رقم الوثيقة:MDE 28/003/2013

18 ديسمبر/كانون الأول 2013

الجزائر: ينبغي إلغاء قانون الجمعيات قبل حلول الموعد النهائي في يناير/كانون الثاني

قالت منظمة العفو الدولية اليوم إنه ينبغي إلغاء قانون الجمعيات الجديد في الجزائر قبل حلول الموعد النهائي للتسجيل لأن سريان مفعول قانون الجمعيات الحالي ينتهي في يناير/كانون الثاني، وسيتسبب ذلك في إلحاق ضرر لا يمكن إصلاحه بالمجتمع المدني الجزائري. وترى المنظمة أن القانون يضع قيوداً تعسفية على ممارسة الحق في حرية التعبير، بل يجرّمه من الناحية الفعلية، مما يشكل انتهاكاً لالتزامات الدولة بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان.

ويتضمن القانون رقم 06-12 (المؤرخ في 12 يناير/كانون الثاني 2012) المتعلق بالجمعيات، والذي صدر قبل سنتين، تشديد سيطرة الحكومة على تشكيل الجمعيات، ويفرض قيوداً تعسفية وواسعة النطاق على غاياتها وأهدافها وأنشطتها. كما أنه يمنح السلطات صلاحية رفض تسجيل الجمعيات التي تُخالف "القيم والثوابت الوطنية" "والنظام العام" و"الأخلاق" والقوانين المعمول بها، وتعليق أو حل تلك الجمعيات التي تتدخل في الشؤون الداخلية للبلاد أو تمسُّ "بالسيادة الوطنية". وبموجب المادة 46 من القانون يواجه أعضاء الجمعيات غير المرخصة أو التي يتم تعليقها أو حلها عقوبة السجن لمدة تصل إلى ستة أشهر ودفع غرامة مالية كبيرة تصل إلى 30,000 دينار جزائري (حوالي 3,820 دولاراً أميركياً).

ويتضمن القانون رقم 06-12 الكثير من الشروط غير المقنعة وغير القانونية أو التي تشكل عبئاً ثقيلاً، ومنها القيود المشددة على التمويل الأجنبي للجمعيات الجزائرية. ويمكن أن يؤدي هذا القانون القمعي إلى إغلاق منظمات مستقلة للمجتمع المدني وإلى خنق الحوار المتعلق بالقضايا السياسية والاجتماعية والاقتصادية وقضايا حقوق الإنسان.

وقد بدأ التأثير السلبي للقانون الجديد على المجتمع المدني الجزائري بالظهور على نحو ملموس، مما دفع العديد من الجمعيات إلى القيام بالتعبئة ضد القانون، مع اقتراب الموعد النهائي للتسجيل. وفي 12 يناير/كانون الثاني 2014، ستعتبر السلطات كافة الجمعيات القائمة حالياً والتي لم يتم تسجيلها بموجب القانون الجديد، جمعيات غير شرعية، وقد يتعرض أعضاؤها للمحاكمة واحتمال الحبس.

وبموجب القانون الجديد واجه طيف واسع من الجمعيات العاملة في مجالات مكافحة الفساد والبيئة وحقوق المرأة والجمعيات الطبية والمؤيدة للديمقراطية عقبات كثيرة. وفي أكتوبر/تشرين الأول 2012، رفضت السلطات الجزائرية طلب التسجيل الذي قدمته الجمعية

الوطنية لمكافحة الفساد بدون إبداء أسباب محددة للرفض باستثناء القول إن الطلب لا يحترم القانون. بيد أن السلطات قدمت إلى المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات تفسيراً يقول إن هدف الجمعية المتمثل بمكافحة الفساد هو اختصاص الدولة وهيئات مكافحة الفساد التابعة لها بشكل كلي وحصري. وقد طعنت الجمعية الوطنية لمكافحة الفساد في القرار أمام محكمة إدارية، ولكن المحكمة قررت في سبتمبر/ أيلول 2013 أنها غير مختصة بالبت في هذه القضية.

وفي 14 يوليو/تموز 2013، قرر والي مدينة وهران تعليق عمل جمعيتين تعملان في مجال البيئة، وهما جمعية سكان كنا سيتل، ولجنة حي الباهية في بير الدجير على أساس أنهما انتهكتا مبدأ حظر التدخل في الشؤون الداخلية للبلاد المنصوص عليه في المادة 39 من القانون. ولكن قرار التعليق لم يحترم الإجراءات المنصوص عليها في القانون رقم 06-12 والتي تقتضي إرسال إشعار بتعليق الجمعية قبل ثلاثة أشهر من بدء نفاذ مفعول قرار التعليق. وقد أبطلت المحكمة الإدارية قراريْ التعليق في سبتمبر/أيلول وأكتوبر/تشرين الأول 2013.

وذُكر أن جمعيات أخرى قررت الإغلاق لاستباق العقبات الإدارية التي سيضعها أمامها القانون الجديد والتي لا يمكن التغلب عليها. كما تواجه الجمعيات الأجنبية قيوداً صارمة للالتزام بالقانون الجديد والعمل بشكل قانوني في الجزائر. وقد أعلنت مؤسسة فردريش إيبرت، وهي مؤسسة سياسية ألمانية غير ربحية، عن إنهاء أنشطتها المتعلقة ببناء القدرات في الجزائر في نهاية نوفمبر/تشرين الثاني 2013، لأن محادثات التسجيل بموجب القانون الجديد باءت بالفشل.

أما بواعث القلق الرئيسية لدى منظمة العفو الدولية بشأن القانون رقم 06-12، فهي على النحو الآتي:

تشديد السيطرة الحكومية على تشكيل الجمعيات

يعطي القانون رقم 06-12 للسلطات صلاحيات واسعة بشأن تشكيل الجمعيات. فلكي تعمل الجمعيات، يتعين عليها الحصول على ترخيص مسبق. وقد قدم المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، والمقرر الخاص المعني بأوضاع المدافعين عن حقوق الإنسان، توصية مفادها أن الالتزام بالقانون الدولي لحقوق الإنسان يتضمن التسجيل من خلال الإشعار وليس من خلال الترخيص، وأن تكون هيئات التسجيل مستقلة عن الحكومة، ولذا فإنها لا تضم موظفين حكوميين محليين ووطنيين كما يقتضي القانون الجديد.

وعندما تقدم الجمعيات طلبات تسجيل، فإنه يحق للسلطات إما قبولها وإصدار قسيمة تسجيل، أو رفض التسجيل (المادة 8). ويجوز للجمعيات المرفوضة استئناف القرار من خلال

محكمة إدارية في غضون ثلاثة أشهر. ويُعتبر هذا الشرط خطوة إلى الوراء بالمقارنة مع القانون 31-90 (لعام 1999)، الذي كان ينظم عمل الجمعيات في السابق، والذي كان يسمح للجمعيات التي يُرفض تسجيلها بتقديم استئناف إلى قاضٍ. وإذا أبطلت المحكمة الإدارية قرار رفض التسجيل، فإن أمام السلطات مهلة ثلاثة أشهر لاستئناف القرار (المادة 10).

تجريم ممارسة الحق في حرية تكوين الجمعيات

يواجه أعضاء الجمعيات غير المسجَّلة أو التي تم تعليقها أو حلها عقوبة السجن لمدة تصل إلى ستة أشهر ودفع غرامة مالية كبيرة تصل إلى 30,000 دينار جزائري (حوالي 3,820 دولاراً أميركياً) بموجب المادة 46 من القانون. إن هذه المادة من الناحية الفعلية تجرّم ممارسة الحق في حرية تكوين الجمعيات المعترف به دولياً ، الأمر الذي يشكل انتهاكاً لالتزامات الجزائر بحقوق الإنسان، وبحيز للحكومة إغلاق منظمات المجتمع المدني المستقلة. وانتقد المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات بشدة هذه المادة بالقول: "إن الأفراد المنخرطين في جمعيات غير مسجلة يجب أن يتمتعوا بحرية تنفيذ أية أنشطة، بما فيها الحق في تنظيم التجمعات السلمية والمشاركة فيها، ويجب ألا يخضعوا لعقوبات جنائية كما هي الحال في الجزائر، وهو ما يأسف له المقرر الخاص... ويكتسي هذا الأمر أهمية خاصة عندما يشكل إنشاء جمعية عبئاً ثقيلاً ويخضع للسلطات الإدارية، لأن مثل هذا التجريم يمكن أن يُستخدم كوسيلة لكبت الآراء أو المعتقدات المعارضة.

القيود الغامضة والتعسفية

يفرض القانون الجديد قيوداً فضفاضة وتعسفية وغامضة على غايات وأهداف وأنشطة الجمعيات. إذ ينص القانون رقم 06-12 على أن الجمعيات يجب أن تكون "للمصلحة العامة" وألا تخالف "القيم والثوابت الوطنية" والنظام العام والأخلاق والقوانين السارية المفعول (المواد 2، 22، 23، 24). كما ينص القانون على أن الجمعيات التي "تتدخل في الشؤون الداخلية للبلاد أو تمس بالسيادة الوطنية" (المادة 39) يمكن أن يتم تعليقها أو حلها.

إن هذه القيود الغامضة مفتوحة للتفسيرات التعسفية أو الذاتية، ويمكن أن تشمل أي انتقاد للحكومة أو السياسات العامة أو القوانين أو الأنشطة المشروعة دفاعاً عن حقوق الإنسان. وهذا أمر مثير للقلق العميق إذا أخذنا بعين الاعتبار المحاولات السابقة للسلطات الجزائرية لاعتماد قوانين تهدف إلى كبت أصوات عائلات ضحايا النزاع الداخلي في التسعينيات من القرن المنصرم وتجريمها.

ومن المثير للقلق أيضاً فرض قيود على علاقات الجمعيات الجزائرية مع الجمعيات الأجنبية، إذ أن التعاون مع الجمعيات الأجنبية، والتمويل الخارجي والعضوية في المنظمات الأجنبية تقتضي الحصول على موافقة مسبقة من السلطات، ومنها وزير الداخلية وعدد آخر من الوزراء في بعض الحالات (المواد 22، 23). إن مثل هذه القيود لا تُخضع الجمعيات لمزيد من

سيطرة السلطات وصلاحياتها التقديرية فحسب، بل يمكن أن تقوّض قدرة الجمعيات على الحصول على الموارد الضرورية واستخدامها لتنفيذ أنشطتها.

الشروط غير القانونية والقاسية

يفرض القانون الجديد تدابير غير قانونية وقاسية يتعين على الجمعيات أن تلتزم بها كي يُسمح لها بالتسجيل والعمل، مع احتمال تقويض قدرة منظمات المجتمع المدني على إعادة التنظيم والعمل.

فعلى سبيل المثال، يضع القانون شرطاً صعباً جداً على الأعضاء المؤسسين للجمعيات للسماح لهم بالتسجيل على المستويين المحلي والوطني، وهو ألا يقل عدد الأعضاء المؤسسين للجمعية المحلية على مستوى البلديات عن 10 أعضاء، وألا يقل عدد الأعضاء المؤسسين للجمعية الوطنية عن 25 عضواً من 12 ولاية مختلفة على الأقل، في الوقت الذي يوصي خبراء الأمم المتحدة بأن وجود عضويْن مؤسسيْن يكفي لإنشاء جمعية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن القانون يمنع الأشخاص الذين تقل أعمارهم عن 18 سنة من تأسيس أو إدارة الجمعيات (المادة 4)، وهو ما يشكل انتهاكاً لالتزامات الجزائر بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية واتفاقية حقوق الطفل، التي تتضمن حق الأطفال في حرية الاشتراك في الجمعيات.

وعلاوةً على ذلك، فإن القانون الجديد يفرض إجراءات تسجيل قاسية تشمل قيام الجمعيات بعقد اجتماعات أولية بناء على تأكيد كتابي من مأمور الإجراء، حيث يتم اعتماد الأنظمة الداخلية وتعيين الموظفين التنفيذيين. ويجب أن تقدم الجمعيات إلى السلطات معلومات تفصيلية حول جميع الأعضاء، ومنها سجلاتهم الجنائية، ونسخ مصدَّقة من الأنظمة الداخلية، وإثباتات على صحة عنوان الجمعية ومحضر الاجتماع الأول. وبالإضافة إلى ذلك، فإن القانون يعزز صلاحيات الحكومة في مراقبة أنشطة الجمعيات والتدخل فيها، وذلك من خلال اشتراط تقديم تقارير إلى الحكومة ونشر كافة التغييرات التي تطرأ على الأنظمة الداخلية والمناصب التنفيذية في جريدة يومية واحدة على الأقل من الصحف التي توزَّع على مستوى البلاد بأسرها، وتزويد السلطات بنسخ من التقارير السنوية ومحضر كل اجتماع للجمعية العامة للجمعية.

القيود المشددة على الجمعيات الأجنبية

يضع القانون رقم 06-12 نظاماً منفصلاً وأكثر تقييداً لتسجيل وعمل الجمعيات الأجنبية، التي يعرّفها بأنها تلك المتمركزة خارج الجزائر، والتي سُمح لها بالتواجد في الجزائر، أو تلك المتمركزة في الجزائر ولكنها تُدار، كلياً أو جزئياً، من قبل أجانب (المادة 59).

وتشمل عملية ترخيص الجمعيات الأجنبية ثلاث وزارات (وزارة الداخلية، التي تعطي الموافقة، ووزارة الخارجية، والوزارة المعنية بمجال اختصاص الجمعية، لإبداء الرأي)، وتستغرق العملية مدة تصل إلى ثلاثة أشهر، مقارنةً بفترة شهرين بالنسبة للجمعيات الوطنية.

كما أن أعباء التدابير المتعلقة بالتسجيل والعمل المفروض على الجمعيات الأجنبية أكبر من تلك المفروضة على الجمعيات المحلية، حيث يُطلب من الجمعيات الأجنبية أن تقدم إلى السلطات وثائق ومعلومات إضافية تفوق تلك المطلوبة من الجمعيات الوطنية، مما يزيد من تشديد سيطرة السلطات على الجمعيات الأجنبية وتدخُّلها فيها (المادتان 62 و 66). وعلاوةً على ذلك فإن المادة 63 تضع قيوداً صارمة على معايير منح التراخيص للجمعيات الأجنبية، التي من مهماتها تنفيذ الاتفاقيات المعقودة سابقاً بين حكومة الجزائر وحكومة البلد الأجنبي.

وتنص المادة 65 على أنه يمكن تعليق عمل الجمعية الأجنبية أو حلها إذا تدخلت في الشؤون الداخلية للبلد المضيف، أو إذا كانت أنشطتها تؤدي بطبيعتها إلى المسِّ "بالسيادة الوطنية" "والنظام الدستوري القائم" "والوحدة الوطنية" أو وحدة وسلامة التراب الوطني أو النظام العام أو "الأخلاق الحميدة" أو "القيم الحضارية للشعب الجزائري".

إن هذه الأحكام تعطي السلطات مجالاً واسعاً لتتقيد عمل المنظمات غير الحكومية الأجنبية، ومنها منظمات حقوق الإنسان. وإن أية جمعية أجنبية تنتقد السلطات أو الأوضاع في الجزائر، يمكن أن تُمنع من العمل في البلاد. وقد أوصى خبراء الأمم المتحدة بإخضاع الجمعيات الوطنية والأجنبية إلى منظومة القواعد نفسها.