعها المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير مفيدة أيضا في هذا الصدد.

رابعاً - المعايير الدنيا المتعلقة بالتشريعات

٦٣ - في هذا الفرع، تبين المقررة الخاصة المعايير الدنيا التي ينبغي إعمالها لدى سن وتطبيق التشريعات التي تؤثر على أنشطة المدافعين عن حقوق الإنسان. فهو يهدف إلى تذكير الدول بالمبادئ الدولية التي تكفل احترام حقوق الإنسان وتبيان سبل وضع هذه المبادئ موضع التنفيذ لضمان تهيئة بيئة عمل مواتية للمدافعين عن حقوق الإنسان.

ألف - مبدأ الشرعية

٦٤ - إن مبدأ الشرعية مبدأ مكرّس في المادة ١٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي تنص على عدم جواز إدانة أي فرد بأية جريمة بسبب فعل أو امتناع، عن فعل لم يكن وقت ارتكابه يشكل جريمة. بمقتضى القانون الوطني أو الدولي. ووفقاً لمبدأ الشرعية، يجب أن تكون جميع التشريعات معروفة تعريفاً واضحاً وقابلة للتحديد وليست ذات أثر رجعي. وكل قانون لا يستوفي هذا المعيار الأساسي يُعتبر متنافياً مع مبدأ الشرعية. ويجب أن توجه القوانين إلى المواطنين إنذاراً واضحاً عن طبيعة السلوك المُعلن أنه يشكل جريمة جنائية أو مدنية^(٣). وعلاوة على ذلك، يجب أن ينص القانون، في تعريف الجريمة، على القيود القابلة لأن تُفرض على السلوك، لكي يتسنى للأفراد تكييف سلوكهم ضمن حدود معقولة.

٦٥ - وتوجد أحكام أخرى ترتبط بمبدأ الشرعية فيما يتعلق بإصدار التشريعات. فقبل إقرار قانون معين، يجب إصداره على نحو ديمقراطي، أي ينبغي أن يخضع لمشاورة واسعة النطاق مع الأفراد والجمعيات المعنية، بما في ذلك المجتمع المدني. وعلاوة على ذلك، يجب نشر القوانين، فور اعتمادها، باستخدام القنوات الملائمة لكفالة علم الجمهور. بما يشكل سلوكاً يُعاقب عليه.

٦٦ - وبموجب المادة ١٥ من العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، يحظر مبدأ الشرعية سريان الجرائم وتطبيق العقوبات بأثر رجعي. ولكي تنشأ المسؤولية الجنائية، يجب أن يكون السلوك محظوراً وينطوي على عقوبة جنائية وقت إتيانه. وتنص المادة ١٥ كذلك على عدم جواز فرض أية عقوبة تكون أشد من تلك التي كانت سارية المفعول في الوقت الذي ارتكبت فيه الجريمة. ويتطلب هذا إعمال القوانين بصورة منتظمة ومتسقة، على أن يجري

(٣) انظر أيضاً المبادئ العامة للقانون الجنائي الدولي التي وضعتها دوائر القانون الجنائي الدولي، والمتاحة في الموقع wcjp.unicri.it/deliverables/docs/Module_3_General_principles_of_international_criminal_law.pdf.

إنزال العقوبات على النحو المنصوص عليه في القوانين السارية. ومن هنا فإن هذا المبدأ يحمي الفرد من إساءة تصرف الدولة وتدخلها، وفي الوقت ذاته يكفل توحى السلطة القضائية الإنصافَ والشفافية.

٦٧ - وتلاحظ المقررة الخاصة أن الدول مُلزَمة بأن تكفل امتثال جميع قوانينها، بما فيها القوانين الجنائية، لمبدأ الشرعية. ولكي يتسنى للأفراد إدارة شؤون حياتهم، بما في ذلك ممارسة أنشطتهم دفاعاً عن حقوق الإنسان بصورة يمكن التنبؤ بها، سواء بمفردهم أو بالاشتراك مع آخرين، يجب على الدول كفالة أن تكون تشريعاتها متنسقة ومعقولة ويسهل على عامة الجمهور فهمها. وتشمل الآثار المترتبة على تعريف القوانين تعريفاً فضفاضاً المس بالحقوق المحمية. بموجب الإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان، وإحداث ثغرات في النظام القانوني قد تُستخدم لمضايقة أولئك المدافعين أو تخويفهم.

باء - مبدأ الضرورة والتناسب

٦٨ - يُستخدم مبدأ الضرورة في العديد من مجالات القانون الدولي ولا تزال المحاكم الدولية تستشهد به في الاجتهاد القضائي. وهو يقتضي أن تضمن الدول ألا تُرتكب الأفعال غير المطابقة للالتزامات الدولية، إلا بوصفها السبيل الوحيد أمام الدولة لصون مصلحة أساسية من خطر جسيم أو وشيك يتهدها، وذلك على النحو الذي دوتته لجنة القانون الدولي في المادة ٢٥ (١) (أ) من مشاريع موادها المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً. وتقتضي المادة ٢٥ (أ) (ب) أن تكفل الدول ألا يؤثر هذا الفعل على مصلحة أساسية للدولة أو للمجتمع الدولي.

٦٩ - وتنفق المقررة الخاصة مع رأي المقرر الخاص المعني بتعزيز حقوق الإنسان وحمائتها في سياق مكافحة الإرهاب بأنه لا ينبغي سن تشريعات محددة لمكافحة الإرهاب إلا بعد إمعان النظر في ما إذا كانت ضرورية وبأن سيادة القانون تقتضي أيضاً وجوب أن تحدد القوانين التي تقيّد الحق في تكوين الجمعيات وفي التجمع السلمي الظروف التي يمكن بمقتضاها تقييد هذين الحقين. والقيود التي لا تتوافق مع القانون ولا مع المتطلبات المحددة في المادتين ٢١ و ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية نفسيهما، تشكل انتهاكاً للعهد الدولي (A/61/267، الفقرة ١٨). وترى المقررة الخاصة أن هذا ينطبق أيضاً على أشكال التشريعات الأخرى، التي ينبغي إخضاعها لتمحيص مماثل على أساس مبدأ الضرورة، قبل سنّها.

٧٠ - وبينما يرمي مبدأ الضرورة إلى تقييم ما إذا كان الهدف من القانون ضرورياً، يبحث مبدأ التناسب مدى تناسب الآثار المترتبة على القانون مع الهدف المتوخى منه. وعلى هذا

النحو، يسعى المبدأ إلى تحقيق توازن بين حقوق الأفراد ومصالح عامة الجمهور. وقد استحدثت الآليات الإقليمية لحقوق الإنسان نماذج جديدة بالاهتمام لتقييم التناسب، من قبيل ”هامش التقدير“ الذي تطبّقه المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان و”المتطلبات العادلة لمجتمع ديمقراطي“ في حالة محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان^(٤).

٧١ - وترى المقررة الخاصة أن مبدأ الضرورة يقتضي أن تبين الدولة أن النتيجة المتوخاة ضرورية وأن القانون المعني هو أفضل وسيلة متاحة لتحقيق تلك النتيجة. ويجب تبيان أن الأثر المترتب على القانون محدد الأهداف قدر الإمكان، ومن ثم التقليل إلى أدنى قدر ممكن من عرقلة ممارسة الحقوق المؤثرة. وعلاوة على ذلك، ووفقاً لمبدأ التناسب، يجب أن يكون الأثر المترتب على القيود متناسباً، وأن الضرر الناجم عن تلك القيود لا يمكن أن يتجاوز الفوائد التي تُستمد من تطبيقها. وتمثل قدرة الأفراد على ممارسة الحق في التعبير وتكوين الجمعيات والتجمع السلمي تقييماً ذا أهمية قصوى، يتعين أن تجرّيه الدولة في أقرب وقت ممكن لكي تكفل عدم المساس بتلك الحقوق.

جيم - الطبيعة المحدودة للاستثناءات

٧٢ - إن نظام الاستثناءات نظام مكرس في مختلف معاهدات حقوق الإنسان، بما في ذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ويُجيز هذا النظام للدول أن تعدّل التزاماتها مؤقتاً في ظروف استثنائية من قبيل حالات الطوارئ، بما في ذلك النزاعات المسلحة، والاضطرابات المدنية وأعمال العنف، والكوارث البيئية والطبيعية.

٧٣ - ولئن كان يُسمح باتخاذ تدابير استثنائية في ظل هذه الظروف، فإن الدول مُطالبّة بأن تفي بالتزاماتها على النحو المنصوص عليه في القانون لضمان ألا تُحدث شروط عدم التقيد، في أوقات الطوارئ، فراغاً قانونياً. وبوجه خاص، يلزم أن تبين الدول مدى شدة ذلك الاستثناء، وطابعه المؤقت، وإصداره والإشعار به، ومشروعيته، وتناسبه، وتطابقه مع سائر الالتزامات بمقتضى القانون الدولي، وعدم انطوائه على تمييز، وأخيراً، عدم جواز تقييد بعض الحقوق التي يُعترف بصفقتها هذه في المعاهدة ذات الصلة. ويهدف نظام الاستثناء إلى كفالة حماية حقوق الأفراد خلال أوقات الأزمات بوضع قيود معقولة على صلاحيات الحكومات المتعلقة بحماية الأمن القومي.

(٤) انظر ورقة العمل رقم ١٤، Cedric Ryngaert, “State responsibility, necessity and human rights”, Institute for International Law, Working Paper No. 141 (Leuven, Institute for International Law, December 2009)، المتاحة في الموقع: www.law.kuleuven.be/iir/nl/onderzoek/wp/WP141e.pdf.

٧٤ - وشروط عدم التقييد منصوص عليها في المادة ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمادة ١٥ من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، والمادة ٢٧ من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان. وتختلف قائمة الحقوق التي لا يجوز تقييدها باختلاف المعاهدات، وتختلف الالتزامات المترتبة على ذلك وفقا للمعاهدة التي تكون الدولة طرفا فيها.

٧٥ - وتود المقررة الخاصة أن تؤكد أن حالات الطوارئ لا تعطي لسلطات الدولة الصلاحية المطلقة لإسكات صوت المدافعين عن حقوق الإنسان. فأى تقييد للحق في حماية الأشخاص العاملين على حماية حقوق الإنسان يجب أن يكون منصوصا عليه في القانون، وأن يراعي مبدأى الضرورة والتناسب وأن يكون مبررا بأسباب محددة.

دال - مبدأ عدم التمييز

٧٦ - تؤكد المقررة الخاصة أنه ينبغي للدول أن تحترم أيضا مبدأ عدم التمييز، كما هو مبين في الفرع الثاني أعلاه، من أجل الامتثال لالتزاماتها بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان. وعلى وجه الخصوص، وإلى جانب الأحكام التمييزية المحظورة بموجب القانون الدولي، ينبغي للدول ألا تعتمد أحكاما يمكن أن يتبين أن لها أثر تمييزي منذ البداية. وقد تم توضيح ذلك في المادة ١٢ (٢) من الإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان، الذي يلزم الدول بتوفير الحماية من أي تمييز ضار فعلا وقانونا على حد سواء. وتشير المقررة الخاصة إلى أهمية التشاور على نطاق واسع مع المجتمع المدني في صياغة التشريعات وأهمية استعداد الحكومة لإدراج التغذية المرتدة من المجتمع المدني في هذا الصدد.

هاء - الضمانات الدستورية

٧٧ - تكفل الضمانات الدستورية التي تقدمها دول عديدة للمدافعين عن حقوق الإنسان الحق في حرية الاجتماع وتكوين الجمعيات، والحق في المحاكمة العادلة وفي الأمن من الاعتقال والاحتجاز التعسفيين، ومن التعذيب أو المعاملة المهينة، في جملة أمور أخرى. ومع ذلك، يواجه المدافعون في جميع أنحاء العالم قيودا شديدة على تعزيز أو حماية حقوق الإنسان. ويوجد كثير من مثل هذه القيود ضمن القوانين الوطنية، بما في ذلك التشريعات التي سُنّت حديثا.

٧٨ - وتلاحظ المقررة الخاصة أن المدافعين نجحوا، في بعض الحالات، في الطعن في دستورية قوانين قمعية، خاصة أمام المحاكم الدستورية الوطنية، مستندين في كثير من الأحيان إلى حجة أن القانون الساري ينتهك حقوق الإنسان الأساسية المضمونة في دستور البلد.

وينبغي أن يكون هذا النوع من سبل اللجوء إلى المحاكم سهل المنال للأفراد والرابطات التي تسعى إلى الدفاع عن حقوق الإنسان. وبما أن هذه الإجراءات جزء لا يتجزأ من سيادة القانون، ينبغي أن تبذل الدول كل ما في وسعها لتجعلها سهلة المنال للمواطنين العاديين وممثلهم القانونيين.

واو - الضمانات الإجرائية

٧٩ - تتضمن التشريعات الجنائية في العديد من البلدان ضمانات إجرائية من بينها الحدود الزمنية لإجراء التحقيقات، والإلزام بإبلاغ المشتبه فيهم أنهم قيد التحقيق. وترمي هذه الضمانات إلى منع استخدام أدلة غير موثوقة وإلى إلزام المدعين العامين بالنظر في الأدلة بلا تحيز. ومع ذلك، كثيرا ما يتم تجاهل هذه الاحتياطات الأساسية، حيث يحتجز المدعون العامون في أحيان كثيرة المدافعين في العديد من البلدان لفترات أطول مما هو مسموح به، ويجرون التحقيقات دون إبلاغ المدافع بطابع التحقيق الجاري أو بالتهم التي قد توجه إليه لاحقا.

٨٠ - ووفقا للمعايير الدولية، يُحظر على المدعين العامين أن يواصلوا الإجراءات عندما يبين التحقيق المحايد أن التهمة لا أساس لها من الصحة. وتُنتهك هذه المعايير باستخدام أدلة غير موثوقة ولا سند لها. ففي بعض الحالات، يبدي المدعون العامون تحيزا أكثر إلى نتيجة محددة مسبقا بفتح تحقيقات أو توجيه اتهامات في غياب أية أدلة. وتلاحظ المقررة الخاصة بقلق أن التحقيقات الأولية قد تستخدم لترهيب المدافعين أو إسكاتهم أو ردعهم عن القيام بأنشطتهم المشروعة لتعزيز حقوق الإنسان. ويخل ذلك بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان المتصلة بدور المدعين العامين، وخاصة بالمادتين ١٣ و ١٤ من المبادئ التوجيهية المتعلقة بدور المدعين العامين، المعتمدة في مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، واللتين تنصان على أن المدعين العامين ينبغي أن يؤدوا مهامهم دون تحيز ودون تمييز، وعلى أن يمتنعوا عن بدء المقاضاة أو مواصلتها، أو يبذلوا قصارى جهدهم لوقف الدعوى، إذا ظهر من تحقيق محايد أن التهمة لا أساس لها.

٨١ - وعلاوة على ذلك، لا يقوم المدعون العامون في بعض الأحوال بإبلاغ المتهمين بالتهم الموجهة إليهم عند الانتهاء من التحقيقات الأولية أو حتى بعد إلقاء القبض عليهم. ومما يثير القلق بوجه خاص الممارسة القائمة في بعض الدول، حيث يساوي أعضاء النيابة العامة وغيرهم من المسؤولين الحكوميين بين تعزيز حقوق الإنسان والسلوك التخريبي، ويصفون المدافعين، في جملة أمور، بالإرهابيين والمعادين للوطن، حتى قبل أن تبدأ محاكمتهم. ويجعل مثل هذا التصرف إجراء محاكمة عادلة أمرا مستحيلا ويخل بقرينة البراءة التي يجب أن يلتزم بها جميع أعضاء النيابة العامة والسلطات القضائية.

٨٢ - وتشدد المقررة الخاصة أيضا على دور القضاة في كفالة احترام الضمانات الإجرائية. وكما لاحظت المقررة الخاصة بشأن استقلال القضاة والمحامين في تقريرها إلى الجمعية العامة عام ٢٠١١ (A/66/289)، فالقضاة ملزمون بموجب القانون الدولي بكفالة التمتع بالحقوق الأساسية دون تمييز. وذكرت أن ذلك يستتبع واجبا استباقيا يحتم عليهم ضمان التقيد بالمعايير الدولية للمساواة وعدم التمييز، سواء في المداولات بشأن القضايا أو عند تطبيق الإجراءات القضائية. وأشارت إلى أنه يجوز للقضاة التوصية بإلغاء قانون أو حكم أو تعديلهما في حالة عدم اتساقهما مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان. (المرجع نفسه، الفقرة ٣٨). وهذا ضمان إجرائي هام لكفالة عدم توجيه تهم لا أساس لها أو لها دوافع سياسية إلى الأفراد بسبب دفاعهم عن حقوق الإنسان.

خامسا - الاستنتاجات والتوصيات

٨٣ - لا تزال المقررة الخاصة تشعر بقلق عميق إزاء كون تشريعات وطنية تواصل فرض قيود على أنشطة المدافعين عن حقوق الإنسان. ولا تتوافق التطورات التشريعية التي حدثت مؤخرا في عدد من البلدان مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، وخاصة منها الإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان، ولا تساهم في تهيئة بيئة مواتية لقيامهم بعملهم.

٨٤ - واستنادا إلى استعراض مختلف أنواع التشريعات التي تؤثر في أنشطة المدافعين عن حقوق الإنسان، تود المقررة الخاصة أن تقدم التوصيات المبينة أدناه.

٨٥ - ينبغي أن تكفل الدول أن تشريعات مكافحة الإرهاب التي تسنها تحدد بوضوح الأعمال المعروفة بأنها أعمال إرهاب يُعاقب عليها بناء على ذلك، وفقا للمعايير التي وضعها المقرر الخاص المعني بتعزيز حقوق الإنسان وحماتها في سياق مكافحة الإرهاب (E/CN.4/2006/98، الفقرتان ٣٧ و ٣٨).

٨٦ - من الضروري أن تكفل الدول أن تتضمن التشريعات الوطنية الرامية إلى ضمان السلامة العامة والنظام العام أحكاما محددة بوضوح، وأنه لا يسمح بأي تمييز في تطبيق تلك التشريعات، خاصة في الاستجابة لممارسة الحقوق في حرية التعبير وتكوين الجمعيات والتجمع السلمي.

٨٧ - وينبغي أن يتضمن الإطار القانوني للدول أحكاما فعالة وغير تمييزية تنظم الرقابة على المسؤولين العموميين وخضوعهم للمساءلة، بمن فيهم المسؤولون عن إنفاذ القوانين،

خاصة فيما يتعلق باستجاباتهم للإعراب بصورة سلمية عن اختلاف الرأي وللمظاهرات التي تثار فيها قضايا حقوق الإنسان.

٨٨ - وينبغي أن تتيح الدول للمنظمات غير الحكومية ومؤسسات حقوق الإنسان الوطنية، حيث وُجدت، الاتصال بالأشخاص المحتجزين بموجب تشريعات مكافحة الإرهاب والتشريعات الأخرى المتصلة بالأمن القومي.

٨٩ - وينبغي ألا تقوم الدول، أيا كانت الظروف، بملاحقة المدافعين عن حقوق الإنسان قضائياً بسبب تقديمهم المساعدة القانونية للأشخاص المحتجزين والمتهمين بموجب تشريعات متصلة بالأمن القومي.

٩٠ - وينبغي للدول أن تحترم الحق في المحاكمة العادلة وجميع الضمانات الإجرائية التي يتضمنها ذلك الحق عند محاكمة المشتبه فيهم بموجب تشريعات مكافحة الإرهاب وغيرها من التشريعات المتعلقة بالأمن القومي، وذلك تمشياً مع المبادئ التي وضعها المقرر الخاص المعني بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها في سياق مكافحة الإرهاب (A/63/223)، الفقرات من ٣١ إلى ٤٢).

٩١ - وينبغي للدول أن تلغي جميع التشريعات التي تجرم، في ظل الهدف المعلن بصون الآداب العامة، أنشطة المدافعين عن حقوق الإنسان العاملين في مجال قضايا الميل الجنسي والهوية الجنسية، بما في ذلك القوانين التي لم تُطبق لفترة طويلة.

٩٢ - وينبغي أن تبذل الدول قصارى جهدها لحماية المدافعين عن حقوق الإنسان من المضايقة القضائية، بما في ذلك في الحالات التي يؤدي فيها المدافعون مهامهم، وخاصة في مجال الدفاع عن الحقوق الجنسية والإنجابية.

٩٣ - وينبغي للدول ألا تقوم، في أي حال من الأحوال، بتجريم الأنشطة السلمية التي يضطلع بها المدافعون عن حقوق الإنسان الذين يعملون بمفردهم أو ضمن جمعيات غير مسجلة.

٩٤ - وينبغي أن تشغل الدول نظاماً للإخطار، بدل نظام الترخيص، للجمعيات التي ترغب في التسجيل لدى الحكومة.

٩٥ - وينبغي أن تكفل الدول تقييم طلبات الجمعيات التي تعتزم التسجيل وفقاً لمعايير واضحة ومتاحة للجمهور، وأن تعالج تلك الطلبات في الوقت المناسب. وينبغي للدول ألا تضع قيوداً، أيا كانت الظروف، على المجالات التي يسمح فيها للجمعية بالعمل من

أجل الحصول على التسجيل بما في ذلك مجالات الحقوق، شريطة أن تكون تلك الأنشطة سلمية.

٩٦ - وينبغي أن تكفل الدول أن تكون شروط تقديم التقارير المفروضة على الجمعيات شروط معقولة ولا تحول دون استقلاليتها الوظيفية.

٩٧ - وينبغي أن تمتنع الدول عن فرض قيود قانونية على مصادر التمويل المحتملة للجمعيات، بما في ذلك المصادر الأجنبية. وينبغي إلغاء القوانين التي تجرم أنشطة الدفاع عن حقوق الإنسان التي يُضطلع بها بتمويل أجنبي، بما في ذلك بتهمة الخيانة.

٩٨ - وينبغي للدول أن تكفل خضوع الحق في الحصول على المعلومات لقيود دقيقة ومحددة بوضوح من أجل حماية المصالح العليا العامة والخاصة، بما في ذلك الحق في الخصوصية. وينبغي أن تحدد أحكام حجب المعلومات بوضوح بموجب القانون.

٩٩ - وينبغي ألا تلاحق الدول المدافعين عن حقوق الإنسان قضائياً أو أن تحملهم مسؤولية نشر أو تعميم معلومات سرية. وينبغي أن ينطبق هذا أيضاً في الحالات التي تم فيها تسريب تلك المعلومات إليهم، إلا إذا ارتكبوا جريمة من أجل الحصول عليها.

١٠٠ - وينبغي أن تلغي الدول تجريم التشهير وأن تلغي أية أحكام في القانون الجنائي من شأنها تحمي المسؤولين العموميين من التدقيق والنقد.

١٠١ - وينبغي أن تكفل الدول أن تكون عقوبات التشهير محدودة بموجب القانون المدني لضمان تناسبها مع ما ألحق من أضرار.

١٠٢ - وينبغي للدول أن تكفل انخراط المجتمع المدني والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والجهات المعنية الأخرى في عملية استشارية واسعة النطاق لضمان توافق صياغة التشريعات الجديدة مع الإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان وغيره من الصكوك الدولية المنطبقة لحقوق الإنسان. وينبغي أن تمنح الدول تلك الجهات المعنية وقتاً كافياً لتحليل الآثار المترتبة على مشروع القانون المعني، وأن تكفل سهولة الإدلاء بالآراء ومراجعتها في إعداد ذلك القانون.

١٠٣ - وينبغي أن تكفل الدول، وكذلك المدعون العامون، أن القضايا الجنائية المرفوعة ضد الأفراد، بمن فيهم المدافعون عن حقوق الإنسان، تخضع لتحقيقات محايدة ومستقلة امتثالاً لمعايير الإجراءات القانونية الواجبة. وينبغي إغلاق القضايا التي لا تستند إلى أدلة فورا، مع إتاحة الفرصة للأفراد لتقديم شكاوى إلى السلطة المختصة مباشرة.

- ١٠٤ - وينبغي أن تكفل الدول أن تشريعاتها تشمل للحقوق الأساسية المكرسة في دساتيرها. وينبغي أن تكون سبل اللجوء إلى المحاكم متاحة يُيسر للأفراد، بمن فيهم المدافعون عن حقوق الإنسان، لتمكينهم من الطعن في دستورية التشريعات القائمة والجديدة.
- ١٠٥ - وينبغي أن يتقيد القضاة بشكل استباقي بالمعايير الدولية للمساواة وعدم التمييز سواء في المداوولات بشأن القضايا وعند تطبيق الإجراءات القضائية.
- ١٠٦ - وينبغي للقضاة، عندما تُعرض عليهم قضايا ذات صلة، أن يوصوا بإلغاء أو تعديل أي قانون أو قاعدة إذا تعارضت مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان.
- ١٠٧ - وينبغي أن يمتنع المسؤولون العموميون عن الإدلاء بتصريحات من شأنها تشويه سمعة المدافعين عن حقوق الإنسان أو وصمهم.
- ١٠٨ - وينبغي لموظفي القضاء وإنفاذ القانون أن يُلمّوا بأحكام الإعلان المتعلق بالمدافعين عن حقوق الإنسان، علاوة على المسؤوليات التي تنيطها بهم تلك الأحكام.
- ١٠٩ - وينبغي أن تُستشار المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان عن كثب لدى وضع التشريعات الجديدة، وينبغي لها أن تواصل رصد التشريعات القائمة وأن تبلغ الدولة باستمرار بأثر تلك التشريعات على أنشطة المدافعين عن حقوق الإنسان.
- ١١٠ - وينبغي أن يقدم المجتمع المدني مدخلات إلى الدول بشأن الآثار التي يحتمل أن تترتب على مشاريع القوانين أثناء وضع تلك المشاريع. وينبغي أن تواصل الجهات الفاعلة في المجتمع المدني رصد القوانين ذات الصلة وأثرها على بيئة عمل المدافعين عن حقوق الإنسان.