

Distr.: General
17 January 2017
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الرابعة والثلاثون

٢٧ شباط/فبراير - ٢٤ آذار/مارس ٢٠١٧

البند ٣ من جدول الأعمال

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

تقرير المقرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد

مذكرة من الأمانة

يقدم المكلف الجديد بالولاية، أحمد شهيد، في هذا التقرير لمحة عامة عن منظوره ورؤيته للولاية، إذ يبيّن التحديات المستمرة والاتجاهات الناشئة ويعرض خطة لتفعيل الحق في حرية الدين أو المعتقد داخل المنظومة وعلى نطاقها وخارجها. ويتضمن التقرير مخططاً لأساليب العمل والأولويات البرنامجية التي ستشكل الإطار التوجيهي للولاية للسنوات الثلاث القادمة تماشياً مع تزايد تركيز مجلس حقوق الإنسان على ضرورة سد الثغرات المستمرة في التنفيذ امتثالاً لمعايير حقوق الإنسان.



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.17-00701(A)



* 1 7 0 0 7 0 1 *

تقرير المقرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد

المحتويات

الصفحة

٣	.....	أولاً - مقدمة
٤	.....	ثانياً - الماضي صوب برنامج للتنفيذ
٤	.....	ألف - دور المقرر الخاص
٦	.....	باء - الاستعراض الدوري الشامل والحق في حرية الدين أو المعتقد
٧	.....	جيم - هيئات المعاهدات
٧	.....	دال - المبادرات الأخرى المتصلة بالأمم المتحدة
١٠	.....	ثالثاً - التصدي للمفاهيم الخاطئة بشأن الحق في حرية الدين أو المعتقد
١٤	.....	رابعاً - المسائل المتكررة والناشئة المثيرة للقلق
١٥	.....	ألف - القيود التي تصل إلى حد الإكراه أو فرض قيود غير قانونية على مظاهر الدين أو المعتقد
١٦	.....	باء - المساواة وعدم التمييز والأشخاص والجماعات الموجودة في أوضاع هشّة
٢٠	.....	جيم - التحريض على العنف على أساس الدين أو المعتقد
٢٢	.....	خامساً - الاستنتاجات وأساليب العمل المقترحة والتوصيات

أولاً- مقدمة

١- أنشأت ولاية المقرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد لجنة حقوق الإنسان في قرارها ١٩٨٦/٢٠، وحددها مجلس حقوق الإنسان في قراره ٣٧/٦، الذي دعا فيه المقرر الخاص إلى (أ) التشجيع على اعتماد تدابير على الصعد الوطني والإقليمي والدولي لضمان تعزيز وحماية الحق في حرية الدين أو المعتقد؛ (ب) تحديد العقوبات القائمة والمستجدة التي تعترض التمتع بالحق في حرية الدين أو المعتقد، وتقديم توصيات بشأن سبل ووسائل تذليل تلك العقوبات؛ (ج) دراسة الوقائع والإجراءات الحكومية التي تتعارض مع أحكام الإعلان بشأن القضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد، والتوصية بالتدابير العلاجية حسب الاقتضاء؛ (د) الأخذ بمنظور يراعي نوع الجنس بوسائل من بينها تحديد الإساءات المرتكبة على أساس نوع الجنس، وذلك في سياق عملية إعداد التقارير بما فيها جمع المعلومات وتقديم التوصيات.

٢- وفي آذار/مارس ٢٠١٦، اعتمد مجلس حقوق الإنسان القرار ١٦/٣١ الذي اتخذ بموجبه إجراءات منها تمديد ولاية المقرر الخاص لفترة ثلاث سنوات إضافية. وعيّن المجلس، في دورته الثانية والثلاثين، أحمد شهيد مقررًا خاصاً معنياً بحرية الدين أو المعتقد. وتولى مهامه رسمياً في ١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦. وينوه المقرر الخاص بالإسهامات الهائلة التي قدمها إلى الولاية المقررون الأربعة الذين كُلفوا بها قبله، بمن فيهم الأستاذ هاينر بيليفيلت، ويعتزم هذه الفرصة ليشكره على دعم الولاية حتى بعد انتهاء المدة التي كان قد حددها لها المجلس في البداية في عام ٢٠١٣. ويتضمن أحدث تقرير مؤقت A/71/269، الفقرات ٣-٨) لمحة عامة عن الأنشطة التي اضطلع بها المكلف السابق بالولاية في الفترة بين ١ آب/أغسطس ٢٠١٥ و ٣١ تموز/يوليه ٢٠١٦.

٣- وفي ٢٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦، نظم المكلف السابق بالولاية، بالتعاون مع مجلس الكنائس العالمي والمجلس المسكوني الفنلندي، حلقة عمل بشأن موضوع "الدين والحرية الدينية في الدبلوماسية الدولية". وتمثلت الأهداف الرئيسية لحلقة العمل في فهم استخدام الدين في السياسة الخارجية، بما في ذلك في مجالات التنمية والمعونة الإنسانية، وإيجاد السبل الكفيلة بالإسهام في زيادة التنقيف في مجال الدين وحرية الدين أو المعتقد. وقدم المكلف السابق بالولاية أيضاً إلى الجمعية العامة، في دورتها الحادية والسبعين، تقريره (A/71/269) الذي ركز موضوعه على المجموعة الواسعة من انتهاكات حرية الدين أو المعتقد وأسبابها الجذرية المتعددة.

٤- ويعرض المقرر الخاص، في هذا التقرير، وهو الأول الذي يقدمه إلى مجلس حقوق الإنسان، لمحة عامة عن منظوره ورؤيته للولاية. ويبرز التحديات المستمرة والاتجاهات الناشئة، مشدداً في الوقت ذاته على ضرورة الاستفادة من العمل الممتاز الذي اضطلع به المكلفون السابقون بالولاية للإسهام في تنفيذ التدابير المحددة لتعزيز وحماية الحق في حرية الدين أو المعتقد. ويستعرض في الفروع الواردة أدناه عمل خبراء حقوق الإنسان الذين عيّنهم المجلس، والإجراءات الخاصة، ودور الاستعراض الدوري الشامل في النهوض بهذا الحق. ثم يناقش أدوات ومبادرات بعينها يمكن أن تساعد على تفعيل الأولويات وأوجه الحماية المحددة لإعمال الحق في حرية الدين أو المعتقد، ويعرض التحديات المستمرة والشواغل الناشئة التي تشكل السياق التشغيلي الذي

يجب أن يعمل فيه المقرر الخاص. ويختتم المكلف بالولاية بتقديم مخطط لأساليب عمله وأولوياته البرنامجية التي ستدعم خطة عامة ستركز على التنفيذ. وتتماشى هذه الخطة التي ستشكل إطاراً توجيهياً للولاية في السنوات الثلاث القادمة مع تزايد تركيز مجلس حقوق الإنسان على ضرورة سد الثغرات المستمرة في التنفيذ امتثالاً لمعايير حقوق الإنسان.

ثانياً- المضي صوب برنامج للتنفيذ

٥- تماشياً مع التركيز المتزايد على تنفيذ إصلاحات في مجال حقوق الإنسان، يود المقرر الخاص أن يركز على تفعيل الحق في حرية الدين أو المعتقد. ويتضمن النهج التشغيلي إزاء إعمال حقوق الإنسان تعهدات مؤسسية تقليدية تركز على القوانين والمحاكم وغيرها من جوانب الامتثال المعهودة، فضلاً عن الجهود التي تبذلها الدولة، من خلال السياسات والبرامج والأنشطة، لجعل الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان واقعاً ملموساً. ويود المقرر الخاص أيضاً أن يستفيد من أوجه التآزر القائمة في إطار الأمم المتحدة بالعمل مع الشركاء على نطاق منظومة الأمم المتحدة الأوسع لحقوق الإنسان من أجل تعميم مراعاة مسألة تعزيز الحق في حرية الدين أو المعتقد في عملها، وزيادة إبراز المبادئ الأساسية المتصلة بهذا الحق.

ألف- دور المقرر الخاص

٦- لما كان المقرر الخاص يؤدي، داخل منظومة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، دور المنسق الرئيسي لتعزيز الحق في حرية الدين أو المعتقد، فإنه يشدد على أن الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان تكون أشد فعالية عندما تعمل في إطار نظام منسق ومتناسك، كما يتضح من ممارسة الولاية. وتتماشى هذا النهج أيضاً مع التصور الشمولي لحقوق الإنسان الذي لا بد منه لتعزيز الحق في حرية الدين أو المعتقد.

٧- وقد نهضت الإجراءات الخاصة بمهام مجلس حقوق الإنسان في مجالي الدعوة والحماية من خلال بلاغات رسمية (رسائل الادعاء والنداءات العاجلة) أحيلت إلى الحكومات وتتعلق بالتزام الدول الثلاثي باحترام وحماية وإعمال الحق في حرية الدين أو المعتقد في جميع أبعاده. وتستند الولاية أيضاً إلى بلاغات خاصة وردت من الضحايا والمدافعين عنهم تدّعي وقوع انتهاكات للحقوق، وإلى تقارير توثق حوادث تتنافى مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، بما في ذلك التشريعات المقترحة من الحكومات أو الأنشطة التي تضطلع بها جهات فاعلة من غير الدول. ويمكن أن تتبع الولاية أشكال اتصال أخرى تشمل النشرات الصحفية ووسائط التواصل الاجتماعي، من أجل الدفاع عن الضحايا المزعومين أو فيما يتعلق بمختلف الحوادث والحالات. وتعكس هذه البلاغات نطاق الانتهاكات المتصلة بالحق في حرية الدين أو المعتقد التي يسعى المكلفون بالولاية إلى معالجتها، وتحدد أكثر الأفراد والمجتمعات المحلية عرضة للإيذاء. وتبرز أيضاً نطاق التحديات التي تعترض المكلفين بالمسؤولية وأصحاب الحقوق على الصعيد العالمي في إعمال الحق في حرية الدين أو المعتقد.

٨- ووجهت الولاية ما مجموعه ٦١٨ نداءً عاجلاً ورسالة ادعاء إلى ٨٧ دولة في الفترة بين عام ٢٠٠٤ و ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦. وتناول معظم البلاغات الصادرة خلال هذه الفترة الزمنية القيود المتعلقة بمظاهر الحق في حرية الدين أو المعتقد، والتمييز والتعصب على أساس الدين أو المعتقد. وأصدر المقرر الخاص، منذ بداية فترة ولايته في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦، بلاغات تتعلق بالاعتداءات الطائفية على الأقليات الدينية، وتهم الردة والتجديف، والممارسات التمييزية المرتبطة بتشديد دور العبادة، وعرقلة التجمعات الدينية السلمية في المنازل الخاصة، واستهداف الزعماء الدينيين، وفرض رقابة على الآراء الدينية، ومصادرة المواد الدينية.

٩- وقد أصدرت الولاية المعنية بحرية الدين أو المعتقد ثمانية وستين في المائة من بلاغاتها منذ عام ٢٠٠٤ بالاشتراك مع مكلفين بولايات أخرى. وأصدر ما لا يقل عن ٢٢ مكلفاً بولايات مواضيعية ٢٦٠ نداءً عاجلاً مشتركاً و ١٦١ رسالة ادعاء مشتركة مع المقرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد. وصدرت أغلبية البلاغات المشتركة مع المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير، تليها البلاغات المشتركة مع المقرر الخاص المعني بمسألة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، والفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي، والمقررة الخاصة المعنية بقضايا الأقليات، والمقرر الخاص المعني بحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً. ويبين الاستخدام الشائع للبلاغات المشتركة التداخل الشديد بين القضايا المتعلقة بالحق في حرية الدين أو المعتقد والقضايا التي يتناولها مكلفون بولايات مواضيعية أخرى. ويتيح التعاون بين الولايات أيضاً نظرة معمقة في طبيعة الانتهاكات التي استندت استجابات مشتركة من الإجراءات الخاصة. وتشكل المجموعة الكبيرة من البلاغات مورداً يمكن استخدامه لتقديم الأدلة على الأثر وتحديد أهم المتغيرات في الوصول إلى نتائج معيّنة، الأمر الذي يمكن أن يؤدي بدوره إلى إيجاد سبل أشد فعالية في استخدام أداة البلاغات. ويأمل المقرر الخاص زيادة هذا التعاون مع المكلفين بولايات مواضيعية أخرى، بمن فيهم أولئك الذين يركزون على حقوق المرأة والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

١٠- وقد تناول المكلفون السابقون بالولاية أيضاً حالة التمتع بالحق في حرية الدين أو المعتقد في ٣٦ دولة خلال الزيارات القطرية التي أجريت منذ عام ١٩٩٤. وتتيح الزيارات القطرية للمكلفين بالولاية طريقة حيوية أكثر للعمل البناء مع الدول على بحث طبيعة القضايا التي تحول دون أعمال الحق في حرية الدين أو المعتقد. وشملت أغلبية الزيارات القطرية التي اضطلع بها المكلفون بالولاية بلداناً تقع داخل مجموعة آسيا والمحيط الهادئ، تليها بلدان في مجموعة دول أوروبا الغربية ودول أخرى. وليس نمط الزيارات القطرية بالضرورة مؤشراً على خطورة الحالة في بلد معين؛ بل ثمة عدة عوامل أخرى يمكن أن تحدد وقت ومكان الزيارة، مثل الحاجة إلى تغطية مجموعة متنوعة من البيئات والسياقات، واستعداد الدول للاستجابة للطلبات المتعلقة بالتعاون مع مختلف آليات حقوق الإنسان، وقدرتها على ذلك.

١١- وعقد المكلف بالولاية أيضاً حلقات دراسية ومؤتمرات ومشاورات، أو أسهم فيها، بغية تحقيق مجموعة من الأهداف تشمل تحديد القضايا بالتفصيل، وتشجيع الحوار، والسعي إلى فهم

أفضل للتحديات التي تعترض تعزيز وحماية الحق في حرية الدين أو المعتقد. وتكتسي أنشطة تبادل المعارف هذه أهمية حاسمة للنهوض بالتعاون إقليمياً ودولياً وبين جهات معنية متعددة بهدف زيادة حماية الحق في حرية الدين أو المعتقد، ولا سيما في ضوء النهج التشغيلي الذي أكدته المقرر الخاص.

باء- الاستعراض الدوري الشامل والحق في حرية الدين أو المعتقد

١٢- على الرغم من أن الحق في حرية الدين أو المعتقد يتقاطع مع مجموعة من الحقوق الأخرى، ويشكل عنصراً أساسياً لتحسين الحقوق والحريات الأساسية الأخرى، يعتقد المقرر الخاص أنه لم يحظ بأهمية كافية باعتباره مسألة مثيرة للقلق أثناء الجولتين الأولى من الاستعراض الدوري الشامل؛ إذ من أصل أكثر من ٥٢ ٠٠٠ توصية قُدمت خلال جولتي الاستعراض الأوليين، لم تتناول الحق في حرية الدين أو المعتقد سوى ١ ٢٨٠ توصية أو أقل من ٢,٥ في المائة من مجموع التوصيات (انظر الجدول أدناه)^(١). وتناول معظم التوصيات مسألة التمييز، بما في ذلك التمييز ضد الأقليات الدينية والنساء، بينما تطرق أقل من عشرين منها إلى ضرورة إصلاح قوانين مكافحة الردة أو مكافحة التجديف. ويعتقد المقرر الخاص أن أسباب قلة تناول القضايا المتصلة بالحق في حرية الدين أو المعتقد تستدعي المزيد من التحقيق والبحث خلال جولات الاستعراض المقبلة، ولا سيما في ضوء التشديد على تنفيذ توصيات الاستعراض في القرارات التي اتخذها المجلس بشأن هذا الحق.

التوصيات المقدمة أثناء جولتي الاستعراض الدوري الشامل الأولى والثانية: ٢٠١٢-٢٠١٥

مجموع التوصيات المتعلقة بحرية الدين أو المعتقد			
١ ٢٨٠ (٢,٤٥ في المائة)			
المجموعة الإقليمية	الجولة الأولى	الجولة الثانية	العدد الإجمالي
مجموعة دول آسيا والمحيط الهادئ	١٩٩	٣٤٧	٥٤٦
مجموعة دول أوروبا الغربية ودول أخرى	١٢٧	٢٨٢	٤٠٩
المجموعة الأفريقية	٥٦	٩٦	١٥٢
مجموعة دول أوروبا الشرقية	٥٤	٩٤	١٤٧
مجموعة دول أمريكا اللاتينية والكاريبي	١٢	١٤	٢٦
المجموع	٤٤٨	٨٣٣	١ ٢٨١
عدد التوصيات المقبولة	٢٦٠	٥٤٣	٨٠٣

(١) انظر منظمة الإعلام عن الاستعراض الدوري الشامل، إحصاءات بشأن التوصيات (www.upr-) (info.org/database/statistics/index_issues.php?fk_issue=18). قدمت ١٢٤ دولة في المجموع توصيات تتعلق بحرية الدين أو المعتقد.

جيم - هيئات المعاهدات

١٣ - إن عمل هيئات المعاهدات، ولا سيما تلك التي تتناول التزامات الدول في مجال الحق في حرية الدين أو المعتقد، حاسم الأهمية لعمل المكلف بالولاية. فاللجنة المعنية بحقوق الإنسان - التي ترصد دورياً امتثال الدول الأطراف للمادة ١٨ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وهي الحكم القانوني الدولي الرئيسي الذي يحمي الحق في حرية الدين أو المعتقد وحقوقاً أخرى - تحدد أوجه القصور في الامتثال وتقدم توصيات لتحسين الوضع من خلال ملاحظاتها الختامية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن التعليقات العامة المقدمة من هيئات المعاهدات، والاجتهادات الصادرة عن إجراءات تقديم الشكاوى في هذه اللجان، تتيح محتوى موضوعياً وذا حجية بشأن الإطار المعياري للحقوق الأساسية.

١٤ - وتؤدي الإجراءات الخاصة دوراً حيوياً في ضمان إدماج الملاحظات الختامية والأعمال الأخرى التي تضطلع بها هيئات المعاهدات في عمل ولاياتها. وحيثما لا تُجري هيئات المعاهدات زيارات ميدانية، يمكنها أيضاً أن تستفيد من الخبرات التي تكتسبها الإجراءات الخاصة. وأخيراً وليس آخراً، ينبغي للإجراءات الخاصة أن تتابع توصيات هيئات المعاهدات الرامية إلى سحب التحفظات على معاهدات حقوق الإنسان، بما في ذلك التحفظات على المادة ١٨ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي تتعارض مع هدف المعاهدات وغرضها.

دال - المبادرات الأخرى المتصلة بالأمم المتحدة

١٥ - يبرز القرار السنوي الذي يعتمده مجلس حقوق الإنسان بتوافق الآراء بشأن حرية الدين أو المعتقد، إلى جانب قرار مماثل تتخذه اللجنة الثالثة، الشواغل الرئيسية لدى المجتمع الدولي فيما يتعلق بتعزيز وحماية الحق في حرية الدين أو المعتقد، ويقدمان توجيهات لعمل المقرر الخاص. وبالإضافة إلى ذلك، يدرك المقرر الخاص أهمية العمل في ضوء توافق الآراء التاريخي الذي تحقق باعتماد قرار المجلس ١٦/١٨، الذي وُفق بين آراء متباينة بشأن القضاء على التمييز والتعصب الدينيين بناءً على مقترحات مقدمة باسم منظمة المؤتمر الإسلامي وجهات معنية أخرى. ويضمن النهج القائم على توافق الآراء التعددية الدينية والمساواة من جهة، ويعزز الوئام بين الطوائف ويدعو إلى حظر التحريض على الكراهية، من جهة أخرى. وأكد المجلس أيضاً في ذلك القرار أهمية تشجيع الظروف المواتية للنقاش والحوار، وتعزيز أوجه حماية حرية التعبير بتضييق تفسير الاستثناءات من القيود على الخطاب الذي يعتبر بمثابة "تحريض على عنف وشيك قائم على أساس الدين أو المعتقد".

١٦ - وقد يَسَّرت عملية إسطنبول لمكافحة التعصب والتمييز والتحريض على الكراهية و/أو العنف على أساس الدين أو المعتقد، وهي آلية تنفيذ خطة العمل التي تضم ثماني نقاط وترد في القرار ١٦/١٨، ست جولات من الاجتماعات المنظمة لتعزيز الحوار وتبادل الخبرات العملية. وتستمر وجهاة أهداف عملية إسطنبول في ضوء تزايد التقارير التي تتحدث عن

إجراءات تتخذها الدول تتعارض مع الحق في حرية الدين أو المعتقد، بما في ذلك استخدام قوانين التجديف والردة، الأمر الذي يُعرض الأقليات الدينية والمخالفين للعنف؛ وشدة التدقيق في الجماعات الدينية بدعوى الأمن الوطني؛ وتنامي التعصب المجتمعي إزاء الأقليات الدينية في مجموعة من البلدان والمناطق.

١٧- وعلى الرغم من بطء التقدم المحرز في تنفيذ القرار ١٨/١٦، إن لم يكن مخيباً للآمال، فإن توافق الآراء الحالي الذي تحقق باعتماده، والذي يبدو هشاً من حين لآخر، ينبغي اعتباره أمراً إيجابياً وينبغي تطويره. وعلى الدول أن تتفادى العودة إلى المناقشات الخلافية التي قوضت الجهود الرامية إلى مكافحة التمييز والتعصب الدينيين قبل هذا التوافق في الآراء. وفي السنوات القليلة الماضية، أحييت بعض الدول جدلاً حول مصادر التمييز والتعصب، والمسؤوليات التي ينبغي أن يضطلع بها المجتمع الدولي، و"ما إذا كان حل مشكلة التعصب يكمن في تعزيز التمتع بحقوق الإنسان الأساسية أم في فرض قيود أوضح عليها"^(٢). ولكن التقدم الحقيقي عن طريق عملية إسطنبول يتطلب اتباع نهج متفحص وشفاف وشامل إزاء تنفيذ خطة العمل المبينة في القرار ١٨/١٦. والأهم من ذلك أن التفسيرات القانونية للالتزامات المتعهد بها في خطة العمل يجب أن تمثل للقانون الدولي لحقوق الإنسان.

١٨- ويمكن أن تكون خطة عمل الرباط بشأن حظر الدعوة إلى الكراهية القومية أو العرقية أو الدينية التي تشكل تحريضاً على التمييز أو العداء أو العنف - وهي إطار معياري تقوده مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان واعتمده الخبراء في عام ٢٠١٢ - بمثابة خريطة طريق لعملية إسطنبول في هذا الصدد (A/HRC/22/17/Add.4، المرفق، التذييل). وتهدف خطة عمل الرباط إلى توضيح التزامات الدول ومسؤوليات الجهات المعنية الأخرى بموجب المادتين ١٩ و ٢٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ وبذلك فهي تحدد إطاراً من التدابير التي تشمل تنفيذ التشريعات والاجتهادات القضائية والسياسات لمكافحة الأنشطة التي تشكل تحريضاً على العنف والتمييز على أسس متعددة، بما في ذلك الدين. وتوصي باعتماد تشريع شامل لمكافحة التمييز بهدف الاضطلاع بإجراءات وقائية لمكافحة التحريض على الكراهية. وتبين ثلاثة أنواع متميزة من التعبير هي: التعبير الذي يشكل جريمة؛ والتعبير الذي لا يستحق العقاب جنائياً إنما يمكن أن يكون مسوغاً لدعوى مدنية أو عقوبات إدارية؛ والتعبير الذي لا يستدعي أي عقوبات جنائية أو مدنية أو إدارية مع كونه مثيراً للقلق بشأن التسامح والتأداب واحترام حقوق الآخرين. وتوصي خطة العمل الدول أيضاً بتدوين وتنفيذ تشريعات وطنية تتضمن تعاريف متينة ودقيقة للمصطلحات الأساسية، بما فيها الكراهية والتمييز والعنف والعداء، بالاستفادة من التوجيهات والتعاريف الواردة في مبادئ كامدن بشأن حرية التعبير والمساواة. وتدعو خطة عمل الرباط كذلك الدول التي لديها قوانين لمكافحة التجديف إلى أن تلغي تلك القوانين لأنها تكبت التمتع بحرية التعبير وبحرية الدين أو المعتقد وتعيقه على نحو لا موجب له.

(٢) Marc Limon, Nazila Ghanea and Hilary Power, "Fighting Religious Intolerance and Discrimination: The UN Account", *Religion & Human Rights*, vol. 11, No. 1 (2016), pp. 21-66

١٩- ويلاحظ المقرر الخاص أن دور البرلمان والقضاء ووسائل الإعلام والمؤسسات الوطنية الأخرى حاسم للنجاح في تنفيذ خطة عمل الرباط وقرار مجلس حقوق الإنسان ١٦/١٨. فالبرلمانات تؤدي دوراً هاماً للغاية في تمهيد الطريق للنجاح في تنفيذ خطة العمل. ومن أجل تعزيز المساواة ومكافحة التعصب، ينبغي للدول أن تنشئ مؤسسات وطنية مستقلة لحقوق الإنسان تمثل لمبادئ باريس وتمتلك القدرة على العمل بفعالية مع المجتمع المدني والمساعدة في توجيه الحوار بين الأديان. وتتطلب خطة العمل أيضاً إشراك قضاء مستقل يمكنه البت في حالات التحريض على الكراهية، والحرص على أن يكون فرض عقوبة جنائية على الكلام استثناءً لا قاعدة، وضمان حماية الجهود الرامية إلى كفالة الامتثال للالتزامات الناشئة عن المادة ٢٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بواسطة تدابير بديلة، مثل الحوار الثقافي والتعددية. ويمكن أن تؤدي وسائل الإعلام المستقلة والموضوعية دوراً حيوياً في تشجيع هذه البيئة التعددية أيضاً.

٢٠- ويرحب المقرر الخاص أيضاً بعملية فاس التي استهلها المستشار الخاص للأمين العام المعني بمنع الإبادة الجماعية في اجتماع عُقد في فاس بالمغرب، في نيسان/أبريل ٢٠١٥. وتهدف هذه المبادرة إلى منع التحريض على العنف الذي يمكن أن يؤدي إلى ارتكاب جرائم فظيعة. ويحدد إعلان ومشروع خطة عمل فاس عدداً من الأنشطة التي يمكن أن يضطلع بها قادة المجتمعات المحلية الذين يمثلون مختلف الأديان أو المعتقدات لمنع ومكافحة التحريض على العنف في الحالات التي يمكن أن يؤدي إلى ارتكاب جرائم فظيعة. وتشمل هذه الخيارات المقترنة بالفقرة ٣٦ من خطة عمل الرباط الدخول في حوار مع الأشخاص الذين يعربون عن آراء متطرفة، ومكافحة خطاب التحريض على شبكة الإنترنت وخارجها بتوجيه رسائل لا لبس فيها، ودعم الحوار بين الأديان، والتثقيف، والأنشطة التي تؤيد احترام التعددية الدينية. ويمكن أن تسهم حلقات العمل التي تقرر عقدها لبدء تنفيذ خطة عمل فاس إسهاماً حيوياً في تنفيذ التدابير الإيجابية المحددة في خطة عمل الرباط، ولا سيما في البلدان التي شهدت أو تشهد حالياً انتشار خطاب الكراهية والتحريض على التمييز أو العداء أو العنف. ومع ذلك، فلكي تكون عملية فاس فعالة في حث الزعماء الدينيين على تنفيذ خطة عمل الرباط، يجب بداهة أن تكون الأنشطة المقررة شاملة لجميع الطوائف الدينية أو العقائدية.

٢١- ويلاحظ المقرر الخاص أن خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ تتيح فرصة إضافية للنهوض باحترام الحق في حرية الدين أو المعتقد بتعميم مراعاة هذا الحق في سياق العمل الإنمائي. وبالنظر إلى أوجه التقاطع بين حرية الدين والعديد من الحقوق الأخرى، مثل المساواة بين الجنسين وعدم التمييز في الحصول على الخدمات، فإن هناك حاجة واضحة إلى زيادة التثقيف في مجال الحرية الدينية في أوساط الفاعلين الإنمائيين (وهذا مجال دأبت فيه جماعات دينية متعددة على أداء دور نشط للغاية). وتدعم هذا النهج أدلة متزايدة على الروابط القائمة بين احترام الحق في حرية الدين أو المعتقد وآفاق الوئام المجتمعي والازدهار الاقتصادي والاستقرار السياسي. وتناقض هذه الأدلة الخطابات التي تقرن الوئام والسلام المجتمعيين بالممارسات التقييدية بدلاً من الممارسات الشاملة للجميع. وقد شهد العقد الماضي تعاوناً تدريجياً بين مختلف وكالات الأمم المتحدة الإنمائية

والجماعات الدينية عن طريق فرقة عمل الأمم المتحدة المشتركة بين الوكالات المعنية بتشجيع الأطراف الفاعلة الدينية على المشاركة في تحقيق التنمية المستدامة^(٣). وأنشئت في عام ٢٠١٦ الشراكة الدولية بشأن الدين والتنمية لتيسير إشراك المنظمات الدينية في العمل الإنمائي. ويرحب المقرر الخاص بهذه الجهود ويتطلع إلى الإسهام في هذه العملية. غير أن نجاح هذه الجهود يتطلب الاستثمار في محور الأمية الدينية والتثقيف في مجال الحرية الدينية على السواء، لكي يؤدي إشراك الأطراف الفاعلة في تنفيذ خطة التنمية إلى النهوض بالفعل بقضية حقوق الإنسان. ويكتسي هذا الأمر أهمية بالغة في ضوء العديد من المفاهيم الخاطئة بشأن الحق في حرية الدين أو المعتقد.

ثالثاً- التصدي للمفاهيم الخاطئة بشأن الحق في حرية الدين أو المعتقد

٢٢- يلاحظ المقرر الخاص أن معالجة قضايا التعصب والتطرف العنيف المزمنة غالباً ما تتطلب تعزيز مزيد من التفاهم بين المجتمعات المحلية المتنوعة، ويعتقد أن التقارير المستمرة التي تتحدث عن أطول الانتهاكات أمداً للحق في حرية الدين أو المعتقد، التي تبرهن على وجود عدد كبير من التصورات الخاطئة والمفاهيم الخاطئة بشأن مضمون هذا الحق على وجه التحديد بموجب القانون الدولي، تستدعي الاستثمار الطويل الأجل في تعزيز التثقيف في مجال هذا الحق والنهوض به. والتصورات الخاطئة والمفاهيم الخاطئة كلها ناتجة عن تعقد هذا الحق وعن الاختلاف السياسي والأيدولوجي بشأن قواعد الإطار القانوني الدولي التي يستند إليها. وعلى الرغم من أن المادة ١٨ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والتفسير الذي اعتمدته لها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان يظان أدق تعبير عن فهم المجتمع الدولي للعناصر الأساسية للحق في حرية الدين أو المعتقد، وعلى الرغم من أن تطورات معيارية لاحقة وسّعت هذا الفهم، هناك عدد من المجالات التي يمكن أن تثير الخلاف.

٢٣- وفي هذا الصدد، يشير المقرر الخاص إلى الاستنتاج الذي خلصت إليه اللجنة المعنية بحقوق الإنسان فيما يتعلق بالطابع العرقي للحق في حرية الدين أو المعتقد، ويؤكد من جديد ويكرر الإعلانات التي أصدرها المكلفون السابقون بالولاية بشأن الإطار المعياري للحق في حرية الدين أو المعتقد^(٤). ويلاحظ أيضاً أن نطاق هذا الإطار ومضمونه ومعالجه تخضع للتحسين والتوضيح والتطور باستمرار. ومع ذلك، يود المقرر الخاص، لأغراض هذا التقرير، أن يسلط الضوء على بعض أكثر المفاهيم الخاطئة انتشاراً فيما يتعلق بولايته، وأن يبرز أيضاً العناصر التي يشملها (ولا يشملها) الحق في حرية الدين أو المعتقد.

(٣) انظر United Nations Population Fund, annual report of the United Nations Inter-Agency Task Force on Engaging Faith-Based Actors for Sustainable Development, 2016.

(٤) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٢٤ (١٩٩٤)، الفقرة ٨. انظر أيضاً Heiner Bielefeldt, Nazila Ghanaia and Michael Wiener, *Freedom of Religion or Belief: An International Law Commentary* (New York, Oxford University Press, 2015).

٢٤- وأصحاب الحق في حرية الدين أو المعتقد هم الأفراد لا الأديان أو القناعات أو النظم العقائدية أو ادعاءات امتلاك الحقيقة. وبالأخص، لا يهدف هذا الحق إلى حماية المعتقدات (الدينية أو غير الدينية) في حد ذاتها، بل يسعى لحماية المؤمنين وحريرتهم في اعتناق معتقداتهم والتعبير عنها، فردياً أو جماعياً، ليعيشوا حياتهم وفقاً لقناعاتهم (A/71/269، الفقرة ١١).

٢٥- ويحق للأفراد المجاهرة بدينهم أو معتقدتهم، بمفردهم أو مع غيرهم، ولهم صلاحية تقرير رغبتهم أو عدم رغبتهم في إظهار قناعاتهم الدينية. ولل فرد وحده، في نهاية المطاف، أن يقرر إن كان يرغب في إظهار حقه في حرية الدين أو المعتقد، وله وحده في هذه الحالة أن يقرر أ تكون مظاهر ذلك الحق في السر أم في العلن. ولهذا التمييز أهميته لا سيما وأن الحق في حرية الدين أو المعتقد لا يتوقف على اعتراف الدولة به أو تسجيلها إياه.

٢٦- وعلى الرغم من أن القانون الدولي لا يقدم تعريفاً للدين، لا بد من تفسير نطاق الأمور المحمية بالحق في حرية الدين أو المعتقد تفسيراً واسعاً يشمل العقائد التوحيدية وغير التوحيدية والإلحادية، فضلاً عن الحق في عدم اعتناق أي دين أو معتقد. ولذلك فهو لا يقتصر على الأديان أو الممارسات التقليدية أو السائدة أو "المعترف بها".

٢٧- ولا يمكن أن يكون للحق في حرية الدين أو المعتقد مغزى ما لم يشمل حرية المرء في تغيير دينه أو معتقده. وعلى الرغم من أن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والإعلان بشأن القضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد يقران بحق المرء في تغيير دينه إقراراً أقل صراحة مما يرد في المادة ١٨ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، قدمت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان مزيداً من التوضيح في هذا الصدد في تعليقها العام رقم ٢٢ (١٩٩٣). فقد أكدت بوجه خاص أن حق المرء في أن "يكون له" أي دين أو معتقد "أو يعتنقه" ينطوي بالضرورة على حرية اختيار دين أو معتقد، بما في ذلك حق الفرد في تغيير دينه أو معتقده أو في اعتناق آراء إلحادية، فضلاً عن حق المرء في الاحتفاظ بدينه أو معتقده. وترد هذه الصيغة - "بما في ذلك حق الفرد في تغيير دينه أو معتقده" - باستمرار في القرارات المتعلقة بحرية الدين أو المعتقد التي اعتمدتها الجمعية العامة ومجلس حقوق الإنسان بتوافق الآراء^(٥). ويلاحظ المقرر الخاص أن هذا الحكم يشير تحديداً إلى البعد الداخلي لحرية الفكر أو الضمير أو الدين أو المعتقد (الذي يشار إليه في كثير من الأحيان بعبارة "حرية الضمير")، الذي تشمله حماية غير مشروطة ولا مقيدة، ولا يمكن تقييده أو حده أو عرقلته أو الانتقاص منه في أي ظرف من الظروف، بما في ذلك في أوقات الطوارئ العامة.

٢٨- والسياسات أو الممارسات التي لا تستهدف، للوهلة الأولى، اعتماد دين أو معتقد معين قد تشكل مع ذلك انتهاكاً للفقرة ٢ من المادة ١٨ من العهد الدولي الخاص بالحقوق

(٥) انظر قرارات الجمعية العامة ١٥٧/٦٢ و ١٨١/٦٣ و ١٦٤/٦٤ و ٢١١/٦٥ و ١٦٨/٦٦ و ١٧٩/٦٧ و ١٧٠/٦٨ و ١٧٥/٦٩ و ١٥٨/٧٠ و ١٩٦/٧١؛ وقرارات مجلس حقوق الإنسان ١٣/١٦ و ٨/١٩ و ٢٠/٢٢ و ١٢/٢٥ و ١٨/٢٨ و ١٦/٣١.

المدينة والسياسية إذا كان الغرض منها إضعاف قدرة الفرد على اعتناق دين أو معتقد أو الحفاظ عليه أو تغييره بحرية، أو إذا كان لها هذا الأثر. ويمكن أن تشمل الأمثلة على القيود غير المباشرة، وإن كانت غير جائزة، على حرية الضمير القيود المفروضة على الحصول على التعليم أو الرعاية الطبية أو العمل، أو المسائل المتعلقة بقانون الأسرة، مثل حضانة الأطفال، التي تؤدي في نهاية المطاف إلى إضعاف قدرة الفرد على اعتناق دين أو معتقده أو الحفاظ عليه أو تغييره بحرية. ومع ذلك، يلاحظ المقرر الخاص أن هذه الأحكام التقييدية مرتبطة ارتباطاً شديداً بوقائع معينة ويجب حسمها بحسب الحالة تفادياً لإبطال أثر الأحكام الموضوعية المبينة في المادة ١٨ من العهد.

٢٩- ويشمل الحق في حرية الدين أو المعتقد جميع جوانب الحياة الدينية أو العقائدية، بما في ذلك حماية القناعات الدينية وغير الدينية والمواقف التي يملئها الضمير ومظاهر المعتقدات والممارسات المرتبطة بها. وتضم هذه المجموعة بدورها حق الفرد في بناء هوية دينية أو عقائدية بحرية وبدون عبء لا موجب له أو تدخل غير معقول، والمجاهرة بمعتقده بالتواصل الحر مع أتباع نفس المعتقد وغيرهم، وتنظيم الحياة المجتمعية والتمتع بها على أساس المعتقدات المشتركة، والتعليم الرسمي وغير الرسمي المتصل بنقل النظام العقائدي إلى أفراد الجماعة (وبخاصة الأطفال) أو غيرهم، وإدارة المؤسسات، مثل المنظمات الخيرية، المرتبطة بهذه المعتقدات.

٣٠- ويجيز القانون الدولي لحقوق الإنسان، في إطار شروط صارمة، فرض قيود معينة على المجاهرة بالدين أو المعتقد (يشار إليها في كثير من الأحيان بعبارة 'حرية المجاهرة بالمعتقد' (*forum externum*))، إلا أن أيما قيد يُفرض في هذا السياق لا بد أن يكون استثناء لا قاعدة. وعلاوة على ذلك، فإن عبء تبرير هذه القيود يقع على عاتق الجهة التي ترغب في فرضها، وهي في الغالب الحكومات أو أجهزة الدولة. ووفقاً للفقرة ٣ من المادة ١٨ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي يجب أن تُفسر تفسيراً ضيقاً، يجب أن تكون جميع القيود التي يخضع لها الحق في حرية الدين أو المعتقد مفروضة بموجب القانون، ويجب أن تكون ضرورية لتحقيق هدف مشروع ولها صلة مباشرة به ألا وهو: حماية "السلامة العامة أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحرياتهم الأساسية". ويجب أيضاً أن تُطبّق هذه القيود بدون تمييز وأن تكون متناسبة مع تحقيق الهدف المشروع، وتكون من ثم أقل التدابير تقييداً من بين جميع التدابير الملائمة التي يمكن تطبيقها، دون أن تبطل، بأي حال من الأحوال، الحق نفسه. وعلى عكس بعض أحكام العهد الأخرى (مثل المواد ١٢ و ١٣ و ١٤ و ١٩ و ٢١ و ٢٢)، لا يمكن تقييد الحق في حرية الدين أو المعتقد لأسباب تتعلق بالأمن الوطني، كما أن الطابع غير التمييزي لهذا الحق يضمن ألا تشكل الجنسية أساساً لفرض القيود على الأقليات أو المهاجرين أو غير المواطنين.

٣١- ويرتبط الحق في حرية الدين أو المعتقد ارتباطاً وثيقاً بالحق في المساواة. فلا يكفي فقط الاعتراف بأن المساواة تشكل مبدأً أساسياً لهذا الحق؛ بل من الأنسب النظر إلى الحق في حرية الدين أو المعتقد باعتباره يشكل أيضاً حقاً في المساواة. ويحظر هذا الحق التمييز على أساس

الدين أو النظام العقائدي، وهو ما يعتبره عدد من صكوك حقوق الإنسان أمراً مقدساً. ومع ذلك، يجب أن يكون من الواضح أن الحق في حرية الدين أو المعتقد لا يمنح الفرد - بصفته صاحب الحق - سلطة تهميش أو قمع الأفراد الآخرين والفئات الضعيفة، مثل النساء أو أفراد جماعات المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسين، أو ارتكاب أعمال العنف ضدهم، بذريعة ممارسة دينه أو "سمو أخلاقه".

٣٢- ومع أن المركز الرسمي لدين أو معتقد أو الاعتراف به رسمياً لا يشكل في حد ذاته انتهاكاً للالتزامات الدولية بموجب المادة ١٨، لا ينبغي أن تؤدي الأسبقية التي تحظى بها الأديان أو أيديولوجيات الدولة إلى المساس بهذا الحق أو ذاك من الحقوق الأساسية المعترف بها بموجب القانون الدولي؛ ولا ينبغي أن تفضي إلى أي تمييز ضد الأشخاص الذين لا يقبلون الأيديولوجية الرسمية أو الذين يعارضونها. وقد شدد المكلف السابق بالولاية مراراً وتكراراً على أن من الصعب، إن لم يكن من المستحيل، فيما يبدو، ألا يؤثر تطبيق مفهوم دين رسمي للدولة في الممارسة العملية تأثيراً سلبياً في الأقليات الدينية بالتمييز ضد أفرادها (A/HRC/19/60، الفقرة ٦٢؛ و A/67/303، الفقرة ٤٧). وتجدد الإشارة في هذا الصدد إلى أن بعض الدول الأطراف في المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، بما فيها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، قدمت تحفظات عامة يبدو أنها تبرر قيوداً معينة على الحقوق الأساسية، أو انتهاكات لمبدأ عدم التمييز على أساس المبادئ الدينية أو العقائدية. غير أن المساواة، على نفس المنوال، لا يمكن في حد ذاتها أن تضمن الحق في حرية الدين أو المعتقد. فـ "العقيدة العلمانية" التي تؤكد، مثلاً، أسبقية علمانية الدولة على الحق في حرية الدين أو المعتقد بدلاً من تهيئة فضاء شامل للتعددية الدينية بدون تمييز، يمكن أن تؤدي إلى أنشطة تضيق الحيز المتاح للتعددية الدينية أو العقائدية. فمن الصائب التذكير بأن جميع حقوق الإنسان مترابطة ومتشابكة وعالمية، ويجب تصورها تصوراً شاملاً لا يُستشف منه أي ترتيب هرمي للحقوق.

٣٣- ويعتقد المقرر الخاص أن الاعتراف بالتصورات الخاطئة الشائعة السالفة الذكر ومعالجتها، في جملة أمور، مسألة حاسمة لحماية وتعزيز أبسط المبادئ الأساسية للحق في حرية الدين أو المعتقد. فمجموعة الأعمال التي اضطلعت بها الولاية على مدى السنوات الثلاثين الماضية، وتطوير الإطار الأوسع لحقوق الإنسان خلال تلك الفترة، بالإضافة إلى تزايد حجم الاجتهادات القضائية الصادرة عن هيئات المعاهدات والآليات الإقليمية لحقوق الإنسان، كلها يعزز هذا الاستنتاج. وستساعد هذه العملية أيضاً على تقوية دور المكلف بالولاية في معالجة التحديات المعاصرة الرئيسية من خلال إشراك المجتمع المدني على نحو أمتن وأجدي في رفض هذه التصورات الخاطئة كوسيلة لمكافحة التطرف العنيف، وتعبئة الجماعات الدينية لتحقيق خطة التنمية المستدامة، وزيادة التثقيف في مجال الحرية الدينية من أجل تحسين أوجه حماية حرية الدين أو المعتقد.

رابعاً- المسائل المتكررة والناشئة المثيرة للقلق

٣٤- أدى تراجع حقوق الإنسان على الصعيد العالمي عموماً إلى تعميق الأزمة العالمية للحق في حرية الدين أو المعتقد، الذي يُعتبر حقاً تأسيسياً لإطار حقوق الإنسان ومرتباً به على السواء. وباتت قدرة معتنقي الأديان وغيرهم على إظهار دينهم أو قناعاتهم عرضة للتهديد من الدول ومن الجهات الفاعلة من غير الدول. فغالباً ما يواجه أفراد جماعات الأقليات الدينية، فضلاً عن المخالفين، تهديدات من الدول ومن الجهات الفاعلة من غير الدول لحريةهم وسلامتهم وأمنهم.

٣٥- ويعرب المقرر الخاص عن قلقه إزاء مختلف التقارير التي تشير إلى أن أعمال المضايقة أو التخويف أو التمييز التي تستهدف بها الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية الجماعات الدينية قد انتشرت ولا تزال تنتشر في كثير من البلدان. ويعترف أيضاً بالتقارير التي تشير إلى أن العديد من الحكومات تفرض قيوداً صارمة على حق الفرد في اعتناق معتقدات أو الحفاظ عليها أو تغييرها أو إظهارها بحرية. ويشمل هذا السلوك التمييز على أساس الدين أو المعتقد في العمل والتعليم والسكن، وتدمير المواقع المقدسة، والاعتداءات اللفظية والجسدية، والاعتقال والاحتجاز، وتمكّن الأطراف الفاعلة من غير الدول التي يُزعم أنها ارتكبت تلك الانتهاكات من الإفلات من العقاب.

٣٦- وفي الوقت نفسه، باتت التعددية الثقافية، وما يقابلها من مفاهيم مثل التسامح واحترام التنوع والتعددية، مصدر خلاف متزايداً، وما انفكت تُستخدم كبش فداء في خطاب مضمّر يزعم أن المساومة بين الوئام المجتمعي والتنوع والتعددية والتضامن والأمن وحقوق الإنسان عملية لا ربح فيها ولا خسارة. وأدى التعصب المتزايد، المرتبط جزئياً ببروز السياسات الانتخابية الشعبية والعنف باسم الدين، إلى إعادة النظر في قيمة احترام وتقدير التنوع في عدد من مناطق العالم، الأمر الذي يمكن أن يؤثر بدوره تأثيراً سلبياً في قدرة الأقليات الدينية والفرقات التي لا تؤمن بأي دين على الجاهرة بمعتقداتها. وقد اقترنت هذه الاتجاهات بزيادة في التقارير التي تخرّض على التمييز أو العنف، وفي بعض الحالات على الجرائم بدافع الكراهية، من قبل الجماعات المتطرفة والغوغاء الذين يسعون إلى القصاص بأنفسهم والأطراف الفاعلة الأخرى من غير الدول الذين ينفذون أعمالهم في الغالب باسم الدين.

٣٧- وعلاوة على ذلك، فإن تغليب الاعتبارات الأمنية في التعامل مع حقوق الإنسان، وهو الإجراء الذي تتخذه الدولة عموماً لمكافحة العنف المرتكب باسم الدين، يزيد من تفاقم الظروف الهدامة التي تقوض أصلاً الحق في حرية الدين أو المعتقد. فالسياسات المعتمدة لتعزيز قدرة قوات الأمن على مكافحة الإرهاب بالحد من الحقوق الأساسية، مثل الحق في حرية التعبير وتكوين الجمعيات والتجمع السلمي، تفضي في الغالب إلى عواقب وخيمة على التمتع بالحق في حرية الدين أو المعتقد. وستتطلب العضلات التي يطرحها تغليب الاعتبارات الأمنية تمحيصاً دقيقاً خلال فترة عمل المكلف الحالي بالولاية.

ألف- القيود التي تصل إلى حد الإكراه أو فرض قيود غير قانونية على مظاهر الدين أو المعتقد

٣٨- دونت الغالبية العظمى من الدول الأعضاء حماية الحق في حرية الدين أو المعتقد في دساتيرها أو تشريعاتها. وعلى الرغم من هذه الحماية، توجد لدى معظم الدول أيضاً قوانين أو لوائح تشكل جزءاً من تشريعاتها وتقيّد ذلك الحق بدون مسوغ وخلافاً للقانون. وتشمل الأنظمة الأساسية التي تحرم التجديف أو الردة (وتفرض عقوبات على هاتين الجريمتين تتراوح بين الغرامة والإعدام).

٣٩- وعلى الرغم من أوجه الحماية المطلقة التي تشمل حق الفرد في اعتناق دين أو معتقد أو الحفاظ عليه أو تغييره (أو حقه في عدم اعتناق أي معتقد على الإطلاق) بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، يجرّم أكثر من ١٠ في المائة من البلدان في جميع أنحاء العالم الردة. ووفقاً للاتحاد الدولي للقيم الإنسانية والأخلاقية، شهدت السنوات الأخيرة بروز اتجاه مثير للقلق في جميع أنحاء العالم ينطوي على مزيد من التمييز والعنف ضد الملحدين واللا دينيين. فعلى وجه الخصوص، يسمح ٢٢ بلداً بفرض عقوبة الإعدام على الردة ويفرض ١٣ بلداً على الأقل عقوبة الإعدام على الملحدين^(٦). ويمكن لأي شخص أن يعارض هذه القوانين لأنها تجرم بالفعل المخالفة والتفكير الحر، إلا أن "غير المؤمنين" ودعاة المبادئ الإنسانية والملحدين معرضون لخطر أكبر من غيرهم. والمرتدون وغير المؤمنين معرضون للخطر بوجه خاص على يد الأطراف الفاعلة من غير الدول أو الحراس الدينيين أو "القوات" الدينية، الذين يُعرف أنهم يعملون في جو يسوده الإفلات من العقاب في عدد من الدول.

٤٠- وبالمثل، تؤثر قوانين مكافحة التجديف، التي تحظر أو تجرم "التشويه" المزعوم لصورة المعتقدات والمبادئ الدينية، أو القوانين التي يُدعى أنها تهين الشخصيات الدينية، تأثيراً غير متناسب في أفراد الأقليات الدينية و"غير المؤمنين". ويُستخدم التجديف، الذي يصاغ عموماً باعتباره جريمة تنطوي على مسؤولية موضوعية واستناداً إلى قوانين جنائية غامضة وفضفاضة، استخداماً متزايداً ضد المعارضين السياسيين على معارضتهم للحكومة. فالتجديف جريمة في ما لا يقل عن ٤٩ بلداً، ويعاقب عليه بالسجن، بل بالإعدام في بعض الحالات^(٧). وأشارت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في تعليقها العام رقم ٣٤ (٢٠١١)، إلى أن قوانين التجديف تتعارض مع العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ما عدا في الظروف المحددة المنصوص عليها في الفقرة ٢ من المادة ٢٠. وأكدت أنه "لا يجوز لأي قانون من هذه القوانين أن يميز لصالح دين أو أديان أو نظم عقائدية معينة، أو ضدها، أو لصالح أتباعها ضد أتباع دين آخر أو لصالح المؤمنين بدين ضد غير المؤمنين"، ولا يجوز أيضاً أن "تستخدم حالات الحظر تلك لمنع انتقاد الزعماء الدينيين أو التعليق على مذهب ديني أو مبادئ عقائدية أو المعاقبة عليها".

(٦) International Humanist and Ethical Union, Freedom of Thought Report 2016

(٧) المرجع نفسه.

٤١ - وتشمل القيود الشائعة والمتكررة المفروضة على إظهار المبادئ الدينية أو المفاهيم العقائدية عموماً حرية العبادة (بما في ذلك في أماكن عبادة معينة)؛ والرموز الدينية أو مظاهر الشعائر الدينية (مثل حجاب المرأة في الإسلام)؛ والاحتفال بالعطلة وأيام الراحة؛ وتعيين رجال الدين؛ والتدريس ونشر المواد (بما في ذلك الأنشطة التبشيرية)؛ وحق الآباء في ضمان التعليم الديني والأخلاقي لأطفالهم وفقاً لقناعاتهم؛ واعتبار التسجيل شرطاً مسبقاً لممارسة الدين أو المعتقد (مقابل اكتساب شخصية اعتبارية وما يرتبط بها من مزايا)؛ والتواصل مع الأفراد والمجتمعات بشأن المسائل الدينية على الصعيدين الوطني والدولي؛ وإنشاء وصيانة مؤسسات خيرية وإنسانية يمكن أن تلتزم التمويل أو تتلقاه؛ والاستنكاف الضميري.

٤٢ - ومن الأمثلة الأخرى على أنواع القيود التي يكثر استخدامها لعرقلة الحق في حرية الدين أو المعتقد الجزاءات القانونية الجنائية، واللوائح الإدارية أو العقوبات المدنية المرهقة، وقوانين الأحوال الشخصية وقوانين الأسرة التي تنطوي على التمييز، فضلاً عن التمييز في مكان العمل والتحديات المتعلقة بتكريس مبدأ الترتيبات التيسيرية المعقولة (انظر A/69/261). ويلاحظ المقرر الخاص أن أفراد جماعات الأقليات وغيرهم من الأشخاص والفئات الذين يعيشون أوضاعاً هشة يتأثرون أكثر من غيرهم بالقيود المفروضة على مظاهر الدين أو المعتقد.

٤٣ - ويلاحظ المقرر الخاص أن القيود غير القانونية التي تفرضها الدول على مظاهر الحق في حرية الدين أو المعتقد شائعة ومتكررة ولا تزال تشكل أغلبية انتهاكات هذا الحق. ويبين استعراض المعلومات التي تنشرها آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، بما في ذلك الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل وهيئات المعاهدات، مثل اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، أن دولاً كثيرة تعتمد على القيود باعتبارها قاعدة لا استثناء، ولا تقدم في أغلب الأحيان أي تبرير للحد من الحق في حرية الدين أو المعتقد، وفقاً للمعايير المنصوص عليها في الفقرة ٣ من المادة ١٨ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وعندما تعطي الدول مبرراً لتقييد مظاهر هذا الحق، فإنها غالباً ما تفعل ذلك من خلال أنظمة غامضة أو فضفاضة لا تستوفي المتطلبات الصارمة المحددة في الفقرة ٣ من المادة ١٨.

باء- المساواة وعدم التمييز والأشخاص والجماعات الموجودة في أوضاع هشة

٤٤ - تقتضي الفقرة ١ من المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية من الدول الأطراف احترام الحقوق المعترف بها في العهد وكفالتها لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها، "دون أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي السياسي أو غير السياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب". وتشكل تلك المادة حجر الزاوية في مبدأ عدم التمييز في القانون الدولي لحقوق الإنسان. وينطبق مبدأ عدم التمييز على التمتع بهذا الحق وعلى تقييده بموجب القانون. فالمقرر الخاص يرى أن المطالبة بالمساواة للجميع ملازمة للحق في حرية الدين أو المعتقد.

٤٥- ومع ذلك، تستند نسبة كبيرة من الأحكام التمييزية التي تفرضها الدول والإجراءات التي تتخذها الجهات الفاعلة من غير الدول إلى الدين أو المعتقد، وتستهدف على نحو غير متناسب الأقليات الدينية، أو بوجه أعم، الأشخاص الذين يُعتبرون من "غير المؤمنين". ومثلما سبقت الإشارة إليه، لا يشكل المركز الرسمي لدين أو معتقد أو الاعتراف به رسمياً في حد ذاته انتهاكاً لالتزامات الدولة بموجب المادة ١٨ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ومع ذلك يواجه الحق في حرية الدين أو المعتقد أكبر تحد عندما تضطلع الدولة بدور الوصي أو القيم على ادعاءات امتلاك الحقيقة المتجذرة في دين الأغلبية (أو دين الأقلية، في بضع حالات). ويلاحظ المقرر الخاص أن بعض الدول التي منحت الدين مركزاً "رسمياً" أو متميزاً تشهد تقييداً غير متناسب لحقوق الأفراد الأساسية الأخرى - ولا سيما منهم النساء والأقليات الدينية والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسين - أو إبطاً لتلك الحقوق بالتهديد بفرض جزاءات من جراء التقييد الإلزامي بالمعتقدات الدينية التي تفرضها الدولة، مثل ارتداء الحجاب أو ضرورة إخفاء الميل الجنسي أو الهوية الجنسانية. وتعارض الحق في حرية الدين أو المعتقد تحديات إضافية من جراء سعي الدول لفرض عقيدة علمانية، كما ذكر آنفاً، لتنظيف المجال العام من المفاهيم المرتبطة بالنظم الدينية أو العقائدية. ولذلك من المعقول أن يفترض المرء أن العلاقات بين الدين والدولة يمكن أن تؤدي، على نحو مباشر أو غير مباشر، إلى إدامة مقصودة أو غير مقصودة للممارسات التمييزية التي تقوض حق جماعات الأقليات في حرية الدين أو المعتقد.

٤٦- ورداً على ذلك، أُحرز تقدم كبير في العقود الأخيرة في عقد مناقشات دولية بشأن التمييز ضد الأقليات الدينية، وهو اتجاه ينبغي الترحيب به وتشجيعه. وبصرف النظر عن الحاجة المستمرة إلى معالجة مظاهر التمييز المباشرة والصريحة، ثمة حاجة إلى زيادة الوعي بأشكال التمييز الخفية، مثل القواعد "المحايدة" في ظاهرها التي تحدد آداب اللباس في المؤسسات العامة. ورغم أن هذه القواعد لا تستهدف عادة جماعة معينة استهدافاً صريحاً، فإنها يمكن أن ترقى إلى مستوى التمييز ضد الأشخاص المنتمين إلى الأقليات الدينية، إذا كان هؤلاء الأشخاص (غالباً من النساء) يتقيدون بآداب لباس معينة يملئها عليهم ضميرهم. ويمكن أن تظهر مشاكل مماثلة فيما يتعلق بالقواعد الغذائية أو الصيام أو العطل الرسمية أو لوائح العمل أو معايير الصحة العامة، أو مسائل أخرى. والتغلب على مختلف أشكال التمييز في مجال الدين أو المعتقد، بما في ذلك التمييز غير المباشر والهيكلية، مهمة معقدة تتطلب تجاوز المساواة الشكلية أو المقننة فحسب والسعي لتحقيق المساواة الفعلية، بطرق منها اتخاذ تدابير عملية تكفل الترتيبات التيسيرية المعقولة على نطاق أبعاد شتى في الحياة اليومية للمؤمنين وغير المؤمنين (A/69/261، الفقرات ٤٩-٦٦).

٤٧- والتمييز في سياق الحق في حرية الدين أو المعتقد لا يقتصر على أفراد الأقليات الدينية أو غير المؤمنين، بل يمكن أن ينطبق أيضاً على أفراد الأغلبية الدينية أو الجماعات غير المعترف بها أو "غير التقليدية". ويلاحظ المقرر الخاص أن المكلفين السابقين بالولاية حددوا باستمرار

جماعات أخرى تشمل النساء، والأطفال، والأشخاص مسلوبي الحرية، والعمال المهاجرين (بمن فيهم العمال المنزليون)، والمشردين داخلياً، والمثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسيتين، باعتبار هؤلاء جميعاً أشخاصاً معرضين بشكل خاص للتمييز على أساس الدين أو المعتقد. وغالباً ما يتخذ التمييز أحد مظهرين: (أ) تقييد أو عرقلة تمتع الأفراد بالحقوق في حرية الدين أو المعتقد، إما من جانب الدول أو من جانب جهات فاعلة من غير الدول، ولا سيما بسبب انتمائهم إلى المجموعة المستهدفة؛ أو (ب) تقييد أو عرقلة تمتعهم بحقوق أساسية أخرى (إما من جانب الدول أو من جانب جهات فاعلة من غير الدول، في هذه الحالة أيضاً) على أساس الدين أو المعتقد. ومن ثم، فبالإضافة إلى احترام مبدأ عدم التمييز، يقع على عاتق الدول الأعضاء أيضاً واجب حماية الأفراد من التمييز من جهات فاعلة أخرى من غير الدول، بما في ذلك الأخطار الناجمة عن الحراس الدينيين أو حتى الجماعات الإرهابية. وقد تستدعي طبيعة المشكلة اتخاذ مبادرات مختلفة، مثل تقديم الدعم التشريعي للأقليات الدينية ضد التمييز في مكان العمل، واتخاذ تدابير لحماية الناس من الإكراه على تغيير المعتقد، ووضع سياسات لمكافحة التطرف العنيف أو الاقتصاص غير القانوني أو الإرهاب.

٤٨ - وتجدر الإشارة إلى أن بعض أخطر انتهاكات الحق في حرية الدين أو المعتقد في الآونة الأخيرة كانت ولا تزال من تنفيذ جهات فاعلة من غير الدول، بما فيها جماعات الغوغاء، وجماعات الاقتصاص غير القانوني، والمتمردون على الحكومة، والمنظمات الإرهابية. ولا يأتي الخطر الذي يهدد هذا الحق من أفراد ينفذون أفعالهم في جو من الإفلات من العقاب في دول منهارة أو تعاني من سوء الحكم فحسب؛ بل يمكن أن ينتج أيضاً عن قوانين وسياسات تميز ضد الأقليات الدينية والمخالفين وتمكّن الجهات الفاعلة من غير الدول من "معاقتهم" دون خوف من الانتقام.

٤٩ - وعلى غرار المكلفين السابقين بالولاية، سيواصل المقرر الخاص تسليط الضوء على الانتهاكات الجنسانية التي تستهدف النساء والفتيات فيما يتعلق بالحق في حرية الدين أو المعتقد، وفقاً للمادة ٣ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ومعاهدات أخرى لحقوق الإنسان، مثل اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، وما تقتضيه الولاية من تعميم مراعاة المنظور الجنساني في عملها، من الناحيتين الموضوعية والإجرائية. وسيركز هذا النهج على التمييز الجنساني (والهوية الجنسانية)، الذي يؤثر سلباً في قدرة المرأة على التمتع بحقوقها في حرية الدين أو المعتقد، والحالات التي تسعى فيها الدولة أو الجهات الفاعلة من غير الدول إلى تبرير التمييز الجنساني بمبررات تتعلق بالحرية الدينية أو "التحرر". فقد ذهبت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في تعليقها العام رقم ٢٨ (٢٠٠٠)، إلى أنه لا يجوز الاعتماد على المادة ١٨ من العهد لتبرير أي تمييز ضد المرأة فيما يتعلق بحرية الفكر والوجدان والدين؛ وخلصت إلى أنه ينبغي للدول الأطراف أن تقدم معلومات عن مركز المرأة فيما يتعلق بحرية الفكر والوجدان والدين، وأن تبين الخطوات التي اتخذتها أو التي تنوي اتخاذها لمنع أي انتهاك لهذه الحريات والقضاء عليه فيما يتصل بالمرأة ولحماية حقها في ألا يمارس ضدها أي تمييز.

٥٠ - ويلاحظ المقرر الخاص أن المرء قد يرى أحياناً نشازاً في تقاطع الحق في حرية الدين أو المعتقد وحق المرأة في المساواة، ومع ذلك من الخطأ افتراض وجود تعارض بين هذين الحقين. فهذا الافتراض ينطوي على خطر المبالغة في وصف تنافر هذين الحقين على المستوى المعياري، وتقليص الثغرات الحاسمة في مجال الحماية، والحيلولة دون إمكانية التبادل البناء والتآزري (انظر A/68/290). ولا شك في أن حالات الزواج القسري، وتشويه الأعضاء التناسلية للإناث، والإكراه على تغيير المعتقد، والقتل دفاعاً عن الشرف، والبغاء الشعائري القسري، والاسترقاق الجنسي، والاتجار غير المشروع وإفراط الشرطة في مراقبة قواعد اللباس، والحرمان من فرص التعليم والعمل، كلها بُررت باسم التقاليد الدينية. ويتفق المقرر الخاص تماماً مع المكلفين السابقين بالولاية على أن الحق في حرية الدين أو المعتقد لا يمكن أن يستخدم بأي شكل من الأشكال لتبرير انتهاكات حقوق النساء والفتيات، "ولا يمكن أن يُعدّ بعد ذلك من قبيل المخزومات المطالبة بأن تتخذ حقوق المرأة موقع الأولوية قبل المعتقدات المتعصبة التي تُستخدم لتبرير التمييز على أساس نوع الجنس" (انظر A/65/207، الفقرة ٦٩؛ و A/66/156، الفقرة ١٦؛ و A/68/290، الفقرة ٣٠؛ و A/HRC/16/53، الفقرة ١٦؛ و A/HRC/19/60/Add.1، الفقرة ٤٤). ولكن الاعتراف بهذه الممارسة واستنكارها لا يعني قبولاً ضمناً بوجود تعارض أصيل بين الحق في حرية الدين أو المعتقد والمساواة بين الجنسين. بل ينبغي أن يُفهم فهماً كلياً باعتبارهما معيارين متعاضدين من معايير حقوق الإنسان (انظر A/68/290، الفقرتين ١٩ و ٦٦).

٥١ - وتنتهك الوكالات الحكومية والجهات الفاعلة من غير الدول حق الطفل في حرية الدين أو المعتقد بطرق عديدة. ويبدو أن انتهاكات حقوق الإنسان التي تمس الأطفال تتقاطع في كثير من الأحيان، مثل اختطاف الجماعات المسلحة الفتيات من الأقليات الدينية وإكراههن على تغيير معتقداتهن. ووفقاً للمادة ١٤ من اتفاقية حقوق الطفل، يشمل حق الطفل في حرية الفكر والوجدان والدين حقوق وواجبات الوالدين أو الأوصياء القانونيين "في توجيه الطفل في ممارسة حقه بطريقة تتسجم مع قدرات الطفل المتطورة". وقد أقرت لجنة حقوق الطفل، في تعليقها العام رقم ١٢ (٢٠٠٩)، بأن أعمال حقوق الطفل إعمالاً تاماً يقتضي ضرورة احترام حقه في الاستماع إليه في جميع المسائل التي تتعلق برفاهه ورعايته، بما في ذلك المسائل المتصلة بحرية الدين أو المعتقد، إلى جانب احترام حقه في التماس التوجيه والإرشاد وتلقيهما من والديه أو الأوصياء القانونيين عليه، ليعوضا النقص الحاصل لديه في المعرفة والتجربة والفهم، في حدود قدراته المتطورة.

٥٢ - ويؤدي الاضطهاد الديني في الغالب إلى التشرّد وتكاثر أعداد اللاجئين على نطاق واسع للغاية. ويجب أن يستفيد ملتمسو اللجوء والمشرّدون داخلياً من الحق في حرية الدين أو المعتقد وضمانات حقوق الإنسان الأخرى، لا لأنهم يتمتعون بنفس أوجه الحماية التي تشمل غيرهم فحسب، بل لأنهم يعيشون في ضعف شديد وغالباً ما يكون وضعهم غير موات لتأكيد حقوقهم بسبب التشرّد أو الهجرة، أو عدم الإلمام بلغة البلد المضيف وسياقه السياسي والاجتماعي والقانوني (انظر A/62/280).

٥٣- ويلاحظ المقرر الخاص بقلق تزايد عدد التقارير التي تتحدث عن فشل الدول، بما فيها الدول الأطراف في الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين، في توفير الحماية للمتمسكي اللجوء الذين يخشون العودة إلى بلدانهم الأصلي بسبب الخوف من الاضطهاد على أساس الدين أو المعتقد. ويشمل هذا الفشل ممارسة الإعادة القسرية للاجئين الذين يخشون التعرض للاضطهاد بسبب العرق أو الدين أو الجنسية أو الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة أو الرأي السياسي. ومثلما أشارت إليه آليات دولية شتى، بما في ذلك اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ولجنة مناهضة التعذيب والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، ينص القانون الدولي على حظر صارم فيما يتعلق بالإعادة القسرية: فلا يمكن تقييد المادة ٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمادة ٣ من اتفاقية مناهضة التعذيب، والمادة ٣ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. وقد أكدت هيئتا المعاهدتين المذكورتان أعلاه، فضلاً عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، الطابع الإلزامي لمبدأ عدم الإعادة القسرية عندما يواجه ملتمس اللجوء خطراً حقيقياً في التعرض للتعذيب أو المعاملة السيئة. ومن المسائل الجديدة بالذكر تزايد التعصب ضد اللاجئين وملتسمي اللجوء المنتمين إلى دين معين للحفاظ، مثلاً، على التركيبة الدينية التقليدية للدولة أو لتهديد ردود الفعل الشعبية إزاء "الآخرين". ولا بد من التشديد على أن هذا الفعل يشكل "أقلمة" للدين أو المعتقد، ويتعارض مع روح ونص الحق في حرية الدين أو المعتقد (A/71/269، الفقرة ٧٨).

جيم- التحريض على العنف على أساس الدين أو المعتقد

٥٤- استوجب تصاعد العنف باسم الدين، وارتباطه بالتطرف، صياغة استراتيجيات وسياسات لمكافحة التطرف العنيف. ويسلم المقرر الخاص بضرورة تمكين الوكالات الأمنية من الوفاء بالتزامها بمكافحة الإرهاب وحماية المجتمعات المحلية من العنف والانتهاكات الجسيمة لحقوقها. فالجماعات الإرهابية مسؤولة عن بعض أفظع انتهاكات حقوق الإنسان. وتتحمل جهات فاعلة من غير الدول، مثل تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (تنظيم الدولة الإسلامية، أو داعش)، المسؤولية عن اعتداءات وحشية واسعة النطاق على الأيزيديين والمسيحيين والشيعة وغيرهم من الأشخاص والجماعات الموجودين في أوضاع هشة في الأقاليم التي تسيطر عليها تلك الجهات، يُقدر أنها شملت زهاء ١٠ ملايين شخص في العراق والجمهورية العربية السورية وحدهما. ومن تلك الاعتداءات القتل والتعذيب والاسترقاق والاتجار والاعتصاب وغير ذلك من ضروب الاعتداء الجنسي. وبالمثل، تتحمل جماعة بوكو حرام المسؤولية عن أفعال شتى منها القتل والتعذيب والاختطاف والعنف ضد الأطفال واستخدام الأطفال في الأعمال العدائية.

٥٥- ومع ذلك، هناك شواغل أيضاً من أن بعض السياسات المصممة لكفالة الأمن للمجتمعات المحلية أضحت تؤثر سلباً في حقوق الإنسان والحريات الأساسية. وغالباً ما يُعتبر السعي لاستتباب الأمن وبذل الجهود لتعزيز حقوق الإنسان أولويتين متضاربتين، ولكن عدم تسوية هذه التوترات وحلها قد يجعل المجتمعات المحلية في الواقع أقل أمناً، مثلما تقر به الركيزة

الرابعة من استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب^(٨). ومن البديهي أن تعزيز وحماية الحق في حرية الدين أو المعتقد، بدلاً من فرض قيود لا مبرر لها عليه، يمكن أن يسهما بمزيد من الفعالية في منع أو مكافحة التطرف العنيف. فاحترام الحق في حرية الدين أو المعتقد لا يحدد السياق لازدهار المثل الديمقراطية فحسب، بل يمكن أن يفضي أيضاً إلى تمتين قدرة المجتمع على الصمود في وجه الخطاب المتطرف. وعلاوة على ذلك، لا يجب أن تؤثر التدابير الرامية إلى منع التطرف العنيف ومكافحته تأثيراً مباشراً أو عرضياً من شأنه أن يؤدي إلى التمييز أو الوصم أو التمييز الديني (A/HRC/33/29، الفقرتان ٣١ و ٦٤).

٥٦- ويعتقد المقرر الخاص أن فئات معينة من الأشخاص الذين يعيشون أوضاعاً هشة، إما بسبب عقيدتهم أو بسبب تعرضهم بشدة لخطر انتهاك حقوقهم، تتطلب اهتماماً إضافياً. ويلاحظ أيضاً أن الاتجاه الواضح نحو اتباع سياسات تستند إلى الهوية في جميع أنحاء العالم، الذي اقترن بدعوات إلى اعتماد قوانين وممارسات تنطوي على تمييز فعلي ضد الأقليات بسبب الدين أو المعتقد، قد يؤدي إلى التعصب والتمييز والتحريض على العنف على أساس الدين أو المعتقد. ويستدعي مناخ التعصب زيادة الاهتمام بتنفيذ خطة عمل الرباط ودعوتها إلى اتباع نهج متعدد الجوانب، بما يشمل اتخاذ تدابير غير تقييدية لمواجهة التحريض على التمييز أو العداء أو العنف.

٥٧- وأصبح من السائد للأسف عدم ملاحقة المسؤولين عن حالات التحريض "الحقيقي" واضطهاد الأقليات بذريعة تطبيق القوانين المحلية. ويشير المقرر الخاص إلى أن الحماية المنصوص عليها في الفقرة ٢ من المادة ٢٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية من التحريض على الكراهية تخضع لمعايير صارمة كي لا تبطل الحقوق الأخرى، بما في ذلك حرية التعبير وحرية الدين. وكما لوحظ أعلاه، توضح خطة عمل الرباط أن المادة ٢٠ من العهد تحدد شروطاً صارمة لأن تقييد الخطاب يجب، كمبدأ أساسي، أن يظل استثناءً. وتقترح الخطة اختباراً يضم ستة عناصر لدعم العمليات القضائية في تقييم ما إذا كانت أفعال ملموسة تبلغ بالفعل حد "التحريض على التمييز أو العداء أو العنف" وهي من الخطورة بحيث تُعتبر جرائم جنائية، وهذه العناصر هي: السياق الاجتماعي والسياسي؛ وصاحب الخطاب (مثل مركزه ومدى نفوذه)؛ والغرض من الخطاب (أي لا يصدر من صاحبه عن مجرد غفلة)؛ ومحتوى الخطاب أو شكله (مثل الأسلوب ودرجة الاستفزاز)؛ ونطاق الخطاب (مثل طابعه العام وحجم جمهوره)؛ واحتمال إحداث ضرر فعلي وشيك. وتدعو خطة عمل الرباط الدول إلى مواصلة تشريعاتها ذات الصلة تماماً مع المواد ١٨ و ١٩ و ٢٠ من العهد عند اتخاذ أي إجراءات ضد التحريض.

٥٨- وعلى مر السنين، أعرب المكلفون بالولاية المتعلقة بالحق في حرية الدين أو المعتقد عن قلق مستمر إزاء تأثير العنف باسم الدين، فضلاً عن السياسات والممارسات الفضفاضة التي تتبعها الدول وتستهدف الأديان الحديثة أو المخالفين. وقد اقترحو استراتيجيات عديدة لتناول مسألة التطرف العنيف، بما في ذلك تعزيز التواصل بين الأديان ودعوة وسائط الإعلام إلى توخي

(٨) قرار الجمعية العامة ٢٨٨/٦٠.

مزيد من الاتساق والموضوعية في الإبلاغ (انظر A/55/280، وA/HRC/13/40، وA/HRC/28/66). وقد أبرزت البرامج الأخيرة بشأن منع أو مكافحة التطرف العنيف أهمية إشراك الشباب. ويحرص المقرر الخاص على دراسة تأثير تلك التدابير في الشباب والأطفال (انظر A/HRC/33/29، الفقرات ٤٢-٤٨).

خامساً- الاستنتاجات وأساليب العمل المقترحة والتوصيات

٥٩- يتضح من الاستعراض أعلاه أن من الأرجح أن تستحوذ على معظم وقت الولاية في المستقبل القريب ثلاث قضايا رئيسية، بالإضافة إلى معالجة القيود التقليدية المفروضة على الحق في اعتناق دين أو معتقد أو الحفاظ عليه أو تغييره أو إظهاره. فأما القضيتان الأوليان فهما حرية الدين أو المعتقد وتغليب الاعتبارات الأمنية في التعامل معها، كما ذكر أعلاه؛ وأما القضية الثالثة فهي تأثير هاتين الظاهرتين في الأشخاص والجماعات الذين يعيشون أوضاعاً هشة.

٦٠- وغالباً ما يؤدي تسييس الحق في حرية الدين أو المعتقد إلى تأجيج التوترات القائمة في صفوف المجتمع المدني وبين هذه الجهات الفاعلة والدولة، مما يزيد من خطر التعصب والتحريض على العنف والتمييز. ويمكن أن يسهم تنفيذ خطة عمل الرباط بشأن حظر الدعوة إلى الكراهية القومية أو العرقية أو الدينية التي تشكل تحريضاً على التمييز أو العداء وعملية فاس، إلى جانب الاستثمار في التثقيف في مجال الحرية الدينية، في مواجهة هذه التحديات. وفي الوقت نفسه، ثمة حاجة إلى إجراء دراسة أكثر منهجية لحوادث التعصب والتحريض على العنف والتمييز وأنماطهما وأوجه ترابطهما وأسبابهما لتحديد العوامل التي تفضي إليهما والمساعدة في وضع سياسات لتفعيل مبدأي احترام وحماية الحق في حرية الدين أو المعتقد.

٦١- وقد استلزم تصاعد التطرف العنيف باسم الدين من الدول في جميع أنحاء العالم وضع مجموعة من السياسات الوقائية التي لا بد من فهم ومعالجة تأثيرها في الحق في حرية الدين أو المعتقد. ومن المهم تحديد سبل التوفيق بين السعي إلى زيادة الأمن من التطرف العنيف وحماية حقوق الإنسان، فضلاً عن السبل الكفيلة بأن تساعد زيادة احترام حرية الدين أو المعتقد مساعدة فعلية في منع التطرف العنيف. ويمكن أن تسهم الدراسات المفاهيمية ودراسات الحالات الفردية في هذا الصدد في توضيح القضايا الحقيقية المطروحة وتحديد السبل المؤدية إلى تحقيق الأمن وحماية حقوق الإنسان.

٦٢- وكما نوقش أعلاه، يود المقرر الخاص أن يعطي الأولوية لإعمال الحق في حرية الدين أو المعتقد بوصفه هدف ولايته الرئيسي. ويكتسي هذا النهج أهمية بالغة في مواجهة التحديات الشديدة الخطورة التي تعترض هذا الحق على الصعيد العالمي، وكفالة الترابط في برنامج التنفيذ الجديد الذي وضعه مجلس حقوق الإنسان لسد فجوة الامتثال في توفير الحماية لحقوق الإنسان بصفة أعم.

٦٣- وتنطوي المجموعة الواسعة من المفاهيم الخاطئة التي كثيراً ما تُستخدم لتبرير انتهاكات الحق في حرية الدين أو المعتقد على ضرورة مواصلة العمل على زيادة توضيح المضمون المعياري لهذا الحق وتعزيز التثقيف بالعناصر التي يشملها بالفعل. ولا تتجلى دائماً الأسباب التي تدفع الدول إلى اختيار الوفاء بالتزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان دون وجود آليات إنفاذ فعالة في القانون الدولي، ولكن الدراسات تشير إلى أن توضيح القواعد وتبسيطها يمكن أن يساهم في ما يسمى "أعملة" حقوق الإنسان. ويمكن أن يساعد النهج التشغيلي إزاء حقوق الإنسان على استجلاء سياق القاعدة وتطويعها لصياغة وتنفيذ سياسات ذات طابع محلي وتشاركي أكبر. غير أن وضع الأمور في سياقها سيتطلب تحديد مبادئ توجيهية عملية يمكن أن تكفل التقيد التام بالمضمون والإطار المعياريين للحق في حرية الدين أو المعتقد. وبخصوص القضايا التي سبق أن وُضعت بشأنها مبادئ توجيهية، مثل خطة عمل الرباط أو الوثيقة الختامية للمؤتمر الاستشاري الدولي بشأن التعليم المدرسي وصلته بحرية الدين والتسامح وعدم التمييز (انظر E/CN.4/2002/73، المرفق، التذييل)، يمكن الاستمرار في تشجيع تطبيق تلك المبادئ من خلال الترتيبات الوطنية الناشئة للتعاون مع الآليات الدولية لحقوق الإنسان^(٩).

٦٤- ويلاحظ المقرر الخاص أن تعاون الدول سيكون أمراً حيوياً للمضي قدماً في تنفيذ برنامج ناجح لحماية وتعزيز الحق في حرية الدين أو المعتقد. ويمكن أن يتخذ التعاون أشكالاً عديدة. ويمكن أن تكون فرص التشاور مع الدول منفردة وعلى الصعيد الإقليمي مفيدة في الوقوف على التحديات وأفضل الممارسات سعياً لتشجيع "سباق نحو القمة". ويمكن أن تحدد المشاورات أيضاً المجالات التي يمكن أن يؤدي فيها بناء القدرات دوراً تحويلياً. وسيكتسي تعاون الدول أيضاً أهمية حاسمة في مساعدة الولاية على الاضطلاع بالوظيفة الوقائية بضمان وجود قنوات اتصال فعالة وسريعة الاستجابة يمكن من خلالها أن يعرب المقرر الخاص عن قلقه إزاء الانتهاكات المزعومة للحق في حرية الدين أو المعتقد، وأن تُجرى الزيارات القطرية بروح من المشاركة البناءة والتعاون بهدف تيسير أعمال هذا الحق على الصعيد الوطني.

٦٥- وتكون الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان أكثر فعالية عندما تعمل كمنظومة متماسكة. وبغية نجاح نهج/برنامج التنفيذ، لا بد أن تتعاون الولاية تعاوناً تاماً مع الإجراءات الخاصة الأخرى وبعض كيانات منظومة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، بما في ذلك العمليات المتصلة بالاستعراض الدوري الشامل واستعراضات الدول التي تجربها هيئات المعاهدات ذات الصلة، مثل اللجنة المعنية بحقوق الإنسان.

(٩) انظر مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، *الآليات الوطنية لإعداد التقارير والمتابعة: دليل عملي بشأن تعاون الدول مع الآليات الدولية لحقوق الإنسان*، جنيف، ٢٠١٦.

٦٦- ويعتقد المقرر الخاص أيضاً أن إجراء دراسة وتقييم منهجيين لتأثير الولاية والآليات الأخرى المعنية بتعزيز الحق في حرية الدين أو المعتقد من شأنه أن يساهم إسهاماً مفيداً في معرفة أفضل النهج لبلوغ نتائج ملموسة على أرض الواقع. وتحقيقاً لهذه الغاية، ورهنًا بالموارد المتاحة، يعتزم المقرر الخاص إجراء تلك الدراسة خلال السنوات الثلاث القادمة.

٦٧- ويرحب المقرر الخاص بزيادة اهتمام الحكومات والبرلمانيين والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمنظمات الحكومية الدولية ومنظمات حقوق الإنسان والمنظمات الدينية والأوساط الأكاديمية بتعزيز الحق في حرية الدين أو المعتقد على الصعيدين الوطني والدولي. وقد أذكت هذه الجهات الوعي الدولي بالقضايا والمشاكل القطرية، وحسّنت فهم التحديات القائمة والاتجاهات الناشئة، وشجعت الدول على اتخاذ إجراءات إيجابية، وعززت الحوار والتواصل بين الأديان، وأقامت شبكات من البرلمانيين والدبلوماسيين والمدافعين عن حقوق الإنسان والأكاديميين لتناول مسألة الحق في حرية الدين أو المعتقد، وأعدت أدوات وأطرًا للنهوض باحترام هذا الحق. ويعتقد المقرر الخاص أن بالإمكان تسخير هذه الجهود والأنشطة لدعم زيادة الأعمال الفعلية للحق في حرية الدين أو المعتقد، ويشير إلى ضرورة الاستمرار في تعزيز الجهود الرامية إلى تحديد نهج متعددة التخصصات ومتعددة القطاعات من أجل النهوض بهذا الحق، وذلك بوسائل تشمل الحث على زيادة التعاون بين هذه الجهات الفاعلة المتنوعة.

٦٨- وقد أقامت الولاية علاقات مثمرة مع مجموعة من الجهات الفاعلة في المجتمع المدني على مدى السنين الثلاثين الماضية. وكان، ولا يزال، إسهام تلك الجهات في قدرة وكفاءة وتأثير الإجراءات الخاصة وآليات حقوق الإنسان الأخرى، ونجاحها في توليد احترام حقوق الإنسان على الصعيد المحلي، عنصرين حاسمين لتعزيز احترام الحق في حرية الدين أو المعتقد، وطنياً ودولياً. ولذلك سيواصل المقرر الخاص التعاون مع هذه الأطراف الفاعلة والجهات المعنية، وتوسيع شبكتها، بما في ذلك الآليات الإقليمية والوطنية القائمة لحقوق الإنسان، سعياً للاستفادة من هذا المورد الحيوي.

٦٩- ويشدد المقرر الخاص على أهمية أدوار ومسؤوليات الجهات الفاعلة في المجتمع المدني، ولا سيما الزعماء الدينيين والقادة المجتمعيين، في بناء التعاون عبر الحدود بين الأديان والمعتقدات، وإرساء هذا التعاون على مبادئ العالمية والمساواة والشمولية والشفافية. ويدعو جميع منظمات حقوق الإنسان غير الحكومية المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والحقوق المدنية والسياسية، إلى العمل مع الجهات الفاعلة في المجتمع المدني المعنية بالدين والمعتقد، على صعيد الأمم المتحدة وفي الميدان، من أجل بناء تحالفات تتجاوز الحدود القائمة على أساس الدين أو أي معتقد.