خطّة عمل الرباط

بشأن حظر الدعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينيّة التي تشكّل تحريضًا على التمييز أو العداوة أو العنف[1]

النتائج والتوصيات المنبثقة عن حلقات عمل الخبراء الإقليمية الأربع التي نظمتها المفوضية السامية لحقوق الإنسان، في عام ٢٠١١، واعتمدها الخبراء في الرباط، المغرب في ٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢

I. تمهيد

١- نظّمت مفوضيّة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، في عام ٢٠١١، سلسلة من حلقات عمل الخبراء، في مُختلف مناطق العالم، حول التحريض على الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية، في ضوء ما يرد في القانون الدولي لحقوق الإنسان. وقد بحث المشاركون، خلال حلقات العمل، هذه القضيّة في مناطق العالم المختلفة وناقشوا السبل الإستراتيجية للتصدّي للتحريض على الكراهية، سواء أكانت ذات طبيعة قانونية أم غير ذلك.

٢- عُقدت حلقات العمل الإقليمية في أوروبا (فيينا، ٩ – ١٠ شباط/فبراير ٢٠١١)، وأفريقيا (نيروبي، ٦ – ٧ نيسان/أبريل ٢٠١١)، وآسيا والمحيط الهادئ (بانكوك، ٦ – ٧ تموز/يوليه ٢٠١١)، والأمريكتين (سانتياغو، ١٢ – ١٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢).[2] وهدفت المفوضية بذلك إلى إجراء تقييم شامل لتطبيق التشريعات والسوابق القضائية والسياسات العامة فيما يتعلّق بالدعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية التي تشكل تحريضًا على التمييز أو العداوة أو العنف على الصعيدين الوطني والإقليمي، إلى جانب تشجيع الاحترام الكامل لحرية التعبير التي يحميها القانون الدولي لحقوق الإنسان. وقد تركزت تلك الجهود على العلاقة بين حرية التعبير وخطاب الكراهية، وبخاصة في ما يتعلق بالمسائل

---

[1] تنصّ المادة ٢٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أنه "تُحظَّر بالقانون أيّة دعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية تشكّل تحريضًا على التمييز أو العداوة أو العنف". وسيُشار إلى ذلك في هذه الوثيقة بعبارة "التحريض على الكراهية".

[2] ضمّت حلقات العمل الأربع واجتماع الرباط حوالى ٤٥ خبيرًا ينتمون إلى خلفيات متنوّعة، كما شارك في المناقشات أكثر من ٢٠٠ مراقب.

الدينية – علمًا بأن هذا الموضوع تصاعدت حدّته مؤخرًا وسبّب مشاحنات وأعمال عنف ضمن مختلف المجتمعات وفيما بينها.

٣- نتج عن حلقات عمل الخبراء في عام ٢٠١١ ثروة من المعلومات، بالإضافة إلى العديد من المقترحات العملية لتحسين تطبيق معايير حقوق الإنسان الدولية المتعلّقة بهذا الشأن.[٣] ولتقييم النتائج الغنية لسلسلة حلقات العمل المذكورة، عقدت مفوضية حقوق الإنسان، في العام ٢٠١٢، حلقة عمل ختامية للخبراء (في الرباط، ٤ و٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢)، وذلك للتوصل إلى تحليل مقارن لنتائج حلقات العمل الأربع، وتحديد الإجراءات الممكنة، على كافة الصعد، ودراسة أفضل السبل والوسائل لتبادل الخبرات.

٤- ضمّت حلقة عمل الخبراء في الرباط موجّهي الحلقات الإقليميّة الأربعة السابقة عليها والخبراء الذين شاركوا في الحلقات المذكورة جميعها، بمن فيهم المقرر الخاص المعني بحرية الرأي والتعبير، والمقرر الخاص بمسألة العنصرية والتمييز العنصري وكراهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصّب، وعضو من لجنة القضاء على التمييز العنصري، وممثلة للمنظمة غير الحكومية "المادة ١٩".

٥- وتمشيًّا مع التقليد الذي اتّبع في حلقات العمل السابقة، دُعيت الدول الأعضاء للمشاركة بصفة مراقب وشُجّعت على ضَمّ خبراء من عواصمها إلى وفودها المختلفة. كما أُتيح مجال المشاركة بصفة مراقب لإدارات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ذات الصلة، بالإضافة إلى الهيئات المعنية من منظمات دولية وإقليمية، ومؤسسات وطنية لحقوق الإنسان، ومنظمات المجتمع المدني (ومنها الأوساط الأكاديمية والصحفيون والمنظمات الدينية).

٦- تعكس الوثيقة الختامية التالية النتائج والتوصيات التي وافق عليها خبراء حلقة عمل الرباط.

II. الإطار العام

٧- نظرًا لازدياد ترابُط العالم وتحوّل طبيعة نسيج المجتمعات إلى التعددية الثقافية، شهدت مختلف أنحاء العالم في السنوات الأخيرة، عدة أحداث أثارت الاهتمام مجددًا بمسألة التحريض على الكراهية. غير أنه

---

[٣] رسائل المفوضة السامية إلى حلقات عمل الخبراء الأربع، ودراسات المعلومات الأساسية، وأوراق الخبراء، ومساهمات أصحاب المصلحة وتقارير الاجتماعات – هي جميعًا متوافرة على شبكة الإنترنت في الموقع التالي:
www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/Index.aspx

ينبغي التشديد على أن الكثير من النزاعات التي حدثت خلال العقود الماضية، قد تضمنّت كذلك – بدرجات متفاوتة – عنصر التحريض على الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية.

٨– كافة حقوق الإنسان هي حقوق عالمية وغير قابلة للتجزئة ومتكاملة ومترابطة. وأكثر ما يتجلّى هذا التكامل والترابط بوضوح هو عند بحث حرية التعبير في سياق حقوق الإنسان الأخرى. فإعمال حق الحرية في التعبير يتيح المجال لقيام نقاشات حيّة متعددة الوجوه تعكس الاهتمامات العامة وتعبّر عن مختلف الآراء ووجهات النظر. ولا شك بأن احترام حرية التعبير هو عامل حاسم لضمان الديمقراطية والتنمية البشرية المستدامة، وكذلك لتعزيز السلام والأمن الدوليين.

٩– ومع ذلك فمن المؤسَف أنّ أفرادًا وجماعات عدّة قد عانوا بسبب عِرْقهم أو دينهم، من مختلف أشكال التمييز أو العداوة أو العنف. ومن التحدّيات الهامة في هذا الصدد احتواء الآثار السلبية لاستغلال العنصر والأصل العرقي والدين والحماية من إساءة استخدام مفهومي الوحدة الوطنية والهوية الوطنية اللذين يُستخدمان أحياناً كأدوات انتهازيّة لغايات شتّى منها المصالح السياسية والانتخابية.

١٠– كثيرًا ما يُقال إن هناك اختلافًا – بل تناقضًا – بين حرية التعبير وحرية الدين أو المعتقَد. لكنهما في الحقيقة مترابطتان وتدعم إحداهما الأخرى. إنّ حرية ممارسة المرء شعائر دينه أو معتقده – أو عدم ممارسته – لا يمكن تحقيقها إلّا مع احترام حرية التعبير، إذ إن الحوار العامّ الحرّ يقتضي احترام التنوع في القناعات الراسخة لدى مختلف الناس. وكذلك فإن حرية التعبير ضرورية من أجل إيجاد الجو الملائم لإجراء نقاشات بنّاءة حول المسائل الدينية. والحقيقة أن التفكير الحرّ والنقدي في المناقشات المفتوحة هو السبيل الأفضل للبحث في التفسيرات الدينية ومدى التزامها بالقيم الأساسية التي ترتكز عليها العقائد الدينية أو انحرافها عنها.

١١– ممّا يثير القلق أنّ الحوادث التي تصل فعلاً إلى عتبة المادة ٢٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لا تُلاحَق قانونيًّا ولا يُعاقب مرتكبوها. وفي الوقت ذاته، فإن أفرادًا من الأقليات يُضطهدون، فعليّاً، مع ما لذلك من تأثيرات صاعقة على سائر الأفراد، وذلك بإساءة استخدام التشريعات والاجتهادات القضائية والسياسات المحلية الغامضة. ويبدو أنّ هذا التوجُّه هو السائد عمومًا، وهو ذو شقّين: (١) *إنعدام المحاكمة لحالات التحريض "الحقيقية"*، و(٢) *اضطهاد الأقليات تحت ستار قوانين التحريض المحلية*. يمكن وصف القوانين المناهضة للتحريض في البلدان المختلفة في أنحاء العالم بأنها

متباينة، وأحيانًا قاصرة جدًّا أو غامضة، كما إن الاجتهادات القضائية حول التحريض على الكراهية هي حتى الآن نادرة ومرتجلة. وفي حين أن بضعة بلدان قد اعتمدت سياسات متعلقة بذلك، فإن معظم تلك السياسات يتّسم بالعموميات، ولا يُتابَع بصورة منهجيّة، ويفتقر إلى التركيز وتنقصه التقييمات المناسبة لنتائج هذه السياسات.

١٢- لذا فإن عَقْد حلقات العمل الأربع في جميع مناطق العالم والحلقة الختامية في الرباط، التي حظيت بمشاركة تامة للخبراء المختصين من هيئات المعاهدات وللمكلّفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، يُعتبَر مبادرة مفيدة جدًّا في التوقيت المناسب.

III. تطبيق حظر التحريض على الكراهية

١٣- بناء على كل ما سبَق، تمثّل الاستنتاجات والتوصيات التالية خلاصة الأبحاث المستفيضة والعميقة والشفّافة التي أجراها الخبراء. وتهدف هذه الاستنتاجات - في مجالات التشريعات والهياكل الأساسية القضائية والسياسات العامة - إلى زيادة حث جميع الأطراف المعنيّة على تنفيذ الحظر الدولي لأي دعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية تشكّل تحريضًا على التمييز أو العداوة أو العنف.

أ- التشريعات

النتائج

١٤- وفقًا للمعايير الدولية لحقوق الإنسان التي ينبغي أن تلتزم بها القوانين الوطنية، يمكن فرض قيود على التعبير الذي يُصنّف بأنه "خطاب كراهية"، وذلك بموجب المادتين ١٨ و ١٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لجملة أسباب منها احترام حقوق الآخرين، أو النظام العام، أو حتى الأمن القومي أحيانًا. كما إن الدول مُلزَمة بأن "تحظر" التعبير الذي يشكّل "تحريضًا" على التمييز أو العداوة أو العنف (بموجب المادة ٢٠-٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وكذلك، في أحوال مختلفة، بموجب المادة ٤ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري).

١٥- أبرزت النقاشات في مختلف حلقات العمل عدم وجود أي حظر قانوني للتحريض على الكراهية في العديد من الأطر القانونية الوطنيّة عبر العالم. علاوة على ذلك، فإن التشريعات التي تحظر التحريض على الكراهية تستخدم مصطلحات متفاوتة، وهي غالبًا غير منسجمة مع المادة ٢٠ من العهد الدولي

الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. فكلّما توسّع تعريف التحريض على الكراهية في القوانين الوطنيّة، ازدادت الاحتمالات بفَتْح باب التطبيق التعسفي لتلك القوانين. كما أنّ المصطلحات المتعلّقة بمخالفات التحريض على الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية تختلف باختلاف البلدان ويزداد غموضها نوعًا ما، في حين يجري تضمين التشريعات الوطنية أنواعًا جديدة من القيود على حرية التعبير. وينجم عن ذلك مخاطر الوقوع في خطأ تفسير المادة ٢٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وإضافة قيود على حرية التعبير غير واردة في المادة ١٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

١٦- تشمل الجرائم في بعض البلدان التحريض على الكراهية العنصرية والدينية، في حين أنها في سواها لا تشمل إلا المسائل العنصرية والعرقية. كما إن بعض البلدان قد أقرّ بحظر التحريض استنادًا إلى أسس أخرى. وتختلف المقاربات الوطنية بين أحكام القانون المدني وأحكام القانون الجنائي. فالتحريض على الكراهية، في العديد من البلدان، يُفضي إلى جريمة أو جرائم، أما في بلدان أخرى فإنه يكون مرتبطًا بالقانون الجنائي والقانون المدني معًا، أو بالقانون المدني فقط.

١٧- يُشار إلى أن حظر التحريض على الكراهية ثابت بوضوح، على المستوى الدولي، في المادة ٢٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمادة ٤ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. وقد أكّدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في التعليق العام رقم ٣٤، على أنّه "باستثناء الحالات المعيّنة المنصوص عليها في الفقرة ٢ من المادة ٢٠ من العهد، يتعارض مع العهد حظر إظهار قلّة الاحترام لدين أو نظام عقائدي آخر، بما في ذلك قوانين إزدراء الأديان. ويجب أيضًا أن تكون حالات الحظر تلك متمشية مع الشروط الصارمة الواردة في الفقرة ٣ من المادة ١٩، فضلاً عن مواد مثل المواد ٢ و ٥ و ١٧ و ١٨ و ٢٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ولذلك لا يجوز، على سبيل المثال، لأي قانون من هذه القوانين أن يميّز لصالح دين أو أديان أو نظم عقائدية معينة، أو ضدها، أو لصالح اتباعها ضد أتباع دين آخر أو لصالح المؤمنين بدين ضد غير المؤمنين. ولا يجوز أن تستخدم حالات الحظر تلك لمنع انتقاد الزعماء الدينيين أو التعليق على مذهب ديني أو مبادئ عقائدية أو المعاقبة عليها".

١٨- تفرض المادة ٢٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية معايير عالية لأن فرض القيود على الكلام ينبغي أن يظلّ، من حيث المبدأ، هو الاستثناء. ويجب تفسير هذه المادة بالتوافق مع

أحكام المادة ١٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. والواقع أن معيار القيود المؤلّف من ثلاثة عناصر (القانونية والتناسب والضرورة) ينطبق كذلك على حالات التحريض، أي أن تلك القيود يجب أن ينصّ عليها القانون وأن تحدّد بشكل دقيق لخدمة مصلحة مشروعة وأن تكون ضرورية في مجتمع ديمقراطي لحماية تلك المصلحة. ويعني هذا، من بين أمور أخرى، وجوب أن تكون القيود معرَّفة بوضوح وبشكل محدَّد وأن تستجيب لحاجة اجتماعية ملحّة، وأن تكون هي التدابير المتاحة الأقلّ تقييدًا، وألاّ تكون فضفاضة جدًا، أي أنها لا تفرض قيودًا على الكلام بطريقة متوسعة أو غير هادفة، وأن تراعي مبدأ التناسب بمعنى أنّ الفائدة التي تنتج عنها للفئات المستهدَفة تفوق الضرر الذي قد يلحق بحريّة التعبير، بما في ذلك ما يتعلّق بالعقوبات التي تجيزها هذه القيود.

١٩- على الصعيد الوطني، يُلاحَظ أن قوانين إزدراء الأديان هي ذات نتائج عكسية، نظرًا لأنها قد تؤدي، بحكم الواقع، إلى إدانة كل حوار ونقاش بين الأديان والمعتقدات، وداخل كل منها، وكذلك إلى إدانة التفكير النقدي الذي قد يكون في معظمه بنّاءً وصحيًّا وضروريًّا. علاوةً على ذلك، فإن العديد من قوانين إزدراء الأديان هذه تمنح الحماية لمختلف الأديان بدرجات متفاوتة، ولكنها كثيرًا ما ثبت تطبيقها بطريقة تمييزيّة. وثمّة أمثلة عدّة على اضطهاد الأقليات الدينية أو المنشقّين، وكذلك اضطهاد الملحدين واللادينيّين نتيجةً للتشريعات المتعلّقة بالجرائم الدينية أو الحماس المفرط في تطبيق مختلف القوانين المكتوبة بلغة محايدة. يُضاف إلى ذلك أنّ الحق في حرية الدين أو المعتقد المتجسّد في المعايير القانونية الدولية ذات العلاقة لا يتضمّن الحق في اعتناق دين أو معتقد منزّه عن الانتقاد أو السخرية.

التوصيات

٢٠- من حيث المبدأ العام، ينبغي التمييز بوضوح بين ثلاثة أنواع من التعبير: التعبير الذي يشكّل جريمة، والتعبير الذي لا يستحق العقاب جنائيًّا إنّما يمكن أن يكون مسوِّغًا لدعوى مدنية أو عقوبات إدارية، والتعبير الذي لا يستدعي أي عقوبات جنائية أو مدنية أو إدارية مع كونه مثيرًا للقلق بشأن التسامح والتأدّب واحترام حقوق الآخرين.

٢١- أخذاً في الاعتبار وجود ترابط بين المادتين ١٩ و ٢٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، على الدول أن تضمن بأنّ الإطار القانوني المحلي المتعلق بالتحريض يسترشد بالإشارة صراحةً إلى المادة ٢٠ من العهد المذكور ("أية دعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية تشكّل

تحريضًا على التمييز أو العداوة أو العنف"...)، وينبغي أن تنظُر في إدراج تحديدات دقيقة للمصطلحات الأساسيّة مثل الكراهية والتمييز والعنف والعداوة ألخ... ويمكن أن يكون من جملة ما تستند إليه التشريعات، بهذا الصدد، التوجيهات والتعريفات الواردة في "مبادئ كامدن حول حرية التعبير والمساواة"[٤] (مبادئ كامدن)[٥].

٢٢- على الدول أن تضمن أنْ يكون المعيار الثلاثي العناصر للقيود المشروعة على حرية التعبير – أي القانونية والتناسب والضرورة – منطبقًا كذلك على حالات التحريض على الكراهية.

٢٣- ينبغي على الدول أن تستفيد من التوجيهات التي توفرها الهيئات الدولية لخبراء حقوق الإنسان، بما فيها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ولجنة القضاء على التمييز العنصري والتعليق العام رقم ٣٤ والتوصية العامة رقم ١٥ الصادران عنهما، بالإضافة إلى المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان.

٢٤- الدول مدعوّة للتصديق على الصكوك الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان ذات العلاقة وتطبيقها بفعالية، وإزالة أي تحفّظات بشأنها، واحترام التزامها بتقديم التقارير بموجبها.

٢٥- ينبغي على الدول التي لديها قوانين إزدراء الأديان أن تلغي تلك القوانين لأن آثارها تكبت التمتع بحرية الدين أو المعتقد وتعيق إقامة حوارات ونقاشات صحية بشأن الدين.

٢٦- يجب على الدول أن تتبنّى تشريعات شاملة مناهضة للتمييز تتضمّن إجراءات وقائية وعقابية لمكافحة التحريض على الكراهية بكل فعالية.

ب- القضاء

النتائج

---

٤ وفقًا للمبدأ الثاني عشر من هذه المبادئ، يجب أن توضح الأنظمة، بشكل صريح أو عبر تفسير رسمي، أن كلمتي "الكراهية" و"العداء" تشيران إلى "مشاعر قوية وغير عقلانية من الازدراء والعداوة والبغض تجاه المجموعة المستهدفة"، وأنّ كلمة "دعوة" تعني وجود نيّة لترويج البغض للفئة المستهدفة وبطريقة علنية"، وأن كلمة "تحريض" تشير إلى "التصريحات حول المجموعات القومية أو العرقية أو الدينية والتي تؤدي إلى خطر وشيك لوقوع التمييز أو العدائية أو العنف ضد أشخاص ينتمون إلى هذه المجموعات".

٥ أعدّت هذه المبادئ منظمة "المادة ١٩" [ARTICLE 19] استنادًا إلى مناقشات بين مختلف أصحاب المصلحة شارك فيها خبراء في القانون الدولي لحقوق الإنسان حول المواضيع المتعلقة بحرية التعبير والمساواة. تمثّل هذه المبادئ تفسيرًا تقدُّميًّا للقانون والمعايير الدولية ولممارسات الدولة المقبولة (كما تنعكس في القوانين الوطنية وأحكام المحاكم الوطنية، وسوى ذلك)، والمبادئ العامة للقانون التي يقرّها المجتمع الدولي.

٢٧- من المهم جدًا وجود هياكل أساسية قضائية مستقلة يتمّ إحاطتها دوريًّا بمستجدات المعايير والسوابق القضائية العالمية ويتصرّف أعضاؤها على أساس النزاهة والموضوعية واحترام قواعد الإجراءات القانونية الصحيحة، وذلك لضمان تقييم وقائع أي حالة فردية وشروطها القانونية بما يتوافق مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان. وينبغي أن يُستكمل ذلك بضوابط وتوازنات أخرى لحماية حقوق الإنسان مثل المؤسسات الوطنية المستقلة لحقوق الإنسان المنشأة وفقًا لمبادئ باريس.

٢٨- في معظم الأحيان، نادرًا ما يتمّ اللجوء إلى الآليات القضائية وشبه القضائية في ادّعاءات التحريض على الكراهية. ويحدث كثيرًا أن يكون الضحايا من الجماعات المحرومة أو المستضعفة. لكن السوابق القضائية بشأن حظر التحريض على الكراهية ليست متوافرة بسهولة في جميع أنحاء العالم. ويمكن تفسير ذلك، في بعض الأحوال، بأنه عائد لغياب التشريع، أو عدم وجود القوانين المناسبة أو المساعدة القضائية للأقليات وغيرها من الفئات المستضعفة التي تشكل أغلب ضحايا التحريض على الكراهية. كما يمكن فهم أسباب هشاشة هذا الوضع القضائي على ضوء انعدام وجود أرشيف مُيسَّرة، أو - بكلّ بساطة - لعدم اللجوء إلى المحاكم نظرًا لمحدودية الوعي بين عامة الناس فضلاً عن انعدام الثقة في النظام القضائي.

٢٩- من الضروري وَضْع معايير عالية لتحديد القيود على حرية التعبير، وتحديد التحريض على الكراهية، ولتطبيق المادة ٢٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. لإثبات أن الحِدّة هي الاعتبار الذي تستند إليه تلك المعايير، ينبغي أن يشير التحريض على الكراهية إلى أكثر أشكال الإزدراء حدّة وتأثيرًا في النفس. أما لتقييم حدّة الكراهية فيمكن أن تشتمل النقاط على قساوة ما يُقال أو الضرر الذي يُدعى إليه، ودرجة تواتر الاتصالات وحجمها ومداها. واقتُرح، في هذا الشأن، معيار من ستة أجزاء لمعايير أشكال التعبير المحظورة جنائيًّا:

- **السياق:** السياق أمر بالغ الأهمية عند تقدير ما إذا كانت تعبيرات معينة يمكن أن تحرّض على التمييز أو العداوة أو العنف ضدّ المجموعة المستهدَفَة، أو يمكن أن يكون لها تأثير مباشر على النية و/أو العلاقة السببية على حدّ سواء. وينبغي، في تحليل السياق، وضع فِعْل الكلام في السياق الاجتماعي والسياسي السائد عند صدور الكلام ونشره.
- **المتكلّم:** ينبغي دراسة وضع المتكلّم أو حالته في المجتمع، وعلى وجه الخصوص مركزه الفردي أو مركز منظمته في بيئة الجمهور الذي يُوجَّه إليه الخطاب.

- **النيّة:** تفترض المادة ٢٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وجود النيّة. فالإهمال والتهور ليسا كافيين لتشكيل موقف تنطبق عليه المادة ٢٠ التي تتطلّب "الدعوة" و"التحريض" لا مجرّد الانتشار أو التداول. وهي، في هذا الصدد، تفرض تفعيل العلاقة المثلثة بين غَرَض الخِطاب وموضوعه بالإضافة إلى جمهور السامعين.
- **المحتوى أو الشكل:** يشكّل مُحتوى الكلام إحدى النقاط الأساسية التي تركّز عليها مداولات المحكمة، وهو عنصر هام في التحريض. وقد يتضمّن تحليل المحتوى مدى كون الخطاب استفزازيًّا ومباشرًا، بالإضافة إلى التركيز على الشكل والأسلوب وطبيعة الحجج المستخدمة في الكلام موضوع البحث أو في الموازنة ما بين تلك الحجج، ألخ...
- **مدى الخطاب:** ويتضمن ذلك عناصر مثل تأثير الخِطاب، وطبيعته العامة، وكِبَر جمهوره وحجمه. ومن العناصر الأخرى: ما إذا كان الخطاب علنيًّا، وماهية وسائل النشر، والنظر في ما إذا كان الخطاب قد نُشر بواسطة منشور وحيد أم عن طريق نشره في وسائل الاعلام السائدة أو الإنترنت، وما كانت درجة تواتر الاتصالات وحجمها ومداها، وما إذا كان لدى الجمهور أي وسيلة للتصدّي للتحريض، وما إذا كان البيان (أو العمل الفني) قد عُمِّم في بيئة محصورة أم مفتوحة على نطاق واسع لعامة الناس.
- **الرجحان، بما في ذلك الوشوك:** التحريض هو بالتحديد جريمة غير تامة. وليس من الضروري ارتكاب الفعل الذي دعا إليه خطاب التحريض حتى يُعتبر ذلك الخطاب جريمة، لكن يجب، مع ذلك، تحديد درجة ما من مخاطر الضرر الناجم عنه. وهذا يعني أن على المحاكم أن تقرّر أنّه كان ثمّة احتمال معقول بأن ينجح الخطاب في التحريض على عمل فعلي ضدّ المجموعة المستهدفة، مع الإقرار بأن تلك الصلة السببية ينبغي أن تكون بالأحرى مباشرةً.

التوصيات

٣٠- ينبغي إطلاع المحاكم الوطنية والإقليمية بانتظام على أحدث مستجدات المعايير الدولية والسوابق القضائية والفقه المقارن على الصعيدين الدولي والإقليمي في ما خَصَّ التحريض على الكراهية، لأن هذه المحاكم، عند مواجهتها مثل هذه القضايا، ينبغي أن تُجري تحليلات شاملة مبنية على أساس معياري للعتبة مدروس بشكل جيّد.

٣١-على الدول أن تضمن الحق في محاكمة عادلة وعلنية أمام محكمة مختصّة ومستقلّة وعادلة مُنشأة بموجب قانون.

٣٢-ينبغي إيلاء الاهتمام الكافي بالأقليات والفئات الضعيفة وذلك بتوفير المساعدة القانونية وسائر أشكال المساعدة لأفراد تلك المجموعات.

٣٣-على الدول أن تضمن أنّ للأشخاص الذين تكبّدوا أضرارًا حقيقية نتيجةً للتحريض على الكراهية الحق في الانتصاف الفعّال، بما في ذلك التعويض المدني أو غير القضائي عن الأضرار.

٣٤-ينبغي النظر إلى العقوبات الجنائية المتعلّقة بأشكال التعبير غير القانونية على أنها الإجراء الأخير الذي يُلجَأ إليه حصرًا في الحالات المبرَّرة. كما ينبغي دراسة احتمال فرْض عقوبات وتعويضات مدنية، بما في ذلك التعويضات المالية وغير المالية، بالإضافة إلى الحق في التصحيح والحق في الرّدّ. ويجب النظر كذلك في العقوبات والتعويضات الإدارية، ومنها تلك التي تحدّدها وتنفّذها مختلف الهيئات المهنية والتنظيمية.

ج- السياسات العامة

النتائج

٣٥- إذا كان اتخاذ ردّ الفعل القانوني أمرًا هامًا، فالتشريع ليس سوى جزء من جملة أدوات أوسع للرد على تحدّيات خطاب الكراهية. لذا ينبغي استكمال أي تشريع في هذا الشأن بمبادرات نابعة من مختلف قطاعات المجتمع وهادِفة لتحقيق مجموعة متعددة من السياسات العامة والممارسات والتدابير التي تعزّز الوعي الاجتماعي والتسامح وتفهّم التغيير والنقاش العام. ويكون ذلك بقَصْد إيجاد ثقافة السلام والتسامح والاحترام المتبادل بين الأفراد والموظفين العموميين وأعضاء السلطات القضائية وتعزيز تلك الثقافة، بالإضافة إلى رفع مستويات الوعي الأخلاقي والمسؤولية الاجتماعية في أوساط المؤسسات الإعلامية والقيادات الدينية والاجتماعية. وثمّة مسؤولية جماعية على الدول ووسائل الإعلام والمجتمعات هي تأمين التحدّث علنًا ضدّ أعمال التحريض على الكراهية والتصدي لها بالتدابير الملائمة وفقًا للقانون الدولي لحقوق الإنسان.

٣٦- على القيادات السياسية والدينية الامتناع عن استخدام رسائل التعصّب أو أشكال التعبير التي يمكن أن تحرّض على العنف أو العداوة أو التمييز. وعليهم فوق ذلك أن يؤدوا دورًا حاسمًا في التحدّث علنًا بحزم شديد ضدّ التعصّب والتنميط التمييزي وحالات خطاب الكراهية. ولا بد من التوضيح أنه لا يمكن أبداً التسامح إزاء العنف كردّة فعل على التحريض على الكراهية.

٣٧- لمعالجة الأسباب الجذرية للتعصب، تبرز الحاجة لمجموعة أشمل من السياسات العامة، منها مثلاً ما هو في مجالات الحوار بين الثقافات – المعرفة المتبادلة والتفاعُل – أو التثقيف بشأن التعددية والتنوّع، والسياسات العامة التي تمكّن الأقليات والسكان الأصليين من ممارسة حقهم في حرية التعبير.

٣٨- تقع على عاتق الدول مسؤولية ضمان مساحة للأقليات للتمتّع بحقوقهم وحرياتهم الأساسية، وذلك على سبيل المثال بتسهيل تسجيل وعمل مؤسسات الأقليات الإعلامية. وعلى الدول تعزيز قدرات مختلف الجماعات للوصول إلى الآراء والمعلومات المتعددة والتعبير عنها، وتبني الحوارات والنقاشات الصحية التي يمكن أن تجريها.

٣٩- هناك ميل ملحوظ في مناطق معيّنة لتفضيل المقاربة غير التشريعية في محاربة التحريض على الكراهية، خاصةً عن طريق اعتماد سياسات عامة وإنشاء كافة أنواع المؤسسات والإجراءات، ومن ضمنها لجان تقصي الحقائق والمصالحة. ولا شك بأن الجهود الهامة التي تقوم بها آليات حقوق الإنسان الإقليمية والهيئات المتخصصة والمجتمع المدني النشط ومؤسسات الرقابة المستقلة هي ذات أهمية أساسية في جميع مناطق العالم. بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يكون للقيم التقليدية الإيجابية المتوافقة مع معايير حقوق الإنسان المعترف بها دوليًّا وقواعدها مساهمة فعّالة في مكافحة التحريض على الكراهية.

٤٠- تؤدي وسائل الإعلام وسائر وسائل الاتصال العامة دورًا هامًا في صون حرية التعبير وتأمين تحقيق المساواة. وتستمرّ وسائل الإعلام التقليدية في لعب دور هام على الصعيد العالمي، لكنها تخضع لتحوّلات مهمّة جدًا. فالتقنيات الجديدة، بما فيها البث الرقمي والهواتف النقّالة والإنترنت وشبكات التواصل الاجتماعي، تعزّز نشر المعلومات بشكل واسع وتفتح آفاقًا جديدة لأنواع الاتصال كعالم المدوّنات.

٤١- تشكل الخطوات التي اتخذها مجلس حقوق الإنسان منهجاً مفيداً للعمل الفعال والمتكامل والشامل الذي يمكن أن يقوم به المجتمع الدولي. وعلى رأس تلك الخطوات القرار رقم ١٨/١٦ الذي اعتمده المجلس بدون تصويت حول "مكافحة التعصب والقولبة النمطية السلبية والوصم والتمييز والتحريض على

العنف وممارسته ضد الناس بسبب دينهم أو معتقدهم". يتطلب هذا القرار تنفيذ الدول ومتابعتها المستمرة على الصعيد الوطني، ومن ذلك العمل على أساس "خطة عمل الرباط" التي يمكن أن تُسهم في تنفيذه.

توصيات للدول

٤٢-يجب أن تزيد الدول من الاهتمام الكلي بمحاربة الآراء المسبقة السلبية والتمييز ضد الأفراد والجماعات على أساس الانتماء القومي أو الأصل العرقي أو الدين أو المعتقد.

٤٣-على الدول أن تعزّز التفاهم بين الثقافات، بما في ذلك الحساسيّة الواجبة إزاء منع التحيّز بين الجنسين. وتتحمّل الدول، في هذا السياق، مسؤولية بناء ثقافة السلام وواجب وضع حدّ للإفلات من العقاب.

٤٤-على الدول دعم تدريب المعلمين على قيم حقوق الإنسان ومبادئها وتوفيره لهم وذلك بطرح التفاهم بين الثقافات أو تعزيزه ليكون جزءًا من المناهج المدرسية للطلاب في مختلف الأعمار.

٤٥-على الدول رفع القدرات لتدريب قوات الأمن وموظفي إنفاذ القانون والعاملين على إقامة العدل وتوعيتهم بشأن المسائل المتعلّقة بحظر التحريض على الكراهية.

٤٦-على الدول دراسة إنشاء هيئات معنيّة بالمساواة أو تعزيز هذه المهمّة في إطار المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان (المنشأة وفقًا لمبادئ باريس)، مع صلاحيات موسّعة في مجال رعاية الحوار الاجتماعي، وكذلك في ما يتعلّق بتلقّي الشكاوى حول حالات التحريض على الكراهية. وينبغي، لضمان فعالية مثل هذه المهمّات، اعتماد مبادئ توجيهية جديدة ومعايير وممارسات جيدة، وذلك لتلافي الممارسات الكيفيّة وتدعيم التماسك الدولي.

٤٧-على الدول أن تنشئ الآليّات والمؤسّسات الضروريّة لجمع المعلومات بشكل منهجيّ حول خطاب وجرائم الكراهيّة.

٤٨-على الدول أن تبني سياسات عامة وأخرى لائحيّة لتعزيز التعدّديّة والتنوّع الثقافي في أجهزة الإعلام بما في ذلك وسائله المستحدثة وكفالة النفاذ لوسائل الإعلام والتواصل بشكلٍ متكافئ وغير تمييزي.

٤٩- على الدول تعزيز آليات حقوق الإنسان الدولية، وبشكل خاص الهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان مثل اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ولجنة القضاء على التمييز العنصري، فضلاً عن المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، فهذه الهيئات توفر المشورة والدعم للسياسات الوطنية للدول من أجل تطبيق قانون حقوق الإنسان.

توصيات للأمم المتحدة

٥٠-ينبغي أن يكون لدى المفوضية السامية لحقوق الإنسان الموارد الكافية لتقديم الدعم المناسب لهيئات الخبراء الدولية التي تعمل لحماية حرية التعبير، وحرية الدين، ومنع التحريض على الكراهية، ومنع التمييز وما يتّصل بذلك. وفي هذا السياق، ينبغي على الدول أن تدعم جهود المفوّضة السامية لحقوق الإنسان الهادفة إلى تعزيز الهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان بالإضافة إلى ضمان توفير الموارد الكافية لآليات الإجراءات الخاصة.

٥١-المفوضية السامية لحقوق الإنسان مدعوّة للتعاون مع الدول التي ترغب في الاستفادة من خدمات المفوضية من أجل تحسين الإطار المعياري وإطار السياسات، على الصعيد الوطني، في ما يتعلّق بحظر التحريض على الكراهية. ويمكن للمفوضية، في هذا السياق – وعلى ضوء حلقات العمل الإقليمية الأربع كجزء من هذه العملية – أن تنظر في تطوير أدوات معيّنة، منها تجميع أفضل الممارسات وعناصر التشريع النموذجي في ما يتعلق بحظر التحريض على الكراهية على أساس قواعد ومعايير القانون الدولي لحقوق الإنسان. ويمكن أن تدرس المفوضية كذلك تنظيم ندوات قضائية دورية بغيةَ إطلاع السلطات القضائية الوطنية على المستجدات والحث على تبادل الخبرات بشأن حظر التحريض على الكراهية. وهذا ما يمكن أن يدعم التطوير التدريجي للتشريعات الوطنية والاجتهادات القضائية في هذه المسألة المتطوّرة.

٥٢-يجب على الهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان ذات الصلة والمكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة تعزيز أوجه التآزر والتعاون، بما في ذلك ما يتمّ عن طريق العمل المشترك، حسب الاقتضاء، لشجب حالات الدعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية التي تشكّل تحريضًا على التمييز أو العداوة أو العنف.

٥٣-على مختلف هيئات منظومة الأمم المتحدة أن تعزز تعاونها من أجل تحقيق الحد الأقصى من التآزر وتفعيل العمل المشترك. ومن هذه الهيئات المفوضية السامية لحقوق الإنسان وتحالف الأمم المتحدة للحضارات ومكتب المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية.

٥٤-ينبغي مضاعفة تعزيز التعاون وتبادل المعلومات (أ) في ما بين مختلف الهيئات الإقليمية وعبر الإقليمية مثل مجلس أوروبا، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، والاتحاد الأوروبي، ومنظمة الدول الأميركية، والاتحاد الأفريقي، ورابطة دول جنوب شرق آسيا (آسيان)، ومنظمة التعاون الإسلامي، و(ب) بين هذه المنظمات ومنظمات الأمم المتحدة.

٥٥-دراسة إمكانية تنفيذ التدابير الكفيلة بتحقيق التوصيات الموجَّهة للدول على الصُّعد الوطنية وبالتعاون مع الدول المعنية.

توصيات لأصحاب المصلحة الآخرين

٥٦-على المنظمات غير الحكومية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بالإضافة إلى سائر مجموعات المجتمع المدني الأخرى إنشاء ودعم الآليات والحوارات التي تعزّز التعلّم والتفاهم بين الثقافات وبين الأديان.

٥٧-على الأحزاب السياسية اتّخاذ وتنفيذ مبادئ إسترشاديّة بالنسبة لسلوك ممثليها وبخاصة في الخطب العامة.

٥٨-يظلّ التنظيم الذاتي، حيث يكون فعّالاً، الطريقة الأنسب لمعالجة القضايا المهنية المتعلّقة بوسائل الإعلام. وفقًا للمبدأ التاسع من مبادئ كامدن، يتعيّن على وسائل الإعلام كافة، من باب المسؤولية الأخلاقية والاجتماعية، ومن خلال التنظيم الذاتي، أن تلعب دورًا في مكافحة التمييز وتعزيز التفاهم ما بين الثقافات، مع الأخذ في الاعتبار ما يلي:

أ-التنبّه لأهمية تغطية الحدث في سياقه الصحيح بموضوعية ودقة، مع ضمان إعلام الجمهور بأعمال التمييز حيثما وقعت

ب-التنبّه لخطر انزلاق وسائل الإعلام إلى التمييز أو القولبة النمطية السلبية ضد الأشخاص أو الجماعات.

ج–تجنب الإشارة غير الضرورية إلى العرق أو الدين أو الجنس أو غيرها من خصائص الفئات التي يمكن أن تغذّي التعصب.

د–زيادة التوعية بشأن الأضرار الناجمة عن التمييز والقولبة النمطية السلبية.

هـ–تغطية الأخبار المتعلقة بمختلف المجموعات والمجتمعات وإعطاء أفرادها فرصة الحديث وإسماع صوتهم بطريقة تساهم في فهم قضاياهم وتعكس، في الوقت ذاته، وجهات نظرهم.

٥٩- بالإضافة إلى ذلك، من الضروري أن تعكس مدونات السلوك المهني الاختيارية لوسائل الإعلام والصحفيين مبادئ المساواة. ومن الضروري اتخاذ كافة التدابير الفاعلة لنشر القواعد المذكورة ووضعها موضع التنفيذ.

IV. تعليق ختامي

٣١- إذا كان مفهوم حرية التعبير قد حظي باهتمام مطّرد في القانون الدولي لحقوق الإنسان وفي العديد من التشريعات الوطنية، فإن تطبيقه العملي والاعتراف به لم ينالا الاحترام الكامل في جميع أنحاء العالم. وفي الوقت نفسه، فإن المعايير الدولية لحقوق الإنسان بالنسبة لحظر التحريض على الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية لا تزال غير مُدرَجة في القوانين والسياسات المحلية في أجزاء كثيرة من العالم. وهذا ما يفسّر الصعوبة الموضوعية والحساسية السياسية في تحديد هذا المفهوم على نحو يضمن احترام حرية التعبير.

٣٢-إنّ النتائج والتوصيات المذكورة أعلاه هي خطوات من أجل معالجة هذه التحديات التي يؤمَل أن تعزّز الجهود الوطنية والتعاون الدولي في هذا المجال.