

Distr.: General
5 September 2018
Arabic
Original: English



الدورة الثالثة والسبعون

البند ٧٤ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

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

القضاء على جميع أشكال التعصب الديني**

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة التقرير المؤقت للمقرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد، أحمد شهيد، الذي يقدمه وفقاً لقرار الجمعية العامة ١٧٧/٧٢.

* A/73/150.

** قُدمت هذه الوثيقة بعد الموعد النهائي لتضمينها أحدث المستندات.



التقرير المؤقت للمقرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد

موجز

في هذا التقرير، يسلط المقرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد، أحمد شهيد، الضوء على الترابط بين حرية الدين أو المعتقد والتطرف العنيف. ويشدد على أن من واجب الدول أن تكفل امتثال أي قيود تُفرض على الحق في حرية الدين أو المعتقد بشكل دقيق لنظام القيود المنصوص عليه في القانون الدولي لحقوق الإنسان. ويقول إن ضمان حقوق جميع الأشخاص يحد من النزاع الذي يتعلق بالدين أو المعتقد، ومن ثم ييسر تحقيق الأمن البشري بصورة أفضل.

وبينما يحذّر المقرر الخاص من إقحام الاعتبارات الأمنية في التعامل مع الدين أو المعتقد، فهو يحث الدول على تفعيل الأدوات المختلفة التي وضعتها منظومة الأمم المتحدة في سياق حرية الدين أو المعتقد ومنع الفظائع الجماعية، والتي تستند إلى إطار حقوق الإنسان، من أجل بناء القدرة المجتمعية على الصمود في مواجهة التطرف العنيف. ويشجع الدول على إعداد خطط عمل وطنية، بمشاركة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ومنظمات المجتمع المدني، والشركاء في التنمية لتيسير تنفيذ الأدوار المحددة التي تتضمنها هذه الأدوات بالنسبة للجهات الفاعلة الوطنية والدولية، بما في ذلك وسائط الإعلام، والسلطات القضائية، وهيئات الرقابة، والمجتمع المدني، والزعماء الدينيين والجهات الفاعلة الدينية. ويدعو المقرر الخاص آليات الأمم المتحدة المعنية إلى التشجيع على وضع هذه الخطط، وزيادة الشفافية في تنفيذها، وبصفة خاصة تقديم الدعم لعقد الاجتماع السابع لعملية استنبول لمكافحة التعصب والتمييز والتحريض على الكراهية و/أو العنف على أساس الدين أو المعتقد.

أولاً - الأنشطة التي اضطلع بها المقرر الخاص

- ١ - قام المقرر الخاص بزيارة لتونس في الفترة من ٩ إلى ١٩ نيسان/أبريل ٢٠١٨. وسيقدم التقرير المتعلق بهذه البعثة إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الأربعين، التي ستُعقد في آذار/مارس ٢٠١٩. وقد قبل أيضاً دعوة من حكومة سري لانكا لزيارة ذلك البلد في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨.
- ٢ - وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، واصل المقرر الخاص المشاركة في التجمعات الدولية المتعلقة بالحق في حرية الدين أو المعتقد. فشارك في اجتماع لفرق الاتصال الدولي المعني بحرية الدين أو المعتقد عُقد في جنيف في ٦ آذار/مارس ٢٠١٨، وحضر حلقة عمل بشأن الحوار بين الأديان عُقدت في السودان في يومي ٨ و ٩ أيار/مايو. وفي ٢٣ أيار/مايو، حضر ندوة عن حرية الدين أو المعتقد والحقوق الثقافية والمرأة، عُقدت في جنيف. وفي ٥ حزيران/يونيه، في فيينا، خاطب المقرر الخاص اللجنة المعنية بالبعد الإنساني التابعة لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، وفي ١٢ حزيران/يونيه، شارك في المنتدى العالمي لوسائل الإعلام الذي عقد في بون، ألمانيا. وشارك أيضاً في نقاشات مع الفريق العامل المعني بحقوق الإنسان والفريق العامل المعني بالحقوق الأساسية وحقوق المواطنين والتنقل الحر للأشخاص، التابعين لمجلس الاتحاد الأوروبي في بروكسل في ١٣ حزيران/يونيه. وفي ٢٨ حزيران/يونيه، حضر مشاوراً في جنيف عن كيفية تحسين مشاركة [المكلف بـ] الولاية مع مراقبي معاداة السامية. وشارك في مشاوراً بشأن خطة عمل الرباط وآسيا عُقدت في جنيف في ٢٩ حزيران/يونيه، كما حضر "المؤتمر الوزاري لتعزيز الحرية الدينية" في واشنطن العاصمة في يومي ٢٥ و ٢٦ تموز/يوليه.

ثانياً - العلاقة بين حرية الدين أو المعتقد والأمن الوطني

- ٣ - لقد اتسمت "الحرب على الإرهاب" منذ بداية القرن الحادي والعشرين باتخاذ تدابير أمنية وطنية استثنائية أسفرت عن كثير من الانتهاكات والتجاوزات لحقوق الإنسان والمبادئ الأساسية، بما في ذلك الحق في حرية الدين أو المعتقد. وفي خضم المطالبات المشروعة بضمان السلامة العامة والأمن الوطني، تطبق الحكومات لوائح أكثر صرامة على التعبير الديني ودور الدين أو المعتقد في المجال العام، سواء على شبكة الإنترنت أو خارجها. وتطبق بعض الدول ممارسات تمييزية تستهدف عن قصد أو عن غير قصد الأفراد أو الجماعات من معتنقي دين معين تتصوّر أن لديهم استعداداً مسبقاً لارتكاب الأفعال الإرهابية أو غيرها من الأفعال المتسمة بالعنف. وتعتمد دول أخرى تدابير تنتهك الحق في تكوين واعتناق الآراء المعتمدة على ما يمليه الضمير، لا سيما المعتقدات التي تعتبر غير مقبولة أو مؤذية للآخرين، أو يُرى أنها تتعدى على حرية الضمير التي تكمن وراء الحق في حرية الدين أو المعتقد.
- ٤ - وفي أقل من عقد من الزمن، بدأت الجهات صاحبة المصلحة تدرك مدى تعقيد التحديات التي يشكلها هذا النوع من العنف وأقرت بضرورة اتباع نهج أكثر شمولاً لا ينحصر فقط في التدابير الأمنية الأساسية المستمرة لمكافحة الإرهاب، بل يتضمن أيضاً تدابير وقائية منهجية تتصدى بشكل مباشر لدوافع التطرف العنيف والأعمال الإرهابية (انظر A/70/674)^(١). واعترف هذا النهج الجديد بأهمية مكافحة كل من المسببات المباشرة للإرهاب والأسباب الجذرية التي تعزز الظروف المؤدية إلى انتشاره.

(١) لا يوجد تعريف متفق عليه دولياً لمصطلح "التطرف العنيف". بيد أن الاستخدام الناشئ داخل الأمم المتحدة هو "التطرف العنيف ... المفضي إلى الإرهاب". (انظر قرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤)). انظر أيضاً الفقرات ٢٣-٢٧ أدناه).

وشدّدت الاستراتيجية الجديدة أيضاً على أهمية معالجة حقوق ضحايا التطرف العنيف والإرهاب، والذين انتهكت حقوقهم بفعل قانون وممارسات مكافحة الإرهاب (انظر A/70/674 و A/HRC/16/51).

٥ - وفي عام ٢٠٠٦، حدّدت استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب التي اعتمدها الجمعية العامة احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون بوصفه إحدى ركائزها الأربع، واعترفت بأن الأخذ بنهج قائم على حقوق الإنسان عنصر رئيسي في الجهود العالمية (انظر القرار ٢٨٨/٦٠). وعلى الرغم من هذا الاعتراف، فما زالت التدابير التي تعتمدها الدول منذ ذلك الحين مستمرة في تقويض الاحترام للحريات المدنية. ذلك أن تدابير مختلفة توسّعت نطاق النشاط الذي يجري تجريمه، ويتزايد الاهتمام دائماً بأساليب التدخل المبكر الرامية إلى ثني الأفراد الذين يُحتمل أن يكونوا في الطريق إلى دعم أعمال متسمة بالتطرف العنيف أو ارتكابها. بيد أن عدم وجود توافق في الآراء بشأن تعريف المفاهيم الرئيسية، مثل "التشدد" أو "التطرف العنيف"، ينال من فعالية مختلف التدابير ومن القدرة على تقييم امتثالها للالتزامات الدول بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان.

٦ - وينتقد مراقبو حقوق الإنسان المبادرات الرامية إلى منع التطرف العنيف ومكافحته لتقليصها الحريات المدنية ونزوعها إلى إدامة التمييز ضدّ عدّة طوائف دينية أو عقائدية، وافتقارها إلى الشفافية والمساءلة وإلحاقها الاعتبارات الأمنية في أمور الدين^(٢). وقد أبرز المقرر الخاص السابق المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، بن إمرسون، في تقريره لعام ٢٠١٦ المتعلق بأثر مبادرات منع التطرف العنيف ومكافحته على حقوق الإنسان، عناصر هذه البرامج التي لا تزال تنتهك طائفة من حقوق الإنسان والحريات الأساسية، بما في ذلك حرية الدين أو المعتقد. وخلص إلى أن "هناك مجموعة واسعة من التدابير التشريعية والإدارية والسياساتية المتبعة التي يمكن أن تؤثر تأثيراً سلبياً خطيراً على حقوق الإنسان بمختلف أنواعها... [و] يمكن أن تؤدي... إلى وصم فئات أو مجتمعات محلية معينة، وتقويض الدعم التي تحتاج إليه الحكومات للنجاح في تنفيذ برامجها، وترتب عليها آثار عكسية" (انظر A/HRC/31/65، الفقرة ٥٤).

٧ - وتشكل مسألة الكيفية التي تعالج بها مقتضيات الأمن الوطني بفعالية مع احترام حقوق الإنسان في الوقت ذاته تحدياً محورياً للأمن البشري اليوم. وخلافاً للخطاب الذي يفترض أن حرية الدين أو المعتقد (وسائر حقوق الإنسان) والأمن الوطني قيم بينهما تنافس وتستبعد كل منها الأخرى ويتعين "الموازنة" بينها، أدرك المكلفون بولايات مختلفة ومنهم المقرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد، خلال العقود الثلاثة الماضية، علاقة التكامل والترابط والتداعم بين تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، بما في ذلك حرية الدين أو المعتقد، والأمن الوطني.

٨ - وعلاوة على ذلك، ينبغي الإشارة إلى أن "الأمن الوطني" ليس سبباً مقبولاً لتقييد مظاهر الدين أو المعتقد بموجب الفقرة ٣ من المادة ١٨ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. بيد أنه يجوز فرض قيود على عدد من الحقوق المرتبطة بالتمتع بالحقوق في حرية الدين أو المعتقد، مثل حرية التعبير أو تكوين الجمعيات، من أجل ضمان الأمن الوطني، في حال الوفاء أيضاً بالشروط الإضافية لأحكام

(٢) انظر، على سبيل المثال، Amnesty International, *Dangerously Disproportionate: The Ever-Expanding National Security State in Europe* (London, 2017). انظر أيضاً تقرير المقرر الخاصة السابقة المعنية بحرية الدين أو المعتقد، أسماء جهانجير، التي تحدّر من الآثار العكسية للتنميط الديني في تقريرها إلى مجلس حقوق الإنسان (انظر A/HRC/7/10/Add.3، الفقرة ٤١).

التقييد ذات الصلة. وبصرف النظر عن ذلك، لا يمكن تقييد الحق في حرية الممارسة بالدين أو المعتقد إلا إذا تم الوفاء بالشرط الخمسة التالية: (أ) أن يكون التدبير المقصود منصوباً عليه في القانون، أي أنه متاح للاطلاع عليه ومتوقع ومصاغ بدقة كافية لتمكين الشخص العاقل من تنظيم سلوكه؛ (ب) أن يكون ضرورياً لأغراض حماية السلامة العامة أو النظام أو الصحة أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحريةهم الأساسية؛ (ج) أن يتفق مع مبدأ التناسب؛ (د) أن يطبق على نحو لا ينتقص من الحقوق المكفولة في إطار حرية الدين أو المعتقد؛ (هـ) ألا يكون تمييزياً من حيث الغرض أو التأثير.

٩ - وعلاوة على ذلك، تبين البحوث التجريبية أن زيادة احترام حرية الدين أو المعتقد للجميع ترتبط بانخفاض مستويات الاضطهاد الديني والنزاعات القائمة على أساس الدين^(٣). وتوضح الدراسات المتعلقة بـ "التفاوتات الأفقية" كذلك أن انعدام المساواة والتمييز على أساس الهوية الدينية من المحتمل أن يزيدا أيضاً من حدوث النزاعات^(٤). وبناء على ذلك، من الضروري أن تتواصل السلطات المسؤولة عن تلبية الاحتياجات الأمنية مع من يدهم الأمر في مجال حرية الدين أو المعتقد^(٥)، والجهات الفاعلة المعنية بتعزيز الحريات المدنية، وأن تستمع إليهم.

١٠ - ويستكشف المقرر الخاص بإيجاز في هذا التقرير كيفية تأثير العنف باسم الدين أو المعتقد على التصورات بشأن العلاقة بين حقوق الإنسان والأمن الوطني. ويؤكد أن الاستراتيجيات الرامية إلى منع التطرف العنيف تميل إلى إبعاد مجموعة من الطوائف الدينية أو العقائدية، وتقويض التمتع بعدة حريات أساسية، وإحباط الأهداف النهائية المتمثلة في تعزيز السلامة العامة والتسامح والتفاهم المتبادل (انظر A/HRC/31/65)^(٦). وبناء على ذلك، يؤكد المقرر الخاص أن بعض الممارسات في مجال السياسات العامة لمكافحة التطرف العنيف "تقحم الاعتبارات الأمنية" في أمور الدين أو المعتقد من أوجه معينة بحيث يُنظر إلى الدين باعتباره تهديداً يتطلب اتخاذ تدابير قانونية وسياساتية عقابية استثنائية^(٧).

١١ - ونتيجة لذلك، يجري تقويض أو انتهاك حرية الدين أو المعتقد ومجموعة الحقوق التي تعتمد عليها، وإضعاف الثقة العامة والمرونة المجتمعية، وتقويض الجهود الرامية إلى منع التطرف العنيف. ولذلك، يذهب المقرر الخاص أيضاً إلى أن كفالة الحق في حرية الدين أو المعتقد لجميع الأشخاص تقلل من النزاع المتعلق بالدين أو المعتقد، ومن ثم تيسر بشكل أفضل تحقيق التماسك الاجتماعي والأمن البشري.

(٣) Brian Grim and Roger Finke, *The Price of Freedom Denied: Religious Persecution and Conflict in the Twenty-First Century* (Cambridge University Press, 2010). انظر أيضاً A/HRC/70/674، الفقرتين ٢٦ و ٢٨.

(٤) والتمييز على أساس الدين أو المعتقد هو أحد عوامل عدّة تنظر فيها البحوث التجريبية المتعلقة بالتفاوتات الأفقية. انظر، على سبيل المثال، Frances Stewart, "Horizontal Inequalities as a Cause of Conflict" (2009). وهو متاح على الرابط التالي <https://www.bradford.ac.uk/social-sciences/media/socialsciences/BDLStewart.pdf>.

(٥) يشمل ذلك ضرورة التشاور مع الأقليات الدينية وغيرها من الأقليات في المسائل التي تمسّها، على النحو الذي تكفله حقوق الأقليات (انظر الفقرة ٣ من المادة ٢، من إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية (قرار الجمعية العامة ٤٧/١٣٥، المرفق)).

(٦) انظر أيضاً، Faiza Patel and Amrit Singh, "The human rights risks of countering violent extremism programs", 7 April 2016. متاح على الرابط التالي <https://www.justsecurity.org/30459/human-rights-risks-countering-violent-extremism-programs/>.

(٧) Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (London, Lynne Rienner Publishers, 1998).

١٢ - وأخيراً، يستعرض المقرر الخاص بعض المبادرات التي اضطُلع بها في إطار الأمم المتحدة لحقوق الإنسان من أجل حشد الاحترام لحرية الدين أو المعتقد كمورد إيجابي لتقوية التماسك المجتمعي وتعزيز الثقة العامة وتحسين القدرة على مواجهة التطرف العنيف، تمشياً مع خطة التنفيذ التي حددها المقرر الخاص في تقريره الأول إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/34/50).

ثالثاً - مجموعة واسعة من القوانين والممارسات الوطنية

١٣ - تتصدى الدول للتطرف العنيف بانتشار سريع في التدابير التشريعية والإدارية وتدابير السياسات لاستهداف طائفة واسعة من الأنشطة التي يقوم بها الأفراد والمجتمعات على حدّ سواء. وتشمل هذه التدابير تشريعات تجرم "السلايف" المفترضة للإرهاب (أي الخطاب الذي يُعتبر "متطرفاً" أو عنصرياً أو محرضاً على كراهية الأجناب أو تمييزياً) وأنشطة تركز على مكافحة استراتيجيات التجنيد التي تطورها الجماعات الإرهابية. وتدعم بعض الدول البرامج التي تركز على ما يسمى مسببات السلوك المتطرف العنيف من خلال تشجيع تدخلات المجتمع المدني أو تعزيز قدرة بعض المجتمعات المحلية على دعم برامج الكشف والإرشاد. وتعتمد غيرها التدابير التي تركز على الأوضاع الكامنة وراء للتطرف العنيف، أو الدوافع إليه.

١٤ - وتشكل ردود الدول على التطرف العنيف، في كثير من الحالات، تحديات خطيرة للدفاع عن حرية الدين أو المعتقد. فهي تتصدى للتطرف العنيف عن طريق (أ) سنّ قوانين ووضع سياسات جديدة تقيد بشكل مباشر حرية الدين أو المعتقد؛ أو (ب) الحد من التمتع بحرية الدين أو المعتقد نتيجة لوضع قيود على الحقوق الأساسية الأخرى؛ أو (ج) التدقيق في المنظمات الدينية والتدخل في الشؤون الدينية للطوائف الدينية. وقد وجّه المكلفون بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، إلى جانب المقرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد، عدداً من الرسائل المشتركة إلى الدول في السنوات الأخيرة، بشأن الممارسات التمييزية المباشرة والقيود الحكومية الثقيلة الوطأة التي تُفرض على الأشخاص المنتمين إلى أقلية دينية أو عقائدية بزعم أنهم يشكلون تهديدات للنظام العام.

ألف - متطلبات التسجيل

١٥ - أصبحت كثير من الحكومات تشعر بالقلق إزاء إمكانية اكتساب المجموعات التي يُنظر إليها على أنها "متطرفة" أو تُعتبر أخطاراً تتهدّد الهوية الوطنية أو النظام العام شخصية قانونية، وبالتالي حصولها على مزايا وإعفاءات واستحقاقات أخرى. وتعالج بعض الدول هذه الشواغل بإقامة نظم للتسجيل الإلزامي، أو حرمان بعض الطوائف من التسجيل أو إلغائها تسجيلها، أو سنّ قوانين أكثر تقييداً للتسجيل، أو اشتراط إعادة التسجيل على الطوائف التي سبق تسجيلها (انظر A/HRC/22/51، الفقرتين ٤٢-٤٣).

١٦ - ونتيجة لهذه التدابير، لا تتمكّن بعض الطوائف الدينية أو العقائدية من الحصول على مركز الشخصية القانونية أو الاحتفاظ به. ويندرج الحصول على الشخصية القانونية في نطاق الحق في حرية الدين أو المعتقد. وهو ضروري للعمليات اليومية للعديد من الطوائف الدينية أو العقائدية. غير أن الطوائف الدينية أو العقائدية، بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، غير ملزمة بالتماس الشخصية القانونية إذا لم ترغب في ذلك. وما زالت للأفراد من المؤمنين وغير المؤمنين وللطوائف الدينية أو العقائدية

حقوق بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان حتى إن لم تنصّ دولة أو سلطة ما على الاعتراف الرسمي بدينهم أو لم تمنحه، أو حتى إذا تم إلغاؤه.

١٧ - وبصرف النظر عن ذلك، يمكن أن يكون لحرمان الطائفة الدينية أو العقائدية من المركز القانوني تأثير بالغ على الجوانب الجماعية للحق في حرية الدين أو المعتقد، بما في ذلك قدرة أتباعها على ممارسة عقيدتهم مع الآخرين - ممّا يعرّض للخطر قدرة الطائفة ذاتها على البقاء. ويثير عدم وجود شخصية قانونية أيضاً تساؤلات عن الملكية العقارية لهذه الطوائف، بما في ذلك العقارات التي تُتخذ كأماكن للعبادة والتعليم. وهنا أيضاً يمكن أن يؤثر ذلك تأثيراً مباشراً على البعد الجماعي لحق الإنسان في حرية الدين أو المعتقد^(٨).

باء - حرية التنقل

١٨ - وقد عدّلت بعض الدول جوانب مختلفة من تشريعاتها لمنع التنقّل الداخلي للأفراد الذين يعتبرون "متطرفين"، الأمر الذي يمكن أن يؤدي إلى ممارسات تمييزية فيما يتعلق بالدين أو المعتقد. وخلافاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان، تشمل هذه التشريعات مبادرات لإعادة توطين الأفراد داخل البلدان التي يقيمون فيها أو يحملون جنسيتها، وتدابير تعدّل القواعد المنطبقة على ملتزمي اللجوء أو المهاجرين، وخطوات لاستعراض قواعد الجنسية، بل ولسحب الجنسية. ومن الواضح أن هذه التدابير يمكن أن تؤثر تأثيراً خطيراً على حرية التنقل. وهي كذلك تؤثر سلباً على الحق في افتراض البراءة والحق في مراعاة الأصول القانونية، والحق في الحماية من الحرمان التعسفي من الجنسية، والحق في الحرية والأمن، والحق في حرية الدين أو المعتقد (انظر A/HRC/31/65، الفقرة ٤١).

جيم - التنمية والمراقبة والمضايقة

١٩ - وفي إطار منع التطرف العنيف ومكافحته، تواصل الدول أيضاً اعتماد التشريعات والسياسات لتنميط أفراد بعض الجماعات الدينية أو العقائدية (التي تعتبر الدولة المعنية أن لديها نزوعاً نحو "التشدد"، أو "التطرف" أو الإجمام) استناداً إلى القوالب النمطية، بما في ذلك السياسات التي تصنّف التحليلات السلمية للاعتقاد الديني على أنها مؤشرات لدعم التطرف العنيف. وتزايدت إساءة دول أخرى استخدام تدابير الأمن القومي مبهمة الصياغة لاستهداف المعارضين السياسيين والمدافعين عن حقوق الإنسان والصحفيين والناشطين في مجال البيئة والفنانين والقادة العماليين. وتوجد لدى الكثير من الدول الأخرى مخاوف من أن تشكل بعض أماكن العبادة بيئات لتغذية نزعة التشدد الذي يفضي إلى الإرهاب و/أو التجنيد من قبل الجماعات التي تعتنق العنف، وتتصدى لتلك المخاوف باستعراض الخطب الدينية وفحص واستجواب من يدخلون أماكن العبادة أو يغادرونها والقيام بأنشطة أخرى للمراقبة. وفي بعض الأحيان، تغلق الحكومات أماكن العبادة، وتحظر على بعض الزعماء الدينيين الاحتفاظ بوظائف معينة في المجتمع أو التعيين فيها.

(٨) للاطلاع على مناقشة خصبة للتأثير السلبي الذي يحدثه ذلك، انظر Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), *Guidelines on the Legal Personality of Religious or Belief Communities* (Warsaw, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2014). والاطلاع عليه متاح في الموقع www.osce.org/odhr/139046.

٢٠ - وعلاوة على ذلك، وفقاً لإحدى الدراسات، لا تزال هناك حكومات تستخدم الأسباب الأمنية لحظر الجماعات الدينية أو العقائدية رسمياً وجعل الانتماء لعضوية هذه الجماعات جريمة جنائية^(٩). ولا تبدو المعايير للقيام بذلك دائماً واضحة أو وثيقة الصلة بإثبات مشاركة المجموعة في العنف أو تقديمها الدعم المادي له أو تحريضها عليه. فبعض الدول لا تعترف إلا بدين معين أو أديان معينة، وتقيّد ممارسة الديانات أو المعتقدات الأخرى، وتلجأ إلى ما يطلق عليه التدابير الأمنية لمنع الترويج لتلك الأديان، وتؤكد في كثير من الأحيان أن السماح بممارسات مختلف الديانات أو المعتقدات من شأنه أن يزيد الأعمال العدائية في المجتمع. وفي كثير من الحالات، يُعتبر الأشخاص الملاحقون بموجب هذه القوانين أعضاء في طائفة دينية أو عقائدية تقوم بـ "تشويه" تفسيرات الأديان "المعترف بها".

٢١ - وعلى غرار ذلك، بالنسبة لبعض الدول، يُعتبر الترويج لدين معين أو أديان معينة، في الواقع، مسألة تتعلق بالهوية الوطنية، ومن ثم، تعامل حمايته في حد ذاتها كضرورة من ضرورات الأمن الوطني (انظر A/HRC/37/49). وعليه، قد تشجّع هذه الدول ديناً معيناً أو أديان معينة بوسائل غير مباشرة، بدلاً من القوانين الرسمية. فعلى سبيل المثال، قد تشجّع الدول ديناً معيناً، أو تفسيراً لدين، من خلال وسائط التواصل الاجتماعي والبيانات الحكومية الرسمية، بينما تتعامل في الوقت نفسه من منطلق أمني مع الأديان أو المعتقدات الأخرى، بغية الحد من التبشير لها في أوساط السكان المحليين^(١٠).

رابعاً - التحديات الرئيسية التي يواجهها منع التطرف العنيف ومكافحته وحماية حرية الدين أو المعتقد

٢٢ - حماية الحق في حرية الدين أو المعتقد في سياق مكافحة التطرف العنيف أمر معقد لعدد من الأسباب. فوفاً، الافتقار إلى تعريف بتوافق الآراء بشأن ما يشكل "التطرف العنيف" ينال من فعالية وضع استراتيجية عالمية مقنعة لمكافحة الإرهاب ومنع التطرف العنيف، ويسهم في الممارسات التعسفية مثل الخلط بين المعتقدات والممارسات التي يُعتقد أنها متطرفة وبين "التطرف العنيف". ثانياً، يميل استخدام العنف باسم الدين أو المعتقد من قبل البعض إلى وصم الأعضاء الآخرين في طائفة أتباع هذا الدين أو المعتقد، بغض النظر عن سلوكهم. ثالثاً، كما ذكر في الفقرة ٨ أعلاه، رغم أنه لا ينبغي المساس مطلقاً بما يؤمن، أو لا يؤمن، به الفرد، قد تقيّد بعض المظاهر العلنية للدين أو المعتقد في ظروف استثنائية وفي امتثال صارم لنظام القيود الذي ينص عليه القانون الدولي. وأخيراً، الحق في حرية الدين أو المعتقد تعزّزه حقوق الإنسان الأخرى، مثل حرية التعبير، ولكنها تطرح أمامه في نفس الوقت تحديات.

ألف - تعريف "التطرف العنيف"

٢٣ - لاحظ المقرر الخاص السابق المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، السيد إمرسون، في تقريره المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠١٦، أن أحد التحديات الكبيرة التي تواجهها مكافحة التطرف المصحوب بالعنف هو عدم وجود تعريف شامل مقبول

(٩) Pew Research Center, *Global Uptick in Government Restrictions on Religion in 2016* (2018). والاطلاع عليه متاح في الموقع www.pewforum.org/2018/06/21/global-uptick-in-government-restrictions-on-religion-in-2016

(١٠) انظر Avetisyan and others, "The 'mantra of stability' versus human security in the post-Soviet space", *Global Campus Human Rights Journal*, vol. 1, No. 2 (2017).

عالمياً لتحديد حالات وقوع هذه الأفعال (انظر A/HRC/31/65، الفقرة ٥٥). وعلاوة على ذلك، ينصُّ الإطار القانوني الدولي القائم لمكافحة الإرهاب على التزامات تتعلق بالإرهاب والتطرف العنيف دون تقديم تعريف شامل لهذين المصطلحين^(١١). وقد دفع هذا كيانات تابعة للأمم المتحدة تشارك في منع التطرف العنيف أو مكافحته كما دفع العديد من الدول إلى اعتماد تعاريف فضفاضة تسمح بانتهاكات غير مقصودة لحقوق الإنسان، بل وتعمد إساءة استخدام هذا المصطلح (انظر A/HRC/31/65).

٢٤ - وقد حذّر مقرر خاص سابق معني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، مارتين شابينين، من أن "هناك احتمال لأن يؤدي استعمال المجتمع الدولي لمفهوم 'الإرهاب'، دون تعريف هذا المصطلح، إلى إضفاء الشرعية الدولية دون قصد على السلوك الذي تمارسه بعض الأنظمة الجائرة من خلال نشر الرسالة المتمثلة في أن المجتمع الدولي يريد أفعالاً صارمة ضد 'الإرهاب' أياً كان تعريفه" (انظر E/CN.4/2006/98، الفقرة ٢٧)^(١٢).

٢٥ - وتجدر الإشارة إلى أن الآراء المتشدّدة أو المتطرفة في حد ذاتها لا تشكل خطراً على المجتمع إذا لم تكن لها صلة بأعمال العنف أو غير ذلك من الأعمال غير المشروعة، مثل التحريض على العنف أو التمييز، بتعريفها القانوني المتماشي مع القانون الدولي لحقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، ليس لمصطلح 'متشدد' أي معنى واضح، وبالتالي ينبغي افتراض أن الحق في اعتناق وجهات النظر والآراء هذه والتعبير عنها مشمول بالحماية في إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، لا يوجد أي مسار واضح نحو الإرهاب ولا مجموعة ثابتة من العوامل التي تدفع التشدد الإرهابي. والتنميطات المبنيّة على افتراضات مقولبة نمطية بالاستناد إلى الدين والعرق والإثنية ونوع الجنس والوضع الاجتماعي والاقتصادي، وما إلى ذلك، ليست تمييزية فحسب وإنما هي أيضاً غير فعالة^(١٣).

٢٦ - وقد انتقد مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان والهيئات الإقليمية القوانين التي تجرم "التطرف" لاستهدافها السلوك غير العنيف واستخدامها تعاريف فضفاضة وغير دقيقة^(١٤). وعملاً بالمادتين ١٨ و ١٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، لا يمكن أن يخضع الحق في اعتناق الرأي والحرية في اعتناق أو دين أو عقيدة يختارها الشخص (حرية الضمير) لأي قيد^(١٥). وتخلط

(١١) بيد أن المادة ٢(ب) من الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب، تعرّف العمل الإرهابي بأنه "أي عمل آخر يهدف إلى التسبب في موت شخص مدني أو أي شخص آخر، أو إصابته بجروح بدنية جسيمة، عندما يكون هذا الشخص غير مشترك في أعمال عدائية في حالة نشوب نزاع مسلح، عندما يكون غرض هذا العمل، بحكم طبيعته أو في سياقه، موجهاً لترويع السكان، أو لإرغام حكومة أو منظمة دولية على القيام بأي عمل أو الامتناع عن القيام به".

(١٢) طرح السيد شابينين، في آخر تقرير قدمه إلى مجلس حقوق الإنسان، تعاريف نموذجية للإرهاب والتطرف العنيف على الإرهاب. (انظر A/HRC/16/51، الفقرات ٢٩-٣٢).

(١٣) L. Slachmuis, *Transforming Violent Extremism: A PeaceBuilder's Guide* (Washington, D.C., Search for Common Ground, 2017).

(١٤) انظر A/HRC/33/29، الفقرتين ١٨ و ٦١؛ و *Opinion on the Federal Law on Combating Extremist Activity of the Russian Federation*, No. 660/2011, CDL-AD European Court of Human Rights, *Case of Mariya Alekhina and Others* (2012)016, paras. 31, 35-36, 49 v. *Russia*, application No. 38004/12, Judgment of 17 July 2018, paras. 257 and 267-268.

(١٥) انظر A/HRC/33/29، الفقرتين ٦١-٦٢؛ واللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٢٢ (١٩٩٣) بشأن الحق في حرية الفكر والوجدان والدين، الفقرة ٣؛ واللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٣٤ (٢٠١١) بشأن حرية الرأي والتعبير، الفقرة ٩.

الدول في كثير من الأحيان بين "التطرف" و "التشدد" والعنف، الأمر الذي يشكل صعوبة نظراً لعدم وجود أدلة تجريبية تشير إلى وجود صلة أو تقدم خطي يمكن التنبؤ بهما من التفكير "المتطرف" إلى أعمال العنف. وعلاوة على ذلك، لا يعدّ ادعاء أن شخصاً ما "متطرف" أو مجموعة أشخاص "متطرفين" بمثابة إثبات لعنفهم. فلا يمكن أن يُعتبر كذلك إلا الذين تم التأكد من قيامهم بالتخطيط لأعمال متطرفة عنيفة أو إدامتها.

٢٧ - ولذلك، ينبغي للدول أن تكفل تركيز التدابير ذات المنحى الأمني التي تتخذها لمنع التطرف العنيف ومكافحته على السلوك الفعلي، بدلاً من الآراء أو المعتقدات، لكي تتسم تلك التدابير بالكفاءة والفعالية على حد سواء. ويجب على الدول أن تبرهن بالأدلة الواضحة على تورط أفراد أو مجموعات من الأفراد في أنشطة تحرض على التمييز أو العنف، أو قيامهم بتقويض حقوق الآخرين وحريةهم بطرق ملموسة أخرى، قبل أن تتخذ أي خطوات عقابية. ويجب أن تكون هذه التدابير منصوصاً عليها في القانون، وأن تكون ضرورية ومتناسبة وغير تمييزية. ومع ذلك، يجب على الدول أيضاً أن تهتم بالظروف التي يتم التصدي فيها للخطاب المتطرف الذي لا يصل إلى عتبة التحريض على العنف، أو حتى الذي يتجاوزها، وكشفه ودحضه، دون إزالة الحيز اللازم لممارسة الحق في حرية الفكر أو الوجدان أو الدين أو المعتقد وحرية الرأي والتعبير.

باء - التفسيرات الخاطئة للتشدد

٢٨ - التاريخ حافل بالأمثلة على استخدام الدين أو المعتقد أو تأويلات الدين أو المعتقد، لدعم أو تبرير أعمال العنف والتمييز البشعة. وقد تم تحديد هذه المبررات كمصدر للنزاع الطائفي، الذي يُستخدم لإضفاء الشرعية على حروب الغزو وإدامة الأعمال المؤسفة التي تنطوي على الاستهتار بالمساواة والاحترام الأساسي لكرامة الإنسان. وفي الآونة الأخيرة، ارتكبت المذابح والتطهير العرقي وأعمال الإبادة الجماعية إما باسم الدين أو بسبب الهوية الدينية للضحايا.

٢٩ - ويمكن توريط الدين أو المعتقد عموماً في التطرف العنيف بطريقتين. الأولى هي استخدام العنف باسم الدين، على نحو مستهدف أو عشوائي. وقد يشمل ذلك الأعمال القسرية في المجال الخاص، أو المرتبطة به، مثل حالات القتل "دفاعاً عن الشرف". أما الثانية فهي اللجوء إلى العنف إظهاراً للكراهية الدينية الجماعية ضدّ الأشخاص المستهدفين بسبب هويتهم الدينية أو العقائدية. وفي الممارسة العملية، كثيراً ما يتداخل هذان النوعان من العنف.

٣٠ - ويُرتكب العنف باسم الدين أو المعتقد من خلال الهجمات العشوائية أو المستهدفة على الأفراد أو المجتمعات. وهي تشمل الهجمات الانتحارية والقمع والأشكال الأخرى للعنف المؤسسي والهيكلي. وأغلب هذه الأعمال تستهدف الأشخاص المحليين أو المؤسسات المحلية، ولكن أصبح من الشائع بصورة متزايدة في السنوات الأخيرة أن يُستخدم العنف باسم الدين أو المعتقد في أماكن عادية للحياة اليومية على الصعيد المحلي من أجل توجيه رسائل على نطاق العالم (انظر A/HRC/28/66).

٣١ - وفي بعض البلدان، تتدرّج الجماعات المسلحة بالدين لتبرير الفظائع من قبيل جرائم القتل الجماعي المستهدفة وحالات الإعدام خارج نطاق القضاء والإعدام بإجراءات موجزة، وحالات الاختفاء القسري، والتعذيب، والعنف الجنسي، والهجمات العشوائية ضد المدنيين، والطرده الجماعي والاسترقاق، أو التدمير المنهجي لبعض الطوائف. وفي بلدان أخرى، تقوم جماعات الأمن الأهلية بمضايقة الأقليات

الدينية أو العقائدية بتخريب المقابر وأماكن العبادة، والاستيلاء على الأراضي أو الممتلكات وتهديد أمنها (انظر A/68/268 و A/HRC/22/51).

٣٢ - وتوخياً للوضوح، ليس التطرف العنيف مقصوداً على أي دين بعينه أو منطقة بعينها؛ وقد تذرّعت الجهات الفاعلة من الدول ومن غير الدول بكثير من الأديان سواء في بلدان الشمال أو بلدان الجنوب لتبرير العنف بمختلف أشكاله. ويمكن أن تنفذ أعمال التطرف العنيف بنفس الشدّة أيضاً باسم الأيديولوجيات اليسارية واليمينية أو غيرها من الأيديولوجيات السياسية التي يلتزم أتباعها بثبات بالعنف المتطرف لدفع مخططات غير دينية وملحدة وسياسية علمانية. وقد سعت هذه الجهات الفاعلة، من الوجهة التاريخية، إلى استغلال الحكومات الضعيفة وظروف الانقسام بالاستفادة من شعور الناس بالظلم - الحقيقي أو المتصوّر - لتحفيزهم نحو دعم أعمال العنف أو ارتكابها.

٣٣ - والأشخاص الذين يستهدفهم دعاة العنف يرؤن في التطرف العنيف وسيلة لمعالجة مظالمهم أو تلبية احتياجاتهم الأخرى بشكل أفضل بناء على تجاربهم التكوينية واليومية. بيد أن الطريق الذي يؤدي بالفرد إلى أن يرى في العنف الإرهابي مساراً ممكناً للعمل غير واضح. وتبرهن الدراسات التي أجريت حتى الآن على أنه، رغم تحديد مجموعة مشتركة من عوامل "الدفع" و "الجذب"، فإن المسارات المؤدية من اعتناق الآراء المتطرفة إلى تنفيذ أعمال الإرهاب مسارات غير خطية، ولا يمكن التنبؤ بها، وأن "مسببات" العمل العنيف تتوقف على الفرد نفسه (انظر A/HRC/31/65).

٣٤ - وعلاوة على ذلك، ليست الهوية الخاصة لهذه العناصر الفاعلة دليلاً على التطرف العنيف، كما أنها لا تحدّد طابع الأيديولوجية التي يدّعي هؤلاء الجناة اعتناقها، حتى وإن اعتُبرت تلك الأيديولوجية متشدّدة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن قيام بعض الأفراد بالتحريض على التمييز أو العداة أو العنف ليس مؤشراً على أن طائفة دينية أو عقائدية تشاطرهم هذه الآراء أو تتغاضى عن الأنشطة العنيفة. وفي هذا الصدد، كما ذكر آنفاً، ينبغي ربط الأعمال التي يقوم بها أفراد الطوائف الدينية بالشخص المعني، وليس بالطائفة وأعضائها الآخرين بوجه عام.

٣٥ - ويستهدف العنف المرتكب باسم الدين أو المعتقد في الغالب الأشخاص المنتمين إلى أقليات دينية أو عقائدية، بما في ذلك المتحولون والإنسانيون والملحدون واللاأدريون الذين يعانون من مناخ التخويف أو القمع أو العنف على الصعيد العالمي (انظر A/67/303، الفقرة ١٥). بيد أن هذا العنف يمكن أن يؤثّر أيضاً على المنشقين من أتباع نفس الدين أو المعتقد، الذي قد يكون أيضاً دين الأغلبية الذي ترتكب باسمه هذه الأفعال. ويمكن أن يشمل ضحايا أعمال العنف هذه طائفة متنوعة من المجموعات الأخرى، بما في ذلك معتنقو معتقدات الشعوب الأصلية المختلفة وأتباع الحركات الدينية الصغيرة أو الجديدة، التي كثيراً ما توصم بأنها "فرق" أو "طوائف". ومن الأهداف المتكررة لمظاهر التعصب العنيفة كذلك الأشخاص الذين يُشتبه في أنهم يقوّضون "التلاحم الوطني"، ومن المؤسف أن أصوات الاعتدال التي تعارض بنشاط إساءة استخدام دينها لتبرير العنف والتزمّت معرّضة لزيادة خطر اتهامها بالخيانة أو التجديف، وهو ما يترتب عليه في كثير من الأحيان عقوبات انتقامية. وعلاوة على ذلك، قد يزيد مناخ الإفلات من العقاب تفاقم هذه الحالات.

٣٦ - وإضافة إلى ذلك، فإن البعد الجنساني في أعمال العنف هذه واضح في الممارسات الضارة التي تجري باسم الدين أو المعتقد أو التقليد ضد العشرات من النساء والفتيات اللواتي يقعن ضحايا للقتل

”دفاعاً عن الشرف“، والاعتداءات بالأحماض، وبترا الأطراف، والجلد وغيرها من الممارسات العنيفة. وكذلك تعاني النساء والفتيات بشكل غير متناسب من العنف الجنسي، مثل الاغتصاب، واختبار العذرية، والاسترقاق الجنسي، وتشويه الأعضاء التناسلية للإناث، والزواج المبكر والزواج بالإكراه، والزواج عن طريق الاختطاف وطقوس التزمل - وفي كثير من الأحيان بالاقتران مع الإكراه على اعتناق دين آخر أو غير ذلك من أشكال القسوة. وكثير من أعمال العنف هذه تحدث في ”المجال الخاص“، ولا يُنظر إليها من خلال عدسة الأمن أو السلامة العامة.

٣٧ - وترتكب أيضاً باسم الدين، سواء من جانب الجهات الفاعلة الخاصة أو وكلاء الدول، أعمال العنف المدفوع بالكراهية للمثليين ومغايري الهوية الجنسية ضد الأشخاص على أساس ميلهم الجنسي وهويتهم الجنسية. وقد كان الأشخاص الذين يُصوّر أنهم مثليون أو مثليون أو مزدوجو الميل الجنسي أو مغايري الهوية الجنسية يتعرّضون، عقب اكتشاف ميلهم الجنسي وهويتهم الجنسية أو اعترافهم بهما، لأعمال وحشية بما في ذلك الاغتصاب الجماعي، وما يُطلق عليه الاغتصاب ”العلاجي“، والعنف الأسري (انظر A/HRC/14/22/Add.2، الفقرات ٣٨-٨٩). ويمكن أن يظهر البُعد الجنساني للتطرف العنيف أيضاً بطرق أخرى، كما هو الحال عندما تستغل الجماعات العنيفة الصورة النمطية للنساء والفتيات بأن من غير المرجح أن تنفذ أعمال العنف كوسيلة تكفل لتلك الجماعات تنفيذ مخططاتها دون عوائق، أو عندما تُكره النساء والفتيات على الاسترقاق الجنسي.

٣٨ - وقد دفع استخدام العنف باسم الدين الكثيرين إلى الارتياح في كل الأديان أو بعضها، والنظر إلى الدين بوصفه تهديداً للسلام والوثام؛ بحجة أن عدم حصر الدين في الحياة الخاصة يؤدي إلى صراعات سياسية ذات دوافع دينية وإلى النزاع والعنف، وهي مصادر تستمد منها بعض أشكال الإرهاب ودافعها. ويرى آخرون أن ثمة صلة فعلية بين بعض المذاهب الدينية وأعمال الإرهاب. ورغم أن الدين أو المعتقد لا يحضّر صراحة على الإرهاب، لا يزال صحيحاً مع الأسف أن ثمة أشخاصاً لديهم اقتناع بأن من المشروع، بل الضروري، أن يقتلوا باسم دينهم أو معتقداتهم.

جيم - التوفيق بين البُعدين العام والخاص للدين أو المعتقد

٣٩ - وعلى الرغم من أن الدول مُلزمة بموجب القانون الدولي بأن تدعم حق كل إنسان في اعتناق أي دين أو معتقد، كثيراً ما تنشأ صعوبات عندما يختار الأفراد الإعراب عن قناعاتهم، سواء بتنظيم أنفسهم في جماعة دينية أو عقائدية، أو بالتصرف وفقاً لتعاليم دينهم أو معتقدتهم. ورغم أن الأمر قد استقر على أن أي قيد يُفرض على التعبير عن الدين أو المعتقد يجب أن يفي بدقّة بنظام القيود المنصوص عليه في القانون الدولي، فقد أصبح تحديد المدى الدقيق لهذه القيود في ظروف معينة من المواضيع البارزة في كثير من البلدان.

٤٠ - وتوضح الخلافات التي أعقبت المناقشات بشأن ما إذا كان يمكن حظر بناء المآذن والمحادثات الجارية في العديد من البلدان بشأن ما إذا كان ينبغي السماح للأفراد بارتداء الرموز الدينية في مكان التعليم أو العمل، بل وفي الأماكن العامة، التعقيدات التي تنطوي عليها المسائل المتعلقة بنطاق حرية الدين أو المعتقد وحدودها ومدى إلحاح هذه المسائل. فمن ناحية، يدعو بعض العلمانيين بقوة إلى قصر مظاهر الدين على المجال الخاص، من أجل الحفاظ على فضاء ”محايد“ يمكن فيه أن يعامل جميع الأشخاص، من جميع الأصول والمعتقدات، على قدم المساواة. ويذهب آخرون إلى أنه ينبغي السماح

لجميع بالتعبير عن دينهم أو معتقدتهم بحرية، وفقاً لحقوقهم المنصوص عليها في القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، وتسليط الضوء على الآثار المتفاوتة للقوانين المحايدة ظاهرياً على مختلف الطوائف الدينية. ويؤكد المقرر الخاص مجدداً أن جميع هذه القيود المفروضة على مظاهر الدين أو المعتقد بلا استثناء يجب أن تمتثل امتثالاً صارماً لنظام القيود المحدد بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، ويجب أن تستند إلى أدلة واضحة.

٤١ - ومن الواضح، بطبيعة الحال، ضرورة حماية السلامة العامة والنظام العام. بيد أن الخطر يكمن في أن أي دولة قد تستخدم هذا العذر للحد من حقوق الأشخاص المنتمين إلى طائفة دين أو معتقد تراه غير مناسب، ويرى البعض أن التقييد لداعي السلامة العامة والنظام العام يعني "القيود المفروضة للمصلحة العامة". وفي كثير من الحالات، يجري توسيع نطاق هذه القيود لأجل المصلحة العامة تشجيعاً لشكل تقييدي من أشكال العلمانية.

٤٢ - وعلاوة على ذلك، ليس من الممكن دائماً فصل الالتزامات القائمة على الضمير والأفعال الدينية أو العقائدية عن نظم الإيمان أو الاعتقاد الداخلي، ولا سيما عند البت في قضايا تتعلق بحق الشخص في "التصرف" وفقاً لدينه أو معتقده. أي أن الالتزامات الدينية لا يمكن دائماً احتواؤها داخل المجال الخاص. فالدين أو المعتقد بالنسبة للبعض طريقة في الحياة، وهم يفهمون بعض تعاليمه على أنها أوامر بالتعبير العلني عن الدين أو المعتقد. وبالإضافة إلى ذلك، كثيراً ما تملي القيم المستندة إلى الدين أو المعتقد معايير السلوك الاجتماعي والمسؤولية الاجتماعية التي تتطلب من الأفراد أن يتصرفوا وفقاً لها. وبعبارة أخرى، يوجد بالنسبة للكثيرين ترابط قوي بين معتقداتهم وأسلوب حياتهم.

٤٣ - وإدراكاً لهذه الفرضية، تتمتع حرية الضمير بحماية غير مشروطة بموجب القانون الدولي. بيد أن الفلسفة الكامنة وراء عدّة برامج لمنع التطرف العنيف ومكافحته تحاول فرض قيود على حرية الضمير (وهي حق مطلق، وغير قابل للتقييد) في مقابل التعبير الديني (وهو ليس حقاً مطلقاً). ويلاحظ المقرر الخاص أن المحاولات الرامية إلى "تنظيم" المجال الداخلي قد تصل إلى الإكراه غير المباشر في أمور الدين أو المعتقد وقد تشكل انتهاكاً للحظر المطلق على التدخل في حرية الضمير.

دال - التوفيق بين حرية الدين أو المعتقد والحقوق الأخرى

٤٤ - تتوقف ممارسة حرية الدين أو المعتقد على التمتع بحقوق الإنسان الأخرى. وتشمل هذه الحقوق حرية التعبير والتجمع السلمي وتكوين الجمعيات والتنقل، والحق في الخصوصية والمساواة أمام القانون، والتعليم، والتمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه، وغيرها كثير. ولا تكنسي حرية الدين أو المعتقد معناها الكامل إلا في السياق الواسع لحقوق الإنسان. والواقع أن جوانب كثيرة لحرية الدين أو المعتقد لا معنى لها أو لا يكاد يكون لها معنى إذا لم تكن حقوق الإنسان الأخرى مضمونة بشكل فعال. وفي بعض الأحيان، يمكن أن يؤدي ذلك إلى وجود تنازع بين متطلبات الحق في حرية الدين أو المعتقد وحقوق الإنسان الأخرى، أو بين المصالح الدينية والعلمانية.

٤٥ - ومع أن الأمن الوطني، كما سلفت الإشارة، لم يرد ذكره في الفقرة ٣ من المادة ١٨ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية كأحد الأسباب المشروعة للحد من التعبير عن الدين أو المعتقد، فإن السلامة العامة المذكورة، وبالنظر إلى اتساع نطاق الأنشطة التي يمكن تصوّر أنها تشكل خطراً على السلامة العامة، "ثمّة خطر يتمثل في أن تسوقها الدول لتبرير القيود المفروضة على [حرية الدين

أو المعتقد] لأسباب تصل إلى مستوى المصالح المتعلقة بالأمن الوطني، بحجة أن مجموعة [دينية أو عقائدية] تنخرط في أنشطة سياسية تعرّض السلامة العامة والنظام العام للخطر^(١٦).

٤٦ - وعلاوة على ذلك، يجوز فرض قيود محددة على أساس الشواغل الأمنية الوطنية فيما يتعلق بحرية التعبير، رهناً بامتثالها لنظام القيود المنصوص عليه في القانون الدولي لحقوق الإنسان^(١٧). وتُستخدم هذه القيود أيضاً لتقييد حرية الدين أو المعتقد بشكل غير مباشر، في محاولة للتغلب على الضمانات القائمة لهذه الحرية. فتجريم أنواع من الخطاب بشكل مبهم، على سبيل المثال، بوصفها "خطاب الكراهية"^(١٨)، يهدد بخطر التعسف في تطبيق هذه القوانين على المسائل المتعلقة بالدين أو المعتقد. ويمكن أن يؤدي التجريم التعسفي لبعض أشكال الخطاب المشتملة على عنصر ديني بأنها "خطاب الكراهية" إلى عواقب وخيمة، بل ربما يترتب عليه السجن لأفعال غير متسمة بالعنف. ومن ثم يؤدي تطبيق القانون على هذا النحو إلى تمييز غير مباشر ضد حق المرء في حرية الدين أو المعتقد. ويشمل ذلك القوانين التي تجرم الردّة والتجديف، والتي قد لا تشكل فقط قيوداً على حرية الدين أو المعتقد، بل تنتهك أيضاً الحق في حرية التعبير^(١٩).

قوانين مكافحة الردّة/مكافحة التجديف

٤٧ - تدخل في نطاق الميل إلى وصف بعض مظاهر الدين أو المعتقد بأنها "متطرفة" أو "تهديد للنظام العام" أنشطة المبشرين أو غيرهم ممن يسعون لتحويل أشخاص جدد إلى دينهم، وهي أنشطة ليست لها صلات مباشرة بأعمال العنف. وتوجد القوانين المتعلقة بالردّة أو التجديف، التي كثيراً ما تصاغ على هيئة "تشريعات مكافحة التحريض"، في ٦٩ دولة على الأقل، ومؤدّها أن التعبير عن آراء معينة داخل المجتمع، قد يخلق "استياء" أو يقوّض "الوحدة الوطنية" أو يخلّ بالنظام العام والسلامة العامة (انظر A/72/365، الفقرة ٢٧). وفي بعض الولايات القضائية تستهدف تشريعات مكافحة الإرهاب الجماعات الدينية الجديدة وتستخدم لتوليد ادعاءات ارتكاب جرائم التجديف في محاكم مكافحة الإرهاب.

٤٨ - وقد دفع الدور الذي تؤديه الإنترنت في تجنيد الأفراد أو نزوعهم إلى التشدد كثيراً من الدول إلى اعتماد مجموعة من التدابير التشريعية القمعية، لمنع مضامين محددة أو مواقع شبكية بأكملها وتصفيتهما وحظرها. وكثيراً ما يُدعى أن الاعتبارات الأمنية هي الأساس القانوني لوجود هذه القوانين والإجراءات وتنفيذها. وعلى الرغم من احتجاج بعض الدول بأن الهدف المنشود من هذه القوانين هو تحسين "الوثام الاجتماعي"، فضلاً عن ضمان الأمن، كثيراً ما تقوّض هذه التدابير في الواقع سلامة الأفراد من معتنقي الأديان المختلفة وتنتقص من مساواتهم (المرجع نفسه). وفي بعض الحالات، توضع آليات لتحديد المحتوى وإحالتة إلى شركات الإنترنت

(١٦) Donna J. Sullivan, 'Advancing the Freedom of Religion or Belief through the UN Declaration on the Elimination of Religious Intolerance and Discrimination', *American Journal of International Law*, vol. 82, No. 3 (1988).

(١٧) Article 19, *The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information* (London, 1996). الاطلاع عليها متاح على الرابط التالي www.article19.org/data/files/pdfs/standards/joburgprinciples.pdf

(١٨) لا يميز القانون الدولي تجريم خطاب الكراهية إلا عندما يصل إلى درجة التحريض على التمييز والعداء والعنف، على النحو المنصوص عليه في الفقرة ٢ من المادة ٢٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

(١٩) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٣٤ (٢٠١١) بشأن حرية الرأي والتعبير، الفقرة ٤٨.

ووسائط التواصل الاجتماعي لإزالته^(٢٠). وفي حالات أخرى، تستخدم قوانين مكافحة التجديف ومكافحة الردّة للمقاضاة على الآراء أو المعتقدات المعرب عنها في المنتديات الإلكترونية.

٤٩ - ومنذ عام ٢٠١٢ زادت الاتهامات بالتجديف عبر الإنترنت، وظهرت تهديدات وأنماط جديدة من العنف^(٢١). ويتزايد تعرض الأفراد الذين يستخدمون الإنترنت في نشر آراء تعتبر تجديفية للاعتقال والمحاكمة. وتخضع الاعتقالات كثيراً للأهواء، وتختلف جواً من الخوف يكون فيه مستخدمو الإنترنت غير متأكدين من الحدود التي يمكنهم في إطارها ممارسة حقوقهم. والأدعى إلى القلق أن الخطاب على الإنترنت، الذي يعبر عنه عادة من خلال مواقع التواصل الاجتماعي، يمكن أيضاً أن يُفضي إلى عنف غوغائي خارج الإنترنت (المرجع نفسه، الفقرة ٣١). ويتيح إقحام الاعتبارات الأمنية على النشاط الذي يدور على شبكة الإنترنت هامشاً واسعاً لعمل السلطات الوطنية دون تدقيق سليم.

٥٠ - ومن الحالات الجديدة بالإشارة بحالة مدون مسجون منذ كانون الثاني/يناير ٢٠١٤ بعد إدانته بتهمة الردّة لانتقاده التمييز الطبقي^(٢٢). وبالمثل، في عام ٢٠١٥، قضت المحكمة على شاعر بالإعدام بتهمة الردّة النابعة من تعليقات بذيئة أفيد بأنه أبداها بشأن الشخصيات الدينية والدولة، ولكن أيضاً لتمريره كتاباً يروج للإلحاد والكفر من تأليفه^(٢٣). وكذلك هناك إقحام الشواغل الأمنية الوطنية في هذا المجال بالذات، ويتضح ذلك من أن بعض المحاكمات على الردّة تدار بنفس طريقة المحاكمات المتعلقة بتهديدات الأمن الوطني^(٢٤). وهناك أيضاً حالات يُتهم فيها الناس بموجب قوانين مكافحة التجديف (حتى بالنسبة للأنشطة على وسائط التواصل الاجتماعي و/أو المشاركة في محادثات على شبكات التواصل الاجتماعي) وتجرى هذه المحاكمات في محاكم مكافحة الإرهاب.

٥١ - ويلاحظ المقرر الخاص أن أي جهد يرمي إلى منع تغذية نزعة التشدد الإرهابي على شبكة الإنترنت (من قبيل تنظيم المحتوى الذي يعتبر غير قانوني بموجب القانون الدولي أو حجه أو حظره عبر الإنترنت) ينبغي أن يتبع المعايير الدولية لحقوق الإنسان من أجل تفادي التأثير غير المشروع على حرية التعبير وحرية تدفق المعلومات. وكما أكد المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير، دافيد كاي، يجب أن تستوفي القيود على المضمون دائماً اختبارات القانونية والضرورة والمشروعية والتناسب وعدم التمييز، ويجب أن تخضع للإجراءات القانونية الواجبة (انظر A/HRC/38/35 الفقرة ٦٦). وينبغي ألا تستخدم هذه التدابير لاستهداف المعارضة والخطاب الانتقادي.

(٢٠) انظر، على سبيل المثال، European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol)، "Internet referral unit to combat terrorist and violent extremist propaganda", press release, 1 July 2015.

(٢١) انظر، Joelle Fiss، "Anti-blasphemy offensives in the digital age: when hardliners take over"، Analysis Paper، No. 25 (Washington, D.C., Brookings Institution, 2016).

(٢٢) Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR)، "UN experts urge immediate release of detained Mauritanian blogger"، 8 May 2018، www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23050&LangID=E

(٢٣) انظر SAU 10/2015، OHCHR، متاح على الرابط <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?.gId=21775>

(٢٤) Department of State، United States of America، "2008 Human rights report: Iran"، 25 February 2009، متاح على الرابط www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2008/nea/119115.htm

٥٢ - وتركز الحكومات أيضاً على الجماعات والأفراد الذين يستغلون حرية التعبير من خلال نشر رسائل التعصب التي لا تصل إلى مرتبة التحريض على التمييز أو العنف وفقاً للفقرة ٢ من المادة ٢٠، من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ولكنها تستحق الإدانة (انظر A/HRC/22/17/Add.4، التذييل، الفقرة ٢٠). وهذا يشمل الخطاب الذي لا يمثل دعوة مباشرة إلى العمل لكنه يحدّد الأساس الأيديولوجي للعمل العنيف. وتسعى هذه الدول إلى اعتماد تشريع جديد لتجريم التعبير "المتطرف" الذي لا يصل إلى حدّ التحريض بخلق جرائم تشمل "الدعوة" للإرهاب، أو "التحريض" أو "التشجيع" على الإرهاب أو "تمجيده" بشكل مباشر أو غير مباشر، أو تقديم الدعم المادي للإرهاب. وحوّلت دول أخرى جرائم كانت مدنية سابقاً إلى جرائم جنائية (انظر A/HRC/31/65). وتشترك هذه الجرائم الجديدة في ميلها إلى اعتبار المسؤولية الجنائية على أساس محتوى خطاب الشخص، بدلاً من نوايا المتكلم أو التقييمات السياقية لاحتمال العنف أو حدوثه. وقد أبرزت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن جرائم "الإشادة" بالإرهاب أو "تمجيده" أو "تبريره" يجب أن توضع لها تعريف واضحة لضمان ألا تؤدي إلى تدخل غير ضروري أو غير متناسب مع حرية التعبير^(٢٥).

مراقبة الكتابات الدينية

٥٣ - وقد اعتمدت بعض الدول أيضاً تدابير لمعالجة المخاوف من أن تشكل بعض المنشورات الدينية (سواء على شبكة الإنترنت أو خارجها)، بما في ذلك النصوص المقدسة، تهديداً للسلام والأمن. وتعتمد بعض هذه الدول على تقييمات "خبراء" تعينهم الحكومات لاستعراض المؤلفات الدينية وتقرير ما إذا كانت هذه المواد تعزز وجهات نظر "متطرفة" أو غير سليمة من الوجهة العقائدية. وفي ضوء هذه التقييمات، قد تقرّر الدول حظر بعض المواد الدينية أو فرض الرقابة عليها أو حظر توزيعها.

٥٤ - وقد تذهب تبريرات هذه التدابير إلى أن النصّ المعنيّ يحضّ على العنف أو يحتوي على صور أو لغة عنيفة، أو أن الطائفة الدينية أو العقائدية المعنية تدّعي أن إيمانها هو السبيل الوحيد إلى الخلاص والحقيقة، الأمر الذي يمكن أن يشكل تهديداً للنظام العام. والكتابات الدينية هي أحد جوانب التعبير الديني، ومن ثم فهي مشمولة بالحماية بنفس القدر بموجب كل من حرية الرأي والتعبير وحرية الدين أو المعتقد؛ وأي تدخل في إنتاجها أو نشرها يمكن أن يشكل انتهاكاً لهذه الحريات الأساسية ولا بدّ من أن يكون مبرراً تماماً وفقاً للمعايير المنصوص عليها في الفقرة ٣ من المادة ١٨، والفقرة ٣ من المادة ١٩، من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

٥٥ - وعلاوة على ذلك، يمكن أن يمثل تعيين الدولة "خبراء" لتحديد التفسيرات "الحقيقية" للنصوص الأساسية للأديان والمعتقدات مشكلة لعدّة أسباب. فقد يكون بمثابة تدخل تسلّطي في حق الأفراد في أن يحدّدوا لأنفسهم كيف يتعاملون سلمياً مع المعتقدات الدينية والفلسفية، وهو يتعارض مع التزام الدول بأن تكون ضامناً محايداً لحق جميع الأشخاص داخل ولاياتها القضائية في حرية الدين أو المعتقد. وقد ينتهك أيضاً البعد الجماعي لحرية الدين أو المعتقد الذي يشمل الاستقلال المذهبي. وكثيراً ما تكون التفسيرات الدينية أو العقائدية التي ترعاها الدولة مقترنة بأعمال التعصّب.

(٢٥) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٣٤ (٢٠١١) بشأن حرية الرأي والتعبير، الفقرة ٤٦.

خامساً - تسخير حرية الدين أو المعتقد لتعزيز قدرة المجتمع على الصمود في وجه التطرف العنيف

٥٦ - تسلط مجموعة متزايدة من الدراسات الضوء على الدور الذي تؤديه حرية الدين أو المعتقد في تعزيز المجتمعات التعددية التي يمكنها الحفاظ على الحكم الديمقراطي القائم على سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان، ومساهمتها في تهيئة بيئات الاحترام المتبادل والتسامح والتفاهم بين الناس من مختلف الأديان والمعتقدات والثقافات^(٢٦). والبيئات التي يلقي فيها الحق في حرية الدين أو المعتقد التعزيز والحماية ترعى في كثير من الأحيان مساحات آمنة يمكن فيها التصدي علناً لخطاب الكراهية والعنف. وعلاوة على ذلك، يمكن لحرية الدين أو المعتقد أن تعزز التعايش السلمي وتحفظ التماسك المجتمعي، وهما أمران ضروريان للنظام العام والسلامة العامة والأمن الطويل الأجل. ومن الضروري أن يتواصل الأفراد المسؤولون عن تلبية الاحتياجات الأمنية مع من يدهم الأمر في مجال حرية الدين أو المعتقد، والجهات الفاعلة المعنية بتعزيز الحريات المدنية، وأن يستمعوا لهم.

٥٧ - ومن هذا المنطلق، فقد ركزت مشاركة الأمم المتحدة فيما يتعلق بتعزيز احترام حرية الدين أو المعتقد على القضاء على التعصب والتمييز على أساس الدين أو المعتقد^(٢٧)، وأفرزت عدداً من المبادرات التي تعالج الشواغل المتعلقة بالدعوة إلى الكراهية الدينية والفظائع الجماعية. ومما يتسم بأهمية خاصة التدابير التي تُتخذ من أجل مكافحة التعصب والقبول السلبية والوصم والتمييز والتحريض على العنف وممارسته ضد الأشخاص بسبب الدين أو المعتقد. (انظر قرار مجلس حقوق الإنسان ١٨/١٦). وبالمثل، يمكن للمبادرات التي وضعت في سياق منع الفظائع الجماعية، والتي تستند إلى القانون الدولي لحقوق الإنسان، أن تؤدي دوراً مفيداً كذلك في تعزيز القدرة المجتمعية على الصمود في وجه التطرف العنيف. وتحدد هذه الأنشطة أدواراً معينة وتدابير عملية ليس فقط للحكومات، وإنما أيضاً للمجتمع المدني والجهات الفاعلة الدينية. بيد أنه، رغم إقرار الأمين العام في خطة العمل المتعلقة بمنع التطرف العنيف^(٢٨) بأهميتها للاستراتيجيات الدولية الأوسع نطاقاً لمكافحة الإرهاب، يجب الحرص على عدم إقحام الاعتبارات الأمنية في الحوار أو في عمليات التواصل مع الجهات الفاعلة الدينية أو العقائدية أو استغلال هذه المبادرات لأهداف متعلقة بمنع التطرف العنيف ومكافحته.

٥٨ - ومن الواضح أن تطوير الشبكات التعاونية للجهات الفاعلة الدينية من أجل تعزيز حقوق الإنسان هدف نبيل، وخاصة فيما يتعلق بتعزيز الاحترام للتعددية. وفي كثير من الحالات، توفر المنظمات

(٢٦) انظر: Faiza Patel and Amrit Singh, 'The Human Rights Risks of Countering Violent Extremism Programs,' انظر أيضاً Anthony Gill and Timothy Shah, "Religious freedom, democratization, and economic development: a survey of the causal pathways linking religious freedom to economic freedom and prosperity and political freedom and democracy", paper presented at the Annual Meeting of the Association for the Study of Religion, Economics, and Culture, Washington, D.C., 13 April 2013. متاحة على الرابط www.asrec.org/wp-content/uploads/2015/10/Gill-Shah-Religious-freedom-democratization-and-economic-development.pdf

(٢٧) Marc Limon, Nazila Ghanea and Hilary Power, "Fighting religious intolerance and discrimination: the United Nations account", Religion and Human Rights, vol. 11, No. 1 (April 2016)

(٢٨) انظر، على سبيل المثال، الفقرتين ٣٦ و ٤٩.

الدينية نفسها أفضل أمل في نشر رسالة التسامح والمصالحة التي من شأنها أن تساعد على ضمان حق الفرد في ممارسة دينه بسلام في أي بلد يقيم فيه. ومع ذلك، يجب توخي الحرص على ضمان أن تكون هذه النهج شاملة ومتاحة للجميع دون تمييز فيما يتعلق بأي من الخصائص المشمولة بالحماية. ومن المهم أيضاً كفالة التزام هذه الشبكات التعاونية بالحقوق والحريات المنصوص عليها في القانون الدولي لحقوق الإنسان. وقد يسهم عدم القيام بذلك في تعزيز القوالب النمطية وأشكال التعصب المختلفة.

ألف - قرار مجلس حقوق الإنسان ١٨/١٦ وعملية اسطنبول

٥٩ - تتمتع عملية اسطنبول لمكافحة التعصب والتمييز والتحريض على الكراهية و/أو العنف على أساس الدين أو المعتقد، التي تيسر منذ عام ٢٠١١ تنفيذ جدول الأعمال المحدد في قرار مجلس حقوق الإنسان ١٨/١٦، بتأييد خبراء حقوق الإنسان بوصفها "منهاج عمل واعد لاتخاذ إجراءات فعالة ومتكاملة وشاملة من جانب المجتمع الدولي" (انظر A/HRC/22/17/Add.4، التذييل، الفقرة ٤١). ويحدد القرار استراتيجية شاملة عملية المنحى تضم مزيجاً من التدابير القانونية والسياساتية والإدارية فضلاً عن برامج التوعية الرامية إلى تعزيز المساواة والتعددية والمشاركة والتفاهم والتماسك المجتمعي والقدرة على التكيف.

٦٠ - وعلى الرغم من أن عملية اسطنبول لا تعتبر بصفة عامة أداة لمنع التطرف العنيف ومكافحته، فإن بعض الأنشطة الأولى التي نفذت بموجب إطارها، ولا سيما تدريب موظفي إنفاذ القانون في مجال الكشف عن التحريض والتصدي له، تؤيد بوضوح أهمية العملية للجهود الرامية إلى منع التطرف العنيف ومكافحته. وبالمثل، حدّد أحدث اجتماع لعملية اسطنبول، عقد في سنغافورة في تموز/يوليه ٢٠١٦، مشاريع أهلية عملية تعزز التماسك المجتمعي والقدرة على مجابهة الدعوة إلى الكراهية. غير أن معظم الاجتماعات الأخرى المعقودة برعاية عملية اسطنبول ركزت أكثر على الجدالات بشأن المعايير والتسييس وتبرير الشواغل بعوامل خارجية بدلاً من التواصل القائم على التفكير المتعمق الذي يركّز على الممارسين الذين يمثلون مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة.

٦١ - وفي خضم تزايد التعصب والشواغل بشأن الآثار السلبية لبعض الأنشطة الرامية إلى منع التطرف العنيف ومكافحته، يوصي المقرر الخاص بأن تقوم الدول بتنشيط عملية اسطنبول على مستوى الممارسين، بهدف التعلم من أفضل الممارسات، والتشجيع على التعمق في التفكير وعلى التعاون بشأن بناء القدرات. وتتمثل القيمة المضافة لعملية اسطنبول في فائدتها كدليل تستعين به الدول في تعزيز التعددية الدينية إلى جانب التخفيف من بعض الآثار الجانبية السلبية للسياسات من أجل منع التطرف العنيف ومكافحته، وتعزيز التماسك في الأجل الطويل.

باء - خطة عمل الرباط

٦٢ - ومن المعايير القانونية غير الملزمة الأخرى ذات الصلة والهامة خطة عمل الرباط بشأن حظر الدعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية التي تشكل تحريضاً على التمييز أو العداوة أو العنف (A/HRC/22/17/Add.4، التذييل)، التي اعتمدها الخبراء في اجتماع عقد في الرباط في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢. وقد أشار المقرر الخاص وسلفه بإيجاز إلى أهمية خطة عمل الرباط في التصدي للدعوة إلى الكراهية الدينية التي تشكل تحريضاً على العنف والتمييز والعداوة (انظر A/HRC/25/58، و A/HRC/28/66، و A/HRC/31/18، و A/HRC/34/50، و A/72/365). وتوفر خطة العمل التوجيه

العملي من خلال اختبار مكوّن من ستة أجزاء يأخذ في الحسبان سياق البيان، وموقف المتكلم وقصده، ومحتوى الخطاب ومداه، واحتمال أن يجرّض الخطاب على القيام بعمل ضد المجموعة المستهدفة (انظر A/HRC/22/17/Add.4، التذييل، الفقرة ٢٩). وتستخدم السلطات الوطنية هذا الاختبار في مجال الاتصال السمععي البصري في تونس وكوت ديفوار والمغرب، (انظر A/HRC/37/3، الفقرة ٦٩)، كما أشارت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان إلى خطة عمل الرباط في حكم أصدرته حديثاً^(٢٩).

٦٣ - وفي قرار مواضيعي، دعا مجلس حقوق الإنسان المجتمع الدولي إلى التنفيذ الفعال للقرار ١٨/١٦ و عملية اسطنبول وخطة عمل الرباط "بهدف الإسهام في تهيئة بيئة موثوقة بقدر أكبر لمواجهة خطاب الكراهية والعنف" (انظر قرار مجلس حقوق الإنسان ٨/٣٤). وبالمثل، في قرار خاص ببلد معيّن، شجّع مجلس حقوق الإنسان حكومة ميانمار على أن تواصل زيادة الجهود المبذولة لتعزيز التسامح والتعايش السلمي في جميع قطاعات المجتمع وفقاً لأحكام قرار المجلس ١٨/١٦ وخطة عمل الرباط (انظر القرار ٢٢/٣٤). وأشار المفوض السامي لحقوق الإنسان، في تحديثه الصادر في تموز/يوليه ٢٠١٨ عن حالة حقوق الإنسان لشعب الروهينغا، إلى القرار ١٨/١٦ وخطة عمل الرباط، وإلى إعلان بيروت بشأن الإيمان من أجل الحقوق والتزاماته الثمانية عشر (انظر أدناه)، من أجل التصدي للدعوة إلى الكراهية التي تحرض على العنف أو التمييز أو العدا، ولا سيما عندما تجرى باسم الدين أو المعتقد^(٣٠). ويوضّح هذا تكامل هذه المعايير القانونية غير الملزمة وفائدتها العملية.

جيم - خطة العمل للزعماء الدينيين والجهات الفاعلة من أجل منع التحريض على العنف الذي يمكن أن يؤدي إلى ارتكاب جرائم وحشية

٦٤ - بناء على خطة عمل الرباط، بدأت عملية في نيسان/أبريل ٢٠١٥ لتقييم الدور المحدد الذي يمكن أن يؤديه الزعماء الدينيون والجهات الفاعلة في منع التحريض على العنف الذي يمكن أن يؤدي إلى ارتكاب جرائم وحشيّة (أي الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية). وفي تموز/يوليه ٢٠١٧، أُطلقت خطة العمل للزعماء الدينيين والجهات الفاعلة من أجل منع التحريض على العنف الذي يمكن أن يؤدي إلى ارتكاب جرائم وحشية (خطة عمل فاس) مشفوعة بتوصيات تتناول ثلاثة مواضيع عامة، منها الذي: (أ) يرمي إلى منع التحريض على العنف، بما في ذلك التطرف العنيف والعنف القائم على نوع الجنس؛ (ب) يعرّز أدوات منع هذا التحريض؛ (ج) يعرّز الظروف المؤدية إلى منع التحريض على العنف عن طريق تعزيز المجتمعات السلمية والشاملة للجميع والمنصفة، وتنفيذ المعايير الدولية لحقوق الإنسان^(٣١). ويمكن أن تسهم التوصيات الواردة في خطة عمل فاس للزعماء الدينيين والجهات الفاعلة أيضاً في منع التحريض على التطرف العنيف من خلال تشجيع هذه الجهات على

(٢٩) European Court of Human Rights, *Case of Mariya Alekhina and Others v. Russia*, paras. 110, 187, 190-191 and 223. See also the separate opinion of Judge Elósegui, para. 14.

(٣٠) انظر A/HRC/38/CRP.2، الفقرة ٤. وهو متاح على الرابط التالي: www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session38/Pages/ListReports.aspx.

(٣١) United Nations, *Plan of Action for Religious Leaders and Actors to Prevent Incitement to Violence That Could Lead to Atrocity Crimes* (World Council of Churches, Network for Religious and Traditional Peacemakers, Kaiciid Dialogue Centre). متاحة على الرابط التالي: http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/Plan_of_Action_Religious_Prevent_Incite.pdf.

مواجهة الأيديولوجيات التي تشجع التطرف العنيف والإرهاب؛ ومعالجة المواضيع التي يحتكرها المتطرفون الدينيون، بطرق منها توفير معلومات ووجهات نظر دقيقة؛ وتقديم خطاب مضاد لمن تجتذبهم الجماعات المتطرفة العنيفة والإرهابية أو يشكلون جزءاً منها؛ وبناء قدرة المجتمعات المحلية، والشباب بصفة خاصة، على الصمود في مواجهة التطرف العنيف. ومن الجدير بالذكر أنها توصي بالأخذ بنهج كلي لمنع التطرف العنيف بدلاً من النهج القائم على الأمن^(٣٢). وبالإضافة إلى خطة عمل الرباط، ينبغي أن تُقرأ خطة عمل فاس بالاقتران مع الإطار التحليلي للتنبؤ بالجرائم الوحشية، الذي يمكن أن يضيف قيمة إلى استراتيجيات منع التطرف العنيف ومكافحته من خلال ما يتيح من رؤى بشأن عوامل الخطر، وبناء قدرة المجتمعات على الصمود^(٣٣).

دال - خطة عمل الأمين العام لمنع التطرف العنيف

٦٥ - عرض الأمين العام خطة عمله لمنع التطرف العنيف في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، ودعا الدول إلى ترسيخ استراتيجياتها وسياساتها وإجراءاتها على نحو ثابت على الركائز الأربع لاستراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب. وأشار إلى الأهمية الأساسية لاحترام حقوق الإنسان في منع التطرف العنيف، وسلط الضوء على العوامل السياقية والمتعلقة بالخلفية مثل غياب سيادة القانون، والفقر، والحرمان، والتمييز، والنزاعات التي لم تُحل، وتجاهل حقوق الإنسان، بوصفها عوامل يمكن أن تضاعف من تقبل الجماهير المستهدفة للخطاب المتطرف العنيف. ورغم أن الأمين العام أشار إلى أن تعريف "الإرهاب" و "التطرف العنيف" هما من اختصاص الدول، فقد شدّد على أن هذه التعاريف يجب أن تكون متسقة مع التزامات الدول بموجب القانون الدولي، ولا سيّما القانون الدولي لحقوق الإنسان (انظر A/70/674، الفقرة ٥). وحدّد مجموعة من الإجراءات التي يمكن للمجتمع الدولي والدول والأطراف من غير الدول أن تتخذها لمنع التطرف العنيف.

٦٦ - وتمثلت إحدى نقاط العمل التي حدّدها الأمين العام في "إشراك الزعماء الدينيين في إنشاء منتدى للحوار والمناقشات بين الأديان وبين طوائف الدين الواحد من أجل تعزيز التسامح والتفاهم بين المجتمعات المحلية، ولكي يعبروا عن رفضهم لعقيدة العنف من خلال التأكيد على قيم السلام والقيم الإنسانية المتأصلة في فكرهم الديني" (المرجع نفسه، الفقرة ٤٩ هـ). وأوصى كذلك باستخدام خطة عمل الرباط في دعم اتباع نهج شامل لمعالجة قضايا التحريض والتطرف المصحوب بالعنف (المرجع نفسه، الفقرة ٥٠ ط).

هاء - إطار "الإيمان من أجل الحقوق"

٦٧ - يُبرز إطار "الإيمان من أجل الحقوق"، الذي أُطلق في آذار/مارس ٢٠١٧ عن طريق إعلان بيروت بشأن الإيمان من أجل الحقوق والتزاماته الثمانية عشر، أن الزعماء الدينيين يمكن أن يكونوا أطرافاً فاعلة هامة جداً في مجال حقوق الإنسان بالنظر إلى ما لهم من تأثير كبير على قلوب وعقول مئات

(٣٢) المرجع نفسه، الصفحة ١٨.

(٣٣) United Nations, "Framework of analysis for atrocity crimes: a tool for prevention" (New York, 2014). هذا الإطار متاح على الرابط الشبكي التالي: www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/Framework%20of%20Analysis%20for%20Atrocity%20Crimes_EN.pdf

الملايين من المؤمنين^(٣٤). ويرد التعبير عن الأساس المنطقي لذلك في الالتزام ”بالاستفادة من الثقل الروحي والأخلاقي للأديان والمعتقدات بهدف تعزيز حماية حقوق الإنسان العالمية، ووضع الاستراتيجيات الوقائية“^(٣٥).

٦٨ - ويتجلى التعهد الذي أعرب عنه في إعلان بيروت بتعزيز وجود مجتمعات متماسكة ومسالمة يسودها الاحترام، عن طريق تعبئة الجهات الفاعلة الدينية لدعم إطار حقوق الإنسان بشكل خاص في الالتزامات بما يلي: دعم وتعزيز المساواة في المعاملة في جميع مجالات ومظاهر التعبير عن الدين أو المعتقد؛ وكفالة عدم التمييز والمساواة بين الجنسين؛ والدفاع عن حقوق جميع الأشخاص، بمن فيهم المنتمون إلى الأقليات؛ والتنديد علناً بجميع حالات الدعوة إلى الكراهية التي تحرض على العنف؛ والامتناع عن قمع الأصوات الناقدة أو إضفاء المصادقية على التفسيرات الإقصائية المستندة إلى أسباب دينية؛ وإدانة القرارات العامة المبنية على أحكام مسبقة الصادرة عن أي جهة فاعلة تهدف باسم الدين إلى استبعاد دين فرد آخر أو معتقده. ويرد التعبير عن النهج الشامل لحقوق الإنسان المعتمد في إطار ”الإيمان من أجل الحقوق“ كذلك في الالتزام بالدفاع عن حرية التعبير، بما في ذلك الحرية الأكاديمية، وتشجيع التسامح من خلال قنوات التعليم الرسمية. ويؤكد الإطار أيضاً على أهمية دور الوالدين والأسرة في اكتشاف العلامات المبكرة لضعف الأطفال والشباب إزاء العنف باسم الدين والتصدي لها.

سادساً - الاستنتاجات والتوصيات

٦٩ - يشكل الإرهاب والتطرف العنيف أخطاراً مباشرة تهدد التمتع بحقوق الإنسان، بدءاً من الحق في الحياة والحق في الحرية والأمن الشخصي إلى حرية التعبير وتكوين الجمعيات والفكر والضمير والدين. ويقع على الدولة التزام بحماية جميع الأفراد الموجودين في إقليمها والخاضعين لولايتها من العنف. غير أن عدم احترام الالتزامات في مجال حقوق الإنسان خلال اتخاذ هذه التدابير يؤدي أيضاً إلى ارتفاع مفرغ في انتهاكات حقوق الإنسان، بما في ذلك القيود المفروضة دون داعٍ على حرية الدين أو المعتقد.

٧٠ - وقد أثار خبراء الأمم المتحدة، ومنظمات حقوق الإنسان، والزعماء والنشطاء الدينيون، فضلاً عن الأخصائيين في مجال مكافحة الإرهاب، على مدى العقد الماضي، مخاوف جدية بشأن العلاقة العكسية بين التدابير الأمنية غير المحددة وحماية حقوق الإنسان، وبتبؤ الأثر الضار الذي تمثله تدابير مكافحة الإرهاب أو منع التطرف المصحوب بالعنف على التمتع بحرية الدين أو المعتقد والحرريات الأساسية التي يعتمد عليها هذا الحق. وتتمثل المفارقة، كما يلاحظ الباحثون، في أن الحرمان من حرية الدين أو المعتقد في كثير من الأماكن يؤدي إلى الإخلال بالنظام وزيادة العنف. ويشيرون إلى أن هناك فيما يبدو ارتباطاً بين القيود المفروضة على حرية

(٣٤) OHCHR, *Faith for Rights* (Geneva, 2018). متاح على الرابط التالي: www.ohchr.org/Documents/Press/Faith4Rights.pdf

(٣٥) OHCHR, “18 commitments on ‘Faith for Rights’”, commitment XVI. متاح على الرابط التالي: www.ohchr.org/Documents/Press/21451/18CommitmentsonFaithforRights.pdf

الدين أو المعتقد والزيادات في حالات النزاع والاضطهاد الديني العنيف، وأن ما يهدد النظام العام ليس التعددية، بل إن محاولات قمعها هي التي تفرز الأوضاع المؤدية للنزاع.

٧١ - وتمشياً مع الالتزام بالنهوض بنهج حقوق الإنسان عند منع التطرف العنيف، سيكون من المهم للدول أن تكفل الوفاء التام بالتزامها باحترام الحق في حرية الدين أو المعتقد وحمايته وتعزيزه إذا أرادت أن تحرز تقدماً في تلبية احتياجات الأمن الوطني. غير أنه لا ينبغي أن يُنظر إلى تنفيذ هذه الالتزامات باعتبارها ناشئة في المقام الأول عن قيمتها كعامل فعال في منع التطرف العنيف. بل ينبغي أن يُنظر إليها على أنها أمور إلزامية يُسترشد فيها بالالتزامات المعيارية والقانونية التي تقع على عاتق الدول.

٧٢ - ونتيجة لإدراك أوجه القصور في استجابات مكافحة الإرهاب التي وُضعت في بداية الألفية من أجل التصدي لأعمال التطرف العنيف المتزايدة، طرأ على مدى العقد الماضي تحول في النهج الذي تتبعه الأمم المتحدة لمكافحة هذه الظاهرة. (انظر A/70/371، الفقرة ١٤، وقرار مجلس الأمن ٢١٢٩ (٢٠١٣)، الفقرة ١٩). وكان هذا التغيير، من بعض أوجهه، مصمماً للابتعاد عن نهج ضيق يركز على الأمن في مكافحة العنف القائم على دوافع أيديولوجية نحو استراتيجية أكثر "شمولاً" تهدف إلى التعامل مع مختلف القوى الدافعة للتطرف العنيف والإرهاب ومعالجتها، باعتبار ذلك من التدابير الوقائية.

٧٣ - ورغم أن المقرر الخاص يشير إلى أهمية منع التطرف العنيف، ويؤكد كذلك أن اتباع نهج من هذا القبيل يجب أن يظل من الأولويات، فهو يرى أن الهدف المتمثل في الاستفادة بتأثير مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة المجتمعية وخبرتها في وضع وتنفيذ الاستراتيجيات الوقائية قد تقوّض. فقد تم استقطاب الكثير من المؤسسات والعمليات التي تتعهد هذه الجهات الفاعلة وتعزيزها على الصعيد الوطني - لتتحول أساساً إلى "عيون وآذان" الأجهزة الأمنية، بدلاً من أن تكون أدوات يُسترشد بها في إطار نهج أوسع نطاقاً لمكافحة تهديد وجودي. والاستراتيجيات التي ترمي إلى منع التطرف العنيف ومكافحته بمحاولة إشراك مجتمعات بأسرها في تعزيز القدرة على الصمود ضد التعصب والتطرف العنيف تخاطر بالفشل إذا أصبحت باباً خلفياً للنظر من خلال عدسة أمنية إلى مجموعة متزايدة من القطاعات الاجتماعية - الاقتصادية والأنشطة الثقافية والطوائف العرقية والدينية. ويمكن أن يسفر ذلك عن نتائج عكسية، تقوّض التماسك الاجتماعي وتنقّر المجتمعات، وتقلص الثقة، وربما تسبب تفاقم بعض دوافع التطرف العنيف.

٧٤ - وعلاوة على ذلك، رغم أن الأمن والتمتع بحقوق الإنسان يعزز كل منهما الآخر، فإن الطريقة التي يتم بها الحصول على هذا التآزر لا تكون بإخضاع حرية الدين أو المعتقد وغيرها من حقوق الإنسان لاختبار أمنيّ أو تحليل نفعي، بل تكون بضمان السعي لمعالجة الشواغل المشروعة بشأن الأمن الوطني والسلامة العامة ضمن نطاق نظام القيود والاستثناءات المنصوص عليه في إطار الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. ويحدّد هذا النظام الأسباب الشاملة والمعايير المحددة للقيود والنطاق المباح للاستثناءات. أما تصوّر أن الاحتياجات الأمنية لا يمكن تلبيتها جنباً إلى جنب مع احترام حقوق الإنسان، بما في ذلك المجموعة الواسعة من الحقوق المتصلة بممارسة الحق في حرية الدين أو المعتقد، فقد ينتهي إلى إبطال إطار حقوق الإنسان، وقد يعرض أساس السلام والحرية والعدالة في العالم للخطر.

٧٥ - وينصّ القانون الدولي لحقوق الإنسان على أن أي تمييز أو إقصاء أو تفضيل يُلغى، عن عمدٍ أو في التطبيق، التمتع بحقوق الإنسان والحريات الأساسية أو يضرُّ به، غير قانوني ما لم يستند التمييز إلى معايير موضوعية ومعقولة. ولذلك، فإن القيود المفروضة على حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات دينية أو عرقية، مثل القدرة على نشر التعاليم الدينية، أو تشييد وصيانة أماكن العبادة، أو الاتصال بالمشركين في الدين عبر الحدود، أو التي تحدُّ من حرية التنقل وتكوين الجمعيات، أو الحق في الخصوصية، يجب أن تجتاز الاختبارات المشار إليها أعلاه. ولا بدُّ أن تخضع هذه التدابير التقييدية كذلك للمساءلة، بما في ذلك الرقابة القضائية والوصول إلى سبل الانتصاف. وعندما تُستوفى هذه الشروط يتم تحقيق أوجه التآزر بين حقوق الإنسان والأمن أو المعتقد بشكل أفضل ويمكن أن يساهم الدين أو المعتقد في بناء القدرة على الصمود في وجه العنف الذي يرتكب باسم الدين.

٧٦ - ويؤكد المقرر الخاص أنه عندما تُحترم حرية الدين أو المعتقد ومجموعة الحقوق التي تعتمد عليها، فإن المجال يتسع لفعالية الخطاب المناهض ضدَّ رسائل التعصب ونطاقها يزداد. ويمكن أن تؤدي التدابير من قبيل التوعية والتثقيف والتواصل بين الأديان والحوار داخل الأديان، بشكل أعمّ، دوراً إيجابياً في مناهضة الخطاب المفعم بالكراهية والأيدولوجيات القائمة عليها ومكافحة التمييز الديني والكراهية الدينية، وبالتالي ضمان الأمن. ويتطلّب النهج السالف الذكر إطاراً منهجياً أكبر جنباً إلى جنب مع اتباع نهج متسق قائم على حقوق الإنسان. ولذلك يعتمد المقرر الخاص التشجيع على إجراء نقاش بين أصحاب المصلحة المهتمين من أجل وضع دليل للجهات الفاعلة الدينية يتيح لها، في بيئة كل منها، وعلى نحو يتناسب مع تلك البيئة، أن تكافح خطاب الكراهية وأن توضح كيف يمكن للدين (الأديان) المساهمة في حقوق الإنسان.

٧٧ - وبالنظر إلى الدور الذي تقوم به التفسيرات والهوية الدينية أو العقائدية في التطرف العنيف، يجب على الدول أن تركز على تعزيز الاحترام لحرية الدين أو المعتقد وفقاً للإطار القانوني الدولي. والقانون الدولي لحقوق الإنسان لا يحمي كل فعل يؤدي بدافع العقيدة الدينية، بل يشير إلى أنه لا يمكن التدرُّع بحرية الدين أو المعتقد لتدمير أي من الحقوق الأخرى التي يكفلها إطار حقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، فإن الحق في حرية الدين أو المعتقد يشمل الحق في عدم التمييز والمساواة.

٧٨ - ويود المقرر الخاص أن يؤكد من جديد التوصيات التي قدمها المفوض السامي لحقوق الإنسان، والمقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، لضمان اتّخاذ الدول إجراءات يقظة لحماية جميع الأفراد الموجودين في أقاليمها والخاضعين لولايتها من العنف، مع الاحترام الكامل للقانون الدولي لحقوق الإنسان في الوقت ذاته؛ وإجراء مزيد من البحوث بشأن ظاهرة النزوع إلى التشدّد؛ واتباع سياسات قائمة على الأدلة تفي بالتزامات الدول في مجال حقوق الإنسان؛ وضمان مراعاة منظور جنساني يتفق مع واجب احترام حقوق الإنسان المكفولة للنساء والأطفال والأقليات الجنسية وحمايتها وتعزيزها.

٧٩ - ويدعو المقرر الخاص الدول تحديداً إلى ما يلي:

(أ) الاعتراف بفائدة الإعلان بشأن القضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد الذي اعتمده الجمعية العامة في عام ١٩٨١ كدليل لمنع التطرف العنيف ولا سيما، في هذا السياق، احترام وحماية الحريات الواردة في المادة ٦ من الإعلان؛

(ب) التنفيذ الكامل لخطة العمل المفصّلة في الفقرتين ٥ و ٦ من قرار مجلس حقوق الإنسان ١٨/١٦ من أجل تعزيز التعددية والإدماج والتماسك المجتمعي، والامتثال لمتطلبات الإبلاغ بموجب القرار، وعقد الاجتماع السابع لعملية إسطنبول بوصفها آلية لتبادل المعلومات بشأن الممارسات الجيدة والتشجيع على تنفيذ خطة العمل؛

(ج) تفعيل الدعوة الواردة في خطة عمل الأمين العام لمنع التطرف العنيف من أجل تعزيز التواصل مع الزعماء الدينيين والجهات الفاعلة الدينية، وفي هذا السياق، الاستثمار في نشر وتنفيذ خطة عمل الرباط، وإعلان بيروت بشأن الإيمان من أجل الحقوق، وخطة عمل فاس، التي توفر خريطة للالتزامات محددة فضلاً عن عدد من التدابير العملية لمعالجة الظواهر ذات الصلة المتعلقة بالتحريض على الكراهية الدينية والتمييز والعنف؛

(د) إعداد خطط عمل وطنية، بمشاركة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ومنظمات المجتمع المدني، والشركاء في التنمية لتيسير تنفيذ الأدوار المحددة الواردة في الأدوات المذكورة آنفاً، للجهات الفاعلة الوطنية والدولية، بما في ذلك وسائط الإعلام، والسلطات القضائية، وهيئات الرقابة، والمجتمع المدني، والزعماء الدينيين والجهات الفاعلة الدينية.

٨٠ - ويدعو المقرر الخاص أيضاً آليات الأمم المتحدة المعنية إلى تيسير الشفافية في تنفيذ الدول لقرار مجلس حقوق الإنسان ١٨/١٦، والخطوات التي تتخذها الجهات الرئيسية صاحبة المصلحة من أجل تفعيل خطة عمل الرباط، وخطة عمل فاس، وإعلان بيروت والتزاماته الثمانية عشر، وتقديم الدعم لعقد الاجتماع السابع لعملية إسطنبول.