

Distr.: General
26 September 2013
Arabic
Original: English

الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري



لجنة القضاء على التمييز العنصري

التوصية العامة رقم ٣٥

مكافحة خطاب التحريض على الكراهية العنصرية*

أولاً - مقدمة

١- قررت لجنة القضاء على التمييز العنصري (اللجنة)، في دورتها الثمانين، أن تجري مناقشة مواضيعية بشأن خطاب التحريض على الكراهية العنصرية خلال دورتها الحادية والثمانين. وجرت المناقشة في ٢٨ آب/أغسطس ٢٠١٢، وركزت على فهم أسباب خطاب التحريض على الكراهية العنصرية، والآثار المترتبة عليه، وعلى الكيفية التي يمكن بها تعبئة موارد الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (الاتفاقية) لمكافحته. وكان من بين المشاركين في المناقشة، إضافة إلى أعضاء اللجنة، ممثلو البعثات الدائمة لدى مكتب الأمم المتحدة في جنيف، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، والمنظمات غير الحكومية، والأوساط الأكاديمية، والأشخاص المهتمون بالأمر.

٢- وبعد المناقشة، أعربت اللجنة عن اعتزامها العمل على صياغة توصية عامة لتقديم توجيه بشأن احتياجات الاتفاقية في مجال خطاب التحريض على الكراهية العنصرية من أجل مساعدة الدول الأطراف على الوفاء بالتزاماتها، بما في ذلك التزاماتها بتقديم التقارير. وهذه التوصية العامة ذات أهمية لجميع أصحاب المصلحة في مكافحة التمييز العنصري، ويُتغى منها الإسهام في تعزيز التفاهم والسلام والأمن الدائمين في أوساط المجتمعات المحلية والشعوب والدول.

* اعتمدها اللجنة في دورتها الثالثة والثمانين (١٢-٣٠ آب/أغسطس ٢٠١٣).

النهج المتبع

٣- راعت اللجنة، في صياغة التوصية، ممارساتها الواسعة النطاق في مكافحة خطاب التحريض على الكراهية العنصرية، وهو خطاب دفعها القلق بشأنه إلى تعبئة جميع الإجراءات المتاحة في إطار الاتفاقية. كما أكدت اللجنة على دور خطاب التحريض على الكراهية العنصرية في العمليات المؤدية إلى الانتهاكات الجماعية لحقوق الإنسان والإبادة الجماعية، وفي حالات التراجع. ومن التوصيات العامة الرئيسية للجنة التي تتناول خطاب التحريض على الكراهية التوصيات العامة رقم ٧ (١٩٨٥) المتعلقة بتنفيذ أحكام المادة ٤^(١)؛ ورقم ١٥ (١٩٩٣) المتعلقة بالمادة ٤، والتي شددت على التوافق بين المادة ٤ والحق في حرية التعبير^(٢)؛ ورقم ٢٥ (٢٠٠٠) بشأن أبعاد التمييز العنصري المتعلقة بنوع الجنس^(٣)؛ ورقم ٢٧ (٢٠٠٠) بشأن التمييز ضد الروما^(٤)؛ ورقم ٢٩ (٢٠٠٢) بشأن النسب^(٥)؛ ورقم ٣٠ (٢٠٠٤) بشأن التمييز ضد غير المواطنين^(٦)؛ ورقم ٣١ (٢٠٠٥) بشأن منع التمييز العنصري في إدارة وسير عمل نظام العدالة الجنائية^(٧)؛ ورقم ٣٤ (٢٠١١) بشأن التمييز العنصري ضد السكان المنحدرين من أصل أفريقي^(٨). وللعديد من التوصيات العامة التي اعتمدها للجنة صلة مباشرة أو غير مباشرة بقضايا خطاب التحريض على الكراهية، نظراً إلى أن المكافحة الفعالة لهذا الخطاب تستلزم تعبئة جميع الموارد المعيارية والإجرائية للاتفاقية.

٤- وإن اللجنة، إذ تعمل على تنفيذ الاتفاقية بوصفها صكاً حياً، تتفاعل مع بيئة حقوق الإنسان الأوسع نطاقاً، وهي بيئة يظهر الوعي بها جلياً في الاتفاقية. فعند قياس نطاق حرية التعبير، ينبغي التذكير بأن هذا الحق مدمج في الاتفاقية ولا تنفرد به صكوك أخرى: فبادئ الاتفاقية تسهم في التوصل إلى فهم أتم لمحددات هذا الحق في القانون الدولي المعاصر لحقوق الإنسان. وقد أدجت اللجنة الحق في حرية التعبير في عملها المتعلق بمكافحة خطاب التحريض على الكراهية، فقامت، حسب الاقتضاء، بإبداء تعليقات بشأن عدم إعمال هذا الحق بشكل فعال، واستندت، عند الاقتضاء، إلى تفصيله في هيئات حقوق الإنسان الشقيقة^(٩).

- (١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الأربعون، الملحق رقم ١٨ (A/40/18)، الفصل السابع، الفرع باء.
- (٢) المرجع نفسه، الدورة الثامنة والأربعون، الملحق رقم ١٨ (A/48/18) الفصل الثامن، الفرع باء، الفقرة ٤.
- (٣) المرجع نفسه، الدورة الخامسة والخمسون، الملحق رقم ١٨ (A/55/18)، المرفق الخامس، الفرع ألف.
- (٤) المرجع نفسه، المرفق الخامس، الفرع جيم.
- (٥) المرجع نفسه، الدورة السابعة والخمسون، الملحق رقم ١٨ (A/57/18) الفصل الحادي عشر، الفرع واو.
- (٦) المرجع نفسه، الدورة التاسعة والخمسون، الملحق رقم ١٨ (A/59/18)، الفصل الثامن.
- (٧) المرجع نفسه، الدورة الستون، الملحق رقم ١٨ (A/60/18)، الفصل التاسع.
- (٨) المرجع نفسه، الدورة السادسة والستون، الملحق رقم ١٨ (A/66/18)، المرفق التاسع.
- (٩) لا سيما التعليق العام للجنة المعنية بحقوق الإنسان رقم ٣٤ (٢٠١١) بشأن حرية الرأي والتعبير (الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والستون، الملحق رقم ٤٠، المجلد الأول (A/66/40 (vol I)، المرفق الخامس).

ثانياً - خطاب التحريض على الكراهية العنصرية

٥- إن الذين صاغوا الاتفاقية كانوا يدركون تمام الإدراك إسهام الخطاب في إيجاد جو من الكراهية العنصرية والتمييز العنصري، وقد حللوا بإسهاب الأخطار التي يطرحها. ولا يشار في دياحة الاتفاقية إلى العنصرية إلا في سياق "المذاهب والممارسات العنصرية" في الديباجة، وهي عبارة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بإدانة نشر الأفكار القائلة بالتفوق العرقي في المادة ٤. وبالرغم من أن مصطلح خطاب التحريض على الكراهية لم يستخدم صراحة في الاتفاقية، فإن هذا الافتقار إلى الإشارة الصريحة لم يمنع اللجنة من تحديد وتسمية ظواهر خطاب التحريض على الكراهية واستكشاف العلاقة بين ممارسات الخطاب ومعايير الاتفاقية. وتركز هذه التوصية على مجموع أحكام الاتفاقية التي تمكن بشكل تراكمي من تحديد التعبيرات التي تشكل خطاب تحريض على الكراهية.

٦- وقد شمل خطاب التحريض على الكراهية العنصرية الذي تنوول في ممارسات اللجنة جميع أشكال الخطاب المحددة المشار إليها في المادة ٤ الموجهة ضد الفئات المعترف به في المادة ١ من الاتفاقية - التي تحظر التمييز على أساس العرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو الإثني - مثل الشعوب الأصلية، والجماعات القائمة على النسب، والمهاجرين أو غير المواطنين، بما في ذلك خدم المنازل المهاجرون واللاجئون وطالبو اللجوء، وكذا الخطاب الموجه ضد نساء هذه الفئات أو غيرها من الفئات الضعيفة. وفي ضوء مبدأ التقاطع، واعتباراً لعدم جواز منع "انتقاد الزعماء الدينيين أو التعليق على مذهب ديني أو مبادئ عقائدية"^(١٠) أو المعاقبة على ذلك، انصرف انتباه اللجنة أيضاً إلى خطاب التحريض على الكراهية الذي يستهدف الأشخاص الذين ينتمون إلى جماعات إثنية تعتنق أو تمارس ديناً مختلفاً عن دين الأغلبية، بما في ذلك التعبيرات التي تنم عن رهاب الإسلام ومعاداة السامية وما شابه ذلك من مظاهر الكراهية لمجموعات إثنية - دينية، وكذلك المظاهر المتطرفة للكراهية من مثل التحريض على الإبادة الجماعية وعلى الإرهاب. كما كان تنميط ووصم أعضاء مجموعات محمية موضوعاً لإبداء القلق ولتقديم توصيات اعتمدها اللجنة.

٧- ويمكن أن يتخذ خطاب التحريض على الكراهية العنصرية أشكالاً عديدة لا تقتصر على إبداء ملاحظات عنصرية صريحة. وكما هو الحال بالنسبة للتمييز في إطار المادة ١، قد يستخدم الخطاب المهاجم لمجموعات عرقية أو إثنية بعينها لغة غير مباشرة للتستر على أهدافه ومقاصده. وينبغي للدول الأطراف، تماشياً مع التزاماتها بموجب الاتفاقية، أن تولي الاهتمام الواجب لجميع مظاهر خطاب التحريض على الكراهية العنصرية وأن تتخذ تدابير فعالة لمكافحةها. وتسري المبادئ المعبر عنها في هذه التوصية على خطاب التحريض على الكراهية العنصرية، سواء جاء من أفراد أو جماعات، وأياً يكن الشكل الذي يتخذه، وسواء أكان

(١٠) المرجع نفسه، الفقرة ٤٨.

شفوياً أو مطبوعاً أو نشر من خلال وسائط الإعلام الإلكترونية، بما فيها شبكة الإنترنت ومواقع شبكات التواصل الاجتماعي، وكذا أشكال التعبير غير الشفوية من قبيل إبداء الرموز والصور وأنواع السلوك العنصرية في التجمعات العامة، بما في ذلك المناسبات الرياضية.

ثالثاً - موارد الاتفاقية

٨- يعد تحديد ممارسات خطاب التحريض على الكراهية ومكافحتها جزءاً لا يتجزأ من تحقيق مقاصد الاتفاقية - المكرسة للقضاء على التمييز العنصري بجميع أشكاله. وبالرغم من أن المادة ٤ من الاتفاقية استعملت كأداة رئيسية لمكافحة خطاب التحريض على الكراهية، يمكن لمواد أخرى من الاتفاقية أن تسهم إسهامات متميزة في تحقيق مقاصدها. وإن شرط "المراعاة الواجبة" في المادة ٤ يربط صراحة هذه المادة بالمادة ٥ التي تضمن الحق في المساواة أمام القانون، دون تمييز عنصري في التمتع بالحقوق، بما فيها الحق في حرية الرأي والتعبير. وتسلب المادة ٧ الضوء على دور "التعليم والتربية والثقافة والإعلام" في تعزيز التفاهم والتسامح بين الجماعات الإثنية. وتتضمن المادة ٢ تعهد الدول الأطراف بالقضاء على التمييز العنصري، والالتزامات التي تجدد أكبر توسع في التعبير عنها في الفقرة ١ (د) من المادة ٢. وتركز المادة ٦ على ضمان الحماية وسبل الانتصاف الفعالة لضحايا التمييز العنصري، والحق في التماس "تعويض عادل مناسب أو ترضية عادلة مناسبة" عن أي ضرر لحق بالشخص. وتركز هذه التوصية في المقام الأول على المواد ٤ و ٥ و ٧ من الاتفاقية.

٩- وكشرط أدنى، ودون المساس بأية تدابير أخرى، يعتبر سن تشريعات شاملة ضد التمييز العنصري، بما في ذلك القانون المدني والإداري وكذا الجنائي، أمراً لا غنى عنه لمكافحة خطاب التحريض على الكراهية العنصرية مكافحة فعالة.

المادة ٤

١٠- تتضمن فاتحة المادة ٤ تعهداً باتخاذ "التدابير الفورية الإيجابية" الرامية إلى القضاء على التحريض والتمييز، وهو مقتضى يكمل ويعزز الالتزامات المنصوص عليها في إطار مواد أخرى من الاتفاقية بتخصيص أكبر قدر ممكن من الموارد للقضاء على خطاب التحريض على الكراهية. ولخصت اللجنة، في توصيتها العامة رقم ٣٢ (٢٠٠٩) بشأن معنى ونطاق التدابير الخاصة الواردة في الاتفاقية، مصطلح "التدابير" بأنه يشمل "الصكوك التشريعية والتنفيذية والإدارية وتلك المتعلقة بشؤون الميزانية والصكوك التنظيمية ... وكذلك الخطط والسياسات والبرامج والأنظمة"^(١١). وتشير اللجنة إلى الطابع الإلزامي للمادة ٤، وتلاحظ أنه لدى اعتماد

(١١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الرابعة والستون، الملحق رقم ١٨ (A/64/18)، المرفق الثامن، الفقرة ١٣.

الاتفاقية، كان ينظر إليها " على أنها مادة رئيسية بالنسبة إلى النضال ضد التمييز العنصري"^(١٢)، وهو تقييم جرى الحفاظ عليه في ممارسات اللجنة. وتتضمن المادة ٤ عناصر ذات صلة بالخطاب والسياق التنظيمي لإنتاجه، وتقوم بوظيفتي الوقاية والردع، وتنص على عقوبات عندما يخفق الردع. كما تؤدي المادة وظيفية تعبيرية بتشديدها على شجب المجتمع الدولي لخطاب التحريض على الكراهية العنصرية، ويفهم على أنه شكل من أشكال الخطاب الموجه للآخر يرفض المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان المتمثلة في كرامة البشر والمساواة، ويسعى إلى الحط من منزلة الأفراد والجماعات في نظر المجتمع.

١١- وفي فاتحة الفقرة وفي الفقرة الفرعية (أ)، فيما يتعلق بـ "الأفكار أو النظريات القائلة بالتفوق" أو القائمة على "التفوق العنصري أو الكراهية العنصرية" على التوالي، استخدمت عبارة "القائمة على" للإشارة إلى الخطاب الذي تفنده الاتفاقية. وتفهم اللجنة هذا المصطلح، في سياق المادة ١، على أنه يعادل عبارة "على أساس"^(١٣) ويحمل من حيث المبدأ نفس معنى المادة ٤. والأحكام المتعلقة بنشر أفكار تقول بالتفوق العرقي تعبير صريح عن المهمة الوقائية للاتفاقية وتمثل عنصراً مكملاً هاماً للأحكام المتعلقة بالتحريض.

١٢- وتوصي اللجنة بالاحتفاظ بتجريم أشكال التعبير العنصري للحالات الخطيرة، التي يتعين إثباتها بما لا يدع مجالاً للشك، في حين ينبغي معالجة الحالات الأقل خطورة بوسائل أخرى غير القانون الجنائي، مع مراعاة جملة أمور منها طبيعة ومدى التأثير على الأشخاص والجماعات المستهدفة. وينبغي أن يكون تطبيق العقوبات الجنائية محكوماً بمبادئ الشرعية والتناسب والضرورة^(١٤).

١٣- وبما أن المادة ٤ ليست تلقائية التنفيذ، فإنها تقتضي بموجب منطوقها من الدول الأطراف اعتماد تشريعات لمكافحة خطاب التحريض على الكراهية العنصرية الذي يدخل ضمن نطاقها. وفي ضوء أحكام الاتفاقية وتفصيل مبادئها في التوصية العامة ١٥ وهذه التوصية، توصي اللجنة بأن تعلن الدول الأطراف أن الجرائم التالية يعاقب عليها القانون وأن تعاقب عليها فعلياً:

(أ) كل نشر للأفكار القائمة على التفوق أو الكراهية العنصرية أو الإثنية، بأي وسيلة من الوسائل؛

(ب) التحريض على كراهية أفراد أي فئة على أساس العرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو الإثني أو احتقارهم أو التمييز ضدهم؛

(١٢) التوصية العامة رقم ١٥، الفقرة ١.

(١٣) استخدمت العبارة الأخيرة في الفقرة السابعة من ديباجة الاتفاقية. انظر أيضاً الفقرة ١ من التوصية العامة رقم ١٤ (١٩٩٣) بشأن الفقرة ١ من المادة ١ من الاتفاقية (الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثامنة والأربعون، الملحق رقم ١٨ (A/48/18) الفصل الثامن، الفرع باء).

(١٤) تعليق اللجنة المعنية بحقوق الإنسان العام رقم ٣٤، الفقرات ٢٢-٢٥ و ٣٣-٣٥.

(ج) توجيه تهديدات بالعنف ضد أشخاص أو فئات أو التحريض عليه على الأُسس المذكورة في (ب) أعلاه؛

(د) شتم أشخاص أو فئات أو السخرية منهم أو التشهير بهم أو تبرير الكراهية أو الاحتقار أو التمييز على الأُسس المذكورة في (ب) أعلاه، عندما يكون واضحاً أنها تصل إلى درجة التحريض على الكراهية أو التمييز؛

(هـ) المشاركة في المنظمات والأنشطة التي تروج للتمييز العنصري وتحرض عليه.

١٤- وتوصي اللجنة بأنه ينبغي اعتبار الإنكار العلني لجرائم الإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية أو محاولات تبريرها، على النحو الذي يحدده القانون الدولي، جرائم يعاقب عليها القانون، شريطة أن يكون واضحاً أنها تشكل تحريضاً على العنف العنصري أو الكراهية العنصرية. كما تؤكد اللجنة أنه لا ينبغي حظر "التعبير عن الآراء بشأن الوقائع التاريخية" أو المعاقبة عليه^(١٥).

١٥- وفي حين تقضي المادة ٤ باعتبار بعض أشكال السلوك جرائم يعاقب عليها القانون، فإنها لم تقدم إرشادات بشأن وصف أشكال السلوك على أنها أفعال إجرامية. وفيما يتعلق بوصف النشر والتحريض بأشكال من الجرائم التي يعاقب عليها القانون، ترى اللجنة ضرورة أخذ العوامل السياقية التالية في الاعتبار:

- **مضمون الخطاب وشكله:** ما إذا كان الخطاب استفزازياً ومباشراً، وفي أي شكل صيغ وبأي طريقة نشر، والأسلوب الذي قدم به.
- **المناخ الاقتصادي والاجتماعي والسياسي السائد** وقت إلقاء الخطاب ونشره، بما في ذلك مدى وجود أنماط تمييز ضد المجموعات الإثنية وغيرها من المجموعات، بما فيها الشعوب الأصلية. فالخطابات التي تبدو غير ضارة أو محايدة في سياق ما قد تكتسب دلالة خطيرة في آخر: وشددت اللجنة، في مؤشراتها المتعلقة بالإبادة الجماعية، على أهمية الصفة المحلية في تقييم معنى خطاب التحريض على الكراهية العنصرية وآثاره المحتملة^(١٦).
- **موقع أو مركز المتكلم في المجتمع والجمهور** الذي يوجه إليه الخطاب. وتسترعي اللجنة الانتباه باستمرار إلى دور السياسيين وغيرهم من مشكلي الرأي العام في الإسهام في إيجاد مناخ سلبي إزاء المجموعات التي تحميها الاتفاقية، وما فتئت تشجع هؤلاء الأشخاص والهيئات على اعتماد نهج إيجابية ترمي إلى تعزيز التفاهم والوثام بين الثقافات. وتدرك اللجنة الأهمية الخاصة لحرية التعبير في المسائل السياسية، كما تدرك أن ممارستها تنطوي على واجبات ومسؤوليات خاصة.

(١٥) المرجع نفسه، الفقرة ٤٩.

(١٦) قرار متعلق بمتابعة الإعلان بشأن منع الإبادة الجماعية: مؤشرات أنماط التمييز العنصري المنهجي والجماعي، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الستون، الملحق رقم ١٨ (A/60/18)، الفصل الثاني، الفقرة ٢٠.

• **مدى الخطاب**، بما في ذلك طبيعة الجمهور ووسائل النقل: ما إذا كان الخطاب نشر عن طريق وسائل إعلام رئيسية أو الإنترنت، وتواتر الرسالة ومداهها، ولا سيما عندما يوحى التكرار بوجود استراتيجية متعمدة لتوليد سلوك عدواني تجاه مجموعات إثنية وعرقية.

• **مقاصد الخطاب**: لا ينبغي للخطاب الذي يسعى إلى حماية حقوق الإنسان للأفراد والجماعات أو الدفاع عنها أن يخضع لجزاءات جنائية أو غيرها^(١٧).

١٦- ويسعى التحريض بحكم طبيعته إلى التأثير على الآخرين من أجل الانخراط في ضروب معينة من السلوك، بما في ذلك ارتكاب جرائم، عن طريق الدعوة أو التهديدات. وقد يكون التحريض صريحاً أو ضمناً، عن طريق أعمال من مثل إبداء الرموز العنصرية أو توزيع المواد وكذلك عن طريق الكلمات. ولا يشترط في مفهوم التحريض كجريمة غير مكتملة أن يكون قد أفضى إلى أفعال، ولكن ينبغي للدول الأطراف، عند تنظيم أشكال التحريض المشار إليها في المادة ٤، أن تأخذ في اعتبارها، علاوة على الاعتبارات المبينة في الفقرة ١٤ أعلاه، قصد المتكلم، ومدى وشك خطر أو احتمال أن ينتج عن الخطاب المذكور ما يريده أو يقصده المتكلم من سلوك، باعتبارها عناصر مهمة في جرائم التحريض، وهي اعتبارات تنطبق أيضاً على جرائم أخرى واردة في الفقرة ١٣^(١٨).

١٧- وتؤكد اللجنة من جديد أنه لا يكفي اعتبار أشكال السلوك الواردة في المادة ٤ جرائم؛ وإنما يجب أيضاً تنفيذ أحكام هذه المادة تنفيذاً فعالاً. ويتحقق التنفيذ الفعال عادة من خلال إجراء تحقيقات في الجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية ومقاضاة الجناة، عند الاقتضاء. وتقر اللجنة بمبدأ الاقتضاء في مقاضاة المتهمين بارتكاب جرائم، وتلاحظ أنه يجب تطبيقه في كل حالة في ضوء الضمانات التي تنص عليها الاتفاقية وغيرها من صكوك القانون الدولي. وفي هذا الصدد وغيره من جوانب الاتفاقية، تشير اللجنة إلى أنه ليس من مهامها إعادة النظر في تفسير السلطات المحلية للوقائع والقانون الوطني، ما لم تكن القرارات عبثية أو غير معقولة بصورة لا تخطئها العين.

١٨- والهيئات القضائية المستقلة والمحايدة والمستنيرة أساسية لضمان تقييم الوقائع والتوصيفات القانونية لفرادى القضايا تقيماً يتسق مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان. وفي هذا الصدد، ينبغي تكملة الهياكل القضائية الأساسية بمؤسسات وطنية لحقوق الإنسان، وفقاً للمبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان (مبادئ باريس)^(١٩).

(١٧) منقول بتصرف من خطة عمل الرباط بشأن حظر الدعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية، التي تشكل تحريضاً على التمييز أو العداوة أو العنف، الفقرة ٢٢.

(١٨) تعليق اللجنة المعنية بحقوق الإنسان العام رقم ٣٤، الفقرة ٣٥؛ وخطة عمل الرباط، الفقرة ٢٢.

(١٩) التوصية العامة رقم ٣١، الفقرة ٥(ي).

١٩- وتقضي المادة ٤ بوجوب مراعاة التدابير الرامية إلى القضاء على التحريض على التمييز المراعاة الواجبة لمبادئ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والحقوق المنصوص عليها صراحة في المادة ٥ من الاتفاقية. وتعني عبارة 'المراعاة الواجبة' أنه يجب، عند تصنيف الجرائم وتطبيق ما تستتبعه وكذا عند استيفاء المتطلبات الأخرى للمادة ٤، إعطاء مبادئ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والحقوق المنصوص عليها في المادة ٥ الأهمية المناسبة في عمليات صنع القرار. وفسرت اللجنة شرط 'المراعاة الواجبة' تفسيراً يسري على حقوق الإنسان والحريات ككل، وليس فقط على حرية الرأي والتعبير^(٢٠)، التي ينبغي مع ذلك ألا يغيب عن الأذهان أنها أوثق مبدأ مرجعي صلةً بالموضوع عند تقييم مشروعية القيود المفروضة على التعبير.

٢٠- وتلاحظ اللجنة بقلق أن القيود الفضفاضة أو الغامضة المفروضة على حرية التعبير قد استخدمت على حساب المجموعات التي تحميها الاتفاقية. وينبغي للدول الأطراف أن تتوخى ما يكفي من الدقة في صياغة القيود المفروضة على حرية التعبير، وفقاً لمعايير الاتفاقية على النحو المبين في هذه التوصية. وتشدد اللجنة على أنه لا ينبغي اتخاذ التدابير الرامية إلى رصد ومكافحة الخطاب العنصري ذريعة للحد من التعبير عن الاحتجاج على الظلم أو السخط الاجتماعي أو المعارضة.

٢١- وتؤكد اللجنة أن المادة ٤(ب) تقضي بإعلان المنظمات العنصرية التي تروج للتمييز العنصري وتحرض عليه منظمات غير شرعية ومحظورة. وتفهم اللجنة أن الإشارة إلى "النشاطات الدعائية المنظمة [...]]" تعني ضمناً أشكال التنظيم أو الشبكات المرتجلة، وأن "سائر النشاطات الدعائية" قد تحمل على أنها تشير إلى تشجيع التمييز العنصري والتحريض عليه بصورة غير منظمة أو تلقائية.

٢٢- وبموجب أحكام المادة ٤(ج) المتعلقة بالسلطات العامة أو المؤسسات العامة، ترى اللجنة أن التعابير العنصرية الصادرة عن هذه الهيئات أو المؤسسات تثير قلقاً خاصاً، ولا سيما البيانات المنسوبة إلى المسؤولين ذوي الرتب العليا. ودون الإخلال بتطبيق الجرائم الواردة في الفقرتين الفرعيتين (أ) و(ب) من المادة ٤، التي تنطبق على الموظفين العموميين بالإضافة إلى جميع من سواهم، يمكن أن تشمل أيضاً "التدابير الفورية الإيجابية" المشار إليها في الفاتحة التدابير ذات الطابع التأديبي، مثل العزل من المنصب، عند الاقتضاء، وكذلك سبل الانتصاف الفعالة للضحايا.

٢٣- وكجزء من الممارسة المتبعة، توصي اللجنة الدول الأطراف التي أبدت تحفظات على الاتفاقية بسحبها. وفي حال إبقاء الدول الأطراف على تحفظ يؤثر على أحكام الاتفاقية المتعلقة بالخطاب العنصري، فإنها مدعوة إلى تقديم معلومات عن الأسباب التي تدعوها إلى اعتبار هذا التحفظ ضرورياً وعن طبيعة التحفظ ونطاقه، وعن آثاره المحددة فيما يتعلق بالقوانين والسياسات الوطنية وأية خطط رامية لتقييد نطاقه أو سحبه في غضون إطار زمني محدد^(٢١).

(٢٠) لجنة القضاء على التمييز العنصري، البلاغ رقم ٢٠٠٣/٣٠، الجالية اليهودية في أوسلو وآخرون ضد النرويج، الرأي المعتمد في ١٥ آب/أغسطس ٢٠٠٥، الفقرة ١٠-٥.

(٢١) منقول بتصريف من توصية اللجنة العامة رقم ٣٢، الفقرة ٣٨.

المادة ٥

٢٤- تنص المادة ٥ من الاتفاقية على تعهد الدول الأطراف بحظر التمييز العنصري والقضاء عليه وبضمان حق كل إنسان، دون تمييز بسبب العرق أو اللون أو الأصل القومي أو الإثني، في المساواة أمام القانون، ولا سيما في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في حرية الفكر، والضمير والدين، وحرية الرأي والتعبير، وحرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات.

٢٥- وترى اللجنة أنه ينبغي اعتبار التعبير عن الأفكار والآراء في إطار المناقشات الأكاديمية أو المشاركة السياسية أو ما شابه ذلك من أنشطة، ودون تحريض على الكراهية أو الازدراء أو العنف أو التمييز، ممارسة مشروعة للحق في حرية التعبير، حتى عندما تكون هذه الأفكار مثيرة للجدل.

٢٦- وإضافة إلى إدراج حرية الرأي والتعبير في المادة ٥، فإن هذه الحرية معترف بها كحق أساسي في طائفة واسعة من الصكوك الدولية، بما فيها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي يؤكد أن لكل شخص حق التمتع بحرية الرأي والتعبير، ويشمل هذا الحق حريته في اعتناق الآراء وفي التماس الأنباء والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين، بأية وسيلة ودونما اعتبار للحدود^(٢٢). والحق في حرية التعبير ليس حقاً لا حدود له وإنما يحمل معه واجبات ومسؤوليات خاصة. ولذلك قد يخضع لبعض القيود، ولكن فقط إذا نص عليها القانون وكانت ضرورية لحماية حقوق الآخرين أو سمعتهم ولحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة^(٢٣). ولا ينبغي أن توجه حرية التعبير نحو هدم حقوق الآخرين وحرابتهم، بما في ذلك الحق في المساواة وعدم التمييز^(٢٤).

٢٧- ويؤكد إعلان وبرنامج عمل ديربان والوثيقة الختامية لمؤتمر استعراض تنفيذ إعلان وبرنامج عمل ديربان الدور الإيجابي للحق في حرية الرأي والتعبير في مكافحة الكراهية العنصرية^(٢٥).

٢٨- وإضافة إلى أن حرية الرأي والتعبير تدعم ممارسة حقوق وحرريات أخرى وتشكل ضماناً لها، فإن لها أهمية خاصة في سياق الاتفاقية. فحماية الأشخاص من خطب التحريض على الكراهية العنصرية ليست مجرد تقابل بين الحق في حرية التعبير وتقييدها لفائدة مجموعات محمية؛ إذ يتمتع الأشخاص والمجموعات التي لها الحق في حماية الاتفاقية بدورهم بالحق في حرية التعبير وعدم التعرض للتمييز العنصري أثناء ممارسة ذلك الحق. فخطاب التحريض على الكراهية العنصرية يمكن أن يكتم حرية الضحايا في التعبير.

(٢٢) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة ١٩.

(٢٣) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الفقرة ٣ من المادة ١٩.

(٢٤) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة ٣٠.

(٢٥) إعلان ديربان، الفقرة ٩٠؛ والوثيقة الختامية لمؤتمر استعراض ديربان (A/CONF.211/8)، الفقرات ٥٤ و ٥٨.

٢٩- وتساعد حرية التعبير، التي لا غنى عنها في التعبير عن حقوق الإنسان ونشر المعارف المتعلقة بحالة التمتع بالحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفئات الضعيفة على تصحيح توازن القوى بين مكونات المجتمع، وتعزز التفاهم والتسامح بين الثقافات، وتساعد في تفكيك القوالب النمطية العنصرية، وتيسر التبادل الحر للأفكار، وتقدم آراء ووجهات نظر بديلة. وينبغي للدول الأطراف أن تعتمد سياسات لتمكين جميع الفئات التي تدخل ضمن اختصاص الاتفاقية من ممارسة حقها في حرية التعبير^(٢٦).

المادة ٧

٣٠- في حين تحاول أحكام المادة ٤ المتعلقة بنشر الأفكار تثبيط تدفق الأفكار العنصرية من المنبع، وتعالج الأحكام المتعلقة بالتحريض آثارها في المصعب، تتناول المادة ٧ الأسباب الجذرية لخطاب التحريض على الكراهية، وتمثل توضيحاً آخر لـ "الوسائل المناسبة" للقضاء على التمييز العنصري المشار إليها في الفقرة ١(د) من المادة ٢. فأهمية المادة ٧ لم تتراجع مع مرور الزمن: إذ أن هجتها التربوي الواسع النطاق إزاء القضاء على التمييز العنصري تكلمة لا غنى عنها للنهج الأخرى لمكافحة التمييز العنصري. وبما أن العنصرية قد تكون نتاج مجموعة أمور منها التلقين العقائدي أو عدم كفاية ملائمة التعليم، تعتبر التربية على التسامح والخطاب المضاد من الترياقات الفعالة على نحو خاص ضد خطاب التحريض على الكراهية العنصرية.

٣١- وبموجب المادة ٧، تتعهد الدول الأطراف بأن تتخذ تدابير فورية وفعالة، ولا سيما في ميادين التعليم والتربية والثقافة والإعلام، بغية مكافحة النعرات المؤدية إلى التمييز العنصري وتعزيز التفاهم والتسامح والصداقة بين الأمم والجماعات العرقية أو الإثنية الأخرى، وكذلك لنشر المبادئ العالمية لحقوق الإنسان، بما فيها مبادئ الاتفاقية. وصيغت المادة ٧ بنفس لغة الإلزام التي صيغت بها مواد أخرى في الاتفاقية، كما لم تجر الإشارة إلى ميادين النشاط - "التعليم والتربية والثقافة والإعلام" - كما لو كانت شاملة لجميع المشاريع المطلوبة.

٣٢- وتمثل النظم الدراسية في الدول الأطراف عنصر تركيز مهم لنشر معلومات حقوق الإنسان ومنظوراتها. وينبغي أن تستنير المناهج الدراسية والكتب المدرسية والمواد التعليمية بمواضيع حقوق الإنسان وتتناولها وتسعى إلى تعزيز الاحترام المتبادل والتسامح فيما بين الدول والجموعات العرقية والإثنية.

٣٣- ومن الاستراتيجيات التربوية الملائمة المتماشية مع متطلبات المادة ٧ تعليم متعدد ثقافات، بما في ذلك التعليم المتعدد الثقافات الثنائي اللغة، يقوم على المساواة في الاحترام والتقدير والندية الحقيقية، وتدعمه موارد بشرية ومالية كافية. وينبغي لبرامج التعليم المتعدد الثقافات أن تقيم توازناً حقيقياً بين المصالح، وألا تعمل عن قصد أو بالنتيجة كأدوات للاستيعاب الثقافي.

(٢٦) منقول بتصريف من خطة عمل الرباط، الفقرة ٢٥.

٣٤- وينبغي اتخاذ تدابير في مجال التعليم تهدف إلى تشجيع معرفة تاريخ وثقافة وتقاليد المجموعات "العرقية أو الإثنية"^(٢٧) الموجودة في الدولة الطرف، بما فيها الشعوب الأصلية والأشخاص المنحدرون من أصل أفريقي. وحرصاً على تعزيز الاحترام المتبادل والتفاهم، ينبغي للمواد التعليمية ألا تألو جهداً في تسليط الضوء على مساهمة جميع المجموعات في الإثراء الاجتماعي والاقتصادي والثقافي للهوية الوطنية وفي التقدم الاقتصادي والاجتماعي الوطني.

٣٥- ولتعزيز التفاهم بين الإثنيات، تعد الطرق المتوازنة والموضوعية لتقديم التاريخ أمراً أساسياً، إذ ينبغي، حيثما ارتكبت أعمال وحشية في حق فئات معينة من السكان، أن يتم إحياء أيام للذكرى وغيرها من المناسبات العامة، حيثما اقتضى السياق، من أجل التذكير بهذه المآسي الإنسانية، وكذا تنظيم احتفالات لذكرى التوصل إلى حل ناجح للتراعات. كما يمكن للجان الحقيقة والمصالحة أن تؤدي دوراً حيوياً في مكافحة استمرار الكراهية العنصرية وتيسير تنامي مناخ من التسامح بين الإثنيات^(٢٨).

٣٦- وينبغي للحملات الإعلامية والسياسات التعليمية التي توجه الانتباه إلى الأذى الذي يتسبب فيه خطاب التحريض على الكراهية العنصرية أن تشرك عامة الجمهور؛ والمجتمع المدني، بما في ذلك الرابطة الدينية والمجتمعية؛ والبرلمانيون وغيرهم من السياسيين؛ ومهنيو التعليم؛ وأفراد الإدارة العامة؛ وأفراد الشرطة وغيرها من الهيئات المعنية بالنظام العام؛ والموظفون القانونيون، بما في ذلك السلطة القضائية. وتوجه اللجنة انتباه الدول الأطراف إلى التوصية العامة رقم ١٣ (١٩٩٣) بشأن تدريب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين في مجال حماية حقوق الإنسان^(٢٩) والتوصية العامة رقم ٣١ (٢٠٠٥) بشأن منع التمييز العنصري في إدارة وسير عمل نظام العدالة الجنائية. وفي هذه الحالات وغيرها، من الأمور الأساسية التعرف على المعايير الدولية التي تحمي حرية الرأي والتعبير والقواعد التي تحمي من خطاب التحريض على الكراهية العنصرية.

٣٧- ويلعب رفض المسؤولين الحكوميين رفيعي المستوى الرسمي لخطاب التحريض على الكراهية وإدانتهم لأفكار الكراهية دوراً هاماً في النهوض بثقافة قوامها التسامح والاحترام. وإن تعزيز الحوار بين الثقافات من خلال ثقافة للخطاب الرسمي وأدوات مؤسسية قائمين على الحوار، وتعزيز تكافؤ الفرص في جميع جوانب المجتمع، يتسمان بنفس القيمة التي تتسم بها المنهجيات التعليمية، وينبغي تشجيعهما بقوة.

٣٨- وتوصي اللجنة بأن تكون الاستراتيجيات التعليمية والثقافية والإعلامية لمكافحة خطاب التحريض على الكراهية العنصرية مدعومة بجمع وتحليل البيانات بصورة منهجية من أجل تقييم الظروف التي يظهر فيها خطاب التحريض على الكراهية، والجمهور الذي يصله

(٢٧) الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، المادة ٧.

(٢٨) منقول بتصرف من خطة عمل الرباط، الفقرة ٢٧.

(٢٩) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثامنة والأربعون، الملحق رقم ١٨ (A/48/18)، الفصل الثامن، الفرع باء.

أو يستهدفه، والوسائل المستخدمة، والردود الإعلامية على رسائل الكراهية. ولا يساعد التعاون الدولي في هذا المجال على زيادة إمكانيات مقارنة البيانات فحسب، وإنما أيضاً على زيادة المعرفة بخطاب التحريض على الكراهية الذي يتجاوز الحدود الوطنية وبوسائل مكافحته.

٣٩- ولوسائل الإعلام المستنيرة والمتقيدة بالأخلاقيات والموضوعية، بما فيها شبكات التواصل الاجتماعي والإنترنت، دور أساسي في تعزيز المسؤولية خلال نشر الأفكار والآراء. وإضافة إلى وضع التشريعات المناسبة لوسائل الإعلام بما يتماشى والمعايير الدولية، ينبغي للدول الأطراف أن تشجع وسائل الإعلام العامة والخاصة على اعتماد مدونات الأخلاقيات المهنية والصحفية التي تتضمن احترام مبادئ الاتفاقية وغيرها من المعايير الأساسية لحقوق الإنسان.

٤٠- وينبغي أن تستند طريقة تقديم وسائل الإعلام للمجموعات الإثنية ومجموعات الشعوب الأصلية وغيرها من المجموعات التي تقع ضمن اختصاص المادة ١ من الاتفاقية إلى مبادئ الاحترام والتزاهة وتجنب القوالب النمطية. وينبغي لوسائل الإعلام أن تتفادى الإشارة بشكل لا مبرر له إلى العرق والإثنية والدين وغيرها من خصائص المجموعات بشكل قد يشجع على التعصب.

٤١- وتُسدَى خدمة لمبادئ الاتفاقية من خلال تشجيع تعددية وسائل الإعلام، بما في ذلك تيسير إمكانية وصول الأقليات والشعوب الأصلية وغيرهم من المجموعات التي تقع ضمن اختصاص الاتفاقية إلى وسائل الإعلام وملكيتهما، بما في ذلك وسائل الإعلام التي تعمل باللغات الخاصة بها. والتمكين المحلي من خلال تعددية وسائل الإعلام يسهل ظهور خطاب قادر على التصدي لخطاب التحريض على الكراهية العنصرية.

٤٢- وتشجع اللجنة التنظيم الذاتي والامتنال لمدونات الأخلاقيات المهنية من جانب مقدمي خدمات الإنترنت، على نحو ما جرى تأكيده في إعلان وبرنامج عمل ديربان^(٣٠).

٤٣- وتشجع اللجنة الدول الأطراف على العمل مع الرابطة الرياضية من أجل القضاء على العنصرية في جميع التخصصات الرياضية.

٤٤- وينبغي للدول الأطراف نشر المعرفة بمعايير الاتفاقية وإجراءاتها، وتوفير التدريب المرتبط بها، ولا سيما للمعنيين بتنفيذها، ومنهم موظفو الخدمة المدنية والقضاء والموظفون المكلفون بإنفاذ القوانين. وينبغي إتاحة الملاحظات الختامية للجنة على نطاق واسع باللغات الرسمية وغيرها من اللغات الشائعة الاستخدام عند احتتام النظر في تقرير الدولة الطرف؛ كما ينبغي إتاحة آراء اللجنة بموجب إجراء تقديم البلاغات في إطار المادة ١٤ بطريقة مشاهمة.

(٣٠) إعلان وبرنامج عمل ديربان، الفقرة ١٤٧.

رابعاً - أحكام عامة

٤٥ - ينبغي النظر إلى العلاقة بين حظر خطاب التحريض على الكراهية العنصرية وازدهار حرية التعبير على أنها علاقة تكامل، لا علاقة تنافى ذات محصلة صفرية يستلزم إعطاء الأولوية لأحد الطرفين الانتقاص من الطرف الآخر. وينبغي أن تتجلى الحقوق في المساواة وعدم التعرض للتمييز وحرية التعبير، تجلياً كاملاً، في القوانين والسياسات والممارسات بوصفها حقوقاً للإنسان يدعم بعضها بعضاً.

٤٦ - ولا يزال انتشار خطاب التحريض على الكراهية العنصرية يشكل في جميع مناطق العالم تحدياً معاصراً كبيراً لحقوق الإنسان. ويشكل التنفيذ الأمين للاتفاقية ككل، ضمن الجهود العالمية الأوسع للتصدي لظاهرة خطاب التحريض على الكراهية، أفضل أمل في ترجمة رؤية مجتمع خال من التعصب والكراهية إلى واقع معيش وتعزيز ثقافة احترام حقوق الإنسان الكونية.

٤٧ - وتعتبر اللجنة اعتماد الدول الأطراف للأهداف وإجراءات الرصد التي ترمي إلى دعم قوانين وسياسات مكافحة خطاب التحريض على الكراهية العنصرية أمراً ذا أهمية قصوى. وتحت الدول الأطراف على إدراج تدابير مكافحة خطاب التحريض على الكراهية العنصرية في خطط العمل الوطنية لمكافحة العنصرية، واستراتيجيات الإدماج، والخطط والبرامج الوطنية لحقوق الإنسان.