الأمم المتحدة

A/HRC/25/32

الجمعية العامة

Distr.: General
29 January 2014
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان
الدورة الخامسة والعشرون
البندان 2 و3 من جدول الأعمال
التقرير السنوي لمفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وتقارير المفوضية السامية والأمين العام

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

حلقة دراسية بشأن التدابير الفعالة وأفضل الممارسات التي تكفل تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها في سياق الاحتجاجات السلمية

تقرير مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان

موجز

دعا مجلس حقوق الإنسان، في قراره 10/22، مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان إلى تنظيم حلقة دراسية بشأن التدابير الفعّالة وأفضل الممارسات لضمان تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها في سياق الاحتجاجات السلمية، وإلى تقديم تقرير عن مداولات الحلقة الدراسية إلى المجلس في دورته الخامسة والعشرين. وعُقدت الحلقة الدراسية في 2 كانون الأول/ديسمبر 2013. وقد أعدت المفوضية السامية هذا التقرير بشأن المداولات التي جرت خلال الحلقة الدراسية بناء على طلب المجلس.

(A) GE.14-10614 190214 190214

1410614

الرجاء إعادة الاستعمال

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولاً –	مقدمة	3-1	3
ثانياً –	بيان مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان	8-4	3
ثالثاً –	لمحة عامة عن عروض الخبراء ومناقشاتهم	34-9	5
	ألف – بعد قانون حقوق الإنسان فيما يخص الاحتجاج السلمي	16-9	5
	باء – الاحتجاجات وحق المشاركة في تسيير الشؤون العامة	29-17	7
	جيم – إدارة التجمعات السلمية	40-30	10
رابعاً –	الملاحظات والتوصيات الرئيسية	49-41	13

أولاً- مقدمة

1- دعا مجلس حقوق الإنسان، في قراره 10/22 بشأن تعزيز وحماية حقوق الإنسان في سياق الاحتجاجات السلمية، مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان إلى تنظيم حلقة دراسية بشأن التدابير الفعّالة وأفضل الممارسات لضمان تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها في سياق الاحتجاجات السلمية.

2- وعُقدت هذه الحلقة الدراسية في 2 كانون الأول/ديسمبر 2013 وشاركت فيها الدول، والمعنيون من المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، وأعضاء هيئات المعاهدات، وخبراء أكاديميون، وممثلون عن المجتمع المدني. ونُظِّمت المناقشات في جلسات حول ثلاثة مواضيع هي: (أ) بُعد قانون حقوق الإنسان فيما يخص الاحتجاج السلمي؛ (ب) والاحتجاجات والمشاركة في تسيير الشؤون العامة؛ (ج) وإدارة التجمعات السلمية.

3- وقد أعدت المفوضية السامية هذا التقرير بشأن المداولات التي جرت خلال الحلقة الدراسية بناء على طلب المجلس الوارد في قراره 10/22.

ثانياً- بيان مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان

4- أشارت مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، في بيانها الافتتاحي، إلى أن كانون الأول/ديسمبر 2013 سيشكل الذكرى 65 للإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وأحد الاعتبارات التي يقوم عليها الإعلان، مثلما تنص عليه الديباجة، هو أن الأفراد سيتمردون وسيحتجون في حال لم تُحمى حقوق الإنسان بموجب سيادة القانون. وفي واقع الأمر، فقد أدى الحرمان من الحقوق المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية، ومن الحق في التنمية، إلى احتجاجات شعبية في جميع أنحاء المعمورة. وتتعلق تلك الاحتجاجات بمسائل مختلفة، كالعلاقة بين الحاكمين والمحكومين أو اعتماد القوانين أو الإصلاح الاجتماعي أو ارتفاع الأسعار أو تدهور البيئة.

5- ولاحظت المفوضة السامية أن الاحتجاجات أصبحت أفضل تنظيماً وأكثر ابتكاراً من أي وقت مضى، وتساعدها في ذلك وسائل الاتصال الجديدة، بما فيها وسائط التواصل الاجتماعي، مما يزيد من ترويج الأسباب الأساسية والتوعية بها. وأعربت المفوضة السامية عن أسفها لأنه في حالات عديدة جداً تُقابل الاحتجاجات السلمية بقمع وحشي، بما في ذلك الاستخدام المفرط للقوة، والاحتجاز التعسفي، والاختفاء القسري، والتعذيب، وحتى الإعدام دون محاكمة أو الإعدام خارج نطاق القضاء. وأضافت أن هناك قوانين تقييدية تسن، لتحصر حيز الاحتجاج السلمي، وأن أفعالاً غير عنيفة تجرَّم وأن أشخاصاً يمارسون حقوقهم يُلاحقون ويتعرضون لمحاكمات غير عادلة. وإلى جانب ذلك، يتعرض صحفيون ومستخدمون للإنترنت

ومدافعون عن حقوق الإنسان للتهديد والترهيب والمضايقة بسبب دورهم في توثيق انتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة في سياق الاحتجاجات السلمية والتنديد بها.

6- وأشارت المفوضة السامية إلى أن الدول على علم بحدود الحقوق التي تنطبق في سياق الاحتجاج السلمي، بما أن تلك الحقوق مرسخة في معاهدات حقوق الإنسان التي وقعت عليها. وأضافت المفوضة السامية أن قانون حقوق الإنسان يحمي حقوق الأشخاص في التجمع السلمي، وفي حرية التعبير وتكوين الجمعيات، وفي المشاركة في تسيير الشؤون العامة لبلدهم. وقد باتت تلك الحقوق حجر الأساس لكل مجتمع حر وديمقراطي. وقالت أيضاً إن على الدول التأكد من أن تشريعاتها الوطنية تتقيَّد بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان وأن القيود تُفرض بشكل استثنائي وعند ضرورتها لحماية المجتمع بكامله. وأكدت المفوضة السامية أيضاً أنه عند حدوث الاحتجاجات السلمية، تقع على عاتق الدول مسؤولية تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها ومنع الانتهاكات.

7- وأكدت المفوضة السامية أيضاً أن النساء يُستهدفن في معظم الأحيان بسبب مشاركتهن في الاحتجاجات السلمية. وقالت إنها تشعر بالجزع بشكل خاص إزاء مستوى العنف القائم على نوع الجنس خلال بعض الاحتجاجات، التي تتعرض فيها النساء للاغتصاب أو لأشكال أخرى من العنف الجنسي، بما في ذلك تشويههن. وأكدت أن تلك الأفعال تشكل انتهاكات صارخة لحقوق الإنسان، وأن لكل شخص، ذكراكان أو أنثى، حق المشاركة في تسيير الشؤون السياسية والعامة دونما تمييز.

8- وأعربت المفوضة السامية أيضاً عن القلق إزاء أعمال تمس بالحق في الحياة. وذكَّرت بأنه في السنوات الأخيرة سجلت المفوضية السامية لحقوق الإنسان حالات في بلدان مختلفة لسوء استخدام الرصاص المطاطي أو رذاذ الفلفل أو الغاز المسيل للدموع الذي يطلق من مسافات قريبة في أماكن مغلقة، مما يؤدي إلى وفاة المحتجين أو إصابتهم بشكل خطير. وذكَّرت المفوضة السامية الحكومات بأن عليها اتخاذ جميع التدابير اللازمة لكي تضمن عدم لجوء أفراد الشرطة إلى الاستخدام المفرط للقوة أثناء الاضطلاع بمهامهم وامتثالهم للمبادئ الأساسية المتعلقة باستخدام القوة والأسلحة النارية من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون، ومدونة قواعد السلوك للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين. وأخيراً، شددت المفوضة السامية على أهمية تحديد مسؤولية موظفي الدولة الذين يقمعون بصورة غير قانونية الاحتجاجات السلمية، وأكدت أنه يجب أن يكون بإمكان الضحايا وأسرهم الحصول على حقهم في سبل فعالة للانتصاف والجبر عند حدوث الانتهاكات.

ثالثاً- لمحة عامة عن عروض الخبراء ومناقشاتهم

ألف- بُعد قانون حقوق الإنسان فيما يخص الاحتجاج السلمي

9- ركزت الجلسة المواضيعية الأولى من الحلقة الدراسية على بُعد قانون حقوق الإنسان فيما يخص الاحتجاج السلمي. وأجرى فريق من الخبراء ضم عياض بن عاشور، عضو اللجنة المعنية بحقوق الإنسان؛ ومايكل أوفلاهرتي، مدير المركز الأيرلندي لحقوق الإنسان بجامعة أيرلندا الوطنية؛ وبراميلا باتن، نائبة رئيس اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، تحليلاً للإطار القانوني الخاص بممارسة الاحتجاج السلمي. وترأس حلقة النقاش بكر نديايي، مدير شعبة مجلس حقوق الإنسان والإجراءات الخاصة، في المفوضية السامية لحقوق الإنسان.

10- وأشار المشاركون في حلقة النقاش إلى تقارير وسائط الإعلام بشأن الأحداث التي وقعت مؤخراً في بلدان مختلفة، منها مصر، وتايلند، وتونس، وأوكرانيا، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية (وتحديداً أيرلندا الشمالية) والتي تبرز أن موضوع الاحتجاج السلمي يعد من مواضيع الساعة. وأُشير إلى أن انتشار المظاهرات السلمية، بما فيها التي أدت إلى سقوط عدة أنظمة منذ عام 2011، قد يظهر أن هناك أزمة عالمية للديمقراطية التمثيلية وبحثاً عن أشكال أخرى للمشاركة السياسية.

11- وتشكل عدة حقوق، بما فيها الحقوق في حرية التعبير والتجمع السلمي وحرية تكوين الجمعيات والمشاركة في تسيير الشؤون العامة، المنصوص عليها في المواد 19 و21 و22 و25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الأساس لممارسة الاحتجاج السلمي. وقد وُصف الاحتجاج السلمي بأنه متعدد الجوانب وبأنه مزيج من حقوق مختلفة، باعتباره حرية داعمة أو مؤثرة تقترن بإعمال غيرها من الحقوق والحريات وتسهله. وبينما رأى أحد المشاركين في حلقة النقاش أن وضع حق معين للاحتجاج السلمي هو أمر يستحق التفكير، قال مشارك آخر إن المجموعة الواسعة من الحقوق التي تنص عليها الصكوك الدولية لحقوق الإنسان كافية لحماية ممارسة الاحتجاج السلمي، مشيراً أيضاً إلى التعقيد الذي ينطوي عليه تعريف "حق في الاحتجاج السلمي". وأُشير إلى أن من المفيد عقد اجتماع لفريق من الخبراء من أجل مناقشة الإطار القانوني الدولي للاحتجاج السلمي.

12- ولوحظ أنه في الوقت الذي قد تختلف فيه مجموعة الحقوق ذات الصلة حسب ظروف معينة، تظل حرية التعبير أساسية في سياق الاحتجاجات السلمية. ولذلك اقترح أحد المشاركين الاستلهام من التعليق العام رقم 34 للجنة المعنية بحقوق الإنسان بشأن حرية الرأي وحرية التعبير المنصوص عليهما في المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، لدى مناقشة القيود المفروضة على ممارسة الاحتجاج السلمي. وتبين أيضاً أن غياب تعليق عام على

المادة 21، بشأن الحق في التجمع السلمي، يشكل ثغرة، واقتُرح أن تنظر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في صياغة تعليق عام بشأن هذا الموضوع، بالتعاون مع هيئات المعاهدات الأخرى.

13- وقد أولي اهتمام خاص لمشاركة المرأة في الاحتجاجات السلمية والطريقة التي يمكن أن تُستخدم بها الصكوك القانونية لحماية حقوقهن على نحو أفضل. وفي معرض الإشارة إلى أمثلة من مصر، وغينيا، وجمهورية إيران الإسلامية، وتركيا، سُلِّط الضوء على كون النساء أضعف في هذه السياقات. وفي عدة مناسبات، كانت النساء عرضة لهجمات تستهدفهن، بما في ذلك العنف الجنسي والاحتجاز التعسفي. ولاحظ أحد المشاركين أن الخطر الفعلي أو المتصور المتمثل في العنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس هو وسيلة للحد من مشاركة المرأة في الحياة العامة والسياسية واستدامة التمييز والاستبعاد. وسُلط الضوء أيضاً على أن للمشاركة في الاحتجاجات السلمية أثراً يمكن المرأة ويساعدها في التغلب على الحواجز الاجتماعية وإسماع صوتها.

14- ولا تتضمن الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة أي حكم محدد بشأن الحق في التجمع السلمي، ومع ذلك فإنها تعتبر مفيدة لحماية المرأة في الاحتجاجات السلمية. وقد أُشير إلى المادة 7 من هذه الاتفاقية، بشأن مشاركة المرأة في الحياة السياسية والعامة، وإلى التعليق العام رقم 23 للجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، الذي شدد على أن المجتمعات التي تستبعد المرأة من الحياة العامة والسياسية لا يمكن وصفها بأنها ديمقراطية. وإلى جانب ذلك، سُلّط الضوء على النطاق الواسع للتوصية العامة رقم 30 الصادرة عن اللجنة نفسها بشأن وضع المرأة في سياق منع نشوب النزاعات وفي حالات النزاع وما بعد انتهاء النزاع. ومن الممكن استخدام التقارير التي تقدمها الدول وفقاً لالتزاماتها بموجب الاتفاقية لمعالجة مسألة المرأة والاحتجاجات السلمية. ولُوحظ أيضاً أنه من الجدير إيلاء مزيد من الاهتمام لمشاركة المجموعات الضعيفة أو المهمشة في الاحتجاجات السلمية، كالأطفال أو الأشخاص ذوي الإعاقة أو المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية والخناثى، ولضعف أفراد هذه المجموعات بشكل خاص في سياق الاحتجاجات السلمية.

15- وبشكل أعم، أُشير إلى ضرورة أن يراعي التفكير في ممارسة الاحتجاج السلمي وإمكانية تنظيمه البيئة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية التي تجري فيها الاحتجاجات. وردد ذلك وفد إحدى الدول ملاحظاً أنه ينبغي النظر إلى الاحتجاجات السلمية من حيث السياق السياسي التي تجري فيه، ولذلك لا يمكن وضع نموذج موحد ينطبق على جميع الاحتجاجات السلمية. وتجاوباً مع هذه الملاحظة، سُلِّم بأن كل بلد يختلف عن الآخر وأن كل احتجاج فريد من نوعه، لكن الإطار القانوني لحقوق الإنسان يجب أن يظل معياراً مشتركاً. وعلق خبير آخر بالقول إن ضمان احترام قانون حقوق الإنسان مهم بشكل خاص في الوقت الذي يمر فيه بلد ما بمرحلة انتقالية.

16- وأخيراً، اعترف المشاركون بالدور الهام لوسائط التواصل الاجتماعي في الاحتجاج السلمي. فقد بات التمتع بالحقوق في حرية التعبير والتجمع السلمي وتكوين الجمعيات ممكناً وميسراً بفضل تكنولوجيات المعلومات والاتصالات الجديدة. ولذلك لاحظ المشاركون أنه ينبغي حماية استخدام وسائط التواصل الاجتماعي والإنترنت وتسهيل هذا الاستخدام في سياق الاحتجاجات السلمية.

باء- الاحتجاجات وحق المشاركة في تسيير الشؤون العامة

17- تناولت الجلسة الثانية من الحلقة الدراسية دور الاحتجاجات كوسيلة يستخدمها الأفراد والمجموعات للمشاركة في تسيير الشؤون العامة. وترأست الجلسة ناتالي بروفيز، رئيسة قسم سيادة القانون والديمقراطية، في المفوضية السامية لحقوق الإنسان، وضمت حلقة النقاش المشاركين التالية أسماؤهم: ماينا كياي، المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات؛ ومايكل هاميلتون، محاضر أقدم في قانون الاحتجاج العام، بجامعة إيست أنجليا، في المملكة المتحدة، وأمين فريق الخبراء المعني بحرية التجمع السلمي في مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا؛ وهينا جيلاني، محامية في المحكمة العليا في باكستان والممثلة الخاصة السابقة للأمين العام المعنية بحالة المدافعين عن حقوق الإنسان.

18- وأشار المشاركون في حلقة النقاش إلى الحق في التجمع السلمي بوصفه ركيزة من ركائز الديمقراطية وأمراً نابعاً بشكل مباشر من حق الأفراد في المشاركة في الشؤون العامة لدولتهم. ولوحظ أن الاحتجاجات السلمية تتكلل بالنجاح عندما تكون هناك ثقافة قوية لاحترام حقوق الإنسان وسيادة القانون والمساءلة. وبما أن الاحتجاج السلمي ينطوي على مجموعة من الحقوق، يجب إيلاء الاهتمام لجوهر الحريات التي لا بد من حمايتها. وقد وُصفت الاحتجاجات السلمية بأنها بديل للعنف وشكل من أشكال التعبير التي يمكن اعتبارها وسيلة لتوجيه الانتباه إلى الشواغل المتعلقة بالشؤون العامة، ولتحقيق التغيير، وطريقة لممارسة الديمقراطية المباشرة. ويمكن للاحتجاجات أن تكون أيضاً بمثابة مقياس تستخدمه الحكومة لمعرفة حالة أدائها. وبالتالي، ينبغي ألا ينظر إلى الاحتجاجات السلمية كتهديد، وينبغي تسهيلها بدلاً من تقييدها. ورداً على الملاحظة القائلة بأن الحق في التجمع السلمي ينبغي أن يُعتبر مسؤولية أيضاً، وأن ممارسته ينبغي أن تكون محدودة، أكد أحد المشاركين أنه إذا كان من المهم تذكّر اقتران الحقوق بالمسؤوليات أيضاً، فإن ذلك ينبغي ألا يكون على حساب ممارسة تلك الحقوق. وأكد خبير آخر أنه في الحالات التي يسمح فيها القانون بفرض قيود على حرية التجمع السلمي، يجب تنفيذ تلك القيود بمراعاة رفاه الجميع في مجتمع ديمقراطي.

19- ولاحظ المشاركون أن الانتخابات تشكل وقتاً مهماً في حياة أي دولة وأنها تتيح فرصة لمشاركة المجتمع المدني. وخلال ذلك الوقت الحاسم، ينبغي فسح المجال للمجتمع من أجل

التعبير عن آرائه والمشاركة في الشؤون العامة، وتوسيع حيز حرية تكوين الجمعيات والتجمع. بيد أنه في ذلك الوقت بالذات تُفرض قيود على حرية تكوين الجمعيات وحرية التجمع في أغلب الأحيان. وشدد المشاركون أيضاً على أن المشاركة في الشؤون السياسية والحياة العامة تبدأ مع الانتخابات، لكنها لا تنتهي معها. فما يحدث في الفترات الفاصلة بين الانتخابات أساسي أيضاً بالنسبة لحق المشاركة في الشؤون العامة.

20- ولاحظ أحد المشاركين أن معايير ومبادئ شارعة مهمة ترد في إعلان المدافعين عن حقوق الإنسان، لا سيما في المادتين 6 و12. ويؤكد هذا الإعلان أيضاً أن الاحتجاج السلمي يتعدى نطاق دعم الديمقراطيات التمثيلية وتعزيزها. وأشار المشارك إلى أن الاحتجاجات السلمية هي وسيلة لتأكيد الحريات الأساسية وحقوق الإنسان. وحتى في ظل الحكم الديمقراطي، تشكل الاحتجاجات السلمية أدوات لكشف عيوب الحكم، حيث تطالب علناً السلطات المختصة بتصحيح تلك العيوب، لا سيما في حال احتمال أنها ستفضي إلى إنكار حقوق الإنسان. وأشار خبير آخر إلى أنه ينبغي ألا يُنظر إلى حرية التجمع كعامل مساعد للتمثيل السياسي فحسب، بل بالأحرى كوسيلة للاعتراض على الأساليب التقليدية للنشاط المدني. وجرى التأكيد أيضاً على أهمية ممارسة الشباب للاحتجاج السلمي باعتباره وسيلة لتعزيز مشاركتهم السياسية في الحياة العامة لدولتهم. ولذا، يمكن أن تشكل احتجاجات الطلاب شكلاً من أشكال الاستثمار الاجتماعي، الذي يمكن الشباب من التعلم والتعبير عن اهتمامهم بالشؤون العامة. وأخيراً، سُلّط الضوء على أن للاحتجاجات السلمية أهمية خاصة بالنسبة للأقليات، باعتبارها وسيلة للتعبير عن شواغلهم وإبرازها.

21- وفي هذا السياق، لوحظ أن من الممكن أن يمارس الاحتجاجَ السلمي أفرادٌ أو مجموعات أو جمعيات. وفضلاً عن ذلك، ومثلما أظهرت أحداث أخيرة، لا تُحصر الاحتجاجات السلمية في حدود المصالح الوطنية، بل قد تتناول قضايا محط اهتمام إقليمي ودولي، منها على سبيل المثال عمليات قتل مستهدف خارج الحدود الإقليمية أو حقوق صيادين محتجزين بسبب عبورهم الحدود البحرية.

22- وأشار المشاركون في حلقة النقاش إلى ضرورة إيلاء الاهتمام لممارسة الاحتجاج السلمي وتوفير الحماية لها. وينبغي للتشريعات والسياسات المحلية أن تضمن وجود آليات من أجل ما يلي: '1' تسهيل الاحتجاجات؛ '2' ومحاسبة من ينتهكون مختلف حقوق الإنسان التي تحمي ممارسة الاحتجاجات السلمية؛ '3' وتقديم تعويضات لضحايا هذه الانتهاكات. ويشكل التسامح وعدم التمييز عنصرين جوهريين في هذا السياق. وينبغي حماية المشاركين في الاحتجاجات السلمية سواء كانت الحكومة أو الأغلبية تتفق أم لا مع موضوع الاحتجاج.

23- وفي معرض الإشارة إلى التحديات التي يُحتمل أن تطرحها الاحتجاجات السلمية وتدخل الشرطة خلالها، ناقش المشاركون مدى احتمال ضرورة تنظيم الاحتجاج السلمي. ولوحظ أن التنظيم قد يكون ضرورياً في ضوء تحديات معينة، من قبيل إدارة احتجاجات

متضاربة أو آثار الاحتجاجات على القطاع التجاري وعلى غير المحتجين، وكذلك من أجل تقييم سلوك الشرطة في سياق الاحتجاجات السلمية. وبالنظر إلى تلك التحديات واحتمال تضارب المصالح، ذُكر أن هناك حيزاً مشروعاً لوضع إطار تنظيمي محلي للاحتجاجات. وفي هذا السياق، شُدِّد على أهمية احترام الإطار القانوني الدولي على المستوى المحلي. ويُرَجَّح أن تحظى الأطر التنظيمية العادلة وغير التمييزية والقائمة على الحقوق بقبول المجتمع على نطاق واسع.

24- ومع ذلك، حذَّر المشاركون في حلقة النقاش من احتمال أن يؤدي الإفراط في تنظيم الاحتجاج السلمي إلى تقويض الحق في التجمع السلمي بشكل كبير. وخلال المناقشة، لاحظ وفد إحدى الدول أنه ليس من الضروري دائماً أن تكون هناك تشريعات وطنية لإدارة كل جانب من جوانب التجمع. واعتُبر من المهم إشراك أصحاب الحقوق، بمن فيهم المحتجون والمحتجون المعارضون لهم وغيرهم من الجهات المعنية، في عملية وضع التشريعات لضمان قبولها بشكل عام، عندما يقتضي الأمر التنظيم. وفي هذا السياق، تكررت الإشارة إلى أن من المفيد تنظيم مناقشة لفريق من الخبراء بشأن الأطر القانونية الدولية والمحلية القائمة الخاصة بالاحتجاج السلمي.

25- وخلال المناقشة، ذُكرت أيضاً الحالات التي تستخدم فيها الدول التشريعات المتعلقة بمكافحة الإرهاب لفرض قيود على حرية التجمع السلمي. وقُدمت أمثلة على حالات توقيف ومحاكمة أفراد احتجوا على إخلاء أراض أو على انعدام مياه الشرب، بذريعة الحفاظ على الأمن العام. وإذا كان من المسلم به أن على الدول واجب ضمان الأمن والنظام العام، بما في ذلك خلال الاحتجاجات السلمية، فإن هذه التدابير يجب أن تحترم أحكام قانون حقوق الإنسان. وشدد المشاركون على ضرورة إيلاء مزيد من الاهتمام للالتزام السلبي للدول بألا تتدخل في ممارسة الحريات الأساسية.

26- ولوحظ أيضاً أن التشريعات ليست مناسبة دائماً لمعالجة أنواع مختلفة من الاحتجاج التي قد تجري في بلد ما. وقدم أحد المشاركين في حلقة النقاش أمثلة جولات الدراجات الجماعية المهمة في المملكة المتحدة، أو الاحتجاج العفوي للذهاب إلى العمل مشياً في أوغندا، أو الاحتجاج بالتصفيق في بيلاروس، أو احتجاج "القُبَل" في المغرب أو احتجاجات "الصمود" في مصر وتركيا، التي اتسمت بغياب جهات منظمة معروفة أو تنظيم رسمي. وبالتالي، فإن التشريعات الوطنية التي تقتضي الإشعار المسبق أو تحديد جهة منظِّمة ليست مناسبة لهذه الأنواع من الاحتجاج. ولذلك اقتُرحت إعادة النظر في الفكرة المسبقة القائلة بأن التجمعات يجب أن تتسم بخصائص محددة أو بقدر معين من التنظيم، على حساب العفوية. وأثناء النقاش بشأن هذا الموضوع، وُجّه الانتباه إلى الفرق بين التجمع المصرح به والتجمع غير المصرح به.

27- وألح المشاركون في حلقة النقاش على وجوب أن يكون هناك حيزاً وفرصاً للتجمع التلقائي بغرض الاحتجاج. وأُعرب عن القلق إزاء القوانين المحلية التي تنص بشكل محدد على

تفريق التجمعات غير المصرح بها، وإزاء تحميل منظمي التجمعات غير المصرح بها أو المشاركين فيها مسؤولية جنائية في بعض الحالات.

28- ونُصحت السلطات الحكومية بالمشاركة في مناقشات مع المنظمين قبل الاحتجاجات، لكنها نُبِّهت إلى أنه ينبغي ألا تُستخدم هذه المشاركة أبداً كذريعة لطلب تفريق التجمع أو إلغائه. واقترح أحد المشاركين أن تضع السلطات الحكومية قواعد أساسية لضمان إجراء الحوار والمفاوضات بحسن نية. وخلال المناقشة، قدم ممثل إحدى الدول أمثلة على تشريعات دولته وتجاربها على المستوى الوطني، انطلاقاً من روح تقاسم الممارسات الجيدة وتبادلها. وعلق وفد دولة أخرى بالقول إن بإمكان حلقة النقاش الاستفادة من حضور ممثلين عن جهات فاعلة تشارك في إخضاع الاحتجاجات السلمية للنظام على أرض الواقع، كالموظفين في الخدمة العامة أو غيرهم من ممثلي الدول، واقترح الوفد إجراء مناقشات مع هذه الجهات كخطوة إلى الأمام.

29- وأخيراً، أثار أحد المشاركين مسألة الحصول على مساحة خاصة من أجل الاحتجاج. وحسب الفقه القانوني في بعض البلدان، يمكن أن يشكل احتجاج يجري في ملكية خاصة، كمطار أو مقر شركة، ممارسة مشروعة للحق في التجمع السلمي، وإن كان ذلك بشروط معينة. وقال المشارك إن هذه المسألة تستحق مزيداً من التفكير، نظراً لتزايد خصخصة الأماكن العامة. وهناك من قال أيضاً إن على الجهات الفاعلة غير الحكومية، مثل الشركات الخاصة، مسؤولية احترام الحق في التجمع السلمي.

جيم- إدارة التجمعات السلمية

30- خلال الجلسة المواضيعية الثالثة من الحلقة الدراسية، بُحثت التحديات المتصلة بإدارة التجمعات والاحتجاجات السلمية بمزيد من التفصيل. وجرت حلقة النقاش لهذه الجلسة برئاسة منى رشماوي، رئيسة فرع سيادة القانون والمساواة وعدم التمييز، في المفوضية السامية لحقوق الإنسان، وضمت المشاركين التالية أسماؤهم: كريستوف هينز، المقرر الخاص المعني بحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً؛ وستيوارت كازي - ماسلين، رئيس قسم الأبحاث بأكاديمية جنيف للقانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان؛ ولوسيانا بول، منسقة القضايا المتعلقة بالعنف والأمن بمركز الدراسات القانونية والاجتماعية، في الأرجنتين.

31- وفي حين كان التركيز على موضوع استخدام القوة في إدارة التجمعات والاحتجاجات، ذكَّر المشاركون باختصار بأنه ينبغي للدول تسهيل الاحتجاج السلمي باعتباره شكلاً من أشكال التعبير والمشاركة في الشؤون العامة للدولة. وأقروا أيضاً بأن الأمر قد يقتضي مستوى معين من تنظيم التجمعات السلمية وإدارتها، نظراً لاحتمال تضارب المصالح وغير ذلك من التحديات التي قد تنشأ في سياق مظاهرة معينة. وجرى التشديد على أنه في الوقت الذي يشكل فيه احترام الحق في الحياة أمراً أساسياً في سياق إدارة التجمعات السلمية، تحتفظ حقوق الإنسان الأخرى، كالحق في الكرامة، بأهميتها، لا سيما عندما تتحول مظاهرة ما إلى العنف.

32- ويجب أن تظل إدارة التجمعات ضمن إطار قانون حقوق الإنسان، ويجب ألا تسفر عن أفعال من قبيل الحرمان التعسفي من الحياة، أو الاحتجاز التعسفي، أو الاختفاء، أو التعذيب، أو المعاملة القاسية واللاإنسانية، أو التمييز ضد أفراد بعينهم لأي سبب من الأسباب، كالرأي السياسي، أو الانتماء الديني، أو نوع الجنس. وقد سُلّم بأن من الممكن أن تفرض الدول قيوداً على التمتع بالحق في التجمع السلمي، لكن يجب تفسير تلك القيود دائماً بما يدعم ذلك الحق. ومثلما يرد في مبادئ سيراكيوزا المتعلقة بأحكام التقييد وعدم التقيد الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فإن احترام حقوق الإنسان هو جزء من النظام العام، ولا يمكن استخدام مفاهيم من قبيل الأمن القومي كذريعة لفرض قيود غامضة أو تعسفية. ويقع على الدولة التي تفرض القيود عبء إثبات أن هذه القيود ضرورية، ومتناسبة، وغير تمييزية وأنها لا تمس بالأداء الديمقراطي للمجتمع.

33- وأشار المشاركون في حلقة النقاش إلى ضرورة أن يكون الشاغل الرئيسي فيما يخص ضمان احترام الحق في الحياة وغيره من حقوق الإنسان في سياق الاحتجاجات السلمية، هو *تفادي* استخدام القوة. ولذا، قد تتطلب الإدارة الصحيحة للمظاهرات استخدام تقنيات مختلفة لمنع العنف، وبالتالي تفادي رد عنيف على الحوادث. وبما أنه يجب أن يكون الافتراض في صالح ممارسة حرية التجمع دائماً، ينبغي للدول إيجاد استراتيجيات من شأنها أن تشجع على الحد من العنف، ومن أمثلة ذلك الدخول في حوار بحسن نية مع المحتجين.

34- وأكد المشاركون أيضاً أن من المهم للجهات الفاعلة الحكومية أن تفهم ديناميات الجماعة أثناء بذلها جهوداً لإدارة التجمعات، بما أنه من المرجح أن تنتج عن التعامل مع تجمع ما ككيان متجانس استراتيجيات تنزع إلى التصادم. وعلى سبيل المثال، ينبغي ألا يستهدف استخدام القوة الضروري والمتناسب، كحل أخير لحماية الحياة، سوى أفراد معينين تحولوا إلى العنف وليس الحشد بكامله. وإذا كان لا بد من تفريق الحشود، فينبغي البحث دائماً عن وسائل غير عنيفة، كطلب التفرق من الأفراد المعنيين، وعزل جيوب الحشود، وفصلهم عن بعضهم البعض، ومنع الوصول، وتوفير قنوات آمنة للخروج، وغير ذلك. ولاحظ أحد المشاركين أيضاً أن هناك منطقاً خاصاً وديناميةً محددة داخل مجموعات إنفاذ القانون لا بد من فهمهما. وشُدّد على أهمية التواصل الجيد داخل مؤسسات إنفاذ القانون، وكذلك بين موظفي إنفاذ القانون والمتظاهرين. وبشكل أعم، في هذا السياق، لاحظ ممثل منظمة غير حكومية أن من المهم أيضاً بحث الدور الذي يضطلع به موظفو إنفاذ القانون في الأماكن العامة، وكيف يمكن لسلوكهم تحويل حشد إلى العنف ضدهم، أو العكس، أي كيف يمكنهم تهدئة حالة ما.

35- وبشكل أعم، أعرب المشاركون في حلقة النقاش عن القلق إزاء استخدام مصطلحي "سلمي" و"غير سلمي" لوصف تجمع أو مظاهرة. ففي العديد من المظاهرات، يظل السواد الأعظم من الحشد المشارك سلمياً، وإن نعت المظاهرة بأنها "غير سلمية"، ومن ثم تبرير الردود القمعية التي تصدر عن الدولة، قد يطرح إشكاليات وقد يؤدي إلى حماية غير كافية لمن يشاركون في المظاهرة دون عنف. وقد شجع أحد المشاركين في حلقة النقاش الدول على التوقف عن

تصور الاحتجاجات السلمية كتهديد؛ حيث إن من شأن هذا التغيير في طريقة التفكير أن يشكل خطوة مهمة نحو ضمان سير الاحتجاجات بشكل سلمي.

36- ومن العناصر التي اعتبرت أساسية في منع العنف وانتهاك الحقوق، ضمان حيازة موظفي إنفاذ القانون لمعدات حديثة ومناسبة وغير فتاكة، كخراطيم المياه والمعدات الواقية. بيد أن عدة مشاركين لاحظوا أيضاً أن الاستخدام غير الصحيح لأسلحة أقل فتكاً، من قبيل الغاز المسيل للدموع، يمكن أن يؤدي مع ذلك إلى حدوث انتهاكات. وقدِّمت أمثلة على حالات أفعال وحشية ارتكبتها الشرطة ضد متظاهرين، منها مثلاً استخدام أيروسولات كيميائية سامة والاستخدام المفرط وغير المناسب للغاز المسيل للدموع، اللذان أسفرا عن الوفاة اختناقاً في بعض الحالات. وأجمع المشاركون على أنه لا بد من إرشادات بشأن هذه المسألة. وأشاروا تحديداً إلى ضرورة وضع مبادئ توجيهية عملية ومركزة من الناحية التشغيلية بشأن السبل والوسائل المناسبة لتسهيل الاحتجاج السلمي، بما في ذلك ما يخص التجمعات التي تشمل أعمال العنف، وبشأن أنواع الأسلحة والأساليب والتكتيكات قيد الاستخدام. وفي هذا السياق، لاحظ مشارك أن الأسلحة النارية صُممت لكي تقتل وبالتالي فهي ليست أداة مناسبة لإدارة تجمع أو تفريقه، ومن الواضح أن استخدامها لتفريق تجمع هو أمر غير مشروع بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان. وأشار المشارك أيضاً إلى أن الأسلحة النارية لا تساهم في استعادة السلم والأمن، بل إنها تساهم في عكس ذلك.

37- وأُحيل بشكل خاص إلى المبدأ 9 من المبادئ الأساسية لعام 1990 بشأن استخدام القوة والأسلحة النارية من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين، الذي ينص على ما يلي:

> "يتعين على الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين عدم استخدام أسلحة نارية ضد الأفراد إلا في حالات الدفاع عن النفس، أو لدفع خطر محدق يهدد الآخرين بالموت أو بإصابة خطيرة، أو لمنع ارتكاب جريمة بالغة الخطورة تنطوي على تهديد خطير للأرواح، أو للقبض على شخص يمثل خطراً من هذا القبيل ويقاوم سلطتهم، أو لمنع فراره، وذلك فقط عندما تكون الوسائل الأقل تطرفاً غير كافية لتحقيق هذه الأهداف. وفي جميع الأحوال، لا يجوز استخدام الأسلحة النارية القاتلة عن قصد إلا عندما يتعذر تماماً تجنبها من أجل حماية الأرواح".

ومن الواضح أنه لا يمكن اعتبار تجمع سلمي تهديداً من هذا القبيل. وقد تكررت الإشارة إلى الضرورة والتناسب والمساءلة كمبادئ يقوم عليها استخدام القوة بموجب قانون حقوق الإنسان. وفي هذا السياق، لوحظ مرة أخرى أن ما يسمى بالأسلحة "الأقل فتكا"، كالغاز المسيل للدموع والرصاص المطاطي، تستخدم استخداماً عشوائياً ضد محتجين.

38- وناقش أحد المشاركين اتجاهاً مثيراً للقلق يتعلق بتشريعات قديمة يرجع تاريخها إلى الحقبة الاستعمارية في بعض البلدان، وأيضاً بقوانين محلية أحدث عهداً، تسمح للشرطة باستخدام مستوى ونوع من القوة محظورين حظراً واضحاً بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، متجهة

بالتحديد نحو السماح باستعمال الأسلحة النارية لتفريق التجمعات السلمية على أساس أنها لم تحصل على تصريح لا أكثر. ولوحظ أنه لا بد من وضع توجيهات أكثر تحديداً بشأن المعنى الدقيق لمبدأ التناسب فيما يخص عمل الشرطة في سياق المظاهرات. ففي أغلب الأحيان، تتحول قوات الشرطة من الانتظار والترقب، والتعرض لشتائم المتظاهرين واعتداءاتهم أحياناً، إلى مهاجمة الحشد بطريقة عنيفة وعشوائية. وقد سُلط الضوء على ضرورة وضع إرشادات بشأن مختلف أنواع الرد، بما يسمح بتحديد رد محسوب وتدريجي على مختلف الحالات.

39- ودعا المشاركون أيضاً إلى تعزيز مساءلة موظفي إنفاذ القانون عن إدارتهم للتجمعات والاحتجاجات، لا سيما في حال استخدامهم للقوة. وذُكر أيضاً أن قوات الشرطة التي تتلقى تدريباً جيداً ومعدات جيدة وتفهم أنها ستُساءل عن الاستخدام المفرط أو العشوائي للقوة ستكون أقل ميلاً إلى انتهاك حقوق الإنسان. وأشار أحد المشاركين إلى أن وجود ثقافة قوية لحقوق الإنسان في صفوف قوات الشرطة، وقوة سيادة القانون في البلد بشكل أعم، يفضيان إلى فسح المجال أمام الاحتجاجات السلمية وإلى تدخل الشرطة بشكل يراعي حقوق الإنسان، وخاصة لأن هذه البيئة من شأنها أن تكفل المساءلة عن الحوادث غير السلمية، سواء كانت من صنع المتظاهرين أو قوات الأمن.

40- وفي ضوء ذلك، قُدِّمت توصية إلى الدول بأن تعزز سيادة القانون وترسخ ثقافة قوية لحقوق الإنسان في صفوف قواتها الأمنية. وفيما يخص المساءلة، أُشير إلى تحديد المسؤولية الجنائية، وكذلك إلى الدور الهام الذي تضطلع به آليات المساءلة غير القضائية، من قبيل لجان تقصي الحقائق أو المجالس التأديبية. وتشكل آليات المساءلة وسائل أساسية لحماية ممارسة الاحتجاج السلمي. كما أن الحق في الإنصاف والجبر أساسي في حال انتهاك الحقوق وهو يوفر ضمانة على عدم تكرار الانتهاك.

رابعاً- الملاحظات والتوصيات الرئيسية

41- تظهر الحالات العديدة للاحتجاج السلمي التي تحدث في جميع أنحاء العالم نشأة الاحتجاج كوسيلة مهمة لممارسة الديمقراطية المباشرة والتشاركية. ويجب أن تضمن الدول قدرة جميع قطاعات المجتمع على ممارسة حقوق الإنسان الخاصة بها دون تمييز أو خوف من العنف عند المشاركة في الاحتجاجات السلمية.

42- وينبغي للدول ألا تتصور الاحتجاجات السلمية كتهديد، بل ينبغي لها فسح المجال لهذا النشاط وتسهيله. ويمكن أن تكون الاحتجاجات السلمية بمثابة مقياس تستخدمه الحكومة فيما يخص أداءها. وتشكل هذه الاحتجاجات أيضاً أداة أساسية للشعب، ولا سيما الأفراد الذين ينتمون إلى فئات مهمشة، والأقليات، والشباب، من أجل توجيه انتباه الدولة إلى شواغلهم فيما يتعلق بتسيير الشؤون العامة، ومن أجل تحقيق

التغيير. ويستحق ضعف بعض المجموعات بشكل خاص في سياق الاحتجاجات السلمية وضرورة ضمان إمكانية مشاركتهم في هذه الاحتجاجات المزيد من البحث والتحليل.

43- وترتبط ممارسة الاحتجاج السلمي ارتباطاً وثيقاً بحقوق متعددة أو تشكل أحد عناصر هذه الحقوق، بما فيها الحق في حرية التعبير، والتجمع السلمي، وحرية تكوين الجمعيات، وحق المشاركة في تسيير الشؤون العامة، على النحو المبين في جملة أحكام منها المواد 19 و21 و22 و25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وفي المادة 7 من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. وقد ترغب اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بالنظر في صياغة تعليق عام بشأن الحق في التجمع السلمي المنصوص عليه في المادة 21 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وقد تشكل أيضاً مناقشة يجريها خبراء بشأن الإطار القانوني الدولي للمسائل الناشئة عن الاحتجاج السلمي خطوة مقبلة في مسار تحديد أبعاد قانون حقوق الإنسان فيما يخص الاحتجاج السلمي.

44- ويشكل وجود ثقافة قوية لحقوق الإنسان وقوة سيادة القانون شرطين مسبقين هامين لحماية الحقوق خلال الاحتجاجات السلمية، ويفضيان إلى فسح المجال أمام الاحتجاجات السلمية وإدارتها وتدخل الشرطة فيها بما يتماشى مع حقوق الإنسان، وخاصة لأن هذه البيئة تعزز المساءلة. وفي هذا الصدد، ينبغي للدول أن تضمن توافر آليات فعالة للمساءلة وتقديم سبل الانتصاف والتعويض لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان في سياق الاحتجاج السلمي.

45- وقد يكون تنظيم الاحتجاجات السلمية عن طريق تشريعات محلية أمراً مشروعاً بالنظر إلى التحديات المحتمل أن تطرحها، من قبيل إدارة احتجاجات متضاربة أو أثرها على غير المحتجين والمارة. لكن ينبغي لهذا التنظيم أن يتقيد تقيداً تاماً بالقواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. وينبغي بالأخص لأي إطار تنظيمي أن يكون عادلاً وغير تمييزي وقائماً على الحقوق ومعدّاً بعد مشاورات مستفيضة مع جميع الجهات المعنية. وفي حين أن من المسلم به وجود التزام إيجابي على الدول بضمان الأمن والنظام العام، بما في ذلك عند حدوث الاحتجاجات السلمية، ينبغي ألا يؤثر ذلك في التزامها بعدم التدخل في ممارسة الحريات الأساسية.

46- ومن الأساسي فهم ديناميات الجماعة والحفاظ على خطوط مفتوحة للتواصل بين موظفي إنفاذ القانون والمتظاهرين من أجل إدارة الاحتجاجات السلمية على النحو المناسب. ويجب أن تضمن الدول احترام الحق في الحياة، فضلاً عن حقوق الإنسان الأخرى ذات الصلة، في سياق الاحتجاجات السلمية.

47- وأثناء إدارة المظاهرات السلمية، ينبغي أن يكون الشاغل الرئيسي هو منع العنف واستخدام القوة على يد موظفي إنفاذ القانون. وإن الضرورة والتناسب وعدم التمييز

والمساءلة هي مبادئ أساسية يقوم عليها استخدام القوة لإدارة التجمعات السلمية. ولمنع العنف وانتهاك الحقوق، ينبغي تزويد موظفي إنفاذ القانون بمعدات واقية وأسلحة غير فتاكة. لكن، بما أن استخدام هذه المعدات والأسلحة قد يؤدي أيضاً إلى الإساءة، لا بد من إرشادات بشأن الاستخدام المحسوب والمتناسب للأسلحة غير الفتاكة من أجل إدارة التجمعات.

48- **وبشكل أعم، ومن أجل منع ارتكاب انتهاكات حقوق الإنسان خلال الاحتجاجات، ينبغي للدول أن تضع مبادئ توجيهية عملية ومركزة من الناحية التشغيلية بشأن الأنواع المناسبة من الأسلحة والأساليب والتكتيكات التي ينبغي استخدامها لتسهيل الاحتجاجات السلمية وإدارتها، بما في ذلك بشأن التجمعات التي تحدث خلالها أعمال عنف.**

49- **ويشجَّع مجلس حقوق الإنسان وجميع الجهات المعنية على مواصلة بحث هذه المسائل والمساعدة في تسجيل أفضل الممارسات لضمان تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها في سياق الاحتجاجات السلمية، وتقديم إرشادات بشأن هذا الموضوع.**