

Distr.: General
5 August 2014
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة التاسعة والستون

البند ٦٩ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

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

القضاء على جميع أشكال التعصب الديني

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة التقرير المؤقت
للمقرر الخاص المعني بجرية الدين أو المعتقد، هاينر بيلفلت، المقدم وفقاً لقرار الجمعية
العامة ١٧٠/٦٨.

* A/69/150



الرجاء إعادة استعمال الورق

290814 260814 14-58756 (A)



التقرير المؤقت للمقرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد

موجز

في هذا التقرير، يقدم هاينر بيلفلت، المقرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد، استعراضاً عاماً للأنشطة التي اضطلع بها بموجب ولايته منذ تقديم تقريره السابق إلى الجمعية العامة (A/68/290)، وتشمل تلك الأنشطة التقارير التي قدمها إلى مجلس حقوق الإنسان والزيارات التي قام بها للبلدان والرسائل التي بعث بها وأهم العروض الإيضاحية التي قدمها والمشاورات التي أجراها.

ثم يركز المقرر الخاص على سبل القضاء على التعصب والتمييز الدينيين في مكان العمل، وهو موضوع يعتقد أنه يستحق مزيداً من الاهتمام المنهجي. فمصادر التعصب والتمييز الدينيين في مكان العمل قد تعدد وتشمل التحيز السائد في صفوف أصحاب العمل أو الموظفين أو العملاء، أو التفسيرات التقييدية للهوية المؤسسية، أو الخشية العامة من التنوع الديني.

وبعد أن يوضح المقرر الخاص أن حق الإنسان في حرية الفكر والضمير والدين أو المعتقد يرتبط أيضاً بمظاهر التنوع الديني في مكان العمل، يتناول على وجه الخصوص "الترتيبات التيسيرية المعقولة" التي قد تكون ضرورية للتغلب على التمييز. ويستند إلى اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، التي تقضي قانوناً بتطبيق ترتيبات تيسيرية معقولة باعتبارها عنصراً ضرورياً في خطط مكافحة التمييز ذات الصلة، ليقول إن ترتيبات من هذا النوع ينبغي أن تُعتمد أيضاً من أجل القضاء على التمييز القائم على أساس الدين أو المعتقد في مكان العمل. وأخيراً، يقدم المقرر الخاص استنتاجات وتوصيات موجهة إلى مؤسسات الدول وأصحاب العمل في المؤسسات العامة والخاصة وكذلك إلى أصحاب المصلحة الآخرين في هذا الصدد.

أولا - مقدمة

١ - أنشأت لجنة حقوق الإنسان ولاية المقرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد بموجب قرارها ٢٠/١٩٨٦، وجدد مجلس حقوق الإنسان هذه الولاية في قراره ٣٧/٦. وفي الدورة الرابعة عشرة للمجلس، عُيِّن هَايْنِر بيلفلت مكلفاً بالولاية، وتولى مهامه في ١ آب/أغسطس ٢٠١٠. ومدد المجلس الولاية، في قراره ٢٠/٢٢، لفترة أخرى مدتها ثلاث سنوات.

٢ - وقد أدانت الجمعية العامة بشدة، في قرارها ١٧٠/٦٨، جميع أشكال التعصب والتمييز القائمة على أساس الدين أو المعتقد، وكذلك انتهاكات حرية الفكر والضمير والدين أو المعتقد، وطلبت إلى المقرر الخاص أن يقدم تقريراً مؤقتاً إلى الجمعية في دورتها التاسعة والستين.

٣ - وفي الفرع الثاني من هذا التقرير، يقدم المقرر الخاص استعراضاً عاماً للأنشطة التي اضطلع بها منذ تقديم تقريره السابق إلى الجمعية العامة (A/68/290). وفي الفرع الثالث، يركز على التصدي للتعصب والتمييز الدينيين في مكان العمل. ويسوق في الفرع الرابع ما انتهى إليه من استنتاجات وما يتقدم به من توصيات إلى مختلف الجهات الفاعلة في هذا الصدد.

ثانياً - أنشطة المقرر الخاص

٤ - اضطلع المقرر الخاص بأنشطة متنوعة في الفترة من ١ آب/أغسطس ٢٠١٣ إلى ٣١ تموز/يوليه ٢٠١٤، عملاً بقرارات مجلس حقوق الإنسان ٣٧/٦ و ١١/١٤ و ٢٠/٢٢.

ألف - الزيارات القطرية

٥ - قام المقرر الخاص بثلاث زيارات قطرية إلى: الأردن، في الفترة من ٢ إلى ١٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٣^(١)؛ وكازاخستان، في الفترة من ٢٥ آذار/مارس إلى ٥ نيسان/أبريل ٢٠١٤؛ وفييت نام، في الفترة من ٢١ إلى ٣١ تموز/يوليه ٢٠١٤^(٢). وهو يعرب عن تقديره لجميع الأشخاص الذين تباحث معهم والمسؤولين الذين التقى بهم على التعاون الذي وفروه له خلال زيارته. وتُحدِّد في الوقت الحاضر مواعيد زيارات قطرية

(١) قدم التقرير المتعلق بزيارة الأردن إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الخامسة والعشرين، في آذار/مارس ٢٠١٤ (A/HRC/25/58/Add.2).

(٢) سيقدم التقريران المتعلقان بزيارتي كازاخستان وفييت نام إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الثامنة والعشرين، في آذار/مارس ٢٠١٥.

إضافية. وتتوافر أحدث المعلومات عن زيارات المقرر الخاص وما يتصل بها من طلبات على الموقع الشبكي لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان^(٣).

باء - الرسائل

٦ - يُعنى المقرر الخاص بالحالات الفردية أو بالشواغل التي يُوجه انتباهه إليها. ويبحث إلى الدول بالرسائل المتعلقة بالادعاءات والنداءات العاجلة ملتصقاً أيضاً بشأن الادعاءات ذات المصدقية المتصلة بحوادث وإجراءات حكومية يحتفل أن تكون غير متفقة مع أحكام إعلان القضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائم على أساس الدين أو المعتقد (قرار الجمعية العامة ٥٥/٣٦).

٧ - ويتلقى المقرر الخاص بصفة منتظمة شكاوى بشأن انتهاكات لحقوق الإنسان ترتكب ضد أفراد وجماعات من شتى الخلفيات الدينية أو العرقية، ويبحث هذه الشكاوى مع الدول المعنية، حسب الاقتضاء. ومنذ إنشاء الولاية، بعث المقرر الخاص ما يربو على ١٣٥٠ رسالة بشأن ادعاءات ونداءات عاجلة إلى ١٣٠ دولة إجمالاً. والرسائل التي بعث بها المقرر الخاص في الفترة من ١ آذار/مارس ٢٠١٣ إلى ٢٨ شباط/فبراير ٢٠١٤ والردود الواردة من الحكومات قبل ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠١٤ ترد في أحدث التقارير المتعلقة بالرسائل (A/HRC/24/21 و A/HRC/25/74 و A/HRC/26/21).

جيم - العروض الإيضاحية والمشاورات

٨ - في ٢٧ و ٢٨ آب/أغسطس ٢٠١٣، أدار المقرر الخاص عدداً من الحلقات الدراسية التي نظمتها مؤسسات تابعة لدول ومنظمات للمجتمع المدني في هلسنكي.

٩ - وفي ١٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١٣، قام المقرر الخاص بزيارة متابعة لقبصر حيث شارك في اجتماع المائدة المستديرة الأولى المشترك بين الأديان الذي نظمه المكتب المعني بالمسار الديني في عملية السلام في قبرص تحت رعاية سفارة السويد وبالتعاون مع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان.

١٠ - وفيما بين ٣٠ أيلول/سبتمبر و ٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣، حضر المقرر الخاص المؤتمر الدولي المعني بتشجيع الحوار بين الثقافات والأديان الذي نظّمته المنظمة الدولية للفرنكوفونية والمنظمة الإسلامية للتربية والعلوم والثقافة في فاس تحت رعاية ملك المغرب.

(٣) انظر: www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CountryandothervisitsSP.aspx.

١١ - وفي ١٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣، شارك المقرر الخاص في مؤتمر دولي معني بالدين والسياسة بشأن موضوع "ازدراء الأديان كلعبة سياسية" نظمته معهد الدراسات العليا الدولية والإيمانية في جنيف.

١٢ - وفي الفترة من ٢٧ إلى ٣١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣، قدم المقرر الخاص إلى الجمعية العامة في دورتها الثامنة والستين تقريره المؤقت (A/68/290) الذي ركز فيه على التقاطع بين مسألة حرية الدين أو المعتقد ومسألة المساواة بين الرجل والمرأة. وفي هذا السياق، شارك أيضا في عدد من المناسبات الجانبية المتعلقة بمواضيع شتى.

١٣ - وفي ١٤ و ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣، زار المقرر الخاص ستوكهولم وحضر حلقة دراسية عن موضوع "حرية الدين أو المعتقد والمساواة بين الرجل والمرأة - ما الذي يستطيع فعله الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه" نظمتها وزارة الخارجية السويدية. واغتتم هذه الفرصة ليشارك أيضا في عدد من المناسبات الأخرى.

١٤ - وفي ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣، حضر المقرر الخاص الدورة السادسة للمنتدى المعني بقضايا الأقليات التي عقدت في جنيف. وقد ركزت الدورة على ضمان الحقوق الدينية للأقليات.

١٥ - وفي الفترة من ١٧ إلى ١٩ كانون الثاني/يناير ٢٠١٤، شارك المقرر الخاص في مؤتمر عن حرية الدين أو المعتقد نظمته الرابطة الدولية للحرية الدينية في مدريد.

١٦ - وفي ١٢ شباط/فبراير ٢٠١٤، شارك المقرر الخاص في مؤتمر عن موضوع "حالة حرية الدين أو المعتقد في العالم" نظمته الاتحاد الأوروبي في بروكسل بعد عرض التقرير السنوي الأول الذي أعده الفريق العامل المعني بحرية الدين أو المعتقد التابع للبرلمان الأوروبي.

١٧ - وفي الفترة من ١٧ إلى ٢٧ شباط/فبراير ٢٠١٤، قام المقرر الخاص بزيارة للهند حيث شارك في عدد من الاجتماعات والحلقات الدراسية التي عقدتها منظمات للمجتمع المدني، وألقى محاضرات عامة.

١٨ - وفي الفترة من ١٠ إلى ١٤ آذار/مارس ٢٠١٤، قدم المقرر الخاص تقاريره إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الخامسة والعشرين (A/HRC/25/58 و Add.1 و Add.2)، وشارك في عدد من المناسبات الجانبية.

١٩ - وفي ٨ أيار/مايو ٢٠١٤، حضر المقرر الخاص اجتماعا للجنة المعنية بالبعد الإنساني، التابعة لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، عُقد في فيينا، وأدلى بعرض إيضاحي عن حرية الدين أو المعتقد بوصفها جزءاً من خطة سلام تركز على حقوق الإنسان.

٢٠ - وفي الفترة من ١٥ إلى ١٨ أيار/مايو، قام المقرر الخاص بزيارة لجمهورية مولدوفا لمتابعة التوصيات التي ضَمَّنَهَا تقريره بشأن الزيارة الرسمية التي قام بها في عام ٢٠١١. وشارك أيضا في اجتماع مائدة مستديرة حضرته الطوائف الدينية ومنظمات المجتمع المدني في جمهورية مولدوفا، واضطلع بزيارة ميدانية لمنطقة ترانسنيستريان.

٢١ - وفي ١٩ و ٢٠ حزيران/يونيه ٢٠١٤، حضر المقرر الخاص مؤتمرا عن حرية الدين أو المعتقد نظمه اتحاد جامعات في روما.

٢٢ - وبالإضافة إلى ذلك، عقد المقرر الخاص اجتماعات كثيرة مع ممثلين حكوميين، وطوائف دينية أو عقائدية، ومنظمات للمجتمع المدني، وخبراء أكاديميين يعملون في مجال حرية الدين أو المعتقد. وأبدى تعليقات على مشروع تشريع يؤثر على حرية الدين أو المعتقد، وأدلى برسائل بثت بالفيديو، وأصدر تقارير إعلامية، وأعطى العديد من المقابلات لوسائل الإعلام الدولية.

ثالثا - التصدي للتعصب والتمييز الدينيين في مكان العمل

ألف - مقدمة

٢٣ - تشكل إدارة التنوع الديني أو العقائدي في مكان العمل تحديا كبيرا لسياسة التشغيل في الوقت الحاضر. إذ يتنامى تنوع القوة العاملة ويتزايد تنقلها على الصعيد العالمي، ويتسع نطاق المطالب على المنتجات الصناعية، وتُطرح للإنتاج جداول زمنية جديدة، وهذه أمور يمكن أن تفضي إلى تعارض بين الهويات والواجبات المهنية والدينية. وبالنظر إلى أن هذه المسألة باتت تشغل مكانة بارزة وأن الهوية الدينية أو العقائدية باتت تتزايد أهميتها في صفوف جماعات معينة، قرر المقرر الخاص أن يكرس هذا التقرير لاستكشاف كيفية تطبيق الحق في حرية الفكر والضمير والدين أو المعتقد بالشكل الملائم في مكان العمل، والتدابير التي تستطيع الدول وأصحاب العمل وأصحاب المصلحة الآخرون اتخاذها للتغلب على التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد في مكان العمل.

٢٤ - وترتبط القضية بمسؤوليات أصحاب العمل عن السياسات والممارسات التي تؤثر على الحق في حرية الدين أو المعتقد في مكان العمل، وحقوق الموظفين (ويشمل ذلك المتقدمين لشغل الوظائف)، وحقوق العملاء أو مستخدمي الخدمات. ويغطي التقرير التشغيل في المؤسسات العامة وفي القطاع الخاص سواء بسواء، لكنه لا يتناول استقلالية المؤسسات الدينية أو المؤسسات ذات المشرب الديني.

٢٥ - ويتناول التقرير كلاً من الأشكال المباشرة وغير المباشرة للتعصب والتمييز المرتبطين بالدين أو المعتقد في مكان العمل، ويدرس الثغرات والجهود والنهج القائمة، ويسلط الضوء على التحديات الراهنة، ويروج لخيارات سياساتية تكفل حماية أفضل للمظاهر الدينية في مكان العمل. ويُقيّم التقرير أيضاً دور الترتيبات التيسيرية المعقولة، بوصفها استراتيجية قانونية وبوصفها أداة لإدارة التنوع المرتبط بالدين أو المعتقد في مكان العمل سواء بسواء.

١ - العمل بوصفه جزءاً أساسياً من حياة الإنسان

٢٦ - يتسم مكان العمل، بالنسبة لمعظم الموظفين، بأهمية تتجاوز من بعيد وظيفته الاقتصادية. فمكان العمل يشكل، إلى جانب توفيره مصدراً للدخل، جزءاً من حياة الموظف اليومية، ويرتبط ارتباطاً كبيراً بتقدير المرء لذاته، وصورته عن نفسه، وصلاته الاجتماعية، واندماجه في جماعته وفي المجتمع بوجه عام. ومكان العمل هو علاوة على ذلك مكان يُظهر فيه كثير من الناس اقتناعهم الدينية - أو يرغبون في ذلك. ومن أمثلة ذلك أن بعض الموظفين يرتدون أزياء دينية أو يؤدون صلواتهم في مكان العمل. وأن أفراد الأقليات الدينية قد يستفهمون أيضاً عن إمكانية احترام قواعد الطعام أو الإجازات المفروضة دينياً. وأن الموظفين قد يرفضون أحياناً أداء أنشطة متصلة بالعمل تتعارض مع اقتناعهم الضميرية العميقة.

٢٧ - وفي حين أن المظهر الديني لا يسبب أي مشاكل في مكان العمل في حالات كثيرة أو يُقدَّر بوصفه تعبيراً إيجابياً عن التنوع، فقد توجد أيضاً حالات من المقاومة والمواجهة والتعصب. ويستند الممانعون من أصحاب العمل في المؤسسات العامة والخاصة إلى قضايا الهوية المؤسسية، و"الحياد"، والشروط المنصوص عليها في العقد، ومشارب العملاء، والصحة والسلامة، وحقوق سائر الموظفين، من أجل منع أو تقييد الإعلان الصريح عن الهويات الدينية في مكان العمل. وفي أوضاع أخرى، لا تُكفّل فرصة الإعلان الصريح عن الاقتناعات الدينية أو العقائدية في مكان العمل إلا لأتباع الأديان أو العقائد السائدة، في حين يُجبر الأفراد المنتمون إلى طوائف الأقليات أو المتشككون أو الملحدون أو المنشقون على إخفاء مواقفهم تجنباً لمضايقات الزملاء أو العملاء أو أصحاب العمل. ويمكن أن تنشأ مشاكل إضافية عندما يطالب أفراد الأقليات الدينية أو العقائدية بما يبدو كأنه "معاملة خاصة"، مثل الاستثناء من قواعد عامة، أو عندما يعترض أفراد على أداء أنشطة معينة مرتبطة بالعمل تتعارض مع اقتناعهم^(٤). وقد تؤدي التزايدات حول هذا النوع من القضايا

(٤) من ذلك مثلاً، إمكان أن يرفض أطباء وممرضون لأسباب ضميرية المشاركة في عمليات الإجهاض؛ أو أن يرفض أفراد يعملون في صناعة الأغذية أو توريدها لمس الكحول أو لحم الخنزير أو أغذية أخرى.

إلى فصل موظفين أو إلى توقيع أشكال أخرى من الجزاءات أو إلى منازعات قضائية^(٥). ويمكن أن تتصاعد مثل هذه النزاعات أحيانا إلى مجادلات يسودها انفعال شديد داخل مكان العمل، بل وخارجه، مهددةً بمراكمة الضغينة إزاء الأقليات الدينية أو العقائدية.

٢ - قضية لم تستكشف بالقدر الكافي

٢٨ - أملت الأهمية الهائلة التي يتسم بها مكان العمل، الذي يقضي فيه كثير من الناس القسم الأكبر من حياتهم اليومية، أن يتناول المقرر الخاص قضية التعصب والتمييز الدينيين في مكان العمل في إطار ممارسة لولايتته^(٦). غير أن القضية تستحق بالتأكيد مزيدا من الاستكشاف المنهجي. فمصادر التعصب والتمييز يمكن أن تكون متعددة: فالتحيزات القائمة ضد الأقليات الدينية أو العقائدية قد تسمم الأجواء بين الموظفين؛ وقد يرفض العملاء التعامل مع موظفين ذوي مشرب ديني مختلف عن مشربهم؛ وقد ينتهج أصحاب العمل في المؤسسات العامة والخاصة سياسات تقييدية بنية تجنب نزاعات افتراضية (مستبعدة الحدوث في كثير من الأحيان) بين أتباع الأديان أو العقائد المختلفة؛ أو قد يشعر بعض أفراد الأقليات أنهم مجبرون على التقييد بأوامر دينية لا يمكن التوافق معها بسهولة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن متطلبات الهوية المؤسسية كثيرا ما تُحد بلا داع من مجال إظهار الاقتناع الديني، وقد تكون لقوانين العمل آثار جانبية تمييزية، أو حتى نوايا تمييزية، ضد الأقليات الدينية أو المنشقين. وقد تقع مثل هذه المشاكل في المؤسسات العامة وكذلك في القطاع الخاص. وعلاوة على ذلك، قد تعاني المرأة من أشكال متعددة و/أو عديدة الجوانب للتمييز أو لانتهاكات ذات صلة في مكان العمل تتبع في كثير من الأحيان من نوع جنسها ومن خلفيتها الدينية أو العقائدية في آن واحد معا. وبذلك تنطوي القضية على بعد جنساني واضح (انظر أيضا A/68/290، الفقرات ١٧-٧٤).

(٥) انظر مثلا المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية عويضة وآخرون ضد المملكة المتحدة (البلاغات أرقام: ١٠/٤٨٤٢٠، و ١٠/٥١٦٧١، و ١٠/٣٦٥١٦)، الحكم الصادر في ١٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٣.

(٦) انظر مثلا التقرير المواضيعي (A/HRC/10/8، الفقرات ٤١-٤٣). ومن حيث الزيارات القطرية، أشار التقرير المتعلق بالولايات المتحدة الأمريكية إلى التشريعات والسوابق القانونية المحلية المتعلقة بالممارسة الدينية في مكان العمل (E/CN.4/1999/58/Add.1، الفقرة ٧٢). وأشار التقرير المتعلق بالزيارة القطرية لفرنسا إلى أن بعض النساء قد فصلن من وظائفهن أو يجدن صعوبة في العثور على وظيفة لأنهن يرتدين الحجاب (E/CN.4/2006/5/Add.4، الفقرة ٦٧). وحدد التقرير المتعلق بالزيارة القطرية للهند المشاكل التي يصادفها المسلمون فيما يتعلق بإصدار جوازات سفر أو أذون أمنية من أجل شغل الوظائف (A/HRC/10/8/Add.3، الفقرة ٢٠).

٢٩ - وبالنظر إلى تعقد القضية، قرر المقرر الخاص أن يحرص تركيزه في مسألتين: فأولاً، يتناول التقرير الموضوع من زاوية الموظفين، لا من منظور أصحاب العمل (إلا بشكل عارض). ولكن ينبغي على الأقل ملاحظة أن كلاً من الموظفين وأصحاب العمل يحق لهم، بصفتهم بشراً، التمتع بحرية الدين أو المعتقد. غير أن هذا الحق من حقوق الإنسان له أيضاً بعد جماعي أو مؤسسي، ومن شأن التحليل الكامل لهذه المسألة أن يفضي إلى مناقشة قضية استقلالية المؤسسات الدينية في سياساتها المتعلقة بالتشغيل، وهو أمر يتجاوز من بعيد حدود هذا التقرير^(٧). وثانياً، سينصب التركيز على علاقات التشغيل القائمة، لا على مسألة عدم التمييز في الإحاق بالوظائف. وهاتان القضيتان مترابطتان ارتباطاً وثيقاً لوجود صلة طبيعية بين استيعاب التنوع الديني داخل الموظفين الحاليين وعدم التمييز لدى الإحاق بالوظائف. ففي بعض البلدان، يُحظر رسمياً على أقليات دينية أو عقائدية معينة شغل الوظائف العامة وشغل الوظائف في أقسام من القطاع الخاص. وقد دَرَسَت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات التابعة لمنظمة العمل الدولية هذه القضية، وخاصة من حيث صلتها بالاتفاقية رقم ١١١ المتعلقة بالتمييز في الاستخدام والمهنة التي اعتمدت في عام ١٩٥٨. ويود المقرر الخاص أن يغتنم هذه الفرصة ليثني على أعمال الرصد التي تضطلع بها لجنة خبراء منظمة العمل الدولية استناداً إلى الاتفاقية رقم ١١١، وهي أعمال تشمل التمييز في مجال التشغيل لأسباب مختلفة من بينها الدين أو المعتقد. كما تُجري منظمة العمل الدولية حواراً منتظماً بين المذاهب الدينية بشأن خطة العمل اللائق، وأعدت دليلاً يوضح بعض أوجه التقارب بين هذه المذاهب^(٨).

٣ - المصطلحات

٣٠ - يود المقرر الخاص أن يؤكد مرة أخرى، منذ البداية، أن مصطلحي "الدين" و "المعتقد"، كما يستخدمان في هذا التقرير، يجب أن يفهما بالمعنى الواسع وفقاً للتفسير المبين في التعليق العام رقم ٢٢ للجنة حقوق الإنسان. فكما أشارت اللجنة "تحمي المادة ١٨ العقائد التوحيدية وغير التوحيدية والإلحادية، وكذلك الحق في عدم اعتناق أي دين أو عقيدة"^(٩). وبمضي التعليق العام في توضيح أن "المادة ١٨ ليست مقصورة في تطبيقها

(٧) تخضع المؤسسات الدينية أحياناً لإعفاء أو استثناء يسمح لها باشتراط أن يكون الموظفون من أصحاب معتقد ديني بعينه.

(٨) منظمة العمل الدولية، *Convergences: Decent Work and Social Justice in Religious Traditions – a handbook*، Geneva, 2012 (أوجه تقارب: العمل اللائق والعدالة الاجتماعية في المذاهب الدينية – مرجع، جنيف، ٢٠١٢).

(٩) لجنة حقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٢٢ (A/48/40)، المجلد الأول، المرفق السادس، الفقرة ٢.

على الديانات التقليدية أو الأديان والعقائد ذات الخصائص أو الشعائر الشبيهة بخصائص وشعائر الديانات التقليدية^(١٠). ويؤيد المقرر الخاص هذا التفسير تأييداً تاماً. وهو يهتدي، فوق ذلك، بفهم واسع للتمييز يشمل التمييز المباشر وغير المباشر. وفي حين أن التمييز المباشر يستهدف صراحة بعض الأفراد أو الجماعات بقصدٍ أو بأثر ينطوي على إنكار مطالبهم بالمساواة الكاملة، فإن التمييز غير المباشر يبدأ عادة بقواعد أو سياسات أو ممارسات عامة تظهر "محايدة" للوهلة الأولى لكنها تنطوي - بالرغم من أنها تبدو من الناحية الظاهرية منطبقة على الجميع بصورة متساوية - على تأثير تمييزي على بعض الأفراد أو الجماعات. واستناداً إلى افتراض أن التمييز غير المباشر يعد عادة أصعب في كشفه ومكافحته من التمييز المباشر، سيولي هذا التقرير عناية محددة لهذه المشكلة من زاوية علاقتها بحرية الدين أو المعتقد في مكان العمل.

باء - حرية الدين أو المعتقد في مكان العمل

١ - انطباق حرية الدين أو المعتقد على مكان العمل

٣١ - لدى مناقشة قضايا التعصب والتمييز الدينيين في مكان العمل، يُصَادَفُ المقرر الخاص في أحيان كثيرة نوعين عامين من سوء الفهم. ويتعلق سوء الفهم الأول بنطاق حرية الدين أو المعتقد. إذ يُفترض أحياناً أن الدين ينبغي أن يكون شأنًا "خاصاً" يتعلق أساساً بالأسرة وبالتعبد الديني بالمعنى الضيق، دون أن تكون له صلة تذكر بحياة الناس المهنية. غير أن كثيراً من الناس يعتقدون أن اقتناعاتهم الدينية تتخلل كل أبعاد الحياة البشرية: من علاقات أسرية، وتعليم مدرسي، وقواعد لياقة، وثقافة تواصل مجتمعية عامة، وشؤون اجتماعية واقتصادية، وحياة عامة وسياسية وهلم جرأً، ويشمل ذلك بالتالي مكان العمل. والمادة ١٨ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تؤيد هذا الفهم الشامل. فهي تُعطي حرية كل فرد "في إظهار دينه أو معتقده بالتعبد وإقامة الشعائر والممارسة والتعليم، بمفرده أو مع جماعة، وأمام الملأ أو على حدة". وفي حين أن مصطلحي "التعليم" و "التعبد" يتعلقان بأماكن ومؤسسات دينية محددة، فإن مصطلحي "إقامة الشعائر" و "الممارسة" لا يشيران إلى أي خصوصيات مكانية أو مؤسسية ويجب أن يطبقا. بمعنى واسع. ويوضح النص أيضاً أن حق الفرد في إظهار دينه أو معتقده يشمل كلاً من الجوانب الخاصة والعامة من حياة الإنسان. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الإعلان بشأن القضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد لعام ١٩٨١ (قرار الجمعية العامة ٥٥/٣٦) يبين في الفقرة ١ من

(١٠) المرجع نفسه.

المادة ٤ أن مسؤولية الدول عن مكافحة التمييز الديني تشمل "جميع مجالات الحياة المدنية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية". وعليه، لا يمكن أن يثور شك معقول في أن الحق في حرية الفكر والضمير والدين أو المعتقد ينطبق أيضا على مكان العمل.

٣٢ - ويعد تفنيد سوء الفهم الثاني أكثر صعوبة. فهو يقوم على افتراض أن الموظفين بتوقيعهم طوعا عقد العمل يتنازلون إلى حد كبير عن حريتهم الدينية أو العقائدية، وهي حرية يستطيعون، فيما يُفترض، استعادتها كاملة بالتخلي عن وظيفتهم والالتحاق بعمل آخر يستوعب احتياجاتهم واقتناعاتهم الدينية. أي أن الطابع الطوعي لعلاقة العمل يُستخدم، بعبارة أخرى، كحجة لإنكار أي تدخل في حرية الدين أو المعتقد ولنفي إمكانية نشوء مشاكل خطيرة تتعلق بالحرية الدينية في مكان العمل ما دام المشتكي يستطيع أن يتخذ خطوات تجنبه القيود، مثل العثور على عمل آخر. وعلى الرغم من أن هذه الممارسة قد تكون صحيحة في بعض الحالات، فإن منطقتها العام يظل منطويا على صعوبات حمة بشأن عدد من النقاط. فمن الصحيح أن هناك خيارا يتيح لصاحب العمل أن يحدد التزامات معينة متعلقة بالعمل قد تقيد من الناحية الفعلية حرية الموظف في إظهار دينه أو معتقده. ويتوقف نطاق هذه القيود، ضمن جملة أمور، على الخصائص (العامة والخاصة والدينية والدنيوية، وغيرها) للمؤسسة القائمة بالتشغيل، وكذلك على الغرض الخاص للوظيفة. غير أن القيود المفروضة على حق الفرد في إظهار دينه أو معتقده، إذا ما حُددت في عقد عمل، يجب أن تكون دوما دقيقة ومتفقة مع طبيعة المهمة التي يتعين أداؤها ومتناسبة مع غرض مشروع. فهي لا يمكن أن ترقى أبداً إلى تنازل الموظف عن حريته الدينية أو العقائدية التي تتمتع، في نهاية المطاف، بالمركز الرفيع لحق من حقوق الإنسان "غير قابل للتصرف". وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يوضع في الاعتبار أن بعض الموظفين قد لا يكون أمامهم، في الواقع الفعلي، خيار يذكر في العثور على عمل بديل. والإشارة إلى الطابع "الطوعي" لعقد العمل وللخيار الافتراضي بترك العقد الحالي قد تكون من ثم غير واقعية، تبعا للوضع المحدد. ومن زاوية أخرى، قد يكون التوافر، أو عدم التوافر، الفعلي لعمل بديل عاملا عمليا هاما في تقييم مدى تناسب القيود المحددة التي يفرضها عقد العمل على حرية الدين أو المعتقد.

٢ - معايير فرض قيود على حرية الدين أو المعتقد

٣٣ - يعد فرض قيود على ممارسة أي حق في الحرية أمرا حساسا على الدوام. فمن جهة، من البديهي أن لا حرية الفرد، ولا حرية الجماعة، يمكن أن تكون غير مقيدة بصورة كاملة، لأن ممارسة الفرد لحرية قد تؤثر سلبا على حقوق سائر الناس أو على مصالح عامة مهمة. ومن جهة أخرى، فإن الحاجة العامة إلى فرض بعض القيود يمكن أن تصبح بسهولة ذريعة

لفرض قيود عشوائية أو تمييزية أو واسعة بصورة زائدة. وتبرهن أمثلة لا حصر لها أن هذا يحدث أيضا في مجال حرية الدين أو المعتقد. ولذا فإن مسألة أين تُرسم الحدود وكيف يُدرأ استغلال الشروط المتعلقة بفرض القيود تتطلب حذراً وحصافة. والمادة ١٨ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية توضح بعض المعايير الضرورية في هذا الصدد، وقد خصّصت لجنة حقوق الإنسان عدة فقرات في تعليقها العام رقم ٢٢ من أجل توضيح هذه القضية توضيحا إضافيا.

٣٤ - إذ ترى اللجنة أن القيود، كيما تكون مشروعة، يجب أن تستوفي عددا من الشروط. وعلاوة على ذلك، ينبغي ألا يغيب عن البال أن البعد الداخلي لحرية الفكر والضمير والدين أو المعتقد (ويطلق عليه عادة اسم المجال الداخلي) يتمتع بحماية غير مشروطة^(١١)، وفقا للفقرة ٢ من المادة ١٨ من العهد التي تنص على أنه "لا يجوز تعريض أحد لإكراه من شأنه أن يخل بحريته في أن يدين بدين ما، أو بحريته في اعتناق أي دين أو معتقد يختاره". وتؤكد اللجنة أن سياسات أو ممارسات، مثل "تلك التي تقيد حرية الحصول على التعليم أو الرعاية الطبية أو العمل أو الحقوق المكفولة بالمادة ٢٥ وسائر أحكام العهد تتناقى مع المادة ١٨ (٢)"^(١٢).

٣٥ - وفيما يتعلق بالتعبير في المجال الخارجي، لا تكون القيود مسموحا بها إلا إذا استوفت جميع المعايير المبينة في الفقرة ٣ من المادة ١٨ من العهد. وبناء على ذلك، يجب أن تكون القيود مفروضة بحكم القانون ويجب أن تكون "ضرورية" لتحقيق غرض مشروع - حماية "السلامة العامة أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحريةهم الأساسية". وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن تظل هذه القيود مندرجة ضمن نطاق التناسب مما يعني، في جملة أمور، أنها يجب أن تكون مقتصرة دوما على الحد الأدنى من التدخل الضروري لتحقيق غرض مشروع. وقد فرضت هذه المعايير بغية الحفاظ على جوهر حرية الدين أو المعتقد، حتى في حالات التنازع مع حقوق أو حريات الآخرين أو مع مصالح عامة مهمة.

٣٦ - وعليه يقع عبء الإثبات على عاتق من يطالب بفرض القيود، لا على عاتق الذين يدافعون عن الممارسة الكاملة لحق في الحرية. وتأكيدا من لجنة حقوق الإنسان لهذه الوظيفة الحاسمة، تمسكت بأنه "ينبغي تفسير الفقرة ٣ من المادة ١٨ تفسيراً دقيقاً: فلا يسمح بفرض

(١١) المرجع نفسه، الفقرة ٣.

(١٢) المرجع نفسه، الفقرة ٥.

قيود لأسباب غير محددة فيها [...]]. ولا يجوز تطبيق القيود إلا للأغراض التي وضعت من أجلها، كما يجب أن تتعلق مباشرة بالعرض المحدد التي تستند إليه وأن تكون متناسبة معه. ولا يجوز فرض القيود لأغراض تمييزية أو تطبيقها بطريقة تمييزية^(١٣).

٣ - فرض قيود على المظاهر الدينية من خلال عقود العمل؟

٣٧ - بالتوقيع على عقد عمل أو اتفاق تشغيل مماثل، يقبل الموظفون عادة التزامات معينة تتعلق بالعمل. وفي بعض الحالات يمكن لهذه الالتزامات المبنية على العقد أن تُقيّد، بشكل ضمني أو صريح، حق الفرد في إظهار دينه أو معتقده في مكان العمل. وبافتراض أن عقود العمل لها أساس في قانون العمل العام، يمكن الادعاء بأن القيود المفروضة على حرية الدين تأسيسا على الالتزامات المبنية على عقد العمل ربما كانت، في حالات كثيرة، مستوفية لأساس قانوني، كما تقضي بذلك الفقرة ٣ من المادة ١٨ من العهد. ولكن يظل من المتعين النظر، حتى في هذه الحالة، فيما إذا كانت هذه القيود تخدم غرضا مشروعاً وما إذا كانت تطبق بطريقة تناسبية. ويستحق كل وضع محدد وكل حالة فردية بعينها تقييماً عملياً ومعياريّاً دقيقاً.

٣٨ - والاعتبارات المرتبطة بمكان العمل التي تتعارض مع حق الفرد في حرية الدين أو المعتقد، والتي يمكن القول بأنها تدرج ضمن قائمة الأغراض المشروعة وفقاً للفهم المبين في الفقرة ٣ من المادة ١٨ من العهد، تتوقف على جملة أمور منها سبب وجود المؤسسة القائمة بالتشغيل والغرض والطابع المحددين للوظيفة. ومن ذلك مثلاً، أن الغرض من التشغيل في الوظائف العامة قد يختلف بدرجة كبيرة عن التشغيل في شركة خاصة، وهذه الفروق يمكن أن تصبح حجة لفرض قواعد سلوك مختلفة فيما يخص عقود العمل العامة أو الخاصة. غير أن أي نصوص تؤثر سلباً على حرية الدين أو المعتقد يجب أن تُعرّف تعريفاً دقيقاً وتضييقاً. ويجب أن تكون القيود متعلقة دوماً بالأغراض المشروعة المبينة في الفقرة ٣ من المادة ١٨ من العهد؛ ويجب أن تكون علاوة على ذلك ضرورية لتحقيق الغرض المذكور؛ ويجب ألا يحدو سَنها تحقيق قصدٍ أو أثرٍ تمييزي.

٣٩ - وفي هذا السياق، يود المقرر الخاص أن يعرب مرة أخرى عن تقديره للعمل الذي تضطلع به لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات التابعة لمنظمة العمل الدولية، التي تشارك في عملية حوار متواصل مع الحكومات بشأن تطبيق الاتفاقيات المصدق عليها، مما يساعد على تحديد الثغرات في المعلومات واقتراح تدابير وآليات لتحسين التنفيذ. وبمقدور

(١٣) المرجع نفسه، الفقرة ٨.

منظمة العمل الدولية أن تراعي أيضا، في ملاحظاتها وطلباتها المباشرة، المعلومات المقدمة من هيئات الأمم المتحدة الإشرافية ومنتدياتها ووكالاتها الأخرى. وقد تمسكت لجنة الخبراء دوماً، لدى رصدها لاتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١١١، بفهم تضييقي للفقرة ٢ من المادة ١ التي تنص على أنه "لا يعتبر أي تفریق أو استبعاد أو تفضيل على أساس مؤهلات يقتضيها شغل وظيفة معينة من قبيل التمييز". إذ ترى لجنة الخبراء أن "مفهوم الشروط اللازم توافرها يجب أن يفسر تفسيراً تقيدياً تجنبا لفرض قيود لا داعي لها على الحماية التي تتوخى الاتفاقية توفيرها"^(١٤).

٤٠ - وقد تكون لدى المقرر الخاص انطباع بأن القيود المفروضة على المظاهر الدينية في مكان العمل كثيرا ما لا تستوفي المعايير المبينة في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان. وينطبق هذا التقييم النقدي على أصحاب العمل في المؤسسات العامة وفي القطاع الخاص على حد سواء. فالقيود كثيرا ما تكون واسعة بصورة زائدة؛ ويظل من غير الواضح ما هو الغرض المحدد التي يفترض أن تخدمه، وما إذا كان الغرض هاما بما يكفي لتبرير التعديلات على حق الموظف في حرية الدين أو المعتقد. وكثيرا ما يتم تجاهل الشرط القاضي بأن تُقلل دوماً التدخلات إلى الحد الذي يعتبر "ضرورياً" بصورة واضحة لتحقيق غرض مشروع، مثلما يفترض اختبار التناسب. وعلاوة على ذلك، تطبق القيود أحيانا بطريقة تمييزية. فكثير من أصحاب العمل لا يدركون بالفعل، فيما يبدو، أنهم قد يتسببون في مشاكل خطيرة تتعلق بحقوق الإنسان نتيجة تقييد حرية موظفيهم في إظهار الدين أو المعتقد. وبموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، تتحمل الدول - بالتعاون مع أصحاب المصلحة الآخرين - مسؤولية مشتركة عن تصحيح هذا الوضع.

٤١ - وينبغي ملاحظة أن المؤسسات الدينية تشكل فئة خاصة، بحكم أن سبب وجودها يعد دينيا من البداية. وحرية الدين أو المعتقد يمكن أن تشمل إنشاء بنية أساسية دينية تكون لازمة لتنظيم الجوانب الدينية لحياة الطائفة والحفاظ عليها. ويمكن أن يصبح هذا الأمر، بالنسبة للأقليات الدينية، مسألة تتعلق ببقائها في الأجل الطويل^(١٥). واستقلالية المؤسسات الدينية تندرج بلا شك من ثم في نطاق حرية الدين أو المعتقد. وهي تشمل إمكانية أن يفرض أصحاب العمل الدينيون قواعد سلوك دينية في مكان العمل، تبعا للغرض المحدد من الوظيفة.

(١٤) انظر مثلا ملاحظة اللجنة المتعلقة بأستراليا (المعمدة في عام ٢٠١٣) التي تشير إلى الاستقصاء العام الذي أجراه مؤتمر العمل الدولي بشأن الحقوق في العمل في ضوء إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة، ٢٠٠٨ (ILC.101/III/1B)، الفقرة ٨٢٧.

(١٥) انظر تقرير المقرر الخاص المواضيعيين A/HRC/22/51، الفقرات ١٤-٨٩، و A/68/290، الفقرة ٥٧.

ويمكن أن يؤدي هذا إلى تنازع مع الحرية الدينية أو العقائدية للموظفين إن كانوا يريدون مثلا إظهار اقتناع ديني مخالف للهوية المؤسسية (أي الدينية) للمؤسسة. وعلى الرغم من أن المؤسسات الدينية يجب أن تُمنح هامشا أوسع من التقدير عند فرض قواعد السلوك الدينية في مكان العمل، فإن أمورا كثيرة تتوقف على تفاصيل كل حالة محددة^(١٦).

جيم - التصدي للأشكال المباشرة وغير المباشرة للتمييز الديني

١ - مكافحة التعصب السافر والتمييز المباشر

٤٢ - يمكن أن تقع أعمال التعصب والتمييز الدينيين في مكان العمل بأشكال سافرة أو بأشكال أكثر استتارا، وكذلك بأشكال مباشرة أو غير مباشرة. ومن ذلك مثلا أن أفراد الأقليات الدينية قد يعانون من مضايقة غير مستترة من الزملاء أو العملاء أو أصحاب العمل عندما يظهرون دينهم أو معتقدتهم - أو عندما يرغبون في ذلك. ويشمل هذا النوع من المضايقة عادة الدعابات الخالية من الذوق والإساءة اللفظية وغيرها من أشكال التعبير عن عدم الاحترام، وكثيرا ما تؤثر بصورة غير تناسبية على النساء المنتميات إلى الأقليات الدينية. ويشكل المتحولون دينيا فئة ضعيفة أخرى كثيرا ما تعاني من أشكال متطرفة من المضايقة في مكان العمل. وأحيانا ما يستخدم التحيز ضد الطوائف الدينية أو العقائدية كذريعة لمنع أفراد تلك الطوائف من التواصل مع العملاء، أو لتجنب "وضوحهم للعيان" في العمل بوجه عام. وعلاوة على ذلك، سمع المقرر الخاص عن حوادث تتعلق بالضغط الذي يمارسه زملاء أو أصحاب عمل على أفراد الأقليات الدينية لخلق أزيائهم الدينية، أو لاستهلاك أطعمة محرمة دينيا، أو لتناول الطعام أثناء فترات الصيام الديني. ويطلب بعض أصحاب العمل في المؤسسات العامة والخاصة صراحة من موظفيهم النأي بأنفسهم عن بعض الأديان أو العقائد؛ بل وقد يتمسكون أحيانا بأن تنتهك القواعد الدينية، ومنها مثلا القيود المفروضة على تناول أطعمة معينة، كاختبار اللولاء. ويمكن أن يسفر عدم الانصياع لهذه المطالب عن خفض المرتب، أو رفض الترقية، أو فقدان استحقاقات المعاش التقاعدي، أو الفصل، أو جزاءات أخرى. بل قد تخلق بعض الشركات أو بعض المؤسسات العامة بيئة اقتصاصية وترهيبية

(١٦) انظر مثلا المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، شوتس ضد ألمانيا (البلاغ رقم ١٦٢٠/٠٣)، الحكم المؤرخ ٢٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠، وأوبست ضد ألمانيا (البلاغ رقم ٤٢٥/٠٣)، الحكم المؤرخ ٢٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠.

بتشجيع الموظفين والعملاء على الإبلاغ عما يقوم به موظفونهم من أنشطة دينية غير مرغوب فيها^(١٧).

٤٣ - وفي إطار حرية الدين أو المعتقد، تتحمل الدول المسؤولية عن بذل قصارى الجهد لمنع هذه الانتهاكات ومعالجة أسبابها الجذرية. ومن الواضح أن عليها التزاما خاصا فيما يتعلق بالتشغيل في مؤسسات الدولة، لأن معاملة الموظفين في مؤسسات الدولة يمكن أن تشكل نموذجا يحتذى به المجتمع بوجه عام. فإذا كان أصحاب العمل في المؤسسات العامة يعوقون بلا داع إظهار التنوع الديني في مكان العمل أو يميزون صراحة ضد الأقليات الدينية أو العقائدية في صفوف موظفيهم، فإن ذلك سيكون له على الأرجح آثار غير مباشرة على أصحاب العمل في المؤسسات الخاصة الذين قد يشجعهم هذا على فرض قيود مماثلة على موظفيهم هم. وفي المقابل، فإن السياسات التي تخلق مناخا من التسامح الديني بين الموظفين العاملين في المؤسسات العامة يمكن أن تشكل أيضا نماذج إيجابية لأصحاب العمل في المؤسسات الخاصة.

٤٤ - وإلى جانب هذه المسؤولية الخاصة لمؤسسات الدولة عن سياسات التشغيل، فإن الدول ملزمة بوضع قوانين فعالة لمكافحة التمييز في المجتمع بوجه عام، بما في ذلك القطاع الخاص. ويجب أن تشمل هذه القوانين أيضا التمييز بسبب الدين أو المعتقد. ويبحث الإعلان بشأن القضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائم على أساس الدين أو المعتقد برسالة قوية بتصريحه في المادة ٣ بأن "التمييز بين البشر على أساس الدين أو المعتقد [يشكل] إهانة للكرامة الإنسانية وإنكارا لمبادئ ميثاق الأمم المتحدة". وتشمل مسؤولية الدول عن التغلب على التعصب الديني في هذا المجال تنظيم التشغيل في المؤسسات العامة والقطاع الخاص من خلال تضمين قوانين العمل العامة نصوصا غير تمييزية، وغير ذلك من تدابير. وأخيرا، تُعد الدولة مسؤولة عن معالجة الأسباب الجذرية للتعصب الديني وما يتصل به من انتهاكات، وذلك مثلا بتوفير تعليم غير متحيز في المدارس، أو باتخاذ خطوات لمواجهة التصورات النمطية السلبية التي تعرض في وسائل الإعلام^(١٨).

(١٧) كما ذكر فيما سبق، يُمارس هذا المناخ التقييدي تأثيرا سلبيا أيضا على إمكانية الحصول على فرص العمل بلا تمييز، وهو أمر يشكل في حد ذاته جانبا جوهريا من الحق في العمل. والتحليل الكامل لهذه القضية يتجاوز حدود هذا التقرير. انظر أيضا التعليق العام رقم ٢٠ للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفقرة ٢٢ (E/C.12/GC/20).

(١٨) انظر خطة عمل الرباط بشأن حظر الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية التي تشكل تحريضا على التمييز أو العداء أو العنف (A/HRC/22/17/Add.4)، التذييل.

٤٥ - وفي حين أن الدول قد تعهدت بالتزامات رسمية بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، فإن الجهات الفاعلة من غير الدول عليها أيضا مسؤولية عن مكافحة التعصب والتمييز في مكان العمل. ويتعلق هذا بوجه خاص بأصحاب العمل والنقابات ومنظمات المستهلكين. إذ ينبغي لهذه الجهات جميعا أن تسخر إمكاناتها النوعية للإسهام في تهيئة مناخ من الانفتاح الذهني وفي تقدير التنوع في مكان العمل بوصفه جزءا من الحياة العادية.

٢ - التصدي للأشكال المستترة وغير المباشرة للتعصب أو التمييز

٤٦ - وإلى جانب أشكال التعبير الصريح عن التعصب الديني والتمييز المباشر ضد الأقليات الدينية، فإن التعصب والتمييز يمكن أن يُمارسا أيضا بأشكال أكثر استتارا أو بأشكال غير مباشرة لا يسهل دوما اكتشافها. إذ كثيرا ما تظل هذه الأشكال متوارية خلف ما يبدو أنه قواعد "محايدة" يمكن أن تكون لها، على الرغم من أنها تبدو من الناحية الظاهرية منطبقة على الجميع بصورة متساوية، آثار سلبية على بعض الناس. ومن ذلك مثلا أن إدارة الإجازات في مكان العمل تعكس اعتياديا المذهب الديني والثقافي السائد في بلد ما. وفي حين لا يصادف أتباع أديان الأغلبية عادة مشاكل كبيرة عندما يحاولون الجمع بين التزاماتهم المتصلة بالعمل والاحتفال بإجازاتهم الدينية، فإن حالة الأقليات الدينية أو العقائدية قد تكون أكثر تعقيدا. وقد تتور مشاكل إضافية بالنسبة لمن يفرض عليهم التزام ديني ألا يعملوا في أيام معينة خلال الأسبوع. ومن أمثلة ذلك أن بعض اليهود أو السبتيين قد فقدوا وظائفهم نتيجة رفضهم للعمل في أيام السبت، وحدث الشيء نفسه لكل من المسلمين والمسيحيين الذي اعترضوا على العمل في أيام الجمعة أو الأحد على التوالي. ويتعلق مثل آخر للتمييز غير المباشر بقواعد الملابس التي تحظر على الموظفين، باسم "الهوية المؤسسية" أو لأسباب أخرى، ارتداء الأزياء الدينية. وفي حين أن هذه القواعد قد تبدو للوهلة الأولى كما لو كانت تؤثر على جميع الموظفين بصورة متساوية، فإنها قد تفرض في الممارسة العملية أعباء غير متناسبة على أفراد الأقليات الدينية أو العقائدية الذين قد يواجهون مأزقا يتمثل إما في العيش وفقا لاعتقالاتهم أو المجازفة بالتعرض للفصل أو لجزاءات أخرى.

٤٧ - وقد يحدث التمييز غير المباشر في مكان العمل داخل المؤسسات العامة والقطاع الخاص على حد سواء. ولدى تحديد القواعد أو الممارسات التي تنطوي على انعكاسات تمييزية غير مباشرة، يكون أصحاب العمل في المؤسسات العامة والخاصة واعين في كثير من الحالات بما يفعلونه ويستخدمون هذه الآليات عن قصد. ولكن يبدو من المعقول افتراض أنهم قد لا يكونون في حالات كثيرة على وعي تام بالآثار التمييزية التي يمكن أن تتركها قواعد محايدة من الناحية الظاهرية على وضع الأقليات الدينية أو العقائدية بين موظفيهم.

٤٨ - وإلى جانب الصعوبات المصادفة في اكتشاف التمييز غير المباشر أو الأشكال المستترة الأخرى من التعصب الديني، فإن إيجاد استجابة ملائمة له عادة ما يكون أكثر تعقيدا بالقياس إلى حالة التعصب الصريح والتمييز المباشر. ومن الواضح أن ذلك يتطلب ثقافة تواصل يقوم على الصراحة والثقة بين أصحاب العمل والمديرين والموظفين، ويشارك فيه دوماً أفراد الأقليات الدينية أو العرقية الذين ينبغي أن يشجعوا على التعبير عن شواغلهم واحتياجاتهم المحددة. وفي بعض الأوضاع، لا يتسنى تصحيح التمييز غير المباشر إلا بتعديل القواعد العامة أو استيعاب "استثناءات" محددة لأفراد معينين. ويحجم كثير من أصحاب العمل عن السير في هذا المسار خشية أن يفتح هذا النهج الباب على مصراعيه أمام اهتمام مطالب "غير معقولة" على الأرجح من كل نوع. وقد يخشى أيضا بعض الموظفين من أن تؤدي الاستجابة للحاجات المحددة للأقليات الدينية، في نهاية المطاف، إلى تقويض اعتبارات سياساتية هامة مثل الهوية المؤسسية، والحياد، والاحتفاظ بمودة العملاء، وحقوق الموظفين الآخرين. ويبدو أن المطالب الداعية إلى الاستجابة للاحتياجات المحددة للأقليات الدينية أو العرقية قد استتارت مقاومة في المجتمع الأوسع نطاقا، إذ يساء فهمها على أنها "تفضيل" للأقليات على حساب مبدأ المساواة. ولهذا السبب، فإن أناسا يعدون بوجه عام متعاطفين مع خطط حقوق الإنسان ومناهضة التمييز قد يظهرون شيئا من التردد إزاء الاقتراحات الداعية إلى تطبيق ترتيبات تيسيرية خاصة من أجل الأقليات الدينية أو العرقية في مكان العمل. وعملا على مواجهة هذه المخاوف، يوضح الذين يقترحون ترتيبات تيسيرية محددة عادة أن هذه التدابير ينبغي أن تظل ضمن إطار "معقول". وهذا يقود إلى قضية "الترتيبات التيسيرية المعقولة".

دال - دور الترتيبات التيسيرية المعقولة

١ - معنى الترتيبات التيسيرية المعقولة

٤٩ - أصبح مصطلح "الترتيبات التيسيرية المعقولة" مصطلحا معترفا به في النقاش الدولي بشأن حقوق الإنسان، وأهمية هذه الترتيبات في صياغة استراتيجية غير تمييزية شاملة قد كُرِّست رسميا في اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة التي اعتمدت في عام ٢٠٠٦ (قرار الجمعية العامة ١٠٦/٦١)^(١٩). وتبين المادة ٢ من الاتفاقية أن: "الترتيبات التيسيرية المعقولة" تعني التعديلات والترتيبات اللازمة والمناسبة التي لا تفرض عبئا غير متناسب أو غير

(١٩) استخدم مصطلح "الترتيبات التيسيرية المعقولة" من جانب اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم ٥ (E/1995/22، المرفق الرابع، الفقرة ١٥). انظر أيضا تعليق اللجنة العام رقم ٢٠ (E/C.12/GC/20، الفقرة ٢٨).

ضروري، والتي تكون هناك حاجة إليها في حالة محددة، لكفالة تمتع الأشخاص ذوي الإعاقة على أساس المساواة مع الآخرين بجميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية^(٢٠). وتنص الفقرة ٣ من المادة ٥ من الاتفاقية على التزام الدول الأطراف في هذا الميدان: "تتخذ الدول الأطراف، سعياً لتعزيز المساواة والقضاء على التمييز، جميع الخطوات المناسبة لكفالة توافر الترتيبات التيسيرية المعقولة للأشخاص ذوي الإعاقة". وينبغي ملاحظة أن المادة ٥ من الاتفاقية تتناول بوجه عام المساواة وعدم التمييز وأن الترتيبات التيسيرية المعقولة تؤدي من ثم دوراً منهجياً في هذا السياق المحدد. وقد أوضحت اللجنة المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، في ملاحظاتها الختامية على تقارير الدول الأطراف، أنها تتعامل مع عدم كفالة الترتيبات التيسيرية المعقولة على أنه انتهاك لمبدأي المساواة وعدم التمييز^(٢٠).

٥٠ - وتجسد اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة أحدث ما توصل إليه الفكرة في هذا المجال، ويشمل ذلك الرؤى المنبثقة عن المناقشات الدولية بشأن التدابير اللازمة لمكافحة التمييز بصورة فعالة، وخاصة الأشكال غير المباشرة للتمييز. ويبدو من المقبول استنتاج أن ما نصت عليه الاتفاقية فيما يتعلق بالترتيبات التيسيرية المعقولة لصالح الأشخاص ذوي الإعاقة تحديداً يمكن أن ينطبق أيضاً على الأشخاص الذين يعانون من التمييز لأسباب أخرى، من بينها الدين أو المعتقد.

٢ - الترتيبات التيسيرية المعقولة في مكان العمل

٥١ - لا يعد تطبيق ترتيبات تيسيرية معقولة في مكان العمل لكفالة حق كل فرد في حرية الدين أو المعتقد على أساس من المساواة وعدم التمييز مجرد حلم طوباوي. فمن حسن الحظ، أن لدينا عدداً من قصص النجاح المثيرة للإعجاب في هذا الميدان التي قد تساعد على إلهام أعمال إيجابية وتبديد المخاوف غير المبررة.

(٢٠) انظر الإحالات إلى "الترتيبات التيسيرية المعقولة" في الملاحظات الختامية للجنة في CRPD/C/TUN/CO/1، الفقرتان ١٢-١٣؛ و CRPD/C/ESP/CO/1، الفقرات ١٩-٢٠ و ٤٠ و ٤٣-٤٤؛ و CRPD/C/PER/CO/1، الفقرتان ٦-٧؛ و CRPD/C/ARG/CO/1، الفقرتان ١١-١٢؛ و CRPD/C/CHN/CO/1 و Corr.1، الفقرات ١١-١٢ و ٧٤؛ و CRPD/C/HUN/CO/1، الفقرات ١٥ و ١٦ و ٢٧ و ٣٤ و ٣٩ و ٤١-٤٣؛ و CRPD/C/PRY/CO/1، الفقرات ١٣-١٤ و ٣٢ و ٤٤ و ٦٥؛ و CRPD/C/AZE/CO/1، الفقرات ١٣ و ٤١ و ٤٣؛ و CRPD/C/CRI/CO/1، الفقرات ١١-١٢ و ٢٨ و ٥٥-٥٦؛ و CRPD/C/SWE/CO/1، الفقرات ٩-١٠ و ٢١ و ٢٣ و ٢٦؛ و CRPD/C/SLV/CO/1، الفقرات ١٣-١٤ و ٢٨-٣٢ و ٤٩-٥٠ و ٥٥؛ و CRPD/C/AUS/CO/1، الفقرتان ٤٥-٤٦. انظر أيضاً آراء اللجنة بشأن قضايا هـ. م. ضد السويد (CRPD/C/7/D/3/2011)؛ ونيسي وناكاسيس ضد هنغاريا (CRPD/C/9/D/1/2010)؛ وبويدوسو وآخرون ضد هنغاريا (CRPD/C/10/D/4/2011)؛ وبجهول ضد الأرجنتين (CRPD/C/11/D/8/2012).

٥٢ - إذ تتوفر بالفعل في مؤسسات كثيرة بنية أساسية ملائمة بقدر أو بآخر أو هي قيد الإنشاء. وأصبح استيعاب التنوع المتصل بالدين أو المعتقد في مكان العمل ممارسة عادية في كثير من المؤسسات العامة والشركات الخاصة. ومن الأمثلة على ذلك احترام الاحتياجات المحددة المتعلقة بالطعام الناشئة عن أوامر دينية أو أسباب تعزى إلى الضمير. ففي كثير من الأحيان توفر مقاصف أماكن العمل طعاما حلالا بالمفهوم الإسلامي أو بالمفهوم اليهودي وتقدم وجبات نباتية، وهو أمر يحظى بالتقدير في حالات كثيرة حتى من الموظفين الذين لم يطلبوا هذه الخيارات لأسباب دينية. وقد نجح أصحاب العمل بالمؤسسات العامة والخاصة في التفاوض حول سبل عملية تراعي تنوع الإجازات الدينية، ومن تلك الحلول مثلا السماح للموظفين باستخدام جزء من إجازاتهم السنوية لهذا الغرض. وكثيرا ما تشارك النقابات وممثلو الموظفين في هذه المفاوضات. وتتوافر أيضا أمثلة عن موظفين يؤدون صلواتهم في مكان العمل دون أن تكون لذلك أي انعكاسات سلبية على العمليات المهنية. كما يعتبر ارتداء الأزياء الدينية في كثير من المؤسسات العامة والشركات الخاصة جزءا من الحياة العادية، ويحظى بالاحترام على نطاق واسع من جانب الزملاء والعملاء. وخلاصة القول إنه متى توافرت العزيمة الصادقة من جانب كل الأطراف أمكن العثور على حلول عملية في معظم الحالات. ولذا قد يكون من المفيد، قبل تناول سائر التحديات والاعتراضات، شحذ العزيمة بالطائفة الواسعة من قصص النجاح في هذا المجال.

٣ - مقاومة الترتيبات التيسيرية المعقولة

٥٣ - على الرغم من الخبرات الإيجابية الكثيرة، فإن الترتيبات التيسيرية المعقولة ما زالت تُواجه بالتشكك أو المقاومة. وتُحرِّك التشككين والمعارضين، فيما يبدو، مخاوف مختلفة. ومن تلك المخاوف مثلا خشيتهم من أن يؤدي هذا النوع من الترتيبات إلى تفضيل الأقليات على حساب المساواة بين الزملاء، وأن يقوض "حياد" مؤسسات معينة، وأن يفتح الباب على مصراعيه أمام ائتمار جميع أنواع المطالب الخاصة، وأن يضعف الهوية المؤسسية، وأن يسمم أجواء مكان العمل، وأن يؤدي إلى تكاليف اقتصادية وتعقيدات إدارية. ولا يستطيع المقرر الخاص، ضمن حدود هذا التقرير، إلا أن يسوق ردودا موجزة على مثل هذه الاعتراضات الاعتيادية.

(أ) تفضيل الأقليات؟

٥٤ - خلافا لسوء الفهم الواسع النطاق، لا يتمثل الغرض من الترتيبات التيسيرية المعقولة في "تفضيل" أفراد الأقليات الدينية على حساب مبدأ المساواة. بل إن العكس هو الصحيح

في الواقع. فالذي تشجع عليه الترتيبات التيسيرية المعقولة هو تنفيذ المساواة الجوهرية. وينبغي أن يلاحظ المرء أولاً أن المساواة يجب ألا تُفهم، ضمن إطار حقوق الإنسان، على أنها تعني "التماثل" أو "التميط". فحقوق الإنسان، المستندة إلى الإقرار بما لجميع أعضاء الأسرة البشرية من كرامة أصيلة فيهم، ومن حقوق متساوية وغير قابلة للتصرف^(٢١)، تُمكن جميع البشر - على أساس من التساوي في الاحترام والتساوي في الشأن - من توحى الغايات التي يحدونها لحياتهم الشخصية، والتمتع باحترام سير حياتهم المتفردة والتي لا بديل لها، والتعبير بحرية عن تنوع آرائهم السياسية، والعيش وفقاً لاقتناعاتهم وممارساتهم الإيمانية المتنوعة، وما إلى ذلك. وفي سياق حقوق الإنسان، تعني المساواة دوماً "مساواة مركبة" صديقة للتنوع. وسيؤدي تطبيق المساواة بهذا المعنى إلى استثمار التنوع القائم والباغ بين البشر في جميع قطاعات المجتمع. ويتطلب هذا، في جملة أمور، القضاء على التمييز، بما في ذلك التمييز غير المباشر - وهنا يكمن الغرض المحدد من الترتيبات التيسيرية المعقولة. خلاصة القول إن الترتيبات التيسيرية المعقولة، بدلا من أن تضعف مبدأ المساواة، تسهم في صياغة تصور أكثر تروكيا - وبالتالي أكثر ملاءمة - للمساواة الجوهرية المستندة إلى تساوي جميع البشر في الاحترام والشأن، على تنوع سير حياتهم واقتناعاتهم وهوياتهم واحتياجاتهم. وهذه الترتيبات لا تفضل جماعات معينة من الناس لكنها تسهم أخيراً في إيجاد مجتمع أكثر تنوعاً يكفل منفعة الجميع.

(ب) تعريف الحياد للخطر؟

٥٥ - ينتهج بعض أصحاب العمل سياسة "حياد" إزاء العملاء من أجل إظهار أنهم يخدمون جميع أقسام المجتمع دون تفرقة بين أتباع العقائد المختلفة. وقد تتسم سياسة حياد من هذا النوع بأهمية خاصة للوظائف العامة أو للوظائف في مؤسسات الدولة الأخرى - كالشرطة أو القضاء مثلاً - التي يفترض أن تعمل في خدمة الجميع دون تمييز للخلفيات الدينية المختلفة. ومن المؤكد أنه يجب عند نقاش قضية الحياد أن تؤخذ المهام المختلفة التي تؤديها مؤسسات الدولة في الاعتبار. وعلى أي حال، يوضح التحليل الأدق أن مصطلح الحياد يمكن أن تكون له، في سياق حرية الدين أو المعتقد، معانٍ مختلفة اختلافاً بيناً. فهو قد يرادف أحياناً سياسة تقوم على عدم الالتزام إزاء التنوع الديني أو العقائدي أو عدم الاعتراف به، ويمكن أن يفضى حتى إلى تطبيق تدابير تقييدية في هذا المجال. ومن أسف أن أمثلة لقراءات تقييدية بصورة غير معقولة للحياد تُصادف داخل المؤسسات العامة والقطاع الخاص على حد سواء. وفي المقابل، يمكن للحياد أن يتمثل أيضاً في سياسة إدماج عادل

(٢١) انظر الجملة الأولى من ديباجة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

للأشخاص المنتمين إلى مشارب دينية أو عقائدية مختلفة - في صفوف موظفي المنظمة المعنية وإزاء عملائها سواء بسواء. وفي هذا المفهوم الإيجابي، يشكل مبدأ الحياد تريباكا لجميع صنفو التحيز والاستبعاد والتنميط السلبي والتمييز. ويوفر إطارا منفتحا وإدماجيا للتحلي الحر وغير التمييزي للتنوع الديني والعقائدي بين الموظفين ولدى التعامل مع المجتمع الخارجي. وهذا الفهم الأخير للحياد فهم يؤيده المقرر الخاص تأييدا تاما. ومن هذا المنظور، يمكن للترتيبات التيسيرية المعقولة أن تصبح من الناحية الفعلية، لا تهديدا لحياد مكان العمل، بل عاملا إيجابيا في "الحياد" المفهوم فهما سليما.

(ج) فتح الباب على مصراعيه أمام الممار المطالب الضئيلة الشأن؟

٥٦ - قد يعبر إحام أصحاب العمل عن تطبيق ترتيبات تيسيرية معقولة عن مخاوف من أن تشجع سياسة من هذا النوع الموظفين على التقدم بمطالب ضئيلة الشأن من كل نوع. ومن المهم بالفعل كفالة ألا تقع الترتيبات التيسيرية المعقولة ضحية الاهتمامات الضئيلة الشأن. فالفكرة الكامنة وراءها ليست مجرد استيعاب جميع ضروب الأذواق والتفضيلات الشخصية، بل المساعدة على تجنب أوضاع يمكن أن يواجه فيها موظف معاملة تمييزية ومأزقا وجوديا خطيرا، إن لم تطبق هذه الترتيبات. فدياجة الإعلان بشأن القضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد تشير إلى "أن الدين أو المعتقد هو، لكل امرئ يؤمن به، أحد العناصر الأساسية في تصوره للحياة". ويمكن أن يُنتظر من الذين يطالبون بقدر من التيسير يتيح لهم أن يمارسوا حريتهم الدينية أو العقائدية ممارسة كاملة أن يسوقوا الحجة القائلة بأنهم سيعانون من صراع وجودي، أي من مأزق ذي طابع خطير، إن لم تُطبَّق مثل هذه الترتيبات الملائمة. وقد يكون من الصعب بالتأكيد التفرقة في بعض الحالات بين مطلب يتعلق بالدين أو المعتقد وآخر يتعلق باهتمام ضئيل الشأن. وعندما يواجه أصحاب العمل في المؤسسات العامة والخاصة بمثل هذه الأسئلة، قد يحتاجون من ثم إلى مشورة مهنية تستند إلى فهم واضح للحرية الدينية أو العقائدية ولتطبيقها بالمعنى الواسع. ويتسم توافر الدعم المهني الملائم بأهمية استراتيجية للتنفيذ العملي للترتيبات التيسيرية المعقولة في هذا المجال.

(د) إضعاف الهوية المؤسسية؟

٥٧ - يمكن أن تكون للمؤسسات العامة والشركات الخاصة مصلحة مشروعة في أن تروج عنها صورة تميزها في تعاملاتها مع العملاء وغيرهم من الناس. وتبرهن الخبرات المكتسبة من المؤسسات العامة والشركات الخاصة سواء بسواء على أنه يمكن، في معظم الحالات، التوفيق

بسهولة بين المصلحة في الحفاظ على الهوية المؤسسية واستيعاب التنوع الديني. وتتطلب الترتيبات التيسيرية المعقولة عادة، عوضاً عن تكريس المأزق المتمثل في الفوز بكل شيء أو عدم الفوز بأي شيء، قدرًا من المرونة من جانب كل من أصحاب العمل والموظفين، وكذلك تسامحًا من جانب الأطراف الثالثة والمجتمع بوجه عام^(٢٢). وينبغي تكرار القول بأن المؤسسات الدينية قد تتطلب تقييمًا مختلفًا في هذا الصدد، لأن هويتها المؤسسية محددة دينيًا منذ البداية.

(هـ) خطر النزاعات في مكان العمل؟

٥٨ - لا تحظى الترتيبات التيسيرية المعقولة في مكان العمل بالشعبية دوماً في صفوف الموظفين وقد تؤدي إلى توترات قائمة أحياناً على تصورات خاطئة مفادها أن هذه الترتيبات تخص أفراد الأقليات بمعاملة "تفضيلية". وتمثل هذه التصورات نوعاً من سوء الفهم، كما أشير بإيجاز في موضع سابق، لأن الترتيبات التيسيرية المعقولة تفترض مفهوماً أكثر حصافةً للمساواة هو مفهوم المساواة المركبة. ولكن بدلاً من أن يعتمد بعض أصحاب العمل إلى تبديد هذه الصور من سوء الفهم في صفوف الموظفين، يلجأون إلى سياسات "المنع التجريدي للنزاع" رافضين حتى النظر أصلاً في الترتيبات التيسيرية المعقولة. وتفتقر هذه السياسات التقييدية في كثير من الأحيان إلى أي تحليل واقعي للمخاطر. ذلك أن مجرد إمكانية أن تنشأ نزاعات من هذا النوع افتراضاً - وهي إمكانية ربما كانت حتى بعيدة الاحتمال - يتخذ ذريعة لرفض أي استيعاب للتنوع في مكان العمل. غير أن السياسات التقييدية المترتبة على ذلك قد ترقى إلى تقييد غير ضروري لحرية الفرد في إظهار دينه أو معتقده. وفرض القيود هذا يتطلب دوماً، كما أشير في موضع سابق، حججاً عملية ومعارية محددة، امتثالاً لأحكام الفقرة ٣ من المادة ١٨ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية وكذلك لسائر المعايير الدولية ذات الصلة لحقوق الإنسان.

(٢٢) انظر أيضاً قرار لجنة حقوق الإنسان بشأن قضية ريلي وآخرون ضد كندا (CCPR/C/74/D/1048/2002)، الفقرة ٤-٢: "تلاحظ اللجنة ادعاءات أصحاب البلاغ بأنهم ضحية انتهاكات المادة ٣ والفقرة ١ من المادة ٩ والمادة ١٨ والفقرتين ٣ و ٤ من المادة ٢٣ والمادة ٤ والمادة ٢٦ والفقرة ١ من المادة ٢، لأن لائحة شرطة الخيالة الملكية الكندية تسمح للضباط من طائفة الخالصة الشيخ بارتداء رموز دينية كجزء من الزي الرسمي لها. [...] وترى اللجنة أن مقدمي البلاغ لم يتمكنوا من إثبات كيفية تأثر تمتعهم بحقوقهم بموجب العهد بالسماح لضباط من طائفة الخالصة الشيخ بارتداء رموز دينية".

(و) أعباء اقتصادية وإدارية غير ضرورية؟

٥٩ - ربما كان الاعتراض الأكثر شيوعاً على الترتيبات التيسيرية يتعلق بالمخاوف مما قد تنطوي عليه من انعكاسات اقتصادية أو إدارية بعيدة المدى. غير أن تعريف الترتيبات التيسيرية المعقولة المبين في اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة يوضح بالفعل أن هذه الترتيبات ينبغي ألا تُفرض "عبئاً غير متناسب أو غير ضروري" على المؤسسة المعنية. وتبعاً للسياق المحدد، يمكن أن يشكل هذا الحكم حجة لرفض طلبات التيسير البعيدة المدى، إذا كان من المرجح أن تسبب تكاليف اقتصادية أو تكاليف أخرى غير متناسبة. غير أن هذا الرفض ينبغي أن يكون دوماً ملموساً ومقتصرًا على حالات محددة. ومن شأن أي استراتيجية "وقائية" تطبق تطبيقاً موسعاً يرفض ابتداءً أي نقاش بشأن التيسير، تذرعاً بتكاليف وتعقيدات افتراضية فحسب، أن تكون غير مشروعة. وعلاوة على ذلك، تبين الخبرة أن تطبيق الترتيبات التيسيرية المعقولة لا ينطوي في حالات كثيرة على أي تكلفة تقريباً أو تماماً^(٢٣). ومن شأن رفض هذه الترتيبات أن يعد من ثم "غير معقول" حتى في الفهم الاقتصادي الضيق للمعقولة. بل إن الترتيبات التيسيرية المعقولة يمكن أن تكون لها، في الأجل الطويل، حتى آثار اقتصادية إيجابية بتعزيزها سمعة المؤسسة أو الشركة، وبتقويتها إحساس الموظفين بالولاء لها والارتباط بها، وبتيسيرها مناخاً إبداعياً يُقدَّر فيه التنوع بوصفه رصيذاً إيجابياً.

٤ - الترتيبات التيسيرية المعقولة كواجب قانوني

٦٠ - على الرغم من كل ما تنطوي عليه الترتيبات التيسيرية المعقولة من أهمية ومن إمكانات لمكافحة التمييز، فقد أظهر المشرعون والمحاكم بوجه عام إحجاماً عن تطبيق هذا المبدأ باعتباره استحقاقاً قانونياً. ويأمل المقرر الخاص أن تشكل اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة وسيلة لفتح الأبواب الموصدة في هذا الصدد بما يتجاوز مجال الإعاقة المحدد.

٦١ - ويقول الذين يعارضون اتباع نهج قانوني بشأن هذه القضية إن تحويل الترتيبات التيسيرية المعقولة إلى حق واجب النفاذ قانونياً يمكن أن يترد سلباً وأن يحد من استعداد أصحاب العمل في المؤسسات العامة والخاصة لتجربة ترتيبات إبداعية. ويفضلون، بدلاً من التعامل مع الترتيبات التيسيرية كاستحقاق قانوني، اتباع سياسات عملية تشجع أصحاب

(٢٣) انظر: Marie-Claire Foblets and Katayoun Alidadi, eds., "Summary report on the RELIGARE Project: Religious Diversity and Secular Models in Europe – Innovative Approaches to Law and Policy", (summer 2013), p. 13. والتقارير متاح في الموقع التالي: www.religareproject.eu/system/files/RELIGARE%20Summary%20Report_0.pdf

العمل على الاستعانة بالترتيبات التيسيرية المعقولة كأداة إدارية تطبق خارج نطاق القانون. غير أن الوجه الآخر لهذا النهج غير القانوني هو أن يظل الموظفين معتمدين من جانب واحد على مدى استعداد أصحاب العمل لاستيعاب احتياجاتهم المحددة المتصلة بالدين أو المعتقد في مكان العمل. إذ لن يتوافر لهم أي سبيل للانتصاف القانوني من أصحاب العمل الذين يرفضون ابتداءً أي شكل من التيسير، حتى لو كانت الشواغل الدينية الداخلة في الاعتبار هامة أو كانت التكاليف الاقتصادية أو الإدارية للترتيبات التيسيرية المعقولة طفيفة فحسب.

٦٢ - ويدعو المقرر الخاص إلى الجمع بين مزايا النهج القانوني إزاء ترتيبات التيسير المعقولة ومزايا النهج الإداري ذي الطابع العملي الأكبر. واهتداءً بروح المادة ٥ من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، ينبغي أن يفهم الحكم المتعلق بالترتيبات التيسيرية المعقولة، الذي أُورد نصه في الفقرة ٤٩ أعلاه، بوصفه جزءاً من المسؤولية القانونية للدول، التي تشمل مسؤوليتها عن ضمان حرية الدين أو المعتقد. وتنبع هذه المسؤولية أيضاً من الفقرة ١ من المادة ٤ من الإعلان بشأن القضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد التي تصرح بأن: "تتخذ جميع الدول تدابير فعالة لمنع وإنهاء التمييز، على أساس الدين أو المعتقد، في الاعتراف بحقوق الإنسان والحريات الأساسية في جميع مجالات الحياة المدنية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية، وفي ممارستها والتمتع بها". وحرمان شخص من الترتيبات التيسيرية في أوضاع لا تشكل فيها هذه الترتيبات عبئاً غير متناسب أو غير ضروري يمكن أن يعتبر من ثم تمييزاً، تبعاً لظروف الحالة المعنية. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يكون للأفراد خيار اللجوء إلى وسائل انتصاف قانونية من أجل الطعن على أي رفض للترتيبات التيسيرية التي يمكن سنها بصورة معقولة. ومن المؤكد أن ما للتمييز غير المباشر من انعكاسات خطيرة على تمتع الجميع بحرية الدين أو المعتقد تمتعاً كاملاً يستدعي مساراً قانونياً، إذ أن الترتيبات التيسيرية المعقولة ستظل بدونها مجرد فعل من أفعال الرحمة.

٦٣ - وفي الوقت نفسه، ينبغي أن يُشجّع أصحاب العمل في المؤسسات العامة والخاصة، وكذلك أصحاب المصلحة الآخرون، على المضي في استكشاف الترتيبات التيسيرية المعقولة وتوسيع نطاقها بما يتجاوز ما هو واجب النفاذ قانوناً في الوقت الحاضر. وينبغي أن يتبادل أصحاب العمل في المؤسسات العامة والخاصة والنقابات وممثلو الموظفين وغيرهم الخبرات الإيجابية، ويناقشوا العقبات الاعتيادية، ويحددوا معايير مرجعية عملية ملائمة للسياق المعني. وينبغي أن تدعم الدول هذه التجارب بتوفير المشورة وضرب أمثلة للممارسات الجيدة في سياستها هي المتعلقة بالتشغيل.

٥ - دور التدريب والخدمات الاستشارية

٦٤ - يمكن أن تفضي السياسات التيسيرية المعقولة إلى أسئلة ومشاكل معقدة، وأحيانا إلى مآزق. ومن ذلك مثلا أنه قد لا يكون من السهل دوما التفرقة بين المطالب المطروحة باسم الهوية الدينية للشخص والاهتمامات الضئيلة الشأن أو المطالب غير المؤيدة بأدلة^(٢٤). ويتطلب رسم خط فاصل حساسية إزاء الاقتناعات والممارسات التي تشكل هوية الناس، وكذلك فهما متينا للانعكاسات المعيارية المحددة لحرية الدين أو المعتقد وتطبيقها الشامل والجامع. ويمكن أن تقع مشاكل أيضا إذا كانت قطاعات معينة في الإدارة أو في صفوف الموظفين ما زالت غير مقتنعة بأن تطبيق الترتيبات التيسيرية المعقولة إزاء التنوع الديني يخدم غرضا مجديا. ويعد حساب التكاليف أو الآثار الجانبية مسألة معقدة أخرى تتطلب خبرة ومعرفة مهنية.

٦٥ - ولذا يتسم توافر التدريب والمشورة الملائمين بأهمية استراتيجية للتعامل الناجح مع ترتيبات التيسير المعقولة. ولما كانت الدول تتحمل مسؤولية عامة عن مكافحة جميع أشكال التعصب والتمييز القائم على أساس الدين أو المعتقد، وجب عليها أن تنشئ بنية أساسية ملائمة للخدمات التدريبية والاستشارية القائمة على حقوق الإنسان. وتشغل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان موقعا أمثل يؤهلها، فيما يبدو، للقيام بدور رئيسي في هذا المجال. وقد وضعت بالفعل مؤسسات وطنية كثيرة تُعنى بحقوق الإنسان برامج للتدريب على التعامل مع قضايا التنوع مرتكزة على حقوق الإنسان وموجهة إلى جملة فئات منها أصحاب العمل في المؤسسات العامة والخاصة. وينبغي أن تشمل برامج التدريب أيضا تدريبا بشأن الحساسية إزاء التمييز المتعدد أو العديد الجوانب، ومن أمثلته المشاكل التي تصادف النساء المنتميات إلى الأقليات الدينية حيث يتقاطع التمييز الجنساني مع التمييز الديني في مكان العمل.

٦٦ - ودون الإخلال بالمسؤولية الرسمية المنوطة بالدول بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، ينبغي لأصحاب المصلحة الآخرين - مثل أصحاب العمل ومنظماتهم الجامعة، والنقابات، والطوائف الدينية، ومنظمات المجتمع المدني والجهات المماثلة - أن تسخر إمكاناتها النوعية للإسهام في مكافحة التعصب والتمييز الدينيين في مكان العمل. إذ يمكنها مثلا أن تسدي خبرتها للمساعدة في تصميم سياسات تيسيرية معقولة ملائمة وفي تبديد الصور الشائعة لسوء الفهم، أو أن تيسر تبادل الخبرات ذات الصلة في هذا المجال.

(٢٤) انظر A/HRC/13/40/Add.2، الفقرة ١٦، التي تشير إلى الحكم الذي أصدرته المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في ١٣ نيسان/أبريل ٢٠٠٦ في قضية كوستيسكي ضد جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقا (البلاغ رقم ٥٥١٧٠/٠٠).

رابعاً - استنتاجات وتوصيات

٦٧ - لم تحظ قضية التمييز الديني في مجال التشغيل حتى الآن إلا باهتمام منهجي ضئيل نسبياً بالقياس إلى الأهمية الهائلة لمكان العمل الذي يقضي فيه كثير من الناس قسماً كبيراً من حياتهم اليومية. ولكن لا يمكن أن يثور شك في أن حرية الفرد في إظهار دينه أو معتقده بلا تمييز تنطبق أيضاً على مكان العمل.

٦٨ - وعلى الرغم من أن عقود العمل تنص على التزامات محددة تتصل بالعمل قد تُقيّد، في ظل شروط معينة، بعض أشكال إظهار الموظف لدينه أو معتقده، فإنها لا يمكن أن ترقى أبداً إلى تنازل عام عن هذا الحق الإنساني في مكان العمل. وعلاوة على ذلك، فإن أي قيود تُفرض على حق الفرد في إظهار دينه أو معتقده في مكان العمل يجب، إن اعتبرت ضرورية، أن تكون دوماً محددة ومعروفة تعريفاً تضييقياً؛ كما يجب أن تكون ضرورية بشكل واضح لتحقيق غرض مشروع، وأن تكون متناسبة كذلك مع الغرض المذكور. وعلى الرغم من أن هذه المتطلبات تنطبق بوجه عام على كل من التشغيل في القطاعين العام والخاص، فينبغي ألا يغيب عن البال أن المؤسسات الدينية تشكل حالة خاصة. فلما كان سبب وجودها وهويتها المؤسسية محددين دينياً، فإن سياسات التشغيل في المؤسسات الدينية قد تندرج ضمن نطاق حرية الدين أو المعتقد، التي تتضمن أيضاً بعداً مؤسسياً.

٦٩ - وفي إطار حرية الدين والمعتقد، تتحمل الدول مسؤولية رسمية عن منع جميع أشكال التعصب والتمييز القائم على أساس الدين أو المعتقد وعن القضاء عليها، بما في ذلك في مكان العمل. وتتجاوز مسؤوليتها من بعيد كفالة عدم التمييز في التشغيل داخل مؤسسات الدولة؛ إذ يجب عليها أيضاً أن تكافح التمييز داخل المجتمع الأوسع، بما في ذلك فيما يتعلق بالتشغيل في القطاع الخاص. كما يُشجّع أصحاب المصلحة الآخرون - من شركات ونقابات وطوائف دينية ومنظمات للمجتمع المدني - على تسخير إمكاناتهم للإسهام في هئية مناخ من التسامح ومن تقدير التنوع الديني أو العقائدي في مكان العمل.

٧٠ - وتتطلب مكافحة التمييز اتباع نهج شامل في التصدي لكل من الأشكال المباشرة وغير المباشرة للتمييز القائم على أساس الدين أو المعتقد. وفي حين أن التمييز المباشر يمكن تبيئه للوهلة الأولى اعتيادياً، فإن التمييز غير المباشر يظل في أحيان كثيرة مستتراً وراء قواعد "محايدة" تؤثر، من الناحية الظاهرية، على جميع الموظفين بصورة متساوية. وقد يكون من المفيد تكليف هيئات رصد محددة بمهمة جمع البيانات ذات الصلة من أجل

الكشف عن التمييز غير المباشر. وعلاوة على ذلك، قد يتطلب القضاء على التمييز غير المباشر تطبيق "ترتيبات التيسير المعقولة". وعلى مستوى المؤسسات المحددة، يتعين إشاعة ثقافة التواصل القائم على الثقة والاحترام من أجل تحديد الاحتياجات الخاصة للأشخاص المنتمين إلى الأقليات الدينية أو العرقية.

٧١ - وينبغي أن يشكل تكريس مبدأ ترتيبات التيسير المعقولة في اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة مدخلا لمناقشة دور ترتيبات مماثلة في مجالات أخرى لمكافحة التمييز، بما في ذلك التمييز القائم على أساس الدين أو المعتقد. فسياسات القضاء على التمييز لا يمكن أن تكون فعالة بصورة كاملة ما لم تُنظر أيضا في تطبيق تدابير تيسيرية معقولة.

٧٢ - والغرض من ترتيبات التيسير المعقولة ليس، خلافا لسوء فهم واسع الانتشار، هو "تفضيل" الأقليات الدينية أو العرقية على حساب مبدأ المساواة. إذ ينبغي ألا يغيب عن البال أن المساواة يجب أن ينظر إليها دوماً، في سياق حقوق الإنسان، على أنها مساواة صديقة للتنوع، وهي تُعد بذلك عكس "التماثل" أو التمييز. ومن منظور المساواة الصديقة للتنوع والمركبة والجوهرية، ينبغي تقدير الترتيبات التيسيرية المعقولة بوصفها أدوات لترجمة مبدأ المساواة في سياقات اجتماعية مختلفة. وعملا على إيجاد حلول عملية ملائمة في هذا المجال، يحتاج أصحاب العمل في المؤسسات العامة والخاصة إلى تدريب ومشورة ينبغي أن توفرهما الدول.

٧٣ - وإزاء هذه الخلفية، يصوغ المقرر الخاص التوصيات التالية.

ألف - توصيات موجهة إلى مؤسسات الدول

٧٤ - ينبغي للدول أن تضع تشريعا فعالا لمكافحة التمييز تناول، في جملة أمور، التشغيل في المؤسسات العامة والخاصة. ويجب أن يتضمن هذا التشريع حظر التمييز القائم على أساس الدين أو المعتقد. وتتطلب قضايا التمييز المتعدد والعديد الجوانب - ومن أمثلته التمييز القائم على أسس جنسانية ودينية أو عرقية معاً - عناية خاصة.

٧٥ - وبغية ضمان التنفيذ الفعال لتشريع مكافحة التمييز، ينبغي إنشاء آليات رصد ملائمة. وربما كانت المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، التي تعمل وفقا لمبادئ باريس، مؤهلة بوجه خاص للقيام بدور فعال في هذا المسعى. وينبغي لها أيضا أن تساعد في الوقوف على التمييز غير المباشر (أو الأشكال الأخرى للتمييز المستتر) القائم على أساس الدين أو المعتقد في مكان العمل، بما في ذلك عن طريق جمع البيانات المصنفة ذات الصلة.

٧٦ - وينبغي أن تضرب الدول أمثلة إيجابية لاحترام التنوع الديني في سياستها هي المتعلقة بالتشغيل داخل مؤسسات الدولة. وينبغي أن تشكل الممارسات الجيدة في هذه المجال نموذجا يحتذى في القطاع الخاص وفي سائر المجالات المجتمعية.

٧٧ - وينبغي للدول أن توفر لأصحاب العمل في المؤسسات العامة والخاصة خدمات تدريبية واستشارية في مجال التنوع تُعنى بالتسامح وعدم التمييز الدينيين في مكان العمل. وينبغي أن يشمل هذا مشورة بشأن السياسات التيسيرية المعقولة للتنوع الديني والعائدي في مكان العمل.

٧٨ - وينبغي أن يتعامل راسمو السياسات والمشروعون والقضاة مع المطالب المتعلقة بالترتيبات التيسيرية المعقولة بوصفها جزءا هاما من مكافحة التمييز غير المباشر القائم على أساس الدين أو المعتقد.

باء - توصيات موجهة إلى أصحاب العمل في المؤسسات العامة والخاصة

٧٩ - ينبغي لأصحاب العمل في المؤسسات العامة والخاصة أن يفهموا بشكل عام التسامح والتنوع بوصفهما رصيدين إيجابيين وجزءا أصيلا وهاما من هوياتهم المؤسسية. وينبغي للتنوع، في جملة أمور، أن يجمع بين مراعاة القضايا الإنسانية والتسامح مع التنوع الديني واحترامه.

٨٠ - وينبغي لأصحاب العمل أن يشجعوا على تهيئة مناخ من التواصل القائم على الثقة والاحترام يسمح للموظفين، بمن فيهم أفراد الأقليات الدينية أو العنصرية، بالتعبير عن مشاكلهم ومناقشة احتياجاتهم بطريقة صريحة، توطئة للكشف عن الأشكال المستترة للتعصب وحالات أو أنماط التمييز غير المباشر.

٨١ - ويُشجَع أصحاب العمل على وضع سياسات تيسيرية معقولة للتنوع الديني أو العائدي في مكان العمل من أجل تجنب أو تصحيح أو ضاع التمييز غير المباشر وتعزيز التنوع والإدماج.

٨٢ - ويمكن تقاسم الخبرات المتعلقة بالسياسات التيسيرية المعقولة بين الأقران ومع أصحاب المصلحة الآخرين من أجل تحديد الممارسات الجيدة وتشجيعها.

جيم - توصيات موجهة إلى أصحاب المصلحة الآخرين

٨٣ - ويُشجَع النقابات على إدماج برامج ترمي إلى مكافحة التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد والمرتبطين. يمكن العمل ضمن السياسات الأوسع نطاقا.

- ٨٤ - وتُشجّع الطوائف الدينية على إيلاء عناية خاصة لقضايا التعصب والتمييز في مكان العمل وإتاحة خبرتها من أجل التفاوض بشأن حلول عملية.
- ٨٥ - وتُشجّع منظمات المجتمع المدني المعنية بخطط حقوق الإنسان ومكافحة التمييز على رصد أشكال التمييز القائم على أساس الدين أو المعتقد والمرتبط بمكان العمل.
- ٨٦ - وينبغي أن تستحدث المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان برامج تدريبية ووظيفة استشارية في هذا الميدان، يمكن أن توفرهما لأصحاب العمل في المؤسسات العامة والخاصة، بمبادرة منها وعندما يطلب إليها ذلك على حد سواء. وينبغي أن يشمل هذا أيضا إسداء المشورة بشأن السياسات التيسيرية المعقولة المرتكزة على حقوق الإنسان.
- ٨٧ - ويعد التعاون بين منظمة العمل الدولية ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بشأن معاهدات حقوق الإنسان استراتيجية هامة لضمان الاتساق والتماسك داخل منظومة الأمم المتحدة فيما يتعلق بحقوق الإنسان في مجال العمل.