

Distr.: General
28 February 2018
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة السابعة والثلاثون

٢٦ شباط/فبراير - ٢٣ آذار/مارس ٢٠١٨

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

تشرف الأمانة بأن تحيل إلى مجلس حقوق الإنسان تقرير المقرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد، أحمد شهيد، الذي أُعدَّ عملاً بالقرار ١٦/٣١. وفي هذا التقرير، يحلل المقرر الخاص العلاقات بين الدولة والدين وأثرها على حرية الدين أو المعتقد. ويشدد على أن من واجب الدول أن تتصرف بوصفها ضامناً محايداً لحرية الدين أو المعتقد للجميع بغض النظر عن العلاقة بين الدولة والدين أو المعتقد.

* قدمت هذه الوثيقة في وقت متأخر إلى خدمات المؤتمرات ولم تكن مشفوعة بالتفسير المطلوب بموجب الفقرة ٨ من قرار الجمعية العامة ٢٠٨/٥٣.



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.18-03082(A)



* 1 8 0 3 0 8 2 *

المحتويات

الصفحة

٣	..... أنشطة المقرر الخاص	أولاً -
٣	..... العلاقات بين الدولة والدين وأثرها على حرية الدين أو المعتقد	ثانياً -
٣	..... مقدمة	ألف -
٥	..... أنماط العلاقات بين الدولة والدين	باء -
٩	..... المعايير القانونية الدولية	جيم -
١٤	..... الآثار المترتبة على العلاقات بين الدولة والدين وعواقبها على تنفيذ تدابير حماية حرية الدين أو المعتقد	دال -
٢٠	..... الاستنتاجات والتوصيات	ثالثاً -

أولاً- أنشطة المقرر الخاص

- ١- قرر مجلس حقوق الإنسان في قراره ١٦/٣١، المعتمد في آذار/مارس ٢٠١٦، تمديد ولاية المقرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد ثلاث سنوات. وقد عُيّن أحمد شهيد مقررًا خاصاً في الدورة الثانية والثلاثين للمجلس، وتولى مهامه في ١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦.
- ٢- ويتضمن أحدث تقرير مرحلي، قدمه المكلف بالولاية إلى الجمعية العامة في دورتها الثانية والسبعين، عرضاً عاماً لأنشطته في الفترة من ١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦ إلى ٣١ تموز/يوليه ٢٠١٧ (انظر A/72/365، الفقرتان ١ و٢). وبالإضافة إلى ذلك، دعي إلى حضور عدد من الاجتماعات والمشاورات المتعلقة بحرية الدين أو المعتقد، بما في ذلك اجتماع فريق الاتصال الدولي المعني بحرية الدين، الذي عقد في نيويورك، والاستعراض الخمسي لخطة عمل الرباط بشأن حظر الدعوة إلى الكراهية القومية أو العرقية أو الدينية التي تشكل تحريضاً على التمييز أو العداة أو العنف، الذي عقد في الرباط في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧.
- ٣- وعلاوة على ذلك، قام بزيارة قطرية إلى أوزبكستان في الفترة من ٢ إلى ١٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٧. وفي عام ٢٠١٧، أرسل المقرر الخاص ٤٠ رسالة وأصدر ١٤ بياناً صحفياً رفع فيها صوته احتجاجاً على انتهاك حرية الدين أو المعتقد في بلدان مختلفة. كما أرسل طلبات زيارات قطرية إلى كل من أرمينيا وإندونيسيا وباكستان وتونس وجنوب أفريقيا وماليزيا ومصر والمملكة العربية السعودية ونيبال وهولندا. وقُبل طلبا الزيارة اللذان أرسلهما إلى تونس وهولندا.

ثانياً- العلاقات بين الدولة والدين وأثرها على حرية الدين أو المعتقد

ألف- مقدمة

٤- تواجه الدول في جميع المناطق الإقليمية تحدياً متزايداً يتمثل في ضمان حق جميع الأشخاص في حرية الدين أو المعتقد وحماية مجموعة من الحقوق الأخرى، في الوقت نفسه. وكثيراً ما ينطوي وضع مجموعة قيّمة من القوانين والسياسات الرامية إلى حماية حرية الدين أو المعتقد على الموازنة بين مجموعة من الحقوق الأساسية التي تكفلها الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، وسط ضغوط سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية متعددة. وبات عدد الأشخاص الذين يعيشون خارج أوطانهم أكبر من أي وقت مضى. ففي عام ٢٠١٧، بلغ عدد المهاجرين ٢٥٨ مليون شخص في جميع أنحاء العالم مقارنة بـ ١٧٣ مليون عام ٢٠٠٠^(١) وتساهم الضغوط الناجمة عن الهجرة والعمالة، إلى جانب سهولة الوصول إلى وسائل الاتصالات ووسائل التواصل الاجتماعي، في تسريع تبادل الأفكار والقيم، ما يفضي في نهاية المطاف إلى تغيير المشهد الديمغرافي والديني للعديد من المجتمعات، وزيادة حدة التعارض بين المصالح.

٥- وقد زادت هذه التغيرات من حدة تنامي الحركات الأصولية التي تحركت ضد التهديدات المتصورة التي تمثلها أسس التغيير الاجتماعي والحداثة. ولدى بعض هذه الحركات توجهات قومية تعترض الجهود التي تبذلها الدولة استجابةً للتحويلات الديمغرافية عن طريق استيعاب الطوائف

(١) الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، *International Migration Report 2017: Highlights* (New York, 2017).

الدينية الجديدة، بسبل منها توسيع أشكال الحماية لتمكينها من التمتع الكامل بحقوق الإنسان الخاصة بها. وتصبح هذه الظروف أكثر تعقيداً بسبب الشواغل الأمنية المتزايدة الناجمة عما تنفذه الجماعات المتطرفة من أعمال عنف، والتي أفضت إلى زيادة تدخل الدولة في التعبير الديني. وتواجه الأقليات الدينية، على وجه الخصوص، عدداً متزايداً من القوانين التي تقيد حرية الفرد في إظهار دينه أو معتقده، بالتعبد وإقامة الشعائر والممارسة والتعليم، بمفرده أو مع جماعة.

٦- إن دور الدين في صياغة الخطط العامة وتحديد واجبات الدول في صون حقوق الإنسان للجميع يبرز أكثر فأكثر في العلاقات الدولية وفي إطار السياسة الوطنية. وفي معظم المجتمعات الديمقراطية أو البلدان المتعددة الثقافات التي تُعلي دساتيرها من شأن "العلمانية"، تحولت المخاوف بشأن حيادية المجال العام إلى مركز الصدارة في النقاشات السياسية، والسياسة القضائية، وحياة الناس اليومية. ويرتبط هذا التركيز المتزايد على "العلمانية" ارتباطاً وثيقاً بالحاجة إلى مراعاة التعددية الدينية في العديد من البيئات المؤسسية المختلفة وتكثيف العلاقة بين الدين والدولة بطرق تتفق مع حقوق الإنسان.

٧- ويكتسي التطور الدائم في العلاقات بين الدولة والدين أهمية بالنسبة لمن يسعون لتعزيز أشكال حماية حرية الدين أو المعتقد، لأن لدرجة التداخل بين الدول ومختلف الأديان أو المعتقدات آثاراً بعيدة المدى على استعدادها لضمان حقوق الإنسان، ولا سيما الحقوق التي يمارسها الأشخاص المنتمون إلى أقليات دينية أو عقائدية وعلى قدرتها على ضمانها. ويلقي هذا التقرير نظرة سريعة على أثر هذه العلاقة على استعداد الدولة لاحترام وحماية حرية الفكر أو الوجدان أو الدين أو المعتقد.

٨- ويعتقد المقرر الخاص أن هذه العملية تأتي في الوقت المناسب بالنظر إلى ما يلي:
(أ) الاتجاهات المزعجة بصورة متزايدة في القيود الحكومية والعداوات الاجتماعية ذات الصلة بالدين أو المعتقد؛ (ب) التحديات المتزايدة التي يفرضها الصراع بين العلمانيين والدينيين على "الفضاء العام" و"الخطط العامة" والديناميات المتزايدة التعقيد التي تولدها هذه المنافسة من أجل مواءمة حرية الدين أو المعتقد مع حقوق الإنسان الأساسية الأخرى؛ (ج) تعرض حرية الدين أو المعتقد لتهديد يندرج بخطر متزايد تطرحه السياسات الدائمة التطور المتعلقة بالمسائل الدينية. وبناء على ذلك، فإن دراسة تأثير هذه العلاقات على التمتع بالحقوق في حرية الدين أو المعتقد يقع بالكامل ضمن الولاية المبينة في الفقرة ١٨ من قرار مجلس حقوق الإنسان ٣٧/٦.

٩- ولا يحاول هذا التقرير إجراء مسح لمجمل العلاقة القائمة حالياً بين الدولة والدين. غير أنه يحاول استخدام أنماط بيّنة وسط مجموعة التداخلات التي تسم العلاقة بين الدولة والدين (الأديان) أو المعتقد (المعتقدات)، من أجل الوقوف على أبرز الخلافات القائمة بينهما، بالإضافة إلى تداعيات تلك التداخلات على تطبيق القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. ويقترن هذا العرض الأولي للأنماط الأساسية في هذه العلاقات باستعراض مقتضب لأشكال الحماية الدولية لحرية الدين أو المعتقد، إلى جانب مناقشة موجزة تتناول ضغوط هذه العلاقات على قدرة الدولة على تنفيذ أشكال الحماية القانونية للجميع. ولا يتيح الحيز المتاح تضمين هذا التقرير معالجة شاملة للمسائل الناشئة عن التداخلات بين الدولة والدين. ومع ذلك، يسلط التقرير الضوء على بعض الممارسات التي تؤدي إلى انتهاكات ترتبط عادة ببعض هذه العلاقات. ويُجتمعت التقرير بأفكار عن الأدوات والممارسات الفضلى المتاحة حالياً للدول التي تلتزم التوجيه، وهي تظطلع تدريجياً بالمهمة المعقدة المتمثلة في تحقيق هذا التوازن الدقيق بين حرية الدين أو المعتقد وحقوق الإنسان الأخرى.

باء- أنماط العلاقات بين الدولة والدين

١٠- تدعم جميع الدول الدين أو المعتقد أو تنظمه أو تقيده إلى حد ما. إذ تعلن بعض الحكومات ديناً رسمياً للدولة؛ وتمنح حكومات أخرى معاملة تفضيلية لدين واحد أو أكثر؛ وتتحكم الحكومات أيضاً بالمنظمات والممارسات الدينية ضمن مجال اهتمامها أو تقيدها؛ وتختار بعض الحكومات فرض قيود على إظهار بعض الأديان أو المعتقدات دون فرض ذلك على جميع معتنقي الأديان داخل أراضيها.

١١- ويشكل تصنيف الدول وفقاً لأنماط علاقاتها مع الدين (الأديان) أو المعتقد (المعتقدات) تحدياً خاصاً. فهذه العلاقات متنوعة؛ وهي تعكس في كثير من الأحيان التقلبات والأهواء المتعلقة بالتاريخ والثقافة والتقاليد، إلى جانب المصالح المتنازعة للقوى السياسية والثقافية والاقتصادية والعلمانية والدينية داخل الدول فيما يتعلق بالخطط العامة. كما أن العلاقات بين الدولة والدين تتطور باستمرار؛ فهي تمر بمجموعة من التعديلات الطفيفة أو الكبيرة جداً، وعادة ما يأتي ذلك استجابة للضغوط الاجتماعية أو السياسية^(٢).

١٢- وقد أسفرت الدراسات التي تستخدم مؤشرات مختلفة لإثبات كيفية تعامل الدول مع الدين أو المعتقد، وكيفية تأثير هذه التداخلات على استعداد الحكومات لتعزيز وحماية حرية الدين أو المعتقد، عن نماذج تصنيف متعددة للعلاقات بين الدولة والدين. وتتناول بعض الدراسات العلاقة بين ما تتخذه الدول أو تتقاعس عن اتخاذه من إجراءات، ما يؤدي إلى التدخل في حرية الدين أو المعتقد، وتماهي المؤسسات الحكومية مع المؤسسات أو المعتقدات الدينية^(٣). وتقيّم دراسات أخرى دور الأحكام الدستورية في إرساء وتنظيم العلاقة العامة بين السلطات الدينية وسلطات الدولة^(٤).

١٣- وخلصت دراسة أجريت عام ٢٠١٧، وركزت على السياسات الدينية الرسمية والممارسات الحكومية المبلغ عنها في جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة البالغ عددها ١٩٣ دولة، إلى أن نحو ٤٢ في المائة من الدول إما تعلن ديناً رسمياً واحداً (٢١ في المائة) أو تفضل ديناً واحداً أو أكثر (٢١ في المائة). ولا تنماهي ٥٣ في المائة من الدول الأعضاء مع أي دين أو معتقد. وتمارس قلة من الدول الأعضاء (٥ في المائة) "درجة عالية جداً من الرقابة على المؤسسات الدينية في أراضيها أو تنظر إلى الدين نظرة سلبية بصفة عامة"^(٥). من ناحية أخرى، وضعت دراسة سابقة، تطرقت أيضاً إلى القوانين والنظم والسياسات الحكومية والإجراءات الحكومية في ١٧٧ بلداً، تصنيفاً من ١٤ فئة فرعية مجمعة في ٤ علاقات شاملة بين الدولة والدين - ماثلة لتلك التي حددتها دراسة عام ٢٠١٧ - ٤١ دولة لديها أديان رسمية، و٧٧ دولة تفضل ديناً واحداً أو أكثر، و٤٣ دولة لا تنماهي مع أي دين، و١٦ دولة تنظر نظرة سلبية إلى دور الدين في الحياة العامة^(٦).

(٢) Jonathan Fox, *Political Secularism, Religion, and the State: A Time Series Analysis of Worldwide Data* (Cambridge University Press, 2015).

(٣) Cole Durham, "Patterns of Religion State Relations", in John Witte, Jr. and M. Christian Green (eds.), *Religion and Human Rights: An Introduction* (Oxford University Press, 2011).

(٤) Dawood Ahmed, *Religion-State Relations*, 2nd ed., (Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2017).

(٥) Pew Research Center, "Many Countries Favour Specific Religions, Officially or Unofficially" (Washington DC, October 2017).

(٦) Fox, *Political Secularism* (انظر الحاشية ٢).

١٤ - وبالنظر إلى هذه التعقيدات، لا يوجد توافق في الآراء على كيفية تصنيف العلاقات بين الدولة والدين، أو على المصطلحات التي تحدد طبيعتها. ولا يؤيد المقرر الخاص أي استنتاج أو نموذج معين لهذه العلاقات توصلت إليه الدراسات المذكورة أعلاه. بيد أن ثمة مؤشرات مشتركة بين هذه الدراسات تساعد في فهم هذه العلاقات، كما أنه من المفيد، لأغراض هذه المناقشة، معرفة ما بينته الدراسات من أنماط عامة لكيفية تفاعل الدول مع الدين أو المعتقد.

١٥ - يشمل ذلك دراسة تماهي الدول مع الدين (الأديان) و/أو المعتقد (المعتقدات) عن طريق الإعلان عنها في الدساتير أو غيرها من الوثائق التأسيسية، التي تقدم بعض الرؤى النافذة لطائفة من المواقف المعيارية التي قد تتخذها الدول تجاه الأدوار التي ينبغي أن تؤديها مختلف الأديان و/أو المعتقدات في الحياة العامة، وكذلك - في الحالات القصوى - في الحياة الخاصة. وفي الوقت نفسه، فإن تماهي الدول رسمياً مع دين معين لا يحدد بالضرورة كيفية التداخل بينها وبين الدين أو كيفية تفاعلها مع الطوائف الدينية في الممارسة العملية. فالدول التي تعتمد ديناً رسمياً، على سبيل المثال، تدعم الدين بقوة أكبر لكن الإعلان عن دين رسمي لا يؤدي دائماً إلى مستويات عالية من الدعم الفعلي لذلك الدين. وبالتالي، فإن إجراء دراسة فاحصة للممارسات التي تعتمدها الحكومات أمر أساسي أيضاً لفهم آثار هذه العلاقات على حرية الدين أو المعتقد بما يتجاوز ما يقتضيه مجرد وجود دين رسمي^(٧).

١٦ - من بين ٦٦٠ رسالة بعثت بها المكلف بالولاية من عام ٢٠٠٤ إلى عام ٢٠١٧، أُرسِل ٨٦ في المائة تقريباً إلى ٨١ دولة لديها دين رسمي (أديان رسمية) أو دين مفضل (أديان مفضلة) (٤١٢ رسالة) وإلى الدول العشر التي تتخذ موقفاً سلبياً تجاه الدين (١٥٧ رسالة). وفي المقابل، أُرسِل ١٤ في المائة إلى ١٠٢ دولة لا تتماهى مع أي دين (٩١ رسالة).

الرسائل التي بعثت بها المقرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد إلى الدول الأعضاء في الأمم المتحدة في الفترة ٢٠٠٤-٢٠١٧

عدد الرسائل	عدد الدول الأعضاء	
٤١٢	٨١	الدول التي تعتمد ديناً رسمياً أو تفضل ديناً بعينه
٩١	١٠٢	الدول التي لا تتماهى مع أي دين
١٥٧	١٠	الدول التي تنظر إلى الدين نظرة سلبية
٦٦٠	١٩٣	المجموع

١٧ - وبالمثل، أظهرت دراسة عملية للقيود الدينية والعداوات الاجتماعية التي يجرها الدين أو المعتقد وجود صلة قوية بين درجة التداخل بين الحكومة والدين ونزوعها نحو حماية أو انتهاك حرية الدين أو المعتقد و/أو محاربة التعصب الديني^(٨). وفرضت حوالي ٢٤ دولة (٥٨,٥ في المائة) من الدول الـ ٤١ التي حددت الدين الرسمي للدولة مستويات "مرتفعة جداً" أو "مرتفعة" من القيود على الممارسات الدينية، في حين أن ١١ دولة (٢٧,٥ في المائة) من الدول الأربعين التي لديها دين

(٧) المرجع نفسه.

(٨) Pew Research Center, "Global Restrictions on Religion Rise Modestly in 2015, Reversing Downward Trend" (Washington, D.C., April 2017).

مفضل (أديان مفضلة) فرضت هذه القيود في الفترة ٢٠١٤-٢٠١٥. وعلاوة على ذلك، فإن خمسة دول فقط (٤,٩ في المائة) من بين ١٠٢ دولة لا تتماهى مع أي دين، بلغت هذه المستويات من التدخل في امتيازات وحقوق الطوائف الدينية، في حين أن جميع الدول العشر، التي عبرت في هذه الدراسات عن رأي سلبي إزاء دور الدين في الحياة العامة، فرضت قيوداً "كبيرة" أو "كبيرة للغاية".

١٨- وكانت العداوات الاجتماعية في الدول التي لديها نظرة سلبية تجاه الدين في الحياة العامة هي الأدنى، إذ لم تفقد سوى دولة واحدة عن "مستوى عال" من العداوات الاجتماعية ذات الدوافع الدينية، بينما ذكرت التقارير أن ٤٤ في المائة من الدول التي لديها دين رسمي سجلت "مستويات عالية جداً" أو "عالية" من العداوات الاجتماعية. وفي المجموع، عانت ٢٢ في المائة من الدول التي تفضل ديناً بعينه (أدياناً بعينها) وتلك التي لا تتماهى مع أي دين من مستويات مماثلة من العداء الاجتماعي.

١- الدول التي تعتمد ديناً رسمياً (أدياناً رسمية) أو تفضل ديناً بعينه (أدياناً بعينها)

١٩- في التحليل المذكور أعلاه، تُصنّف الدول التي تتماهى رسمياً مع دين ما أو تفضل ديناً أو أكثر في مجموعات بحسب العوامل المشتركة فيما بينها. وهذه العوامل هي تماهي هذه الدول مع دين بعينه (أديان بعينها) ومعاملتها التفضيلية/دعمها لهذا الدين (هذه الأديان). غير أن الاختلافات بين هذه الدول تكمن على الدوام في مدى التداخل بين الدولة التي تعتمد ديناً رسمياً أو تفضل ديناً بعينه ومؤسسات دينها المفضل. ولذلك، يُنظر، في هذه المناقشة، إلى هذه الدول على أنها جزء من طيف واسع، تمثل أحد طرفيه الدول التي يكاد يكون من المستحيل فيها معرفة الحدود الفاصلة بين الحكومة والشؤون الدينية (الدول الدينية)، فيما تمثل الدول التي تتماهى مع دين ما أو تفضله، لكنها تحافظ على حدود واضحة بين الدين والدولة ("الدول شبه العلمانية")، طرفه الآخر.

٢٠- وفي البلدان التي لديها دين دولة رسمي، قد تعلن الدساتير أو أي وثائق تأسيسية أخرى ديناً معيناً أو مذهباً دينياً معيناً ديناً رسمياً أو ثابتاً للدولة. وقد ينص القانون أو لا ينص على مزيد من التفاصيل عما يمكن أن يعنيه هذا الامتياز، لكن عادةً ما يتمتع الدين الرسمي لهذه الدول ببعض الامتيازات السياسية والقانونية والمالية.

٢١- والإسلام هو دين الدولة الأكثر شيوعاً في العالم. فمن بين البلدان الـ ٤١ التي اعتمدت ديناً رسمياً للدولة، اتخذ ٢٥ بلداً (٦١ في المائة) المذهب السني أو المذهب الشيعي، أو الإسلام عموماً، ديناً رسمياً. وتوجد غالبية البلدان التي اعتمدت الإسلام ديناً رسمياً في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، بينما توجد سبعة منها (٢٨ في المائة) في منطقة آسيا والمحيط الهادئ. وتعتبر المسيحية الدين الرسمي الثاني الأكثر شيوعاً في العالم. ويعلن ١٣ بلداً (٣٢ في المائة من البلدان التي اعتمدت ديناً رسمياً للدولة) المسيحية عموماً، أو طائفة مسيحية بعينها، ديناً رسمياً للدولة. ويوجد تسعة من هذه البلدان في أوروبا، وبلدان في الأمريكتين، وبلد في منطقة آسيا والمحيط الهادئ، وبلد في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وفي بعض الحالات، يكون تمسك الدولة بدين ما ناجماً عن ظروف تاريخية، وهو بالتالي رمزي من الناحية الوظيفية (درجة ثبات معتدلة)، رغم الميل إلى منح الدين الثابت امتيازات محدودة.

٢٢- وهناك حوالي ٤٠ دولة عضو في الأمم المتحدة لا تعلن ديناً للدولة بشكل رسمي لكنها تفضّل ديناً أو أكثر أو تمنح ديناً أو أكثر بعض الامتيازات غير الممنوحة للأديان الأخرى، بما في ذلك امتيازات قانونية ومالية^(٩). وبعض هذه الدول تخص بالدعم ديناً معيناً كما لو كان ديناً رسمياً للدولة، فيما تضع دول أخرى ترتيباً هرمياً للأديان - ما يعطيها درجات متفاوتة من الامتياز بحسب مكانها في ترتيب الأفضلية. كما تشمل هذه الفئة دولاً ملتزمة رسمياً بفصل الدين عن الدولة، لكنها، في الممارسة العملية، تفضّل ديناً واحداً أو تتعرض لضغط سياسي متنامٍ لمنح امتيازات قانونية لدين واحد دون غيره. وفي الدول التي تدعم الدين بشكل غير رسمي، قد يكون الدين الذي يحصل على معاملة تفضيلية محددًا أو غير محدد في الإطار القانوني، ولكن عندما يُذكر، تكون الإشارة مرتبطة بالتاريخ والتقاليد أكثر من ارتباطها بامتياز مزاعم امتلاك ذلك الدين للحقيقة.

٢٣- وفي الممارسة العملية، تتباين علاقات الدول مع الدين المفضل (الأديان المفضلة) تبايناً ملحوظاً. فمعظم البلدان الـ ٤٠ التي لديها دين مفضل أو أكثر رعاية - لكنه ليس ديناً رسمياً للدولة - هي بلدان مسيحية. ويفضل ٢٨ بلداً (٧٠ في المائة) الدين المسيحي، ويقع معظم هذه البلدان في أوروبا والأمريكتين، فيما تقع خمسة بلدان منها في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، وثلاثة في منطقة آسيا والمحيط الهادئ. وفي بعض البلدان، توفر الدولة نفس القدر من الرعاية لأديان متعددة.

٢- الدول التي لا تتماهي مع أي دين

٢٤- أغلبية الدول الأعضاء في الأمم المتحدة (١٠٢) لا تعلن ديناً رسمياً للدولة أو لا تمنح أي امتيازات للأديان. ويشمل ذلك ٣٥ دولة أفريقية، و٢٢ بلداً في الأمريكتين إلى جانب عدد مشابه في أوروبا و١٩ دولة من منطقة آسيا والمحيط الهادئ. وعموماً، تميل هذه البلدان إلى الحفاظ على الفصل بين الكنيسة والدولة، أو الاحتفاظ "بمسافة مبدئية" بين الدين والدولة، استناداً إلى ما يمكن أن يطلق عليه "العلمانية المراعية للسياق" التي تتيح اتباع نهج مرّن في معالجة مسائل إدماج الدين في الحياة العامة أو استبعاده منها، ودرجة الربط أو الفصل^(١٠).

٢٥- ولدى العديد من هذه الدول أيضاً التزامات صريحة باحترام حرية الدين أو المعتقد في إطارها القانوني. ومع ذلك، فهي لا تمتنع بالضرورة عن الترويج للممارسات الدينية أو تقييدها. والواقع أن العديد منها يضع قيوداً متزايدة على مختلف جوانب إظهار الدين أو المعتقد، بما في ذلك فرض قيود على الظهور بملابس دينية في الأماكن العامة.

٢٦- وتعتبر بعض الدول "تعاونية"؛ إذ تقدم الدعم إلى جميع الأديان، بسبل منها، على سبيل المثال، توفير التمويل المباشر لجميع الطوائف. وتقدم دول أخرى التمويل غير المباشر فقط، مثل الإعفاءات الضريبية، لكنها توفر ترتيبات تيسيرية لجميع الأديان أيضاً. وتشدد دول أخرى على الممارسة الحرة والمنفصلة للدين في المجال العام، في حين تشدد أخرى بشكل أكبر على ضرورة المحافظة على حيز علماني عام علني وحصر الدين في المجال الخاص^(١١).

(٩) Pew Research Center, "Many Countries Favour Specific Religions" (انظر الحاشية ٥).

(١٠) Rajeev Bhargava, "Rehabilitating Secularism," in Craig Calhoun, Mark Juergensmeyer and Jonathan van Antwerpen (eds.), *Rethinking Secularism* (Oxford University Press, 2011) الصفحات ٩٢-١١٣.

(١١) Cole Durham, "Patterns of Religion State Relations" (انظر الحاشية ٣).

٣- الدول التي تنظر نظرة سلبية إلى دور الدين في الحياة العامة

٢٧- هناك عدد صغير من الدول الأعضاء (١٠) تنظر إلى الدين بوصفه أمراً سلبياً ينبغي تطهير الشؤون العامة منه، وهي ترد عادة بفرض قيود شديدة على الحيز المدني. وقد ينطوي الإطار القانوني لهذه الدول على التزامات بالعلمانية أو بحرية الدين أو حتى بدين معين. ويمنع بعض هذه الدول أي دور للدين في الحياة العامة، بينما تتيح دول أخرى حرية العبادة شكلياً. لكن السمة المميزة لهذه الدول هي ميلها نحو فرض قيود صارمة للغاية على الوضع القانوني للمؤسسات والجهات الفاعلة الدينية وعلى تمويلها واستقلاليتها وأنشطتها السياسية لأغراض الحد من دور الدين في الحياة العامة بشكل عام، وفي الحياة الخاصة، في بعض الأحيان.

جيم- المعايير القانونية الدولية

١- القوانين الملزمة وغير الملزمة

٢٨- لا تنطبق المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان إلى نوع العلاقة التي يجب أن تقيمها الدولة مع الدين أو المعتقد. ومع ذلك، تفرض هذه المعاهدات على الدولة أن تكون ضامناً محايداً للتمتع بحرية الدين أو المعتقد، بما في ذلك الحق في التحرر من الدين، لجميع الأفراد والجماعات الموجودين داخل أراضيها والخاضعين لولايتها. وتذكر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في الفقرة ٩ من تعليقها العام رقم ٢٢ (١٩٩٣) بشأن الحق في حرية الفكر والوجدان والدين، بوضوح أن الاعتراف بديانة ما باعتبارها دين الدولة أو باعتبار أن أتباعها يشكلون أغلبية السكان، يجب ألا يؤدي إلى إعاقة التمتع بأي حق من الحقوق المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بما في ذلك المادتان ١٨ و ٢٧، كما يجب ألا يؤدي إلى أي تمييز ضد أتباع الأديان الأقليات أو الأشخاص غير المؤمنين بأي دين.

٢٩- وتلاحظ اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن هذا الواجب ينطوي على التزامات سلبية، مثل الامتناع عن إدامة الأعمال التمييزية وواجبات إيجابية، مثل الالتزام بالحماية من انتهاكات أطراف ثالثة، بما في ذلك التحريض على الكراهية الدينية. كما تلتزم الدول بضمان تمكين الأفراد المنتمين إلى أقليات من ممارسة أديانهم أو معتقداتهم أو تلقي الدعم العام على غرار أتباع دين الدولة. وتشمل الواجبات الإيجابية الأخرى الوفاء بجميع الالتزامات المنصوص عليها في المادة ٢٧ من العهد وفي إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية، اللذين يقضيان بأن تتخذ الدول "تدابير لتهيئة الظروف المواتية" لتمكين الأشخاص المنتمين إلى الأقليات الدينية والإثنية واللغوية من "التعبير عن خصائصهم". وعلاوة على ذلك، يشير إعلان بروت والتعهدات الثمانية عشر حول "الإيمان من أجل الحقوق"^(١٢) صراحة إلى منع استخدام مفهوم "دين الدولة" أو "الإيديولوجية العلمانية" للتمييز ضد الأفراد أو الجماعات، وإلى "تقليص مساحة التنوع الديني والعقائدي في واقع الممارسة".

٣٠- ويجب فهم طبيعة التزام الدولة بتعزيز وحماية الحق في حرية الدين أو المعتقد في إطار أوسع قائم على حقوق الإنسان يشدد على مبادئ العالمية والمساواة والحرية، ويستوفي واجبات احترام، وحماية وتعزيز كل حقوق الإنسان للجميع. وتقضي المادة ١٨ من العهد بأن تحترم الدول وتحمي،

(١٢) انظر إعلان بروت وتعهداته الثمانية عشر حول "الإيمان من أجل الحقوق"، الالتزام الرابع، المتاح على الرابط

التالي: www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/FaithForRights.aspx.

دون تمييز، حرية الفكر والوجدان والدين أو المعتقد، التي تشمل: (أ) حق كل إنسان في اعتناق أي دين أو معتقد يختاره؛ (ب) حقه غير المشروط في عدم التعرض للإكراه؛ (ج) حقه في إظهار دينه أو معتقده بالتعبّد وإقامة الشعائر والممارسة والتعليم، بمفرده أو مع جماعة؛ (د) احترام حرية الآباء والأوصياء في تربية أولادهم دينياً وخلقياً وفقاً لقناعاتهم الخاصة بما يتماشى مع قدرات الطفل المتنامية. ويرد في المواد ١-٦ من الإعلان المتعلق بالقضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد عدد من الالتزامات الأخرى والواجبات المحددة.

٣١- وإعمال هذا الحق، يجب على الدول أن تكفل أيضاً حقاً متساوياً في التمتع بالحماية بموجب القانون، لا سيما في نطاق أحكام المادتين ٥ و ٢٠ (٢) وبموجب التكليف المحدد في المادة ٢٦ من العهد. ولا يجوز إخضاع حق الإنسان في إظهار دينه أو معتقده، إلا للقيود المحددة في المادة ١٨ (٣)، ولكن مع ضمان حرية الفكر والوجدان والدين أو المعتقد للجميع على أساس المساواة وعدم التمييز، في كل حالة. وليس لأي دولة أو جماعة أو شخص الحق بمباشرة أي نشاط يهدف إلى إهدار أي من الحقوق أو الحريات المعترف بها في العهد (المادة ٥).

٣٢- ولا يبين عمل هيئات المعاهدات وولاية المقرر الخاص أن فهم كيفية إعمال هذه الحقوق قد تطور في العقود الثلاثة الماضية، كما في حالة "الترتيبات التيسيرية المعقولة" فحسب، بل يبين أيضاً تنوع الوسائل التي يمكن من خلالها إعاقة إعمال هذه الحقوق. وعلاوة على ذلك، تكشف الرسائل والتقارير الصادرة عن المكلف بالولاية أن جميع جوانب حرية الدين أو المعتقد قد طُعن فيها، وإن كان بعضها أكثر من غيره، لا سيما في السياقات التي تفرض فيها الدولة إيديولوجية معينة تتعلق بالدين أو المعتقد. ويوضح هذا العمل بصورة متزايدة أن انتهاك الجهات الفاعلة من غير الدول للحق في حرية الدين أو المعتقد يكون في العادة أوسع انتشاراً في السياقات التي تخفق فيها الدولة في توفير أشكال من الحماية المتساوية للجميع.

٢- إعمال الحق في المساواة الكاملة وعدم التمييز

٣٣- غالباً ما تُستمد دوافع الدولة لإدامة التمييز غير القانوني من طبيعة علاقتها بدين معين أو من تبنيها لموقف إيديولوجي معين إزاء الدين. وكما لاحظ المقرر الخاص في تقاريره السابقة^(١٣)، يرتبط الحق في حرية الدين أو المعتقد ارتباطاً وثيقاً بالحق في المساواة وعدم التعرض للتمييز. ولهذا السبب، يمكن القول إن "المعيار العام" لتحديد ما إذا كانت علاقات التداخل بين الدولة والدين أميل إلى إدامة انتهاكات الحقوق إنما هو ما ينتج عنها من نزوع نحو تعزيز عدم التمييز^(١٤) في تمتع الجميع، وعلى قدم المساواة، بجميع حقوق الإنسان^(١٤).

٣٤- وتشمل المؤشرات الرئيسية لاستعداد دولة ما لتعزيز عدم التمييز كيفية "تعاملها مع حقوق المرأة، وحقوق الأقليات، والعقوبات الجنائية، والحيادية في التعليم، والحياد في حل النزاعات بين مختلف الطوائف الدينية أو العرقية، والمظاهر العامة لحرية الدين أو المعتقد"^(١٥). وعندما ترتبط دولة ما صراحة بدين معين (أديان معينة) أو بزعم (مزاعم) امتلاك دين ما للحقيقة، يتعرض

(١٣) انظر A/HRC/34/50، الفقرة ٣١؛ و A/72/365، الفقرة ٤٦.

(١٤) Heiner Bielefeldt, Nazila Ghanea and Michael Wiener, *Freedom of Religion or Belief: An International Law Commentary* (Oxford University Press, 2016)، الصفحة ٣٥١.

(١٥) المرجع نفسه.

أعضاء الجماعات غير التابعة لهذا الدين لأشكال مختلفة من التمييز - بما في ذلك التمييز المباشر أو غير المباشر أو كليهما - لها تأثير سلبي على قدرتهم على ممارسة حقهم في حرية الدين أو المعتقد^(١٦). ولذلك، يجب على الدولة أن تضمن ألا يؤدي "غرض" أو "أثر" علاقة التشابك بينها وبين الدين إلى "إلغاء أو إضعاف الاعتراف بحقوق الإنسان والحريات الأساسية أو التمتع بها أو ممارستها على أساس من المساواة"^(١٧).

٣٥- ويجب على الدول أولاً أن تفرض جزاءات على أي تمييز على أساس الدين أو المعتقد عندما يتعلق الأمر بممارسة الحقوق المنصوص عليها في عدد من صكوك حقوق الإنسان، من أجل أعمال حرية الدين أو المعتقد إعمالاً كاملاً. وعلاوة على ذلك، تنص المادة ٢٦ من العهد على حق قائم بذاته في التمتع بالمساواة أمام القانون، وهو حق يمكن الاحتجاج به بصرف النظر عما إذا كان قد ورد ذكر هذا الحق (أو المنفعة). وكما أشير أعلاه، لا يجوز، في الدول التي توجد فيها أقليات اثنية أو دينية أو لغوية، أن يجرم الأشخاص المنتسبون إلى الأقليات المذكورة "من حق التمتع بثقافتهم الخاصة أو المجاهرة بدينهم وإقامة شعائره أو استخدام لغتهم، بالاشتراك مع الأعضاء الآخرين في جماعتهم"^(١٨). ورغم أن تفریق الدول في معاملة مختلف المجموعات (بما في ذلك على أساس الدين أو المعتقد) قد لا ترقى دائماً إلى درجة التمييز غير القانوني إذا كانت معايير التفریق معقولة وموضوعية، فإن الدولة يقع على عاتقها دوماً تقديم دليل كاف على أن الهدف من هذه المعاملة هو تحقيق غرض مشروع^(١٩).

٣٦- إن الأعمال الكاملة للمساواة، بما في ذلك ما يتعلق بممارسة حرية الدين أو المعتقد، يتطلب من الدول أن تتنقل من معالجة "التمييز الرسمي" إلى تحقيق "المساواة الجوهرية". وبينما يتطلب القضاء على التمييز الرسمي إزالة الحواجز بما يضمن ألا ينطوي دستور الدولة وقوانينها وسياساتها على تمييز يستند إلى أسس محظورة، فإن تحقيق المساواة الجوهرية يعني، في جملة أمور، "أن تُعتمد على الفور التدابير اللازمة لمنع وتقليص وإزالة الظروف والمواقف التي تسبب أو تكرس التمييز الموضوعي أو الفعلي"^(٢٠). وعلاوة على ذلك، سيتعين اتخاذ تدابير أطول أجلاً، ينبغي أن تؤدي إلى اتخاذ الدولة خطوات إيجابية لضمان تمكين الأفراد المنتمين إلى أقليات دينية أو عقائدية^(٢١) من التمتع بالحريات والحقوق الدينية على أساس دائم وعلى قدم المساواة مع أتباع دين أو عقيدة الأغلبية. ولذلك، فإن المعاملة المتساوية ليست، كما أكد المكلفون السابقون بالولاية، مرادفاً للمعاملة المتطابقة.

(١٦) انظر A/HRC/19/60، الفقرة ٦٢؛ وA/67/303، الفقرة ٤٧؛ وA/HRC/34/50، الفقرة ٣٢.

(١٧) انظر المادة ٢(٢) من الإعلان المتعلق بالقضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد.

(١٨) انظر المادة ٢٧ من العهد.

(١٩) انظر، على سبيل المثال، اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ١٨ (١٩٨٩) بشأن عدم التمييز، الفقرة ١٣؛ واللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٢٠ (٢٠٠٩) بشأن عدم التمييز في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

(٢٠) انظر التعليق العام رقم ٢٠ للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفقرة ٩. انظر أيضاً Nazila Ghanea, "Religion, Equality and Non-Discrimination", in J. Witte and C. Green, *Religion and Human Rights* (2011).

(٢١) انظر A/HRC/22/51.

٣ - عدم قابلية الحقوق للتجزؤ وتقاطعها وتعزيز بعضها البعض

٣٧ - لا يحدث التمييز الديني فقط عندما تقوم جهات حكومية أو جهات فاعلة من غير الدول بتقييد أو عرقلة حق الفرد في إظهار دينه أو معتقده بحرية. كما يمكن أن يحدث التمييز عندما تقوم جهات حكومية أو جهات فاعلة من غير الدول بتقييد تمتع الفرد بحقوقه الأساسية الأخرى - مثل الحق في الصحة والتعليم والتعبير - أو عرقلتها باسم الدين أو على أساس دين الشخص أو معتقده.

٣٨ - وتشهد بعض الدول التي منحت الدين مركزاً "رسمياً" أو متميزاً تقييداً غير متناسب للحقوق الأساسية الأخرى للأفراد - لا سيما النساء والأشخاص المنتمون إلى أقليات دينية والمثليات والمثليون ومزدوجو الميل الجنسي ومغايرو الهوية الجنسانية وحاملو صفات الجنسين - أو إبطالاً لتلك الحقوق بالتهديد بفرض جزاءات في ظل وجوب التقييد بالمعتقدات الدينية التي تفرضها الدولة، مثل فرض زي نسائي (كالحجاب) بالقانون أو ضرورة إخفاء الميول الجنسية أو الهويات الجنسانية المخالفة للمألوف.

٣٩ - كما يشير المقرر الخاص بقلق إلى الاتجاه المتزايد من بعض الدول والمجموعات والأفراد، نحو التذرع بالخوف على "الحرية الدينية" من أجل تبرير المعاملة التمييزية ضد أفراد أو جماعات معينة، بما في ذلك النساء والمثليات والمثليون ومزدوجو الميل الجنسي ومغايرو الهوية الجنسانية، وحاملو صفات الجنسين. وينظر إلى هذا الاتجاه في معظم الأحيان في سياق الاستنكاف الضميري، بما في ذلك استنكاف المسؤولين الحكوميين، عن توفير سلع أو خدمات معينة لأفراد الجمهور.

٤٠ - ويكون هذا التمييز أكثر ضرراً عندما تستند القوانين والسياسات إلى فرض بعض الصفات اللاهوتية أو وجهات النظر العالمية، بدلاً من الاستناد إلى مبررات يسهل على الجميع فهمها؛ لا سيما عندما تشوب الديمقراطية أوجه قصور حادة وعندما تكون هناك أوجه عدم مساواة اجتماعية على أسس عرقية أو دينية. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن السوابق القضائية للجنة المعنية بحقوق الإنسان والمحاكم الإقليمية لحقوق الإنسان تؤكد أنه لا يجوز للأفراد أو الجماعات أن يتذرعوا "بالحرية الدينية" لإدامة التمييز ضد الجماعات التي تعيش أوضاعاً هشّة، بما في ذلك المثليات والمثليون ومزدوجو الميل الجنسي ومغايرو الهوية الجنسانية وحاملو صفات الجنسين، عندما يتعلق الأمر بتوفير السلع أو الخدمات في المجال العام.

٤١ - ومن الأمور الجديرة بالملاحظة إلى حد كبير مدى تأثير التزام الدول بتلبية المطالب القائمة على المعتقدات الدينية على قدرتها على حماية حقوق الإنسان للمرأة. ومن الأمثلة البارزة في هذا الشأن التحفظات الكثيرة المرتبطة بالدين التي سجلتها الدول الأطراف في اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة. كما أن اتساع نطاق القيود التي تفرضها الدول على حقوق المرأة باسم الدين، بما في ذلك القيود التي تحد من مشاركتها الكاملة في الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، يديم بيئة تتيح الممارسات الضارة بالمرأة^(٢٢) ويمنع المجتمع من تحقيق المساواة بين الجنسين. ويشمل ذلك الحرمان من الحصول على خدمات الصحة الإنجابية، ورفض توفير الضمانات القانونية والسياساتية الملائمة لمكافحة العنف الأسري الذي يتجلى في شكل الاغتصاب الزوجي وما يسمى "جرائم الشرف"^(٢٣).

(٢٢) انظر التوصية العامة رقم ٣١ للجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة/التعليق العام رقم ١٨ للجنة حقوق الطفل، الصادرين بصفة مشتركة، بشأن الممارسات الضارة.

(٢٣) انظر، على سبيل المثال، اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٢٨ (٢٠٠٠) بشأن المساواة في الحقوق بين الرجال والنساء، الفقرة ٢١.

٤٢- ويود المقرر الخاص أن يؤكد من جديد أن الحق في حرية الدين أو المعتقد لا يمكن أن يُستخدم بأي شكل من الأشكال لتبرير انتهاكات حقوق النساء والفتيات، ولا يمكن أن يُعدّ بعد ذلك من قبيل الحرّمات المطالبة بأن تُغلّب حقوق المرأة على المعتقدات المتعصّبة التي تُستخدم لتبرير التمييز على أساس نوع الجنس^(٢٤). ويتعارض السماح بتقييد مجموعة من الحقوق (هي حقوق المرأة) على أساس ادعاءات تتعلق بالدفاع عن الحق في حرية الدين أو المعتقد مع حقوق الإنسان للمرأة وكذلك مع الأحكام المتعلقة بحرية الدين أو المعتقد.

٤٣- ويلاحظ المقرر الخاص أيضاً العلاقة المتداخلة والمتوترة أحياناً بين ممارسة حرية الدين أو المعتقد وحرية التعبير والتجمع السلمي وتكوين الجمعيات (المواد ١٩ و ٢١ و ٢٢ من العهد، على التوالي). وانتقاد الدين أو الزعماء الدينيين أو العقيدة، الذي يمثل غالباً شكلاً من أشكال حرية التعبير، لا يعد انتهاكاً لحرية الدين أو المعتقد. وقد أبرز المقرر الخاص في تقاريره السابقة العلاقة الخاصة بين المادتين ١٨ و ١٩ من العهد، مشيراً إلى ضرورة إلغاء قوانين مكافحة التجديف ومكافحة الردّة^(٢٥).

٤- القيود على الحق في حرية إظهار الدين أو المعتقد

٤٤- يجيز القانون الدولي لحقوق الإنسان فرض قيود معينة على إظهار الدين أو المعتقد بالتعبّد وإقامة الشعائر والممارسة والتعليم (يشار إليه في كثير من الأحيان بعبارة 'حرية المجاهرة بالمعتقد' (*forum externum*))، إلا أن أي قيد يُفرض في هذا السياق لا بد أن يكون استثناءً لا قاعدة. ويجب أن تفسر هذه القيود تفسيراً ضيقاً وألا تكون تمييزية ضد الأشخاص المنتمين إلى أحد الأديان أو المعتقدات. وعلاوة على ذلك، فإن عبء تبرير هذه القيود يقع على عاتق الجهة التي ترغب في فرضها.

٤٥- ووفقاً للفقرة ٣ من المادة ١٨ من العهد، التي يجب أن تُفسّر تفسيراً ضيقاً، يجب أن تكون جميع القيود التي تخضع لها 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 وحرّياتهم الأساسية". كما يجب أن تكون هذه القيود متناسبة مع تحقيق الهدف المشروع، وبالتالي، الأقل تقييداً بين جميع التدابير المناسبة المتاحة. ويبيّن استعراض المعلومات التي تنشرها آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، بما في ذلك هيئات المعاهدات، مثل اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، أن دولاً كثيرة تعتمد على القيود باعتبارها قاعدة لا استثناءً، 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. ويلاحظ المقرر الخاص بقلق كثرة البلدان التي اعتمدت مجموعة معقدة من القواعد التي تقيد بصورة غير قانونية مختلف مظاهر حرية الدين أو المعتقد على أساس مفاهيم غامضة وفضفاضة مثل "الهوية الوطنية" أو "الوحدة الوطنية" أو "الثقافة". وبالإضافة إلى ذلك، لا يجوز التدرع "بالأمن الوطني" كأساس للحد من حرية التعبير عن دين الفرد أو معتقده بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان.

(٢٤) انظر A/65/207، الفقرة ٦٩؛ وA/66/156، الفقرة ١٦؛ وA/68/290، الفقرة ٣٠؛ وA/HRC/16/53، الفقرة ١٦؛ وA/HRC/19/60/Add.1، الفقرة ٤٤. وA/HRC/34/50، الفقرة ٥٠.

(٢٥) انظر A/72/365؛ وA/HRC/34/50؛ وA/HRC/31/18؛ وA/HRC/22/17/Add.4. انظر أيضاً

٤٦- وتقييد بعض القواعد الأكثر شيوعاً، وبشكل مباشر، استقلالية الطوائف الدينية وإدارتها الداخلية، بما في ذلك الحق في التبشير ونشر العقيدة؛ وحرية إنشاء وصون المؤسسات الخيرية أو الإنسانية؛ والحق في تدريب وتعيين وانتخاب زعماء الطوائف ورجال الدين^(٢٦). ويلاحظ المقرر الخاص أن الدول التي تتماهى رسمياً مع دين ما أو لديها علاقات تداخل هامة مع دين معين (أديان معينة)، أو الدول التي تتخذ موقفاً سلبياً من الدين، هي الأكثر عرضة لهذه الأنواع من التدخل غير المشروع.

٤٧- ومع ذلك، قد تنتهك الدول التي تعتمد نماذج حوكمة أكثر علمانية أو حيادية أيضاً أحكام المادة ١٨(٣) من العهد إذا تدخلت على نطاق واسع وبحماس مفرط وبقوة في مظاهر الدين أو المعتقد مدعية حماية حقوق أخرى، كالحق في المساواة بين الجنسين أو الميل الجنسي، على سبيل المثال. وثمة حاجة إلى التوفيق بين جهود الحماية هذه والالتزام باحترام حرية الدين أو المعتقد، رغم إمكانية تقييد إظهاره عندما يؤدي ذلك الإظهار إلى انتهاك حقوق الآخرين وحررياتهم. وعندما تتعارض هذه الحقوق في نهاية المطاف، يجب بذل كل جهد ممكن، من خلال تحليل دقيق لكل حالة على حدة، لضمان التوافق العملي بين جميع الحقوق أو حمايتها عن طريق ترتيبات تيسيرية معقولة.

دال- الآثار المترتبة على العلاقات بين الدولة والدين وعواقبها على تنفيذ تدابير حماية حرية الدين أو المعتقد

٤٨- سواء أكانت الدول تدعم الدين رسمياً أو تدعمه في الممارسة العملية، أو لا تتماهى مع أي دين، أو تنتهج سياسات تهدف إلى تقييد الدين أو المعتقد في الحياة العامة، فإن العديد منها تعتمد سياسات وتشارك في ممارسات تؤدي إلى مجموعة من القيود و/أو الانتهاكات لحرية الدين أو المعتقد و/أو الحقوق المترابطة. ورغم أن الدول التي تفرض أدياناً رسمية على سكانها والدول التي تسعى لتقييد جميع أشكال الدين هي الأكثر عرضة لانتهاك الحق في حرية الدين أو المعتقد، لا يوجد نموذج حوكمة للعلاقات بين الدولة والدين محصن فعلاً من فرض قيود غير قانونية على مظاهر الدين أو المعتقد أو التدخل غير المبرر فيها.

٤٩- فعلى سبيل المثال، قد تنتهك الدول التي تنظر إلى الدين نظرة سلبية وتحاول "تطهير" المجال العام من أي دين أو معتقد، أو ترفض سياسات توفير الترتيبات التيسيرية، التزامها باحترام حق إظهار الدين أو المعتقد، في بعض الحالات. وقد لا تستوفي هذه الجهود أيضاً "معيار" عدم التمييز، الذي يلزم الدول بتحقيق المساواة بحكم القانون والواقع لجميع الأفراد، بما في ذلك أعضاء الجماعات التي تعيش أوضاعاً هشّة، مثل الأقليات الدينية.

٥٠- وهكذا، وبغض النظر عن العلاقات التي قد تدعيها الدول أو تقييمها فعلاً مع الدين (الأديان) أو المعتقد (المعتقدات)، تفضي طريقة ومدى دعمها وتقييدها وتنظيمها وتحديدتها للدين في المجالين العام أو الخاص إلى آثار كبيرة على تنفيذ الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان. كما أن المدى ما يترتب على إجراءات الدولة من تدخل في الدين أو المعتقد أو تقويض لحقوق الإنسان الأساسية الأخرى، ومستوى التداخل بين الحكومة والمؤسسات الدينية، تأثيرات خطيرة على قدرة الدول على احترام وحماية وتعزيز حرية الدين أو المعتقد.

(٢٦) انظر، على سبيل المثال، المادة ٦ من الإعلان المتعلق بالقضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد.

١- الدول التي تعتمد ديناً رسمياً (أدياناً رسمية) أو تفضل ديناً معيناً (أدياناً معينة)

٥١- إن غالبية الدول التي تعتمد أدياناً رسمية، أو تفضل ديناً واحداً على الأديان الأخرى، تستحدث نظاماً لتقديم درجات متفاوتة من الدعم للدين المفضل، وفي العديد من الحالات، للأديان الأخرى التي تُمارس في ولاياتها القضائية. وهذا يعني أن مؤسسات دين واحد أو أكثر تحصل على منافع لا تحصل عليها مؤسسات جميع الأديان الأخرى. وعادة ما يكون احتمال تدخل الدول التي تعتمد ديناً رسمياً أو تفضل ديناً معيناً، في الممارسات الدينية أكبر منه في الدول الأخرى^(٢٧). وتبين دراسة حديثة أن حوالي ٧٨ في المائة من الدول التي تعتمد ديناً رسمياً أو لديها دين مفضل تدخلت إلى حد ما في المظاهر الدينية للأفراد أو الجماعات العقائدية في عام ٢٠١٥^(٢٨).

(أ) "الدول الدينية"

٥٢- إن مجموعة فرعية من هذه البلدان، يطلق عليها اسم "دول دينية"، تعتبر نفسها صراحةً دولاً طائفية؛ أو دولاً تنشر رسمياً ديناً بعينه وتشجع مواطنيها على القيام بذلك. وعادة ما تمتلك هذه الدول نظم دعم تمنح، في الواقع، الدين الرسمي امتيازات حصرية في الشؤون الدينية وشؤون الدولة. وبذلك، تهتم الدول الدينية، على نحو استباقي، بالحفاظ على دين الدولة ونشره - وهو مسعى يتضارب أحياناً مع مجموعة من الالتزامات الأخرى التي يجب عليها مراعاتها من أجل إعمال حرية الدين أو المعتقد لجميع الأشخاص وكذلك حماية طائفة من حقوق الإنسان الأخرى.

٥٣- وكثيراً ما تشمل الجهود الحكومية لتأمين وحفظ الامتيازات الحصرية لدين الدولة في الشؤون العامة لهذه البلدان ما يلي: (أ) تطبيق مستويات عالية من القيود على حقوق الأفراد من غير أتباع دين الأغلبية؛ (ب) درجة عالية من التنظيم لمؤسسات وروابطات أديان الأقليات؛ (ج) النزوع إلى فرض التعاليم الدينية لدين الدولة. وعليه، من المرجح أن تميز الدول الدينية ضد الأقليات الدينية، وهي تميل إلى فرض مستويات عالية من القيود على حرية الدين أو المعتقد للجميع.

٥٤- وفي بعض هذه البلدان، يُحظر على أتباع الأديان غير المفضلة المشاركة، مع أتباع الدين المفضل، في أنشطة التعبير الديني العامة، وغالباً ما تُوضع أماكن العبادة التي يستخدمها أتباع الأديان غير المفضلة تحت الرقابة الحكومية لضمان عدم حضور أتباع الدين المفضل للشعائر الدينية التي تقام فيها. ويجوز للحكومات أيضاً منع النساء من الصلاة في الأماكن العامة أو فرض زي معين عليهن. وعلاوة على ذلك، يشجع اعتناق الأقليات الدينية لدين الدولة، لكن التحول من الدين المسيطر إلى أديان أخرى يعتبر متعارضاً مع مصالح الدولة ويثني الناس عنه بشدة بل ويعاقبون عليه. وهذا يعني أيضاً أن التبشير بين أتباع الدين المسيطر بأديان أو عقائد الأقليات غير محبذ على الإطلاق أو محظور.

٥٥- وتحتفظ بعض الدول الدينية دستورياً بمركز ودور هامين للتعاليم الدينية لدين الدولة، عن طريق تضمين الدستور نصاً يقضي بأن دين الدولة هو "أحد مصادر" أو "مصدر" التشريع أو عن طريق حظر اعتماد قوانين تتعارض مع العقيدة الدينية الرسمية. وكثيراً ما تؤدي علاقات التداخل هذه بين المنظمات السياسية للدولة والسلطة والإدارة الدينيين إلى تعميم مراعاة القوانين الدينية في الأنشطة التشريعية والتنفيذية والقضائية للدولة. ويشمل ذلك القوانين التي تحدد العلاقة بين الدول

(٢٧) Fox, *Political Secularism* (انظر الحاشية ٢).

(٢٨) Pew Research Center, "Many Countries Favour Specific Religion" (انظر الحاشية ٥).

الدينية والأقليات الدينية وتلك التي تنظم الأحوال الشخصية، بما في ذلك القوانين التي تنظم الحقوق الجنسية والإنجابية، والزواج، والطلاق، وحضانة الأطفال، والميراث، وغيرها من المسائل.

٥٦- وقد يتمتع أتباع دين معين بفرص أفضل للحصول على المناصب العامة، بسبل منها تخصيص منصب رئيس الدولة أو رئيس الحكومة أو مناصب رفيعة أخرى لأتباع ذلك الدين. وقد تُستبعد المرأة أيضاً من بعض المناصب العامة، مثل منصب رئيس الدولة أو بعض المناصب القضائية. وقد تتحكم الحكومة أيضاً بالمناصب الدينية داخل الدين السائد.

٥٧- وقد يكون التعليم الديني إلزامياً في المدارس العامة أو قد تتدخل السلطات بطرق أخرى في حرية الدين أو المعتقد للأطفال أو في حقوق الآباء فيما يتعلق بتعليم أبنائهم. وقد تواجه الأقليات الدينية قيوداً شديدة في نشر المعارف المتعلقة بتقاليدها أو في تدريب رجال الدين التابعين لها.

٥٨- وتقيد عدة دول تعتمد أدياناً أو عقائد رسمية أو مفضلة أدياناً أو عقائد معينة عن طريق فرض حظر رسمي لجماعات دينية معينة. ومن بين بلدان العالم التي تطبق هذا النوع من الحظر، بلغت نسبة البلدان التي تعتمد ديناً رسمياً للدولة ٤٤ في المائة، في حين أن ٢٤ في المائة منها لديها دين مفضل أو أكثر رعاية. وحظر الجماعات الدينية أقل شيوعاً في الدول التي لا تعتمد ديناً رسمياً ولا تفضل ديناً معيناً، إذ لم يتجاوز عدد بلدان هذه الفئة التي تفرض حظراً رسمياً على مجموعات معينة ثلاثة بلدان عام ٢٠١٥^(٢٩). وبالإضافة إلى الدول التي تحرم الإلحاد، يمثل استخدام قوانين مكافحة التجديف ومكافحة الردة حظراً بحكم الواقع لأي مظهر من مظاهر الإنسانية وللعقائد غير الدينية.

(ب) الدول "شبه العلمانية" التي تعتمد ديناً رسمياً (أدياناً رسمية) أو تفضل ديناً معيناً (أدياناً معينة)

٥٩- بخلاف الدول الدينية التي توجد فيها درجة عالية من التداخل بين الحكومة والدين، هناك عدد من الدول التي تعلن أدياناً رسمية أو تعرب عن تفضيلها لدين واحد أو أكثر، ما يجعل الأديان الأخرى غير مساوية لها في القانون، من دون أن يؤدي ذلك بالضرورة إلى إدامة عدم المساواة بين أتباع الدين الرسمي أو المفضل وأتباع الأديان التي لا تدعها الدولة. وتميل هذه الدول إلى امتلاك نظم للفصل بين الدين والدولة، وغالباً ما تتجنب المفهوم القائل بأن للمزاعم الدينية تأثيراً على الخيارات السياسية أو القانونية أو السياسية.

٦٠- وفي حالات أخرى، تعتمد هذه الدول تفضيلاً متعدد المستويات، يتلقى دين واحد، بموجبه، القدر الأكبر من المنافع، في حين أن أدياناً أخرى تحصل على منافع أقل من الدين المفضل، لكنها منافع أكبر مما تحصل عليه بقية الأديان. وفي حالات أخرى، تُمنح العديد من الأديان أو المجموعات العقائدية عدداً من المنافع، وإن كانت هذه المنافع أقل مما يحصل عليه الدين المفضل. وأخيراً، تحصل أديان متعددة على منافع لا تحصل عليها بقية الأديان. ويتعاون العديد من هذه الدول بنشاط مع مؤسسات دين الدولة، ما يوفر لها دوراً محمياً ومستقلاً في المجتمع معترفاً به على المستوى الدستوري. وفي هذه الدول، يمكن للمجموعات الدينية أن تؤدي دور هاماً في المجتمع كما يمكنها العمل مع السلطات المدنية لتحقيق أهداف مشتركة^(٣٠).

(٢٩) المرجع نفسه.

(٣٠) Dawood Ahmed, *Religion-State Relations* (انظر الحاشية ٤)، الصفحة ١١.

٦١- ولبعض هذه الدول الكثير من القواسم المشتركة مع فئة الدول التي لا تتماهى مع أي دين. ولكن، حتى في غياب الأشكال الصريحة من التمييز، قد تكون هناك أشكال من التمييز الخفي أو غير المباشر. وقد يحدث ذلك، على سبيل المثال، في قطاع التعليم، سواء من خلال التمويل التمييزي أو بسبب عدم فعالية خيارات الانسحاب من التربية الدينية الإلزامية في المدارس العامة، أو في تحديد أيام العطل. وقد تفضل في هذه الدول أشكالاً معينة من إظهار الدين دون غيرها عن طريق تفسير هذه المظاهر بأنها تجسيد للتراث الثقافي أو عن طريق إعطائها معنى علمانياً، مثل اعتبارها "قيماً وطنية" أو "تقليداً وطنياً".

٢- الدول التي لا تتماهى مع أي دين

٦٢- توصف مجموعة واسعة ومتنوعة من الدول (٥٣ في المائة) ذات ثقافات متنوعة ومن جميع المناطق بأنها لا تتماهى مع أي دين. وثمة سمة أساسية لهذه الدول تتمثل في تشديدها على مبدأ عدم التمييز، والحاجة إلى الحفاظ على مسافة واحدة بين الدولة وجميع المجموعات العقائدية - حتى في مجال الشعائر الدينية أو فيما يتعلق باعتبار أو عدم اعتبار بعض الأديان والمعتقدات جزءاً من التقاليد الثقافية أو التراث التاريخي للدولة.

٦٣- وفي بعض الحالات، تدعم هذه الدول الدين وتوفر مجموعة متنوعة من الترتيبات، مثل المنافع المالية، لجميع الأديان التي تحافظ على استقلالها عن الدولة (البديل التعاوني). لكن مجموعات عقائدية غير دينية قد تستبعد من هذا الدعم. وفي حالات أخرى، لا يقدم تمويل مباشر، بل أشكال أخرى من الدعم، مثل الإعفاءات الضريبية (بديل الترتيبات التيسيرية). وتنادي بعض هذه الدول بالفصل التام بين الدين والدولة كوسيلة لحماية كل من الدولة والطوائف الدينية من التدخل في شؤون بعضها البعض. وفي الوقت نفسه، تتجاوز بعض الدول تشجيع الفصل لتدعو إلى تطبيق العلمانية نفسها، التي تحصر مظاهر الشعائر الدينية في المجال الخاص. وفي جميع الحالات، تعمل الجماعات الدينية بصورة مستقلة^(٣١).

٦٤- ويبدو أن هذه الدول هي الأقدر على احترام مجموعة من حقوق الإنسان، بما فيها الحق في حرية الدين أو المعتقد. فالفصل بين الدين والسياسة في هذه الدول، على سبيل المثال، يتيح لها حيزاً أكبر لأداء دورها بوصفها ضامناً محايداً لحرية الدين أو المعتقد للجميع؛ ومن الأرجح أن تواجه السلطات جرائم الكراهية والتحرير على الكراهية الدينية على أسس متساوية وأن توفر مساعدة قضائية متساوية لجميع الأفراد بغض النظر عن طوائفهم الدينية أو العقائدية. ومن المرجح أيضاً أن تزود المدارس العلمانية طلابها بالمعرفة الدينية (تدريس محايد)، مستندة إلى تناول موضوعي للتاريخ، وقد يكون استخدام القيم والمرجعيات الدينية جزءاً من الخطاب السياسي في خضم تنافس مع المعتقدات غير الدينية وغيرها من الأسس المنطقية للتأثير في السياسات العامة، في "سوق الأفكار".

٦٥- ومع ذلك، قد تواجه هذه الدول، في الممارسة العملية، العديد من التحديات أيضاً. فعلى سبيل المثال، قد يكون من الأسهل على الطوائف الدينية الثابتة الوصول إلى المنافع التي توفر بالتساوي مقارنة ببعض المجموعات الحديثة أو الناشئة التي قد تكافح من أجل الاعتراف بها وما زال ينظر إليها و/أو تصور بشكل نمطي على أساس أنها "فرق دينية". وعلاوة على ذلك، قد تتآكل، في بعض الحالات، حرية الدين أو المعتقد، باسم "حقوق الآخرين"، عندما تُرفض

(٣١) Cole Durham, "Patterns of Religion State Relations" (انظر الحاشية ٣).

محاولات استيعاب مختلف المجموعات الدينية، كشكل من أشكال المحاباة الضارة أو المعاملة التمييزية من جانب الدولة. وساهمت سلسلة من الإجراءات القضائية، ومناقشات في وسائل الإعلام، ومبادرات سياسية في عملية التحول هذه، ما يعرض للخطر بعض الشعائر والممارسات الدينية مثل ختان الذكور، والذبح وفقاً للتعاليم اليهودية، وإظهار الرموز الدينية. وفي بعض الأحيان، يميل هذا التنظيم للممارسة الدينية إلى "إقامة حاجز بين وجدان المرء والأفعال التي تعبر عن هذا الوجدان"^(٣٢) وقد لا يبالي بطبيعة تكامل بعض أشكال الممارسة مع وجدان الفرد ومساغيه الحميدة.

٦٦- وعلى الرغم من أن هذه الدول تبدو الأقدر على حماية الدين والدولة من بعضهما البعض، وعلى الاعتراف بعالمية حرية الوجدان، فإن قدرة هذا النموذج على تحقيق هدفه ترتبط إلى حد كبير بقدرة هذه الدول على تنفيذ سياساتها الرسمية واستعدادها لذلك. ومن ثم، فإن بعض الدول التي تتعهد بعدم التماهي مع أي دين تكافح من أجل الوفاء بهذا التعهد حيثما يتم تجاهل سيادة القانون، وحيثما يهدد التسييس وتنامي كره الأجانب أسس الحياد والعلمانية في الدولة. لذلك، وكسائر النماذج الأخرى للعلاقات بين الدين والدولة، يمثل مدى استيفاء القوانين الدينية الوطنية للمعايير الدولية، ودرجة احترام سيادة القانون ومستوى التسامح واحترام التنوع في القانون والممارسة المحيّدات اللازمة للتمكن من تحقيق الهدف المتمثل في أداء دور الضامن المحايد والموثوق به لحرية الدين أو المعتقد للجميع^(٣٣).

٣- الدول التي تنظر إلى الدين نظرة سلبية

٦٧- على الصعيد العالمي، تنتهج عشرة بلدان سياسة احتواء الأديان. وكثيراً ما تتبع السلطات في هذه الدول، التي ترتبط عادة بالإلحاد الذي تروج له الدولة، سياسة تقييدية للغاية إزاء الدين. والسمة الأساسية لهذا النموذج هي أن الدولة ترمي إلى مراقبة الدين، في المجال العام وأحياناً في المجال الخاص. ويجري إنفاذ قواعد تنظيمية لإبقاء الدين خارج الشؤون العامة. وتغرس السلطات في النفوس صورة سلبية للتماهي مع أي دين. وبعبارة أخرى، لا يُحترم الالتزام بمراعاة حق كل فرد في التمتع بحرية الدين أو المعتقد.

٦٨- ومن المفارقات أن سلوك الدولة لا يختلف عن النقيض التام لهذا النموذج: "الدول الدينية"، حيث يطبق الدين على الأفراد. والدول الثماني التي تلقت أكبر عدد من الرسائل من المكلف بالولاية تنتمي إلى هاتين المجموعتين. وفي الحالتين، تجسد إيديولوجيا الدولة قدسية لا ينبغي لأي دين أو معتقد أن يعارضها. ونتيجة لذلك، فإن السياق العام لهذه الدول قمعي ويتضمن عناصر الإكراه. والقيود المفروضة على الممارسات الدينية تُفرض في كثير من الأحيان تحت اسم "المساواة" لجميع المواطنين. لكن الأفراد قد لا يجدون فرصاً متساوية للتمتع بهذه الحقوق. وفي الواقع، يُضحى بجميع أشكال الحرية (الفردية) باسم المساواة (الجماعية).

٦٩- وتميل هذه الدول إلى فرض مستويات عالية من القيود، ما يؤدي إلى طائفة واسعة من الانتهاكات الموثقة لحرية الدين أو المعتقد. وعلاوة على ذلك، فإن حقوقاً أخرى مترابطة ويعزز

(٣٢) انظر 5، iss. 70، vol. 70، *Modern Law Review*، "Freedom and Futures"، Sheldon Leader، الصفحات ٣٠-٧١٣.

(٣٣) انظر A/HRC/25/58، الفقرة ٣٧. انظر أيضاً Bielefeldt، Ghanea and Wiener، *Freedom of Religion or Belief*، (الحاشية ١٥)، الصفحة ٣٥٧.

بعضها البعض تتعرض دائماً للانتهاك، بما في ذلك حريات الرأي والتعبير والتجمع السلمي وتكوين الجمعيات، وهي حريات مترابطة ومتشابكة. ومن الأمثلة المعروفة على هذا التقاطع في الحقوق القدرة على التعبير عن الآراء، أو على كتابة أو نشر أو تعميم أو استيراد المنشورات الدينية - وكذلك القدرة على ممارسة الشعائر الدينية في المجتمع مع الآخرين. وتقييد الرقابة على الصحافة والإعلام والمنشورات مجموعة كاملة من هذه الحقوق.

٧٠- وقد لا يتم الاعتراف بحرية الوجدان، كما في حالة المستنكفين ضميرياً عن الخدمة العسكرية الإلزامية، عندما لا توفر الدولة لهم خدمة بديلة تتفق مع أسباب الاستنكاف الضميري، وتكون ذات طابع غير قتالي أو مدني، وتستهدف تحقيق الصالح العام ولا تكون ذات طبيعة عقابية^(٣٤).

٧١- كما أن التبشير محظور عموماً لجميع المجموعات الدينية. وكثيراً ما تُحظر إقامة الشعائر أو العبادات أو العادات الدينية في المجالين الخاص. وبالمثل، ينطبق ذلك على الوصول إلى أماكن العبادة وبنائها. وقد تلقى المقرر الخاص في إطار هذه الولاية تقارير تفيد بأن بعض البلدان تحصر ارتياد أماكن العبادة بسن وموقع معينين، أو تحظر إقامة بعض الشعائر الدينية، مثل تلك المتعلقة بالحماية الغذائية أو الصيام. وقد تؤدي القيود المفروضة على حرية التنقل إلى فرض قيود على السفر إلى الخارج للقيام بأنشطة تستند إلى العقيدة أو ترتبط بها.

٧٢- كما تتدخل هذه الدول عموماً في الترتيبات الداخلية للطوائف الدينية، مثل تعيين رجال الدين ولغة الشعائر الدينية ومحتواها ومدتها. وفي بعض الحالات، يمكن للدولة أن تعين زعيماً دينياً لإحدى الطوائف وتضهد الزعيم الروحي الذي عينته الطائفة نفسها. وبالمثل، قد تنشئ الدولة منظمة دينية رسمية لغرض السيطرة على دين ما بدلاً من دعمه. ولا تتيح الثقافة العامة للرقابة في هذه البلدان حيزاً لأماكن يمكن أن يزدهر فيها تحد منطقي للسلطة القائمة. والقيود المفروضة على إظهار الدين إما تتجاوز معيار التناسب أو تذكر أسباباً لا ينص عليها القانون الدولي، مثل "الوحدة الوطنية" أو "الوئام الديني" أو "بذر الشقاق بين الناس والأديان". ويتزايد التدرع بالأمن لقمع الدين أو المعتقد. وكثيراً ما تعتبر جماعات دينية جديدة "خطرة" على "الأمن القومي" رغم أن المادة ١٨ (٣) من العهد لا تشمل الأمن القومي ضمن الأسباب المشروعة لتقييد حرية الإنسان في إظهار دينه أو معتقده. ويُعتقل الأشخاص لقيامهم بأنشطة دينية وقد يعاني أتباع الأديان أو المسؤولون الدينيون من تعرضهم المستمر للاعتقال أو المضايقة.

٧٣- وفي بعض الحالات، يُحظر التعليم الديني في المدارس العامة أو الخاصة. وعموماً، يخضع التعليم الديني لرقابة شديدة، مثل فرض رقابة حكومية مباشرة على المدرسين، وقيود على إدارة المدارس الدينية. وقد تحد قوانين الرقابة العامة من توافر الأدبيات الدينية، باستثناء تلك المعتمدة رسمياً من قبل الدولة. ويمكن أن تظهر الدعاية المناهضة للدين في المنشورات الحكومية الرسمية أو شبه الرسمية.

٧٤- وقد تفرض شروط تسجيل تمييزية أو مرهقة على المنظمات الدينية. وقد يشمل ذلك وضع سقف عالٍ للأهلية فيما يتعلق بالأعداد أو رقعة الانتشار الجغرافي أو طول فترة وجود الدين في البلد؛ أو اشتراط توقيع طلب التسجيل من جميع أعضاء المنظمة الدينية وتضمينه معلومات شخصية مفصلة؛ أو عدم إمكانية أن تعمل الجمعية الدينية إلا في العنوان المحدد في وثائق التسجيل؛ أو أن الشروط تتضمن التجديد الدوري للتسجيل.

(٣٤) انظر قرار مجلس حقوق الإنسان ١٧/٢٤، الفقرة ٩؛ A/HRC/35/4، الفقرة ٢١.

ثالثاً – الاستنتاجات والتوصيات

٧٥- على الرغم من أن القانون الدولي لا ينص على نوع معين من العلاقة بين الدولة والدين، تبين الرسائل الصادرة عن المكلف بالولاية أن بعض أنواع العلاقات ترتبط بانتهاكات حرية الدين أو المعتقد أكثر من غيرها. وهذه العلاقات متنوعة ومعقدة بشكل لا يصدق، لكن يمكن تبين ثلاثة أنواع عامة من العلاقات توفر أساساً تحليلياً مفيداً لمناقشة التحديات التي تواجهها الدول في تعزيز وحماية حرية الدين أو المعتقد. وهذه الأنواع الثلاثة من العلاقات هي: (أ) الدول التي تعتمد أدياناً رسمية أو تفضل أدياناً بعينها؛ (ب) الدول التي لا تنمهي مع أي دين؛ (ج) الدول التي تتبع سياسات ترمي إلى تقييد دور الدين تقييداً شديداً.

٧٦- وتواجه جميع الدول، بصرف النظر عن علاقتها بالدين، تحديات في ميدان حقوق الإنسان. ومع ذلك، يبدو أن الجوانب الخاصة بعلاقتين من العلاقات التي ناقشها التقرير لا تتفق إلى حد بعيد مع نطاق التزامات الدول المتعلقة بدعم حرية الدين أو المعتقد. ومن بين هذه الالتزامات التزامات "الدول الدينية" والدول التي تتخذ موقفاً سلبياً من دور الدين في الحياة العامة. إن المدى دعم الدول لدين رسمي، ودرجة إنفاذها للدين ومدى مراقبتها وتنظيمها وتقييدها للدين آثاراً كبيرة على استعداد الدول لتعزيز وحماية حرية الدين أو المعتقد. ومن ناحية أخرى، تميل الدول التي تنظر إلى الدين نظرة سلبية إلى فرض قيود على جميع الأديان، بما في ذلك أديان غالبية الأشخاص الخاضعين لولايتها القضائية. ومن المفارقات، أنه على الرغم من أن الدول التي تنفذ الدين "على أنه منزل من السماء" وتلك التي تقيده "تقييداً شديداً" تمثل نماذج متعارضة تماماً من حيث دعمها لدور الدين في الحياة العامة، فإن لديها رغبة قوية في فرض سيطرة حصريّة لأيديولوجياتها، وهي بالتالي تحتاج، في أغلب الأحيان، إلى القوة ضد من لا يشاطرونها آراءها، وتمارس التمييز ضدهم بشكل عام.

٧٧- وتضع الدول التي تنفذ دينها الرسمي مستويات عالية جداً من القيود على حرية الدين أو المعتقد وغالباً ما تميز ضد الأشخاص المنتمين إلى أقليات دينية، وضد النساء، والمثليين والمثليات ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملتي صفات الجنسين، والمتحولين إلى دين آخر أو المرتدين، وغير المؤمنين. وتفرض الدول التي تنظر نظرة سلبية إلى الدين مستويات عالية من القيود على حرية الدين أو المعتقد لأي فرد يظهر معتقداً آخر يتعارض مع إحداهما. وفي كلتا الحالتين، تنتهك على الدوام الحقوق الأخرى المترابطة التي يعزز بعضها بعضاً، بما فيها حريات الرأي والتعبير والتجمع السلمي وتكوين الجمعيات. ولذلك، في هذه النماذج، قد لا يُفعل الأشخاص المنتمون إلى دين الأغلبية العديدة من القمع والاضطهاد.

٧٨- وكثيراً ما تتخرب الدول التي تفضل ديناً معيناً (أدياناً معينة) في ممارسات تقييد حرية الدين أو المعتقد، لا سيما حرية أقليات دينية أو عقائدية معينة تُعزل وتتعرض للتمييز نتيجة "الترتيب الهرمي للأديان" بحكم الواقع أو بحكم القانون. أما الأديان التي تفضلها الدولة، فإن لها بوجه عام حضوراً تاريخياً في البلد، وقد يكون الدافع وراء الاعتراف التفضيلي الممنوح لها هو الرغبة في إشراك الأقليات الدينية أيضاً في بناء الدولة. إلا أن هذا الأمر كثيراً ما يقترن بالتمييز ضد الأديان الجديدة، بسبل منها فرض شروط تسجيل مرهقة عليها، إلى جانب رفض الاعتراف بها، أو محاولات الحفاظ على الوثام بين الأديان من خلال قوانين تحظر الإساءة للأديان، أو تفضيل الحقوق الدينية الجماعية على الحقوق الدينية الفردية، بطرق أخرى.

٧٩- وتشمل الدول التي لا تتماهى مع أي دين، وهي الفئة الأكبر عدداً من بين الفئات الثلاث، مجموعة واسعة ومتنوعة من الدول. والسمة المميزة لهذه الفئة من الدول هي تطبيق المساواة في التعامل مع جميع الطوائف الدينية، على الرغم من أنها تشمل الدول الميلية بإيجابية أكبر نحو إعطاء دور للدين في المجتمع والدول التي تسعى إلى حصر الممارسة الدينية في المجال الخاص. ورغم استعداد العديد من الدول في هذا النموذج لاحترام حرية الدين أو المعتقد، فإنها تواجه العديد من الصعوبات، بما في ذلك صعوبة إدارة التناقضات بين مختلف حقوق الإنسان. وحيثما يكون هناك درجة عالية من التقارب بين القيم الاجتماعية والممارسات الدينية، تقل أوجه التعارض بين الحرية الدينية وحقوق الإنسان الأخرى. لكن، في حالة تعدد القيم الاجتماعية، قد تؤدي السياسات التي لا تراعي الاختلاف، بحكم الواقع، إلى تسلسل هرمي للحقوق تفرض فيه القوانين ذات الأثر العام أعباء غير متناسبة على الأقليات الدينية، ما لم تكن هناك ترتيبات تيسيرية معقولة.

٨٠- وفي حين أن هذه الفئات العريضة الثلاث تؤدي وظيفة تحليلية مفيدة، فإن ثمة اختلافات هامة أيضاً. إذ يبدو أن للدول التي تكون فيها أشكال ثبات الدين "معتدلة"، أي في الدول التي يكون فيها التمسك بالدين رمزياً ومجرداً من أي مغزى سياسي أو قانوني، قواسم مشتركة أكثر مع بعض صيغ نموذج عدم التماهي، لا سيما عندما تكون هناك التزامات قوية بالمساواة وعدم التمييز، مع الاعتراف، في الوقت نفسه، بالدور الإيجابي الذي تؤديه الأديان والمعتقدات في المجتمع. وعلى غرار ذلك، فإن الدول التي تنتمي إلى فئة عدم التماهي مع أي دين، لا سيما الدول التي تفضل العلمانية العقائدية على الاهتمامات الدينية وتطبق السياسات التي تغض الطرف عن الاختلافات، قد تخل بالتزامها باحترام حرية الدين أو المعتقد للأشخاص المنتمين إلى أقليات دينية.

٨١- وتفرض المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان على الدولة أن تكون ضامناً محايداً للتمتع بحرية الدين أو المعتقد لجميع الأفراد والجماعات الموجودين داخل أراضيها والخاضعين لولايتها. وبالإضافة إلى ذلك، لا يوجد تسلسل هرمي لحقوق الإنسان، وحيثما تعارض حرية الدين مع الحق في عدم التمييز والمساواة، أو مع القوانين ذات الأثر، ينبغي أن ينصب التركيز على ضمان حماية جميع حقوق الإنسان، بسبل منها توفير الترتيبات التيسيرية المعقولة. وفي خضم التنوع المتنامي، من البديهي أن دور الدولة كضامن محايد لحقوق الجميع هو الدور الذي يرجح الاضطلاع به أكثر من غيره عندما تتبنى الدولة موقفاً تعاونياً وتوفر الترتيبات التيسيرية من دون التماهي مع أي دين. وفي الواقع، من الصعب تصوّر تطبيق مفهوم دين الدولة الرسمي من دون أن يكون له، من الناحية العملية، آثار تمييزية على المجموعة "الأخرى" من الأديان المتنوعة^(٣٥).

٨٢- وبينما تعرب دول عديدة عن التزاماتها بضمان حرية الدين أو المعتقد، فإن بعض أشكال الحماية أضيق من تلك المحددة في المادة ١٨ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أو تتضمن قيوداً لا تتفق مع القانون الدولي. ولا تقدم بعض الدول أي ضمانات قانونية أو تحظر بالفعل طوائف دينية معينة أو تفرض عليها عمليات تسجيل مرهقة، ما يجرمها من الشخصية القانونية. ويوصي المقرر الخاص بوجوب مواءمة الإطار القانوني للدول مع الضمانات المتعلقة بحرية الدين أو المعتقد المنصوص عليها في القانون الدولي لحقوق الإنسان بوصفها حقاً عالمياً من حقوق الإنسان.

(٣٥) انظر Bielefeldt, Ghana and Wiener, *Freedom of Religion or Belief* (الحاشية ١٥)، الصفحة ٣٤١.

٨٣- وتعيق قوانين مكافحة التجديف، التي تستخدم، في الكثير من الأحيان، للدفاع عن الدين الذي ترعاه الدولة أو عن مزاعم امتلاك الحقيقة (والموجودة حتى في الدول التي لا تتماهى رسمياً مع دين واحد) التمتع بحرية الدين أو المعتقد والقدرة على الانخراط في حوار بناء حول الدين. كما أنها تُستخدم لاستهداف المنشقين السياسيين، أو الإنسانيين، أو غير المؤمنين، أو أي مفكر ديني يعبر عن وجهات نظر لاهوتية مخالفة للدين الذي ترعاه الدولة. وكما طُلب في العديد من خطط العمل الدولية التي وُضعت في الآونة الأخيرة، يجب، على سبيل الأولوية، إلغاء قوانين مكافحة التجديف هذه^(٣٦) المتعارضة مع أحكام العهد^(٣٧).

٨٤- ويجب على الدولة أن تدرك أنه على الرغم من الحق في تكوين الجمعيات، فإن حرية الدين أو المعتقد حق يخص الفرد وليس مجموعة بعينها. ولذلك، فإن القوانين التي تمنع التحول إلى دين آخر هي قوانين تتعارض مع الإطار الدولي لحقوق الإنسان وتشكل تدخلاً غير قانوني في حق غير مشروط في حرية الفكر أو الوجدان أو الدين أو المعتقد.

٨٥- ويجب احترام حق الوالدين في توفير التعليم الديني والأخلاقي احتراماً كاملاً، بما يتسق مع وجهات النظر الدينية العالمية، وبما يتفق مع قدرات الطفل المتطورة. وفي هذا الصدد، يود المقرر الخاص أن يسلط الضوء على الإرشادات المفيدة الواردة في الوثيقة الختامية للمؤتمر الاستشاري الدولي المعني بالتعليم المدرسي وصلته بحرية الدين أو العقيدة والتسامح وعدم التمييز^(٣٨)، ومبادئ توليدو التوجيهية المتعلقة بتدريس الأديان والمعتقدات في المدارس العامة^(٣٩).

٨٦- عند عرض مركز قانوني متميز على بعض الجماعات الدينية أو العقائدية، ينبغي منح هذا المركز الخاص بالتوافق التام مع مبدأ عدم التمييز، وفي ظل الاحترام الكامل للحق في حرية الدين أو المعتقد لجميع البشر. ولا ينبغي أبداً تسييس المناصب المتميزة الممنوحة للجماعات الدينية أو العقائدية لأغراض سياسية لها علاقة بالهوية، لأن ذلك آثاراً ضارة على وضع الأشخاص المنتمين إلى طوائف الأقليات.

٨٧- وتُذكَر الدول بالتزامها بتوفير الحماية للاجئين والمهاجرين، بغض النظر عن دينهم أو معتقدتهم. والحجة القائلة بأن اللاجئين والمهاجرين يقوضون التركيبة الدينية التقليدية لبلد هي بمثابة "أقلمة" للدين، الأمر الذي ينتهك روح ونص الحق العالمي في حرية الدين أو المعتقد. وينبغي أن تعدل الدول أيضاً أحكام قانون الأسرة وقانون الأحوال الشخصية التي تعد بمثابة تمييز بحكم القانون أو الواقع ضد الأشخاص المنتمين إلى أقليات دينية أو عقائدية، في مسائل الميراث والحضانة، على سبيل المثال. وينبغي أن تضع الدول سياسة قوامها إجراءات رمزية عامة تبعث من خلالها برسالة واضحة مفادها أن الأقليات الدينية أو العقائدية تشكل جزءاً من المجتمع الأوسع. ومن الأمثلة على هذا الوجود الرمزي مشاركة ممثلين سياسيين في احتفالات الأقليات.

(٣٦) انظر A/72/365، الفقرتان ٢٨ و ٧٦.

(٣٧) انظر أيضاً التعليق العام للجنة المعنية بحقوق الإنسان رقم ٣٤ (٢٠١١) بشأن حرية الرأي وحرية التعبير، الفقرة ٤٨.

(٣٨) انظر E/CN.4/2002/73، التذييل.

(٣٩) نظر www.osce.org/odihr/29154?download=true

٨٨- ويرتبط احترام حرية الدين أو المعتقد ارتباطاً وثيقاً بدرجة التسامح واحترام التنوع داخل المجتمع. ويود المقرر الخاص أن يؤكد من جديد التوصيات التي قدمها أسلافه بشأن تشجيع الدول على تيسير التواصل بين الأديان والاستثمار في محور الأهمية الدينية ومحور الأهمية في مجال حرية الدين.

٨٩- وأخيراً، يود المقرر الخاص أن يؤكد من جديد التعهد الرابع من التعهدات الواردة في إطار إعلان بيروت: "الإيمان من أجل الحقوق"، الذي يحذر من استخدام مفهوم "دين الدولة" للتمييز ضد أي فرد أو جماعة وكذلك من استخدام مفهوم "العلمانية العقائدية"، الذي قد يؤدي إلى تقليص الحيز المتاح للتعددية الدينية أو العقائدية في الممارسة العملية^(٤٠). ويشدد على أن الدول يجب أن تستوفي مجموعة من الالتزامات، بما في ذلك اعتماد التدابير التي تضمن المساواة الهيكلية والإعمال الكامل لحرية الدين أو المعتقد. وفي ضوء هذه الالتزامات، يردد المقرر الخاص أهمية اعتماد نموذج للعلاقة بين الدولة والدين تنسجم مع مفهوم "الابتعاد المتصف بالاحترام" - أي، فك أوجه التداخل السياسي والقانوني، وليس الاجتماعي، بين الدولة والدين - وهو مفهوم يقوم على "التجذير العميق للعلمانية بالاستناد إلى حقوق الإنسان". ويكفل هذا النموذج "ألا تلجأ الدولة إلى الحصرية أو التحيز الديني في الثقافة أو الهوية أو التعليم أو حتى إلى الرمزية لغايات قصيرة الأمد ولمصالح خاصة، لكنها ستسعى باستمرار إلى إنشاء مساحات تستوعب الجميع كمسعى نشط ومستمر"^(٤١).

(٤٠) انظر www.ohchr.org/Documents/Press/Faith4Rights.pdf.

(٤١) انظر Bielefeldt, Ghana and Wiener, *Freedom of Religion or Belief*, (الحاشية ١٥)، الصفحات ٣٥٥-٣٥٩.