

ملاحظات السيد كليمان نياليتسوسي فول الأولية

المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات

زيارة إلى الجزائر، 16 - 26 أيلول/سبتمبر 2023

الجزائر العاصمة، 26 أيلول/سبتمبر 2023

1. المقدمة:

أختم اليوم زيارتي الرسمية إلى الجزائر بصفتي المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات.

بوصفي مقررًا خاصًا، فإن ملاحظاتي مستقلة. لقد تم تكليفي من قبل مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة بتقديم توصيات لضمان تعزيز الحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات وحمايتها. والغرض من زيارتي إلى الجزائر هو تقييم تنفيذ هذه الحقوق، وتحديد التحديات والممارسات الواعدة، وتقديم توصيات بشأن التدابير اللازم اتخاذها للامتثال للمعايير الدولية لحقوق الإنسان.

وأود أن أعرب عن تقديري للحكومة لموافقتها على زيارتي، إذ أنها الزيارة الأولى التي يقوم بها مقرر خاص للأمم المتحدة إلى الجزائر منذ عام 2016، مما يشكل مؤشرًا إيجابيًا على الانفتاح المتزايد على الحوار والتعاون في مجال حقوق الإنسان. وبالمثل، أشير إلى انتخاب الجزائر مؤخرًا لعضوية مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، وتعزيز تدابير الحماية المنصوص عليها في دستور الجزائر لعام 2020 بشأن الحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات. فهذه تطورات إيجابية يجب الاعتراف بها.

خلال الأيام العشرة الماضية، كانت لدي الفرصة لزيارة ولايات الجزائر العاصمة، وهران وبجاية. لقد التقيت مع وزير الداخلية والجماعات المحلية والهيئة العمرانية، وزير العمل والتشغيل والضمان الاجتماعي، وزير الشؤون الدينية والأوقاف، وزير العدل وحافظ الأختام، ووزير التضامن الوطني والأسرة وشؤون المرأة، وزير الاتصال. كما التقيت بكبار المسؤولين في وزارة الخارجية والجمالية الوطنية بالخارج، والمديرية العامة للأمن الوطني، وأعضاء لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بالمجلس الشعبي الوطني، وأعضاء أحزاب سياسية معارضة، ومستشار رئيس الجمهورية، وولاة الجزائر العاصمة وهران وبجاية، بالإضافة إلى المجلس الوطني لحقوق الإنسان، والمرصد الوطني للمجتمع المدني، السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته، والسلطة الوطنية المستقلة للانتخابات، والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

أود أيضًا أن أشكر المجموعة الواسعة من ممثلي المجتمع المدني والمحامين والنقابيين والصحفيين وأعضاء الجمعيات الدينية والمدافعين عن حقوق الإنسان الذين التقوا بي في كل من الجزائر العاصمة وهران وبجاية وعبر الإنترنت. كما أعرب كذلك عن شكري لأعضاء فريق الأمم المتحدة القطري على الدعم المقدم لي.

أعرب عن خالص تقديري لكل من التقى بي لمناقشة الحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات في الجزائر، وأمل أنه بعد رحيلي، سواصل العمل معًا حتى يتمتع الجميع بهذه الحقوق بشكل أفضل.

2. السياق:

جاءت زيارتي على خلفية الإصلاحات التشريعية الجارية لمواءمة التشريعات الوطنية مع دستور 2020. وأوضحت السلطات أن الجزائر تمر بفترة انتقالية حيث يجري إعداد 44 مشروع قانون لمواءمة القوانين مع المعايير الدولية. وقد تم تقديمه كمحاولة لتعزيز الديمقراطية وتلبية تطلعات المظاهرات التي اجتاحت البلاد، والمعروفة باسم الحراك، والتي أخرجت مئات الآلاف من الجزائريين إلى الشارع كل أسبوع لأكثر من سنة (2019-2020)، في أكبر مظاهرات وطنية منذ استقلال الجزائر عام 1962. وأبدى المتظاهرون روحًا مدنية رائعة قدموا للعالم من خلالها نموذجًا على الاحتجاجات السلمية، بمساعدة استجابة احترافية ومدروسة في الغالب من قبل الشرطة.

يشير دستور 2020 في ديباجته إلى الحراك وتطلعه إلى تحول اجتماعي عميق لبناء جزائر جديدة، ويضعه في سياق نضال الشعب الجزائري من أجل الحرية والعدالة الاجتماعية والديمقراطية، بما في ذلك التحرر من الاستعمار. ومن الأهمية بمكان، أن المادتين 52 و53 من الدستور تضمنان الحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، وتمارسان بمجرد تصريح بسيط. (بدلاً من الحصول على ترخيص مسبق). ودعا الحراك إلى تحسين الظروف الاجتماعية والفرص الاقتصادية، كما أنه بآن مؤشر التنمية البشرية في الجزائر قد ارتفع منذ عام 2019، وهو ما يمثل تحسناً في الاستفادة من السكن والتعليم والرعاية الصحية، وهي ضرورية أيضاً للتمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

بالتوازي مع عملية الإصلاح والتحسينات الاقتصادية، وبما يتعارض مع روح الدستور، تشير تطورات أخرى منذ سنة 2020 إلى تقلص الفضاء المدني. وقد واجه الأفراد والجمعيات تهمة قانونية وقيودًا بموجب أحكام القوانين القديمة المتعلقة بالتجمعات والجمعيات، والتي لم تتم مواءمتها بعد مع الدستور والقانون والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. وأدت العمليات القضائية والإدارية إلى إصدار أحكام بالسجن وتعليق أو حل الأحزاب والجمعيات السياسية، بما في ذلك منظمات الدفاع عن حقوق الإنسان البارزة. علاوة على ذلك، فقدت عدد من وسائل الإعلام ترخيصها للعمل، وتعرض العديد من الصحفيين لتهمة قانونية ومتابعات قضائية منذ 2020.

ويجب إيلاء اهتمام عاجل للوضع الحالي المتمثل في القيود القانونية والملاحقات القضائية للأفراد والجمعيات. وفقًا للتقديرات المقدمة من المحامين ومنظمات المجتمع المدني، يقضي أكثر من 200 شخص حاليًا أحكامًا بالسجن تتعلق بمخالفات بموجب تشريعات ما قبل عام 2020، مثل الأحكام التقييدية المفرطة التي تجعل المشاركة في اجتماع أو مظاهرة عامة دون تصريح مسبق بمثابة جريمة قانونية. وزارة العدل اقترحت بأن رقم المعتقلين أقل من 200.

3. ملاحظات عامة

لقد أعجبت بالتقاليد العربية للمشاركة المجتمعية في الجزائر على المستوى المحلي. ومع ذلك، فقد كان القلق المشترك الذي عبرت عنه جميع الجهات الفاعلة في المجتمع المدني التي التقيتها هو الانطباع بأن الحكومة لا تعترف بهم بشكل كامل كشركاء قيمين في تنمية الجزائر الجديدة، وأن القوانين والأنظمة التقييدية بشكل مفرط تعيق عملهم.

"نود منكم نقل الرسالة التالية إلى حكومتنا: نحن نحب بلدنا، ونريد أن نكون موضع تقدير وثقة، ونريد أن ننظر إلينا الحكومة كشريك وليس عدوًا"

من ناحية أخرى، أعرب المحاورون من الوزارات والهيئات الحكومية عن رأي مفاده أن المجتمع المدني، إذا لم تتم مراقبته بشكل كاف، ممكن أن يشكل تهديدًا للوحدة الوطنية والسلام. تمت الإشارة في المحادثات إلى العنصرية السوداء العنيفة في التسعينيات وإلى تهديد الإرهاب والتطرف. كما تم استخدام مثل هذه الأعذار لتبرير الحاجة إلى فرض رقابة مشددة على الجمعيات الدينية.

إن بناء الثقة هو التحدي الرئيسي الذي يجب التغلب عليه من أجل تحقيق تقدم حقيقي وإرساء عقد اجتماعي قائم على حقوق الإنسان، حيث يشارك الناس ويساهمون في تنمية جزائر جديدة يمكن فيها تحقيق جميع حقوق الإنسان بشكل كامل.

4. حرية تكوين الجمعيات

على مدى العقدين الماضيين، شهدت الجزائر ارتفاعًا كبيرًا في عدد منظمات المجتمع المدني، وهو أمر مرحب به. وفقًا للإحصاءات الرسمية، يوجد في الجزائر الآن 137475 جمعية مجتمعية مدني. الغالبية العظمى من هذه الجمعيات (98.5%) هي جمعيات على المستوى البلدي أو الولائي (الإقليمي). لا يوجد سوى 1,977 جمعية على المستوى الوطني. من بين 137,475 جمعية، 25 جمعية تركز على حقوق الإنسان (11 على المستوى المحلي و14 على المستوى الوطني)، بينما تغطي الأغلبية مجموعة واسعة من القضايا المواضيعية، والتي هي ذات صلة بحقوق الإنسان، مثل الشباب والثقافة والعمل الاجتماعي والبيئة والسياحة والدين والصحة والنقابات والنساء والأطفال.

في حين لعبت جمعيات المجتمع المدني دورًا محوريًا خلال الحراك، أخبرني ممثلو المجتمع المدني الذين قابلتهم بتوافق أنهم يواجهون قيودًا متزايدة. وشهدت ذلك بشكل خاص الجمعيات التي تنشط في مجال الدعوة في المجالات التي تعتبر حساسة، مثل حقوق الإنسان ومكافحة الفساد وحالة العمال المهاجرين.

على سبيل المثال، علمت بالعديد من حالات الأشخاص الراغبين في إنشاء جمعيات للعمل في مجالات حقوق الإنسان ومكافحة الفساد والهجرة الذين تم رفض طلباتهم لإنشاء الجمعيات، وحالات الجمعيات القائمة التي تم حلها أو التي مُنعت بطريقة أخرى من القيام بأنشطتها.

يتضمن القانون 06-12 لعام 2012 المتعلق بالجمعيات، الذي لا يزال ساري المفعول في انتظار سن القانون الجديد المتعلق بالجمعيات، أحكامًا تقييدية بشكل مفرط وغامضة الصياغة، مما يترك للسلطات سلطة تقديرية واسعة لرفض طلبات إنشاء الجمعيات. والجدير بالذكر أن الجمعيات لا يمكن أن تتعارض مع "القيم الوطنية" (المادة 50)، ويحظر عليها التعاون مع الجمعيات في الخارج (المادة 23) أو الحصول على تمويل من هذه الجمعيات (المادة 30) دون ترخيص مسبق.

أود أن أذكر الحكومة بأنه بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي صادقت عليه الجزائر، يجب أن يكون أي تقييد مفروض على التمتع بالحق في تكوين الجمعيات دقيقًا ومنصوصًا عليه في القانون وضروريًا في المجتمع الديمقراطي، كما هو موضح من قبل اللجنة المعنية بحقوق الإنسان من خلال التعليق العام رقم 37 (2020) بشأن الحق في التجمع السلمي والمبادئ التوجيهية للجنة الأفريقية بشأن حرية تكوين الجمعيات والتجمع.

بموجب المادة 7 من القانون 06-12، يخضع تأسيس الجمعية للتصريح التأسيسي وإصدار وصل التسجيل، وبموجب المادة 8، يتبع التصريح التأسيسي إصدار وصل الإيداع. كان أحد الشواغل المشتركة التي أثارها معي الجهات الفاعلة في المجتمع المدني هو عدم وضوح القانون وعدم تلقي الجمعيات في كثير من الأحيان استجابة لطلبات الترخيص بالتعاون وتلقي التمويل من الشركاء في الخارج. كما لاحظت أمثلة على رفض طلبات تسجيل الجمعيات دون تقديم أسباب للرفض، وكذلك حالات حل الجمعيات بسبب مخالفات بسيطة، مثل الاجتماع مع شركاء من الخارج دون الحصول على ترخيص مسبق.

وسجلت بقلق حالات لجمعيات تنشط في مجال حقوق الإنسان وقضايا الحوكمة تم حلها مؤخراً بموجب القانون 06-12 التقييدي للغاية. وتم حل جمعيات وطنية بارزة مثل جمعية تجمع- عمل-شبيبة (RAJ) والرابطة الجزائرية للدفاع عن حقوق الإنسان (LADDH) في عامي 2021 و2022 على التوالي. يعيد التأكيد إعلان الأمم المتحدة بشأن المدافعين عن حقوق الإنسان على أنه يجب حماية المدافعين عن حقوق الإنسان من أي إجراء تعسفي نتيجة للممارسة المشروعة لعملهم.

لاحظت أن جمعيات المجتمع المدني الناشطة على المستوى المحلي قادرة على العمل بحرية أكبر، وتواجه قيوداً أقل، مقارنة بالجمعيات الوطنية. كما أشرت إلى ما يبدو أنه اعتراف متزايد من قبل السلطات المحلية بالدور الهام الذي تضطلع به جمعيات المجتمع المدني، كما يتجلى في مبادرات مثل مشروع كابدال التجريبي بالتعاون مع الاتحاد الأوروبي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لتعزيز مشاركة المواطنين والمجتمع المدني في إدارة البلديات والتنمية المحلية المستدامة. إن مثل هذه المبادرات المحلية واعدة وينبغي تعميمها على المستوى الوطني لضمان ديمقراطية تشاركية وشاملة. وينبغي أن تُشرك هذه الممارسات المجتمع المدني بكل تنوعه.

5. الأحزاب السياسية

خلال زيارتي، علمت أنه تجري صياغة قانون جديد للأحزاب السياسية كجزء من الإصلاحات الرامية لتكثيف التشريعات الوطنية مع الدستور والمعايير الدولية. بموجب المادة 16 من القانون رقم 04-12 لعام 2012 بشأن الأحزاب السياسية، يخضع إنشاء حزب سياسي لترخيص مسبق، ويجوز رفض إنشاء حزب سياسي على أساس معايير غامضة لكون أهدافه تتعارض مع الوحدة الوطنية والسيادة والأمن وسلامة التراب الوطني. كما يُحظر على الأحزاب السياسية إقامة علاقات مع النقابات العمالية وجمعيات المجتمع المدني، أو تمويلها أو تلقي تمويلاتها منها.

ألاحظ بقلق أن العديد من الأحزاب السياسية لم تتم الموافقة عليها بناءً على الشروط التقييدية المنصوص عليها في القانون رقم 04-12، وأن أحزاباً أخرى خضعت للملاحقات القضائية وقرارات التعليق وتشميع مبانيها لفترات زمنية غير محددة.

كما سجلت أن القانون رقم 01-21، وهو القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات والمعتمد في آذار/مارس 2021، يشترط نسبة 50 ٪ من النساء في القوائم الانتخابية في إطار الانتخابات البرلمانية. ومع ذلك، وكما يتضح من خلال الانتخابات البرلمانية الأخيرة التي أسفرت عن انتخاب 34 امرأة فقط (حوالي ثمانية في المائة من إجمالي 407 مقاعد)، لا يزال هناك الكثير الذي يتعين القيام به لتعزيز مشاركة المرأة في الحياة العامة.

6. النقابات العمالية

لقد اطلعت على الخطوات المتخذة لمواءمة التشريعات الوطنية المتعلقة بالنقابات العمالية مع المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان التي تعد الجزائر طرفاً فيها، لاسيما المادة 8 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والمادة 23 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، واتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 87 (الحرية النقابية وحماية حق التنظيم). يسمح القانون 02-23 المؤرخ 25 أبريل 2023 للعمال المهاجرين بالانضمام إلى النقابات العمالية، بما في ذلك في الهيئة الإدارية للنقابات العمالية (للمهاجرين الذين لديهم إقامة منتظمة في البلاد لمدة ثلاث سنوات على الأقل). كما كان من دواعي سروري أيضاً أن أسمع من وزارة العمل أن القانون 02-23 يغطي العمال في القطاع غير الرسمي، على الرغم من اقتصره الواضح على "العمال الأجراء".

وفي الوقت نفسه، تعرفت على التحديات التي تواجهها النقابات العمالية في ضمان تسجيلها، كما يتضح أيضاً في عدد من الشكاوى المقدمة إلى منظمة العمل الدولية. كما هو الحال في القانون رقم 06-12 المتعلق بالجمعيات، يتضمن القانون رقم 02-23 المتعلق بالنقابات العمالية أحكاماً مصاغة بشكل غامض، تحظر النقابات العمالية بناءً على اعتبارات المساس بالوحدة الوطنية والقيم والثوابت الوطنية ("portent atteinte à l'unité nationale, aux valeurs, aux constantes nationales"). علاوة على ذلك، فإن الحظر العام على النقابات العمالية من الانخراط في أنشطة سياسية (بموجب المادة 14 من القانون 02-23)، والذي يمكن أن يؤدي إلى حل النقابة، يتعارض مع حرية تكوين الجمعيات. وكما أكدت لجنة خبراء منظمة العمل الدولية، فإن هذا الحظر العام لا يتعارض مع مبادئ حرية تكوين الجمعيات فحسب، بل إنه غير واقعي أيضاً من الناحية العملية، حيث ينبغي أن تكون النقابات العمالية قادرة على التعبير عن رأيها بشأن السياسات الحكومية. تبين من خلال اجتماعاتي ومراجعة الشكاوى المقدمة إلى لجنة خبراء منظمة العمل الدولية، أن المخاوف المتعلقة بالعقبات التي تحول دون تسجيل النقابات العمالية والمضايقات القضائية للنقابيين لا تزال قائمة.

7. الجمعيات الدينية

للجزائر عدد كبير من الجمعيات الدينية، وهي في الغالب من المذهب الإسلامي السني. تم إبلاغي أن تسجيل مثل هذه الجمعيات على المستوى المحلي من صلاحيات رئيس البلدية. في حين أن مثل هذه التسجيلات عادة لا تثير مشاكل، فقد عرفت عن تحديات معينة تواجهها بعض الجمعيات الدينية في عملية التسجيل التأسيسي والقدرة على العمل وممارسة عقيدتها. تخضع التسجيلات حاليًا للقانون رقم 06-12 والأمر الرئاسي رقم 02-06 مكرر لعام 2006 الذي يحدد شروط وقواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين. وعلى وجه الخصوص، تعرفت على العقبات التي يواجهها أعضاء الجمعية الدينية الإسلامية الأحمدية، الذين رفض وزير الداخلية طلباتهم للتسجيل دون تحديد الأسباب، والذين تعرض أعضاءهم للملاحقة الجنائية والسجن بتهم مثل عقد اجتماع بدون ترخيص، وممارسة الشعائر الدينية في مكان عام دون ترخيص، والإضرار بسلامة ووحددة البلاد. أخبرني المسؤولون الحكوميون أن الأحمدية، كمسلمين، يمكنهم الصلاة في المساجد العادية حيث تم ضمان الخطبة المعتدلة والوطنية، وأن السماح بأمكن عبادة منفصلة يمكن أن يسبب الفوضى ويهدد السلامة.

كما سمعت عن عقبات مماثلة تواجهها الجمعيات التابعة للكنيسة البروتستانتية الجزائرية (EPA)، والتي أغلقت لها 43 كنيسة من أصل 47 كنيسة منذ سنة 2018. وأدت هذه القيود بدورها إلى توجيه تهم جنائية ضد أعضاء هذه الجمعيات على أساس أنهم عقدوا ومارسوا شعائر دينية في أماكن عبادة غير مَرخص لها. من جهة أخرى، أخبرني مسؤولون حكوميون أن عمليات الإغلاق هذه كانت في معظم الحالات بسبب عدم الامتثال للوائح التعمير والسلامة، بينما أخبرني أعضاء الجمعية أنهم قاموا بتصحيح أي مشاكل تتعلق بسلامة المباني تم تحديدها، وأنه لم يتم الرد على طلباتهم للتسجيل. لقد أخذت علماً بالمعلومات التي قدمتها وزارة الداخلية بأنهم في حوار مع الكنيسة البروتستانتية الجزائرية (EPA) لإيجاد حلول.

8. الجمعيات المختلفة

تتمتع الجزائر بتراث ثقافي ثري ومتنوع. ويحتفي بهذا التنوع كجزء من الهوية الوطنية، كما يتجلى ذلك أيضًا في دسترة اللغة الأمازيغية كلغة وطنية رسمية في دستور 2020. ومع ذلك، تعتبر الإقارات بالهويات الإقليمية أيضًا أنها تهدد للوحدة والأمن الوطنيين، لاسيما في منطقة القبائل حيث كانت هناك مطالب لقدر أكبر من الحكم الذاتي. في عام 2021، جرى تصنيف حركة تقرير مصير منطقة القبائل (ماك. MAK) كمنظمة إرهابية، بعد مطالبتها باستقلال منطقة القبائل وقد واجه العديد من الأشخاص والجمعيات تهمة تتعلق بارتباطهم المزعوم بماك أو أنشطة أخرى يُنظر إليها على أنها تمس بالوحدة الوطنية بموجب المادة 87 مكرر من قانون العقوبات. لقد سجلت حالة الرئيسة المشاركة لجمعية الكونغرس العالمي الأمازيغي، التي أقر فريق الأمم المتحدة العامل المعني بالاحتجاز التعسفي مؤخرًا أن سجنها منذ آب/أغسطس 2022 تعسفي، داعيًا إلى الإفراج الفوري عنها. من خلال اجتماعاتي، علمت أيضًا أنه تم توجيه اتهامات المساس بالوحدة الوطنية ضد العديد من الأشخاص الذين رفعوا راية المجتمع الأمازيغي خلال احتجاجات الحراك. سجلت أن حركة رشاد، وهي حركة سياسية إسلاموية، صُنفت ككيان إرهابي في عام 2021 بموجب المادة 87 مكرر من قانون العقوبات، وأن العديد من الأشخاص واجهوا تهمة جنائية بسبب انتمائهم المزعوم إلى حركة رشاد (انظر الرسالة الأخيرة التي أرسلتها مع مكلفين بولايات آخرين "2023/03 DZA" ورد الجزائر عليها).

9. حرية التجمع السلمي

في عام 1989، صادقت الجزائر على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والتزمت باحترام الحق في التجمع السلمي، على النحو الذي تحميه المادة 21. كما أن الحق في التجمع السلمي مكرس دستوريًا في الجزائر، سواء في دستور عام 2008 (المادة 48) أو دستور عام 2020 (المادة 52). تنص المادة 52 من الدستور على أن: "حرية الاجتماع وحرية التظاهر السلمي مضمونتان، وتمارسان بمجرد التصريح بهما".

ويتضمن القانون المتعلق بالاجتماعات والمظاهرات العمومية لعام 1991 (القانون 91-91) أحكامًا تقييدية يتم استخدامها حاليًا، على الرغم من عدم امتثال هذا القانون لدستور عام 2020 والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. على سبيل المثال، يشترط القانون 91-91 من المنظمين طلب ترخيص من السلطات لتنظيم مظاهرات عمومية (8 أيام قبل المظاهرة) أو تجمعات عامة (5 أيام قبل التجمع). في 9 مايو 2021، أصدرت وزارة الداخلية بيانًا مفاده أنه سيتم حظر المظاهرات ما لم يتم منحها ترخيصًا مسبقًا، والذي لن يتم إصداره إلا إذا أبلغ المنظمون عن هويتهم، وأوقات بدء ونهاية المسيرة، والشعارات التي ستعرض في الحدث. كما سمعت عن القيود والالتباس حول قدرة الجمعيات على عقد اجتماعات داخلية، مع عدم وضوح ما يشكل تجمعاً عمومياً وكيفية التقدم بطلب للحصول على ترخيص لعقد اجتماعات.

وتتعارض هذه الممارسات مع التعليق العام رقم 37 (2020) بشأن الحق في التجمع السلمي، والذي ذكرت فيه اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن أي نظام إخطاري لا ينبغي أن ينطبق على التجمعات ذات التأثير الضئيل على الآخرين ولا ينبغي أن ينطبق على التجمعات العفوية التي لا يتوفر لها الوقت الكافي لتقديم الإخطار.

كما ذكرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أنه إذا كانت القوانين الوطنية لا تزال تنص على نظم ترخيص، يجب استخدام هذه النظم، في الممارسة العملية، باعتبارها نظم إخطار، على أن يُمنح الترخيص تلقائيًا، ما لم تكن هناك أسباب قاهرة تمنع من ذلك؛ "أما نظم الإخطار، فيجب ألا تُستخدم كنظم ترخيص، في الممارسة العملية".

تبين أيضًا أن القانون 91-19 يحظر أي اجتماع أو مظاهرة "تمس بالثوابت الوطنية ورموز ثورة أول نوفمبر أو النظام العام أو الآداب العامة". ولا يحدد القانون هذه المصطلحات الغامضة. علاوة على ذلك، ينص القانون 91-19 على السجن لمدة تتراوح بين ثلاثة أشهر وسنة واحدة وغرامات للمشاركة في تجمع لم تتم الموافقة عليه. كما استخدمت السلطات بانتظام المادتين 97 و100 من قانون العقوبات ضد المتظاهرين السلميين. منذ عام 2019، استخدمت السلطات مرارًا وتكرارًا اتهام "المشاركة في تجمع غير مسلح [غير مُرخص له]" لاعتقال المتظاهرين ومؤيدي الحراك.

الحق في الاحتجاج هو شكل من أشكال ممارسة الحق في التجمع السلمي. في أي مجتمع ديمقراطي، يعد الاحتجاج أداة تحت تصرف الناس للتعبير عن مطالبهم، والمطالبة بالتغييرات السياسية والاجتماعية، وتعزيز مشاركتهم في المجالات العامة. توفر الاحتجاجات للسلطات فرصة لتعزيز الحوار مع المجتمعات والاعتراف بالتحديات التي تواجهها ومعالجتها. لذلك، تمثل الاحتجاجات مكونًا أساسيًا لأي مجتمع ديمقراطي.

لقد أعربت من قبل عن قلقي للسلطات الجزائرية فيما يتعلق بالأشخاص الذين تم اعتقالهم ومحاكمتهم في سياق الحراك. على سبيل المثال، الرسائل: DZA 03/2021، DZA 04/2021، DZA 05/2021، DZA 06/2021، DZA 13/2021، DZA 02/2022، DZA 03/2022، DZA 02/2023، DZA 03/2023. وانطلاقًا من روح بناء الجزائر الجديدة، أحث الحكومة على التخلي عن التهم والعفو عن الأشخاص المُدانين بتورطهم في الحراك، إذ سيعكس هذا أيضًا الاعتراف بالحراك كنقطة تحول في تعهد الجزائر بالمضي قدمًا.

10. مشاركة المجتمع المدني وتقلص الحيز المدني

تم بموجب الدستور تأسيس كلا من المرصد الوطني للمجتمع المدني والمجلس الأعلى للشباب كهيئتين استشاريتين لدى رئيس الجمهورية. عقد المرصد الوطني للمجتمع المدني أول اجتماع له في نهاية عام 2022، واطلعت من خلال رئيسه وأعضائه على الجهود المبذولة الرامية لتسهيل المشاورات، بما في ذلك تلك التي تدور حول مشروع قانون الجمعيات. وخلال زيارتي، أعرب العديد من المحاورين عن قلقهم إزاء محدودية المشاورات مع الجهات الفاعلة في المجتمع المدني فيما يتعلق بالعمليات التشريعية، بما في ذلك التي كانت حول قانون الجمعيات. وقد رأى البعض أن المشاورات كانت منحازة، وأنها لم تشمل سوى الجمعيات التي تعتبر مساندة للحكومة. فأمل أن يتمكن المرصد من بناء الثقة والعمل بطريقة شفافة وشاملة لإثبات أن مهمته ليست التحكم بل تسهيل التشاور والمشاركة الهادفة للمجتمع المدني.

اتضح جليًا وجود مستوى عالٍ من عدم الثقة أثناء لقاءاتي مع كل من المجتمع المدني والمسؤولين الحكوميين، مع الإشارة إلى فئتين منفصلتين من المجتمع المدني: الفئة التي تعتبر بناءة/تم استقطابها من قبل الحكومة، مقابل تلك التي تعتبر مثيرة للشغب/الأصوات الناقدة. ولسد فجوة الثقة، من الضروري أن تقوم السلطات الحكومية بتخفيف القيود الصارمة الحالية المفروضة على الجمعيات، وجعل القوانين متوافقة مع الدستور والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. يجب أن تكون القيود المفروضة على حقوق الإنسان في حرية تكوين الجمعيات والتجمع ضرورية ومتناسبة، ولا يجب أن تعرض الحقوق للخطر.

وفي الاجتماعات التي عقدتها، أشارت السلطات العامة إلى تهديد التطرف العنيف والإرهاب كمبررات لمراقبة الفضاء المدني. وفي حين أن القلق بشأن الأمن العام والاستقرار أمر مفهوم في ضوء تاريخ الجزائر الحديث، إلا أنني لم أر أي دليل على الخوف من أن يؤدي فتح الفضاء المدني إلى الفوضى. بل إن الروح السلمية والمدنية التي سادت الحراك الشعبي كانت دليلاً على عكس ذلك. وبالمثل، كانت الرسالة المشتركة من جميع الجهات الفاعلة في المجتمع المدني التي التقيت بها هي أن كل ما طالبوا به هو الاعتراف بهم كشركاء حتى يتمكنوا من العمل في شراكة مع السلطات العمومية من أجل النهوض بالبلاد.

يعني فتح المجال المدني أيضًا السماح للأصوات المتنوعة بإسماع صوتها. وينبغي الاعتراف بأن حماية الفضاء المدني من خلال دعم حقوق الإنسان في حرية تكوين الجمعيات والتجمع والتعبير بشأنها أن تعزز الدولة بدلاً من إضعافها، بما في ذلك عن طريق السماح بمشاركة أقوى للمجتمع المدني بكل تنوعه وضمأن وضع سياسات أكثر استنارة.

إن العدد الكبير من الفاعلين في المجتمع المدني الذين يواجهون اتهامات تتعلق بالإرهاب بموجب المادة 87 مكرر من قانون العقوبات هو دليل على مناخ الشك الحالي تجاه الجهات الفاعلة في المجتمع المدني، وكذلك التهم الجنائية الموجهة ضد الأفراد والجمعيات وال نقابات والأحزاب السياسية بسبب عقد اجتماعات مع شركاء من دول أخرى أو تلقي تمويل من مصادر أجنبية، وهو أمر محظور بموجب القانون 12-06 شديد التقييد وتشريعات أخرى.

تخضع العقوبات والإدانات الجنائية لقوانين عفا عليها الزمن ولا تتماشى مع الدستور ولا مع التزامات الجزائر الدولية في مجال حقوق الإنسان. إن مثل هذا التجريم لعمل المجتمع المدني ينفي حقوق الإنسان الأساسية ولا يمكن تبريره باعتباره وسيلة ضرورية وملائمة لمكافحة تبييض الأموال والتطرف العنيف. لقد كان لهذا التجريم تأثير مروع وخلق مناخا من الخوف، مما أدى إلى مزيد من الإغلاق للفضاء المدني. كما ساهم في ذلك إغلاق وسائل إعلام مستقلة والتهم الجنائية الموجهة ضد الصحفيين على مدى السنوات الماضية. أخبرني العديد من ممثلي المجتمع المدني والناشطين أنهم غير مستعدين لمقابلي شخصيًا لأنهم يخشون تعرضهم لأعمال انتقامية من قبل السلطات بتهم تقويض الأمن القومي.

وفاءً بوعد الدستور والالتزامات التي تعهدت بها الجزائر بموجب المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، ينبغي أن يتمكن الناس من التجمع وتكوين الجمعيات بحرية لتبادل الآراء والأفكار والدفاع عن مصالح محددة، بما في ذلك التعاون مع شركاء داخل البلد وخارجه.

11. دور المجلس الوطني لحقوق الإنسان

تأسس المجلس الوطني لحقوق الإنسان سنة 2017 بموجب المادة 211 من الدستور ليكون هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية. وكما جاء في إعلان مراكش بشأن توسيع الفضاء المدني، فإن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان مثل المجلس الوطني لحقوق الإنسان يجب أن: "تتفاعل مع المدافعين عن حقوق الإنسان والمجتمع المدني بطريقة منتظمة وإشراكهم في تخطيط أنشطة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وتنفيذها ومتابعتها على نحو يراعي النوع الاجتماعي والإعاقة". وفي هذه المرحلة الحاسمة للبلاد، أشجع المجلس الوطني لحقوق الإنسان على العمل من أجل بناء حيز مدني شامل حيث يساهم المجتمع المدني بشتى أنواعه في إحراز تقدم في مجال الحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية للجمع.

12. القوانين والإصلاحات القانونية

خلال زيارتي، سمعت عن الجهود الإيجابية لمواءمة التشريعات الوطنية مع دستور 2020. وأشجع الحكومة على إعطاء الأولوية لهذه العملية من أجل تنفيذ إرادة الشعب الجزائري التي عبر عنها الحراك والدستور. وتنص المادة 225 من الدستور على وجوب تعديل القوانين لتتوافق معه "في أجل معقول"، وتنص المادة 154 على أن المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان التي صادقت عليها الجزائر تسمو على القانون الوطني. وأكد العديد من المسؤولين الحكوميين أن الدستور يلزم السلطة القضائية باتخاذ قرارات تتماشى مع المعاهدات التي تم التصديق عليها.

وقد تم التأكيد على سمو المعاهدات على القانون في القرار الأخير الذي أصدرته المحكمة الدستورية في 6 آب/أغسطس 2023 بشأن مراقبة القانون العضوي المتعلق بالإعلام.

وأود أن أشير إلى القوانين الأربعة التالية، التي يجري وضعها حالياً: قانون الجمعيات، وقانون البلديات، وقانون التجمعات السلمية، وقانون الأحزاب السياسية. لقد طلبت نسخاً من مشاريع القوانين هذه وأعرض مساعدتي الفنية على الحكومة لضمان مواءمة هذه القوانين بالكامل للقانون الدولي لحقوق الإنسان. وفي لقاءى مع لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات، أوضحت لي دورها في تقييم مدى التزام القوانين المقترحة بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان.

كما أؤكد على أنه عند وضع أي قوانين جديدة، يجب استشارة أصحاب المصلحة والمستفيدين منها. تساعد الاستشارة الهادفة في تبني القانون والوعي به وفهمه والامتثال له، إذ سمعت من المجتمع المدني الذي لم تتم استشارته بشأن مشروع قانون الجمعيات الجديد ومن النقابات العمالية التي لم يتم استشارتها بشأن قانون النقابات الذي صدر مؤخراً.

أوصي أيضاً بمراجعة مواءمة القوانين الحالية مع دستور 2020 والقانون الدولي لحقوق الإنسان. ويجب على السلطات أن تولي اهتماماً خاصاً لضمان عدم احتواء القوانين الجديدة على قيود تنتقص من الحقوق المنصوص عليها في الدستور. كما يجب أن تكون كل القيود متناسبة وضرورية في مجتمع ديمقراطي، تهدف إلى تسهيل التمتع بالحقوق لا قمعها.

لقد سمعت مراراً وتكراراً مخاوف بشأن محتوى واستخدام المادة 87 مكرر من قانون العقوبات. تعرف المادة 87 مكرر العمل الإرهابي بأنه يشمل كل "فعل يستهدف أمن الدولة والوحدة الوطنية والسلامة الترابية واستقرار المؤسسات وسيورها العادي" بما في ذلك كل عمل يهدف إلى "الاستيلاء على السلطة أو تغيير نظام الحكم بوسائل غير دستورية أو تقويض النظام السياسي أو سلامة التراب الوطني أو تشجيع الناس على ذلك بأي وسيلة كانت".

علاوة على ذلك، تحدد المادة 87 مكرراً 13 و14 قائمة وطنية للأشخاص والكيانات المصنفة على أنها إرهابية، مما يؤدي إلى حظر أنشطة الشخص أو الكيان ومصادرة أو تجميد أمواله، فضلاً عن منعه من السفر. وخلافاً للالتزام باحترام قرينة البراءة (المادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية)، إذ يمكن إدراج الأشخاص أو الكيانات في القائمة من قبل لجنة غير قضائية (تتكون من ممثلين للحكومة) على أساس خضوعهم لتحقيق أولي فقط. وتنشر تحديثات هذه القائمة في الجريدة الرسمية، دون إبلاغ الأشخاص والجهات المعنية.

في سنة 2018، أعربت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان عن قلقها بشأن المادة 87 مكرر و"المصطلحات الفضفاضة والغامضة للغاية التي من شأنها أن تسمح بمحاكمة الأفعال التي قد تشكل ممارسة حرية التعبير أو التجمع السلمي". كما أعربت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان عن قلقها إزاء "الادعاءات المتعلقة بالاستخدام غير الملائم لتدابير مكافحة الإرهاب ضد المدافعين عن حقوق الإنسان والصحفيين". في تموز/يوليو 2023، لاحظت مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، في ختام الاستعراض الدوري الشامل للجزائر، أنه لا ينبغي للحكومة الجزائرية استخدام المادة 87 مكرر "لتبرير اعتقال واضطهاد الصحفيين والمدافعين عن حقوق الإنسان والناشطين السياسيين والاقليات الدينية".

وأشير أيضًا إلى "مبدأ اليقين القانوني" بموجب القانون الدولي، والذي يتطلب أن تكون القوانين العقابية دقيقة بما فيه الكفاية حتى تتضح ما هي أنواع السلوكيات التي تشكل جريمة جنائية وما هي عواقب ارتكاب مثل هذه الجريمة. ويعترف هذا المبدأ بأن القوانين غير المحددة و/أو المفرطة في الاتساع تكون عرضة للتطبيق التعسفي وإساءة الاستخدام. علاوة على ذلك، يجب صياغة القوانين بالقدر الكافي من الدقة حتى يتمكن الأفراد من تنظيم سلوكهم وفقًا لها.

كما أقر برغبة الحكومة الجزائرية في تنفيذ تدابير فعالة لمكافحة الإرهاب، لاسيما بالنظر إلى السياق التاريخي. ومع ذلك، يجب أن تكون أي القيود على الحقوق الأساسية في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات ضرورية ومتناسبة مع المخاطر المتوخاة، بدلاً من تكون فقط معقولة أو مناسبة.

خلال زيارتي، تطرقت مرارًا وتكرارًا لأمثلة على الاختلافات بين الحماية التي يوفرها القانون من جهة، والتنفيذ والإجراءات التي تطبقها السلطات من جهة أخرى. كان من الواضح أن هناك نقصًا في الوضوح بشأن الإجراءات الخاصة بالجمعيات للتقدم بطلب للتسجيل، والتراخيص (على سبيل المثال لعقد اجتماع عام، أو للدخول في شراكة مع منظمة أجنبية) وخيارات الاستئناف الخاصة بها. أحث الحكومة الجزائرية على تقديم إرشادات مطبوعة وعبر الإنترنت بشأن إجراءات الجمعيات والتجمعات، حتى يتسنى التمتع الكامل بالحقوق المنصوص عليها حديثًا في دستور 2020 والتشريعات اللاحقة.

13. الخاتمة والتوصيات

إن إتاحة مساحة مدنية تشمل أيضًا الأصوات الناقدة أمر ضروري لتحسين الحوكمة وصنع السياسات وبناء الديمقراطية. يجب حماية الحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات باعتباره حجر الزاوية للديمقراطية. يجب ضمان هذه الحقوق ليس فقط لأولئك الذين تتفق معهم السلطات العمومية، ولكن لجميع الناس في الجزائر، بغض النظر عن آرائهم السياسية.

لوفاء بوعد الدستور والحراك، يجب على السلطات فتح حيز مدنية لبناء الثقة، والانخراط مع المجتمع المدني بكل تنوعه كشركاء في بناء الجزائر الجديدة. أدعو جميع الجهات المعنية إلى المساعدة في تعزيز هذا الحوار الحاسم بين المجتمع المدني والحكومة لصالح جميع الجزائريين.

يجب على السلطات أيضًا إعطاء الأولوية لاعتماد قوانين جديدة تعزز التمتع بالحريات العامة، امتثالًا للقانون الدولي لحقوق الإنسان وتطلعات دستور 2020. بعد ما يقرب من ثلاث سنوات، لا يزال الجزائريون يخضعون لقوانين تتعارض مع الدستور. لا يمكن اعتبار هذه المدة "أجلًا معقولًا" بما يتماشى مع نص المادة 225 من الدستور.

كما أدعو المجتمع الدولي إلى دعم البلاد في مواءمة جميع القوانين الوطنية مع الدستور والتزاماتها الدولية، حيث سيضمن كل ذلك تحقيق التطلعات التي دعا إليها الحراك والتي تم تكريسها في الدستور.