A

الأمم المتحدة

الجمعيـــة العامـــة

Distr.
GENERAL

A/HRC/2/6
20 September 2006

ARABIC
Original: ENGLISH

مجلس حقوق الإنسان
الدورة الثانية
البند ٢ من جدول الأعمال

تنفيذ قرار الجمعية العامة ٢٥١/٦٠ المؤرخ ١٥ آذار/مارس ٢٠٠٦ والمعنون "مجلس حقوق الإنسان"

التحريض على الكراهية العنصرية والدينية وتعزيز التسامح: تقرير المفوضة السامية لحقوق الإنسان

(A) GE.06-13998 061006 091006

موجز

أعرب مجلس حقوق الإنسان في مقرره ١٠٧/١ المؤرخ ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٦ عن "القلق بشأن الاتجاه المتزايد إلى التشهير بالأديان والتحريض على الكراهية العنصرية والدينية ومظاهر ذلك في الآونة الأخيرة"، وطلب إلى "المقرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد والمقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، وإلى مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، أن يقدموا إلى المجلس في دورته القادمة تقارير عن هذه الظاهرة، وبخاصة عما يترتب عليها من آثار بالنسبة إلى الفقرة ٢ من المادة ٢٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية". ويوجز هذا التقرير النتائج الأولية للبحث الذي أجرته المفوضية السامية لحقوق الإنسان بشأن هذا الموضوع. ويركز التقرير على البعد الدولي لحقوق الإنسان ويستعرض مكانة القانون ونطاق العمل وحدوده فيما يتعلق بتنظيم مسألة المس بالأديان والتحريض على الكراهية العنصرية والدينية.

وينتهي التقرير في استنتاجاته الأولية إلى أن الحاجة تدعو إلى مزيد من الجهود، وربما إلى بذلها داخل الآلية الدولية لحقوق الإنسان، وبشكل محدد أكثر من أجل تحديد أبعاد القانون في هذا المجال تيسيراً لمزيد من التنفيذ المتماسك والفعال على الصعيد الوطني بطريقة تعزز التسامح، مع كفالة الضمانات لحرية التعبير والحريات الأساسية الأخرى.

المحتويات

	الفقـــــرات	الصفحة
مقدمة	١ - ٧	٤
أولاً - التشهير بالأديان والتحريض على الكراهية العنصرية والدينية	٨ - ١١	٥
ثانياً - الإطار القانوني	١٢-٣٣	٦
ألف- حالة القانون في الصكوك الدولية	١٣-٢٢	٦
باء - اجتهاد الهيئات التعاهدية والآليات الأخرى	٢٣-٢٧	٨
جيم- الاجتهاد القضائي الإقليمي	٢٨-٣٣	١٠
ثالثاً - تفسير القانون وتنفيذه	٣٤-٦٧	١١
ألف- مفهوم التحريض	٣٦-٤١	١١
باء - سياق العرق والدين	٣٢-٤٦	١٢
جيم- حرية التعبير	٤٧-٥٩	١٢
دال- نطاق الجزاءات وسبل الانتصاف	٦٠-٦٧	١٦
رابعاً - مسائل التنفيذ والإنفاذ العملية	٦٨-٧٠	١٧
خامساً- مسؤولية تشجيع التسامح والتفاهم	٧١-٧٨	١٨
سادساً- خلاصة وتوصيات	٧٩-٨٤	١٩

مقدمة

١- يقـــدم هـــذا التقرير عملاً بمقرر مجلس حقوق الإنسان ١٠٧/١ المؤرخ ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٦ الذي أعرب فيه عن "القلق بشأن الاتجاه المتزايد إلى التشهير بالأديان والتحريض على الكراهية العنصرية والدينية ومظاهر ذلـــك في الآونة الأخيرة"، وطلب إلى "المقرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد والمقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصـــرة للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، وإلى مفوضة الأمم المتحدة الســـامية لحقوق الإنسان، أن يقدموا إلى المجلس في دورته القادمة تقارير عن هذه الظاهرة، وبخاصة عما يترتب عليها من آثار بالنسبة إلى الفقرة ٢ من المادة ٢٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية".

٢- يعـــرض هذا التقرير نتائج واستنتاجات وتوصيات أولية تمخض عنها بحث تمهيدي جداً أجرته المفوضية السامية لحقوق الإنسان. ففي خلال الفترة الزمنية القصيرة الفاصلة بين قرار مجلس حقوق الإنسان في حزيران/يونيه وهذه الدورة، لم يتسن للمفوضية سوى إجراء استعراض أولي لحالة القانون الدولي والاجتهاد القضائي والممارسة على الصعيدين الإقليمي والوطني وذلك ما يرد في هذا التقرير. وعلى نحو ما اقترح أدناه، تدعو الحاجة إلى عمل إضـــافي كبير حتى يتسنى التوسع بمزيد من التفاصيل في عرض النطاق الكامل للحالة الراهنة على مستوى القانون والممارســـة بشأن هذه المسألة، وتُستكشف طائفة الخيارات المتاحة على صعيد السياسة العامة لمواجهة التحدي العالمي المتمثل في تعزيز التسامح والتفاهم عالمياً.

٣- وإذا كان قانون حقوق الإنسان الدولي، إلى جانب الاجتهاد القضائي والممارسة على الصعيدين الإقليمي والوطني، يجيز للدول كبح التعبير وغيره من الظواهر التي من شأنها إذكاء الكراهية العنصرية والدينية والعنف، فإن أي توافق في الآراء غير موجود بشأن العناصر الجوهرية للقانون كما أن الممارسة تتباين تبايناً كبيراً. فقد أثبتت الـــتجربة العالمية المكتسبة من فظائع النازية إلى الإبادة الجماعية في رواندا والحلقات التي عرفتها الساحة مؤخراً كيف يمكن إساءة استعمال التعبير ووسائط الإعلام عموماً من أجل إذكاء نار الكراهية وبث الشقاق بل إشاعة العنف. ولهذا السبب بالضبط انصب الاهتمام على هذه القضية في العديد من الصكوك والآليات الدولية لحقوق الإنسان.

٤- إن كـــبح الخطاب المحرض على الكراهية والعنف يقتضي عموماً تقييد وتقليص حرية التعبير وغيرها من أشـــكال الحقـــوق والحريات التي يتمتع بها الإنسان والتي تشكل جوهر الإطار الدولي لحقوق الإنسان. ذلك أن التحدي الماثل هو كيفية التصدي للآثار الشنيعة التي يخلفها خطاب الكراهية دون النيل من حرية التعبير، وحرية تـــبادل الآراء والأفكار، وغير ذلك من الحريات التي تشكل الدعامة المطلقة لحقوق الإنسان. ولهذا السبب، عادة ما ينظر القانون الدولي ومعظم الاجتهاد القضائي الإقليمي والوطني إلى أي إجراء يحد من التعبير أو يعاقب عليه على أنه تدبير استثنائي يتعين تطبيقه في ظروف محددة بشكل صارم على أساس معايير محددة بوضوح.

٥- لم يتضـــح بشكل تام توافق في الآراء بشأن ضبط حدود وأبعاد هذا التدبير الاستثنائي. فمن بين القضايا الرئيسية، ثمة قدر كبير من عدم اليقين بشأن ما يلي: (أ) مفهوم التحريض نفسه وكيفية تقييم انطباقه في الحالات العملية؛ (ب) الظروف المحددة التي يجوز فيها حظر التحريض؛ (ج) نطاق العقوبات المسموح بها وسبل الانتصاف الممكـــن اتباعها. ثم هناك أيضاً قلق بالغ إزاء ما قد يخلفه الحظر المحتمل لخطاب الكراهية من أثر في حرية التعبير.

فإذا كانت حرية التعبير غير مطلقة قطعاً، فإن القانون الدولي ومعظم الاجتهاد القضائي الإقليمي والوطني يشترط الحرص على الموازنة بين أي من القيود المفروضة على التعبير أو غيره من أشكال إبداء الرأي. ذلك أن الوضوح في تحديد أهداف القانون ومعالمه أمر أساسي لتحقيق هذا التوازن.

٦- وينبغي المزيد من التمحيص في مدى استخدام الفقرة ٢ من المادة ٢٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أساساً لمواجهة خطاب الكراهية والتعصب. وتدعو الحاجة أيضاً إلى حوار في السياسة العامة للموازنة بين مختلف المطالب المتنافسة، وإلى توجيه بغية الاتفاق على رد متماسك تسترشد به الدول عند الوفاء بالتزاماتها بكبح التحريض على الكراهية والعنف، مع الحرص في الآن ذاته على سلامة النظام الدولي لحقوق الإنسان.

٧- يبدأ التقرير ببيان موجز عن حالة التعصب العنصري والديني، مشيراً إلى ضرورة إجراء دراسة شاملة أكثر توثق حجم المشكلة وتشكل أساساً لمعالجة دولية فعالة على مستوى القانون والسياسة العامة. ويستعرض الجزء الثاني من التقرير حالة القانون والممارسة بشأن التحريض على الكراهية العنصرية والدينية، وكيفية تفسير القانون وتطبيقه من قبل آليات الرصد ذات الصلة. ويناقش الجزء الثالث من التقرير بمزيد من التفصيل القضايا الرئيسية المتعلقة بالقانون والسياسة العامة والناشئة من تحليل الاجتهاد القضائي فيما يتعلق بتطبيق القانون. أما في الجزء الرابع فيحدد التقرير بعض التحديات القائمة في مجال تفسير القانون وتطبيقه. ثم يناقش التقرير الطرق البديلة الممكنة لمعالجة ظاهرة الكراهية العنصرية والدينية والتعصب العنصري والديني، مع التشديد على كيفية تعزيز التسامح. ويخرج الجزء الأخير من التقرير ببعض الاستنتاجات الأولية من استعراض القانون ويقترح خطوات لكي ينظر فيها مجلس حقوق الإنسان.

أولاً - التشهير بالأديان والتحريض على الكراهية العنصرية والدينية

٨- لم يتسن لمفوضية حقوق الإنسان، في خلال هذه الفترة القصيرة المتاحة لإعداد هذا التقرير، أن تقوم بالعمل الشامل اللازم لتوثيق مدى احتمال وقوع زيادة في حالات التشهير بالأديان والتحريض على الكراهية العنصرية والدينية وكيفية تجلي هذه الحالات.

٩- بيد أن بعض الحلقات من الأحداث التي اشتهرت كثيراً على مدى السنوات القلائل الأخيرة قد سلط الضوء على ضرورة تركيز الاهتمام على التدابير الرامية إلى تعزيز التسامح والتفاهم، ودعم الجهود العالمية المبذولة من أجل تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان للشعوب كافة. ومن هذه الأحداث عمليات التخريب التي طالت أماكن العبادة، بما فيها المساجد والكنائس والبيع، وما ورد من هجمات شُنت على أفراد بسبب معتقداتهم الدينية، والقيود وغيرها من التدابير العقابية المطبقة على أساس العرق والدين. ففي زمن أضحى غاية في الحساسية، أدت هذه الحالات إلى مجتمع يسوده التوتر والشقاق.

١٠- وتصدياً لذلك، اتخذت حكومات عديدة تدابير ترمي إلى تعزيز الحماية القانونية لضحايا الاعتداءات الناجمة من هذه الأحداث. فقد سن بعض هذه الحكومات قانوناً جديداً يعاقب على هذه الأعمال، بينما عزز البعض الآخر القوانين المعمول بها ووضعوا تدابير عقابية جديدة. وعلى الصعيد الدولي، كذلك، ساد القلق إزاء

بعض هذه التطورات – بما في ذلك لدى المقررين الخاصين للجنة حقوق الإنسان ومجلس حقوق الإنسان الآن. فقد أعـــرب المقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصـــب، والمقـــرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد والمقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير عن قلقهم إزاء التعصب وعدم احترام الأديان الأخرى.

١١- وكجزء من أي مبادرة لاستعراض حالة القانون في هذا المجال، سيكون من المهم القيام باستعراض شامل للاتجاهـــات والأنمـــاط السائدة لإثبات مدى ازدياد حالات التشهير بالأديان والتحريض على الكراهية العنصرية والدينية فعلاً، وكشف مصدرها وتجلياتها، وحصر الأسباب التي قد تُنسب إليها، وتحديد حجم الضرر الذي قد تحدثـــه على مستوى الفرد والمجتمع. ذلك أن معلومات من هذا القبيل ستساعد في التنوير لدى استعراض وتقييم فعالية القانون المعمول به، إضافة إلى المساعدة في حصر نطاق أي حوار مقبل على صعيد السياسة العامة.

ثانياً – الإطار القانوني

١٢- يســـتعرض هذا الجزء من التقرير حالة القانون بشأن التحريض، بدءاً بالأحكام ذات الصلة في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان وكيفية تفسيرها من لدن الآليات المعنية.

ألف – حالة القانون في الصكوك الدولية

١٣- يعـــالج العديد من الصكوك والمؤسسات الدولية لحقوق الإنسان مختلف جوانب التحريض على الكراهية العنصرية والدينية وعلى التعصب العنصري والديني والدعوة إلى ذلك. ومن هذه الصكوك الإعلان العالمي لحقوق الإنســـان، واتفاقـــية منع جريمة الإبادة الجماعية، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

١٤- والمغزى من حظر خطاب الكراهية مرتبط جزئياً بهدف تعزيز المساواة الموضوعية بين البشر، بما في ذلك الحماية من التمييز.

١٥- وفي هذا الصدد، فُسرت عدة أحكام في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أنها تجيز للدول التدخل لحظر خطاب الكراهية أو الخطاب الذي يعد استفزازياً أو محرضاً على الكراهية وإن كان الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لا يتـــناول بشـــكل صريح مسألة التحريض على الكراهية أو الدعوة إليها. وبالتالي فإن السلطة القانونية لحظر خطـــاب الكراهـــية مفهومـــة ضمنياً من المادة ١ من الإعلان العالمي، التي تنص على ميلاد "جميع الناس أحراراً متساوين في الكرامة والحقوق" ومن المادة ٢ التي تنص على المساواة في التمتع بالحقوق والحريات المنصوص عليها في الإعـــلان "دون أي تمييز، كالتمييز بسبب العنصر أو اللون أو الجنس" ومن المادة ٧، التي تنص بشكل صريح أكثر على الحماية من التمييز والتحريض على التمييز.

١٦- من ناحية أخرى تشير المادة ٢٩ من الإعلان العالمي إلى الواجبات التي يتحملها كل شخص إزاء الجماعة، وتقـــر بـــأن فـــرض بعض القيود على الحقوق قد يكون لازماً ومشروعاً من باب الحرص على جملة أمور منها "الاعتراف الواجب بحقوق الغير وحرياته واحترامها".

١٧- وتذهب اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية لعام ١٩٤٨[١] إلى أبعد من ذلك حيث تنص صراحة في المادة ٣(ج) على جعل "التحريض [...] العلني على ارتكاب الإبادة الجماعية" من الأفعال التي يعاقَب عليها.

١٨- وتعد الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري[٢] أول معاهدة دولية وأوسعها نطاقاً تتناول مسألة خطاب الكراهية بشكل مباشر. إذ تنص المادة ٤ من الاتفاقية على ما يلي:

تتعهد [الدول الأطراف] باتخاذ التدابير الفورية الإيجابية الرامية إلى القضاء على كل تحريض على هذا التمييز وكل عمل من أعماله، وتتعهد خاصة، تحقيقاً لهذه الغاية ومع المراعاة الواجبة للمبادئ الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وللحقوق المقررة صراحة في المادة ٥ من هذه الاتفاقية، بما يلي:

(أ) اعتبار كل نشر للأفكار القائمة على التفوق العنصري أو الكراهية العنصرية، وكل تحريض على التمييز العنصري وكل عمل من أعمال العنف أو تحريض على هذه الأعمال يرتكب ضد أي عرق أو أية جماعة من لون أو أصل أثني آخر، وكذلك كل مساعدة للنشاطات العنصرية، بما في ذلك تمويلها، جريمة يعاقب عليها القانون؛

١٩- أما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية[٣]، فيستعمل لغة أكثر تقييداً. ذلك أن الفقرة ٢ من المادة ٢٠ من العهد تنص على أن "تُحظر بالقانون أية دعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية تشكل تحريضاً على التمييز أو العداوة أو العنف".

٢٠- وفي النظام الأساسية للمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة[٤] والنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية لرواندا[٥] ترد أحكام المادة ٢ و٣ من اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية[٦]. وينقل نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية[٧] المادة ٣(ج) من اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية وينص على مسؤولية أي شخص "يحرض آخرين بشكل مباشر أو غير مباشر على ارتكاب" جريمة الإبادة الجماعية[٨].

٢١- خطاب الكراهية مقيد نظراً لقدرته الأصلية على إلحاق الضرر ولتأثيره الجلي في مجال التحريض على الكراهية بل حتى على العنف. فعلى سبيل المثال، يشير سجل الأعمال التحضيرية لوضع اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية إلى أن ارتكاب جريمة الإبادة الجماعية قد "يعود في جميع الحالات إلى ازدياد الكراهية العنصرية أو القومية أو الدينية"[٩]، وشكل ذلك من ناحية الدافع وراء إدراج التحريض على الإبادة الجماعية ضمن الأفعال المعاقَب عليها في الإبادة الجماعية. وعلى غرار ذلك، اعتمدت لجنة القضاء على التمييز العنصري في ٢٠٠٥ إعلاناً بشأن منع جريمة الإبادة الجماعية[١٠] ومقرراً بشأن متابعة الإعلان الخاص بمنع جريمة الإبادة الجماعية: مؤشرات أنماط التمييز العنصري المنهجي والجماعي[١١] وكلاهما يقيم علاقة بين خطاب الكراهية والتحريض على الإبادة الجماعية ويعد من باب الإبادة الاستخدام والقبول المنهجيان والواسعا النطاق للخطب أو أشكال الدعاية التي تروّج للكراهية و/أو تحرّض على العنف ضد مجموعات الأقليات، وبشكل خاص في وسائل الإعلام. والتصريحات الخطيرة على لسان القادة السياسيين/الشخصيات البارزة ممّن يعبّرون عن التأييد لتأكيد تفوق عرق ما أو مجموعة إثنية، ويتزعون عن الأقليات صفات الإنسانية أو يصوّرونها في صورة الشيطان، أو يتغاضون عن العنف ضد الأقليات أو يبررونه.

٢٢- ورغم إجماع الصكوك الدولية المشار إليها أعلاه على قبول فكرة التقييد، فإنها تتباين في نطاق هذا التقييد وفي تفسير العناصر الأساسية للقانون. وعلى نحو ما أشير إليه أعلاه، تعد الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري أوسع الصكوك نطاقاً ويبدو أنها تتيح طائفة واسعة من طرق معالجة التحريض والدعاية حيث تعرفهما بحرية لا يستهان بها كذلك. بيد أن صكوكاً أخرى حذت حذو العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في نهجه الحذر والضيق في نطاقه. وعلاوة على ذلك، فإن تفسير العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية يوحي بإمكانية وجود "تنازع" بين عدة من أحكامه، لا سيما بين الفقرة ٢ من المادة ٢٠، والحق في حرية الدين والمعتقد والحق في حرية التعبير، اللذين تنص عليهما المادتان ١٨ و١٩ على التوالي.

باء - اجتهاد الهيئات التعاهدية والآليات الأخرى

٢٣- تناولت الآليات الدولية المعنية بحقوق الإنسان، بما فيها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، ولجنة القضاء على التمييز العنصري، والمقرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد، والمقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري، وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، والخبير المستقل المعني بالأقليات، جوانب مختلفة من القضايا التي تشمل ادعاءات بالتشهير بالأديان أو الدعوة إلى الكراهية العنصرية والدينية. وفي هذا الباب، يسلط التقرير الضوء على بعض الملاحظات والاستنتاجات الرئيسية.

١- اللجنة المعنية بحقوق الإنسان

٢٤- تناولت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان مسألة التحريض على الكراهية العنصرية والدينية لدى نظرها في عدة تقارير أخيرة، وأعربت عن قلقها البالغ في عدد من الملاحظات الختامية التي أبدتها مؤخراً. ومن الأمثلة الحديثة الملحوظة ما يلي:

(أ) فيما يتعلق بتقرير **لإيطاليا**[١٢]، أعربت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان عن قلقها إزاء "ما أفادت به التقارير من حالات خطب الكراهية، بما في ذلك صدور تصريحات منسوبة إلى رجال سياسة تستهدف المواطنين الأجانب والعرب والمسلمين والغجر أيضاً". وبناء عليه طلبت اللجنة إلى إيطاليا أن تذكّر علناً وبصورة منتظمة بأن أي خطاب ينم عن الكراهية محظور قانوناً، وأن تتخذ إجراء عاجلاً لمقاضاة المسؤولين عنه". وأوصت اللجنة بأن تزودها الدولة الطرف ببيانات إحصائية عن الشكاوى والدعاوى والأحكام القضائية الصادرة بشأن هذه القضية وأن ترصد الدولة الطرف الحالة السائدة؛

(ب) فيما يخص **سويسرا**[١٣]، أعربت اللجنة عن قلقها إزاء "حالات التعصب العنصري". وناشدت سويسرا "أن تحرص على إنفاذ قوانينها بصرامة ضد التحريض والتمييز العنصريين". واقترحت اللجنة أيضاً أن تعزز الدولة الطرف ولاية لجنتها الاتحادية لمناهضة العنصرية بغية تمكينها من الشروع في إجراءات قانونية؛

(ج) فيما يتعلق بتقرير **لألمانيا**[١٤]، تناولت اللجنة العلاقة القائمة بين سياسات مكافحة الإرهاب وحقوق الإنسان، وأعربت عن قلقها إزاء عواقب تدابير مكافحة الإرهاب على بعض الأشخاص ذوي الأصل الأجنبي،"بسبب وجود مناخ من سوء الظن الدفين تجاههم". وعليه أوصت اللجنة السلطات الألمانية بأن تنظم "حملة تثقيفية عن طريق وسائط الإعلام لحماية الأشخاص ذوي الأصل الأجنبي، وبخاصة العرب والمسلمون، من القوالب النمطية التي تربط بينهم وبين الإرهاب والتطرف والتعصب"؛

(د) فيما يتعلق بتقرير **مصر**[١٥]، أعربت اللجنة عن القلق الشديد إزاء نشر الصحافة المصرية "لبعض المقالات العنيفة جداً والموجهة ضد اليهود"، والتي تعتبر بمثابة دعوات "إلى الكراهية العنصرية والدينية والتي تشكل تحريضاً على التمييز، والعداء والعنف". وطلبت اللجنة إلى الدولة الطرف أن تتخذ التدابير اللازمة لمعاقبة مثل هذه الأعمال".

٢٥- واجتهدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أيضاً بشأن مسألة التحريض فيما يتعلق بعدة شكاوى فردية قُدمت بموجب البروتوكول الاختياري الأول الملحق بالعهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بما في ذلك قضية *فوريسون ضد فرنسا* (البلاغ رقم ١٩٩٣/٥٥٠، المؤرخ ٨ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٦). وكانت هذه القضية قد رُفعت بموجب قانون غيسو الفرنسي لعام ١٩٩٠ الذي يجرم نكران وقوع جرائم معينة والذي أدين بموجبه القادة النازيون في محكمة نورمبرغ العسكرية عام ١٩٤٦، وقضية *روس ضد كندا* (البلاغ رقم ١٩٩٧/٧٣٦، المؤرخ ١٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠) التي تتعلق بنكران الحق في التعبير عن الآراء الدينية المنصوص عليها في المادة ١٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وفي كلتا القضيتين، أيدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان القيود المفروضة على حرية التعبير لكون هذه القيود متفقة وما جاء في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

٢- لجنة القضاء على التمييز العنصري

٢٦- تناولت لجنة القضاء على التمييز العنصري أيضاً مسألة التحريض على الكراهية العنصرية والدينية. ورغم أن التحريض على الكراهية الدينية قد يبدو في الوهلة الأولى خارج نطاق الولاية الموكلة للجنة، فقد أكدت اللجنة أن قضايا "تداخل التمييز الإثني والديني" تقع ضمن اختصاصها[١٦]. وتبين الأمثلة التالية كيفية نظر اللجنة في مسألة التحريض على الكراهية العنصرية والدينية.

(أ) فيما يتعلق **بجمهورية إيران الإسلامية**[١٧]، أعربت اللجنة عن قلقها إزاء عدم التأكد من الإنفاذ الفعلي للقانون الداخلي الذي يجرم التحريض على التمييز العنصري. ونتيجة لذلك، أعربت اللجنة عن رغبتها في تلقي "معلومات عن التنفيذ الفعلي للقانون فيما يتعلق بالقضاء على جميع أشكال أفعال التمييز العنصري والتحريض عليه"؛

(ب) فيما يعلق **بنيجيريا**[١٨]، لاحظت اللجنة بقلق مشاعر العداوة تجاه بعض المجموعات الإثنية في نيجيريا. وأعربت عن قلقها كذلك إزاء "خلو تشريعات الدولة الطرف من أحكام جزائية صريحة تحظر المنظمات وأنشطة الدعاية التي تدعو إلى الكراهية العنصرية"[١٩]. وأوصت اللجنة الدولة الطرف "بأن تسعى لتشجيع حوار حقيقي، إلى تحسين العلاقات بين مختلف الطوائف الإثنية والدينية بغية تعزيز التسامح والتغلب على التحيزات والقوالب النمطية السلبية"؛

(ج) بما يخص **غواتيمالا**[٢٠]، أعربت اللجنة عن أسفها لغياب قانون داخلي بشأن التمييز العنصري والتحريض على هذه الأفعال وأوصت الدولة الطرف "باعتماد تشريع خاص يعاقب على نشر الأفكار القائمة على مفاهيم التفوق أو على الكره العنصري أو التحريض على التمييز العنصري أو أفعال العنف الموجهة ضد الشعوب الأصلية والأشخاص المنحدرين من أصل أفريقي"؛

(د) فيما يتعلق **بالسويد**[٢١]، رحبت اللجنة بالتعديلات التي أجريت على القانون الأساسي لحرية التعبير، والتي ترمي إلى تسهيل "إجراءات إقامة الدعاوى القانونية عند حدوث قلاقل عنصرية"؛

(هـ) ولاحظت اللجنة بارتياح أيضاً "أن الأفعال الخطيرة التي ترتكب بدافع الكراهية التي تقوم على العنصرية أو التحريض عليها تعتبر جرائم جنائية في معظم الولايات والأقاليم **الأسترالية**"[٢٢]، وأن **سلوفاكيا** اعتمدت "خطة عمل لمنع جميع أشكال التمييز، والعنصرية، وكره الأجانب، ومعاداة السامية وغير ذلك من مظاهر التعصب للفترتين ٢٠٠٢-٢٠٠٣ و٢٠٠٤-٢٠٠٥"[٢٣].

٢٧- وصدرت أيضاً أحكام تتعلق بجوانب رئيسية من هذه المسألة عن المحاكم الدولية، بما فيها محكمة نورمبرغ العسكرية، والمحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا.

جيم - الاجتهاد القضائي الإقليمي

٢٨- فُسر كل من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان[٢٤]، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان[٢٥] والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب[٢٦] على أنها تجيز للدول أن تحظر خطاب الكراهية والدعوة إلى الكراهية على أساس الدين والعرق. فجميع هذه الصكوك الثلاثة تتضمن أحكاماً تتعلق بالمساواة وعدم التمييز وتضمن أيضاً الحق في حرية التعبير. غير أنها تتباين تبايناً كبيراً في سبل تناولها للقضايا وفي الموازنة بين حظر خطاب الكراهية والحق في حرية التعبير.

٢٩- بيد أن الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية[٢٧] لا تتضمن حكماً محدداً يحظر التحريض على الكراهية العنصرية والدينية. إنما ثمة بنود مقيدة عامة في المادة ٩ (حرية الفكر والوجدان والدين)، والمادة ١٠ (حرية التعبير)، والمادة ١١ (حرية الاجتماع وتكوين الجمعيات) تبيح تقييد هذه الحقوق حفاظاً على النظام الاجتماعي والعام، وحماية للصحة والأخلاق وحقوق الآخرين كذلك.

٣٠- وقد قرأت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في هذه البنود التقييدية إباحة لحظر التحريض على الكراهية العنصرية والدينية. فعلى سبيل المثال، تنص المادة ١٧ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان على أن أحكام الاتفاقية لا يجوز أن تفسَّر على أنها تعطي الحق في القيام بأي نشاط يرمي إلى تقويض أي من الحقوق التي تنص عليها، أو إلى تقييدها أكثر مما هو منصوص عليه في الاتفاقية. وقد استندت إلى ذلك المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان حيث في ذلك تبريراً لقوانين مكافحة خطاب الكراهية لا اشتراطاً لسنِّها بالضرورة[٢٨].

٣١- وعلى غرار ذلك، ليس في **الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب**[٢٩] أي إشارة صريحة إلى الكراهية العنصرية والدينية. ورغم ذلك، ولتبرير قوانين مكافحة خطاب الكراهية، يمكن الاستناد إلى عدة أحكام في الميثاق الأفريقي تنص على تقييد حق الأشخاص في تلقي المعلومات ونشرها، وعلى الاعتراف بالواجبات كما الحقوق، ومن ذلك وجوب ممارسة الحقوق مع مراعاة حقوق الآخرين (المادة ٢٧)، واحترام الآخرين والحفاظ على علاقات ترمي إلى تعزيز الاحترام والتسامح (المادة ٢٨).

٣٢- فقط هناك **الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان**[٣٠] هي التي تنص تحديداً على حظر خطاب الكراهية في مادتها ١٣(٥)، التي تنص على أن "أي دعاية للحرب وأي دعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية مما يشكل تحريضاً على العنف خارج القانون أو على أي شكل آخر من الأعمال غير القانونية ضد أي شخص أو جماعة من الأشخاص لأي سبب من الأسباب بما فيها العرق أو اللون أو الدين أو اللغة أو الأصل القومي تعد جرائم يعاقب عليها القانون".

٣٣- ومثل الصكوك الدولية، تركت الصكوك الإقليمية العديد من القضايا غير واضحة حيث لم تقدم تفاصيل كثيرة عن تأويلات محددة وكيفية التوفيق بين مواطن التعارض البادية بين أحكامها.

ثالثاً - تفسير القانون وتنفيذه

٣٤- لئن نصت صكوك حقوق الإنسان الدولية ومعها الصكوك الإقليمية والفقه الوطني بوضوح على أن التحريض على الكراهية العرقية والدينية يمكن حظره والمعاقبة عليه، فإن تفسير القانون وتنفيذه قد ظلا متفاوتين وموضع جدل. والعديد من المفاهيم الرئيسية ليس معرّفاً بطريقة موحدة والكثير من الغموض يكتنف مسائل حيوية مثل أهداف القانون، ومدى الضرر العام الذي يجب أن يبرّر فرض قيود على الحريات الأساسية، والحد الذي يمكن وضعه بشكل مناسب لحرية التعبير وغيرها من الحريات، وطبيعة ونطاق العقوبات وسبل الانتصاف التي يمكن تطبيقها على الكلام المغرض.

٣٥- ومن الأهمية بمكان وضع مبادئ توجيهية واضحة وتوخي التماسك لضمان التنفيذ الفعال للقانون وتشجيع التسامح الذي يجب أن يكون هدف القانون. ومن جهة أخرى فإن خطر إضعاف حقوق الإنسان بشكل عام يزداد عندما لا يكون هناك توافق في الآراء وتفاهم مشترك للعناصر الأساسية المكوّنة للقانون. وهذا مجال يمكن أن يسهم إسهاماً هاماً في توجيه التنفيذ الوطني للقانون بطريقة يمكن أن تشجع التسامح دون إضعاف حقوق الإنسان الأخرى.

ألف - مفهوم التحريض

٣٦- على الرغم من الاتفاق الواضح الواسع النطاق على أن فئات معينة من فئات الكلام الجارح أو الكلام الذي يُحدث آثاراً ضارة يمكن حظره قانوناً فإن مفهوم التحريض وغيره من المفاهيم الرئيسية ليست معرَّفة كما ينبغي. والصكوك الدولية والإقليمية لا تعطي عموماً أية تعاريف ولطالما اعترضت هيئات الرصد صعوبات في وضع تعاريف مناسبة لأغراض التنفيذ. فعلى سبيل المثال تجنبت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان استخدام تعريف للخطاب المحرض على الكراهية بل ركزت عوضاً عن ذلك على الأذى المحتمل لهذا النوع من التعبير على حقوق الغير، وعلى ما إذا كان من الضروري منع ذلك الضرر (انظر على سبيل المثال *روس ضد كندا*)[٣١] و*فوريسون ضد فرنسا*[٣٢]، وقد ركزت القضيتان على وقع التصريحات على إثارة المشاعر المعادية للسامية).

٣٧- ولم تحظ محاولات تعريف الخطاب المحرّض على الكراهية بقدر كبير من التوافق في الآراء. فعلى سبيل المثال اقترحت توصية مجلس أوروبا بشأن الخطاب المحرِّض على الكراهية تعريفاً واسعاً لـ "الخطاب المحرّض على الكراهية" يشمل "*جميع أشكال التعبير التي تنشر أو تحرّض أو تشجّع أو تبرر الكراهية العرقية أو كره الأجانب أو معاداة السامية أو غير ذلك من أشكال الكراهية المبنية على التعصب، بما فيها: التعصب المعبر عنه بالنزعة القومية والاعتداد بالانتماء الإثني والتمييز والعداء للأقليات والمهاجرين والسكان من أصل مهاجر*"[٣٣]. وهذا الأمر شمولي جداً ويمكن أن يثير من المسائل أكثر مما يحل. وعلى نحو مماثل فإن تعريف المحكمة الجنائية الدولية لرواندا للتحريض على الكراهية في قضية *ناهيمانا* بأنه "قولبة للانتماء الإثني ومَدح فيه في نفس الوقت" إنما هو غير مرضٍ أيضاً لأن العنصرين، القولبة والقدح، لا يعرفان نفسهما بنفسهما.

٣٨- ومفهوم التحريض يستخدم عادة لنقل ثلاثة أفكار مختلفة على الأقل هي: (أ) التحريض على فعل غير مشروع يتم فعلاً (مثل الإبادة الجماعية والعنف والتمييز)؛ (ب) التحريض على فعل مشروع لا يتم ولكن يخلق في ذهن المتلقي الرغبة الأساسية في ارتكاب فعل غير مشروع؛ (ج) خلق حالة ذهنية معينة - كراهية عرقية وعنصرية - دون صلة بفعل غير مشروع معيَّن. ولعل الفكرتين الأوليين أقل الأفكار إثارة للجدل من وجهة النظر العملية كما تدل على ذلك حالات الإبادة الجماعية.

٣٩- وتنطوي صكوك حقوق الإنسان الدولية والإقليمية على مفاهيم مختلفة بعض الشيء للتحريض. وعلى سبيل المثال فإن الفقرة ٢ من المادة ٢٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والفقرة ٥ من المادة ١٣ من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان تحظر الدعوة إلى الكراهية. وبالتالي، ولإدانة شخص بموجب أي مادة من هاتين المادتين، من الضروري إثبات هذه الدعوة بنيّة زرع الكراهية. ومن جهة أخرى، تحظر المادة ٤(أ) من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري مجرد نشر أفكار تقوم على أساس التفوق والكراهية العرقية. فبموجب هذه الاتفاقية الأخيرة فإن نشر الفكرة نفسه هو ما يجلب العقاب دون أي شرط آخر بخصوص نيته أو أثره[٣٤]. وقد يبدو ذلك اختلافاً دقيقاً ولكنه ذو دلالة في تحديد نطاق القانون.

٤٠- وبالإضافة إلى ذلك فإن الصكوك تطبِّق أيضاً مصطلحات مختلفة لوصف طبيعة الجرم، لكنها تعكس على الأرجح مفاهيم مماثلة. والفقرة ٢ من المادة ٢٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تحظر "أية دعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية تشكل تحريضاً على التمييز أو العداوة أو العنف". ومن جهة أخرى، هناك الحكم المقابل لذلك في نص المادة ٤(أ) من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري الرامية إلى "نشر الأفكار القائمة على التفوق العنصري أو الكراهية العنصرية". ويبدو أن الكراهية والعداء يشيران إلى مفاهيم مماثلة جداً ولئن لم يتسن تعريف أي من المفهومين بدقة، خلافاً للتمييز أو العنف. واللجنة المعنية بحقوق الإنسان ولجنة القضاء على التمييز العنصري قد أدركتا هذه المفاهيم على أنها تأخذ بحالة ذهنية سلبية وليس بفعل محدد. وبعبارة أخرى فإن النتيجة المحظورة هي إضمار عداء تجاه مجموعة مستهدفة وليس من الأساسي التأثير في الحالة الذهنية هذه.

٤١- ومن الصعب الخروج باستنتاجات ثابتة بخصوص القواعد المنظِّمة للخطاب المحرّض على الكراهية من هذه الحالات. ومن وجهة نظر القانون الدولي فإن مسألة تحديد ما الذي يشكل تحريضاً على الإبادة الجماعية أو على نتائج محظورة أخرى معترف بها بموجب أحكام التحريض على الكراهية تقتضي النظر في عدد من المسائل، بما في ذلك النية أو العلاقة السببية أو العلاقة المنطقية بين الكلام والنتيجة المحظورة والسياق واللهجة المستخدمة والحقيقة. ومن جهة أخرى تبيِّن قضايا حديثة العهد في المحكمة الجنائية الدولية لرواندا الصعوبات المفاهيمية والخاصة بالسياسة العامة التي تنشأ عن مشاكل التعريف هذه.

باء - سياق العرق والدين

٤٢- يزداد النقاش القانوني تعقيداً بدرجة الحساسية التي تكتسيها مناقشات مسألتي العرق والدين. فعلى سبيل المثال يقدَّم الانشغال المتزايد بالعنصرية أحياناً كتفسير للنطاق الأوسع للمادة ٤(أ) من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري التي تحظر مجرد نشر الأفكار القائمة على أساس الكراهية العرقية أو التفوق العرقي،

بصرف النظر عن أي تأثير. وفي المقابل فإن الفقرة ٣ من المادة ١٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي تشمل التحريض في سياقات أخرى، لا تُجيز فرض قيود على حرية التعبير إلاّ بالقدر اللازم لحماية الصالح العام المعني.

٤٣- وهذه النقطة توضحها قضية *جرزيلد* التي رأت فيها المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن بث برنامج تلفزيوني على الهواء ينطوي على تصريحات تحرض على الكراهية صادرة عن متطرفين عنصريين إنما هو تعبير يتمتع بالحماية لأن نية مخرج البرنامج كانت تتمثل في إثارة نقاش عام حول هذه المسألة. ويبدو واضحاً من القرار أن ما أقدم عليه الصحفي من أفعال لا يندرج ضمن نطاق الفقرة ٢ من المادة ٢٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وذلك في المقام الأول لأنه لم يشكّل دعوة إلى الكراهية. ولاحظت المحكمة أيضاً أن السياق يستبعد أن تكون التصريحات قد حرضت على العنف أو التمييز أو العداء.

٤٤- ومع أن المحكمة الأوروبية رأت أن قرارها لا يتماشى مع الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري فإنه من المقبول تماماً أن يكون اعتقاد السيد جرزيلد متفقاً مع ذلك الصك لأن المادة ٤(أ) تحظر مجرد نشر أفكار تقوم على أساس الكراهية العرقية. وقد لاحظ تقرير لجنة القضاء على التمييز العنصري إلى الجمعية العامة أن بعض الأعضاء قد رحبوا بهذا الحكم على أنه أوضح دليل على الإطلاق على أن الحق في الحماية من التمييز العنصري في أي بلد له الأسبقية على الحق في حرية التعبير. وقد رأى أعضاء آخرون أن الأمر يحتاج، في مثل هذه الحالات، إلى النظر في الوقائع فيما يتعلق بالحقين معاً[٣٥].

٤٥- أما فيما يتصل بالدين، فإن الرأي العام السائد هو أن ضمان حرية التعبير يحمي حتى النقد الشديد جداً للدين[٣٦]. غير أن حرية الكلام لا تحمي تصريحات أولئك الذين تتمثل أهدافهم ببساطة في التحريض على الكراهية ضد أتباع ديانات معينين. وفي قضية *جينيفسكي* يبدو أن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان قد أيدت هذا النهج إذ رأت أن التعبير المطعون فيه ليس هجوماً عفوياً على ديانة وإنما هو جزء من مقارعة الأفكار (*"Débat d'idées"*)[٣٧].

٤٦- وقوانين التجديف، التي ترمي عادةً إلى ضمان احترام معتقدات أتباع الديانات الراسخة قد طرحت مجموعة مختلفة من المسائل. وقد أقرّت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان القيود المفروضة على حرية التعبير على هذا الأساس[٣٨]، لكن التركيز المحدود قد كان على "العبارات التي هي جارحة للغير بشكل مجاني وتشكّل بذلك انتهاكاً لحقوقهم ولا تسهم بأي شكل من الأشكال في النقاش العام القادر على النهوض بشؤون الإنسان"[٣٩].

جيم - حرية التعبير

٤٧- الحق في حرية التعبير ليس حق مطلقاً ويسلّم كل من القانون الدولي ومعظم الدساتير الوطنية بكونه يجوز فرض قيود محدودة على هذا الحق لضمان المصالح العامة و/أو الخاصة الأساسية. ويضع القانون الدولي اختباراً واضحاً يمكن بموجبه تقييم شرعية هذه القيود. وعلى وجه التحديد تنص الفقرة ٣ من المادة ١٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على ما يلي:

٣- تستتبع ممارسة الحقوق المنصوص عليها في الفقرة ٢ من هذه المادة واجبات ومسؤوليات خاصة. وعلى ذلك يجوز إخضاعها لبعض القيود ولكن شريطة أن تكون محددة بنص القانون وأن تكون ضرورية:

(أ) لاحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم؛

(ب) لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة.

٤٨- وتواصل الإعراب عن القلق إزاء تأثير القواعد المتعلقة بالتحريض على الكراهية على حرية التعبير طوال تاريخ صياغة مختلف الصكوك الدولية، وكذلك في مختلف الهيئات المكلَّفة بمهمة تطبيقها. وهي تلعب دوراً رئيسياً في تعيين حدود التحريض على الإبادة الجماعية والتحريض على الكراهية في إطار القانون الدولي.

٤٩- والقانون الدولي بشأن التحريض يشمل الموازنة بين مطلبين وحقيقتين ملحتين متنافستين هما: المساواة وحرية الكلام. فالمساواة حق أساسي من حقوق الإنسان وعلى أساسه تقوم من الناحية الفلسفية جميع حقوق الإنسان وحماية كرامته. وحرية التعبير أساسية بالمثل، وذلك إلى حد كبير بسبب دورها الوظيفي في حماية الحقوق الأخرى والقيم الاجتماعية الأساسية. والمساواة وحرية الكلام دعامتان أساسيتان للديمقراطية والمشاركة. والمحاكم الدولية والوطنية على السواء كثيراً ما تشدّد على الأهمية الخاصة للكلام في المشاركة في الخُطب العامة وبالتالي عن الحاجة إلى معايير سامية للحماية[٤٠].

٥٠- والنقطة المشتركة بين حرية التعبير وحظر التحريض على الكراهية تعالجها مختلف الصكوك بطرق مختلفة بعض الشيء كما يعالجها الباحثون. وكلّ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية يضمن حرية التعبير بعبارات مماثلة جداً[٤١].

٥١- ولقد ذكرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان تحديداً أن الفقرة ٢ من المادة ٢٠ متوافقة مع المادة ١٩[٤٢]. ولو أن الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري لا تضمن الحق في حرية التعبير إلا أنها تشترط اتخاذ تدابير عملاً بالمادة ٤ مع المراعاة اللازمة للمبادئ الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والتي تشمل المساواة وعدم التمييز وحرية التعبير. وتنص أيضاً المادة ٥ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري على التساوي أمام القانون في التمتع بعدد كبير من الحقوق، بما فيها حرية التعبير.

٥٢- وحرية التعبير تحميها أيضاً صكوك حقوق الإنسان الإقليمية الثلاثة. فالضمانة الواردة في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان شبيهة جداً بما ورد في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وإن كان بقائمة أطول بشكل طفيف من الغايات التي يجوز خدمة لها تقييد حرية التعبير. والضمانة الواردة في الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان شبيهة بذلك إلى حد كبير من ناحية هيكلتها، وإن انطوت إضافةً إلى ذلك على عدد من أشكال الحماية الصريحة لحرية التعبير، مثل الإخضاع لرقابة مسبقة، واستخدام أساليب ووسائل غير مباشرة لتقييد حرية التعبير[٤٣]. والضمانة الموجودة في الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب قد ضيّقت إلى حد كبير النطاق المحتمل لهذا النص[٤٤].

٥٣- ولقد أوضحت المحاكم الدولية أن اختبار القيود المفروضة على حرية التعبير اختبار صارم جداً يفرض معيار تبرير عالياً جداً على الدول[٤٥]. أولاً وقبل كل شيء يجب أن يكون التقييد منصوصاً عليه في القانون. وهذا لا يعني وحسب أن التقييد يجد أساساً في القانون وإنما أيضاً أنّ القانون في المتناول و"يُصاغ بدقة كافية لتمكين المواطن من تنظيم سلوكه"[٤٦]. والجزء الأول من الاختبار - شرط نص القانون على التقييد - ينطبق على القوانين المتعلقة بالتحريض على الإبادة الجماعية والتحريض على الكراهية بنفس الطريقة التي تنطبق بها أية قوانين تقيّد حرية التعبير. وبعبارة أخرى فإن هذه القوانين يجب أن تكون في المتناول ودقيقة.

٥٤- غير أن المحاكم الدولية قد رأت أنه حتى المجموعة الغامضة بعض الشيء من القواعد الأولية يجب توضيحها بتفسير قضائي[٤٧]. وفي قضية *روس* أقرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان "المعايير المبهمة التي انطوت عليها الأحكام" ولكنها رأت مع ذلك أنها منصوص عليها في القانون، مشيرة إلى أن محكمة كندا العليا قد نظرت في جميع جوانب القضية وخلُصت إلى وجود أساس كافٍ للقرار الأصلي في القانون الكندي.

٥٥- وعلاوة على ذلك، لا بد للتدخل من توخي واحد أو أكثر من الأهداف الوارد ذكرها في الفقرة ٣ من المادة ١٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وقائمة الأهداف هذه حصرية، وواضح أن القيود المفروضة على حرية التعبير التي تخدم أغراضاً أخرى ليست مشروعة. وثالثاً، فإن التقييد يجب أن يكون ضرورياً لحماية تلك الأغراض. وتعني لفظة "ضرورية" أن هناك "حاجة اجتماعية ملحة" للتقييد، وأن الأسباب التي تقدمها الدولة لتبرير التقييد "وجيهة وكافية" وأن القيد متناسب بمعنى أن الفوائد تفوق الضرر أهميّة[٤٨]. وفي إطار هذا الجزء من الاختبار تحديداً تتقرر الأغلبية العظمى من قضايا حرية التعبير، بما في ذلك تلك التي تشمل الخطاب المحرض على الكراهية.

٥٦- وكما تم إبراز ذلك عند صياغة العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، هناك احتمال تنازع بين الفقرة ٣ من المادة ١٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي تضمن حرية التعبير ولكن تُجيز فرض قيود على هذه الحرية في ظروف معينة، والفقرة ٢ من المادة ٢٠ التي تفرض التزاماً بتقييد حرية الكلام[٤٩]. وقد ظلت المادتان منفصلتين حيث إنهما تعالجان هدفين مختلفين غير أنه تقرّر أن تقترب المادتان من بعضهما البعض للتشديد على العلاقة الوثيقة بينهما[٥٠].

٥٧- وفي قضية *روس* رأت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن تقييد حرية التعبير لصاحب البلاغ تهدف إلى الحماية من العنصرية كان ولا بد من تبريره بالرجوع إلى الاختبار الوارد في الفقرة ٣ من المادة ١٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية[٥١]. وهذا يعكس النتيجة الطبيعية وأن أي قانون يسعى إلى إنفاذ أحكام الفقرة ٢ من المادة ٢٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية يجب ألا يتخطى حدود القيود المفروضة على حرية التعبير المنصوص عليها في الفقرة ٣ من المادة ١٩. وعلى العكس من ذلك لا بد من تفسير الفقرة ٣ من المادة ١٩ بطريقة تحترم أحكام الفقرة ٢ من المادة ٢٠.

٥٨- وتكمن الصعوبة الأساسية في تسوية عدم التوافق المحتمل بين الفقرة ٣ من المادة ١٩ والفقرة ٢ من المادة ٢٠ في الجزء المتعلق بالضرورة في اختبار القيود المفروضة على حرية التعبير. والأمر يتعلق هنا، إلى حد كبير، بما يشكل تحريضاً، وهذه مسألة تمت معالجتها من قبل.

٥٩- ومن الأهمية بمكان أيضاً أن الحق في اعتناق الآراء لا يخضع لقيد ذلك أن الفقرة ٣ من المادة ١٩ لا تسري إلا على الفقرة ٢ من المادة ١٩ وليس على الفقرة ١ من المادة ١٩ التي تحمي الآراء. وهذا يعني أن كل شخص حر في اعتناق أية آراء يرغب في اعتناقها، وحتى الآراء العنصرية والقائمة على الإبادة الجماعية. ولا يجوز للقانون الدولي أن يجيز هذه القيود إلا عند الإعراب عن الآراء.

دال - نطاق الجزاءات وسبل الانتصاف

٦٠- متى ولأي مدى يجوز للدولة أن تتصرف لحظر التحريض مسألة غامضة، وتتراوح الخيارات من فرض حظر على وسائل الإعلام إلى فرض جزاءات جزائية. والفقرة ٢ من المادة ٢٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تقضي بأن "يُحظَر بالقانون" أي كلام يحرِّض على الكراهية، في حين تشترط المادة ٤ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري والفقرة ٥ من المادة ١٣ من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان أن يكون الكلام التحريضي "جريمة يعاقب عليها القانون".

٦١- ولمعظم الدول، في الممارسة العملية، شكل ما من أشكال الأحكام الجنائية المتعلقة بالتحريض على الكراهية، وإن كان العديد من بينها لا يشمل جميع أشكال التحريض المنصوص عليها في المادة ٤(أ) من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. وقد أدت لغة الاتفاقية الدولية الأكثر تشدُّداً بمعظم أعضاء لجنة القضاء على التمييز العنصري إلى تأييد نهج القانون الجنائي أساساً[٥٢]، ولئن أمكن أن يقال أيضاً إن النظم المدنية أو الإدارية تفرض أيضاً في حالات معينة عقاباً. فعلى سبيل المثال، اعتمدت اللجنة الأوروبية لمناهضة العنصرية والتعصب توصية سياسة عامة بشأن التشريع لمكافحة العنصرية تبيِّن بشكل واضح جداً ما الذي ترى أنه يتعين على مختلف فروع القانون أن تشمله في هذا المجال. ولئن سلّمت هذه الدول بالدور الهام للقانون المدني والإداري إلا أنها توصي أيضاً بإخضاع أشكال معينة من أشكال التحريض على الكراهية للجزاء الجنائي[٥٣].

٦٢- ويشير التعليق العام رقم ١١ للجنة المعنية بحقوق الإنسان[٥٤] إلى قانون يوضِح أن الأنشطة "تتعارض والسياسة العامة" وينص على "جزاء مناسب" في حالة الانتهاك. ومفهوم "الجزاء" يحيل إلى القانون الجنائي أو الإداري ولكن يمكن أن يُفهَم أيضاً أن سبل الانتصاف بموجب القانون المدني تفي بهذا المعيار.

٦٣- وقد سعت المحاكم الدولية إلى أقصى حد إلى تطبيق الجزاءات الجنائية الرامية إلى تقييد التحريض على الكراهية لأنها فيها تجاوز إلى حد كبير جداً[٥٥]. وفي العديد من البلدان يمكن رفع دعوى مدنية لطلب التعويض عن التمييز، مثلاً في مكان العمل، بما في ذلك حيثما يتم التمييز عن طريق الكلام المحرِّض على الكراهية. وعلى سبيل المثال تدعو توصية مجلس أوروبا بشأن التحريض على الكراهية إلى مزيد الاهتمام بسبل الانتصاف في إطار القانون المدني التي تفضي إلى تعويض عن الخطاب المحرض على الكراهية[٥٦]. وتشير نفس التوصية إلى إمكانية النص على حق الرد و/أو التراجع عن الكلام المحرِّض على الكراهية.

٦٤- ويمكن استخدام تدابير إدارية مختلفة للتصدي للتحريض على العنصرية. ولدى العديد من البلدان مثلاً نُظم إدارية للتصدي للتمييز. فعلاً فإن عدة قضايا من القضايا الواردة مناقشتها أعلاه تقوم على أساس تطبيق التدابير

على الصعيد الوطني من جانب هيئات مكافحة التمييز الإدارية[٥٧]. وتسمح هذه النُظم بتطبيق التدابير الإدارية رداً على الكلام الذي يكون بمثابة تمييز، فضلاً عن أشكال التمييز الأخرى بطبيعة الحال.

٦٥- ويمكن أن تكمِّل التدابير القانونية تدابير غير قانونية عديدة، من بينها تدابير التنظيم الذاتي من جانب هيئات وسائل الإعلام أو قنوات وسائل الإعلام أو جمعيات الصحفيين، لمنع نشر الكلام المؤذي. وفي العديد من البلدان شكّلت قطاعات وسائل الإعلام، ولا سيما الصحف والصحفيون، هيئات ذاتية التنظيم للنهوض بالمعايير المهنية وللقيام، في بعض الحالات، بتزويد الجمهور بنظام شكاوى للإبلاغ الذي يقصِّر في الوفاء بالمعايير الدنيا. وفي العديد من الحالات تشمل هذه المعايير قواعد تتعلق بالإبلاغ عن المسائل التي تشمل العرق.

٦٦- ولقد اعتمد على سبيل المثال اتحاد الصحفيين الدولي إعلان مبادئ بشأن سلوك الصحفيين[٥٨]. وقد نص المبدأ ٧ على ما يلي:

> يجب أن يكون الصحفي واعياً بخطر التمييز الذي تنقله وسائل الإعلام، وعليه أن يبذل كل ما في وسعه لتفادي تيسير هذا التمييز القائم، في جملة أمور أخرى، على أساس العرق أو نوع الجنس أو الميل الجنسي أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي وغيره من الآراء أو الأصل القومي أو الاجتماعي.

٦٧- وتعد إثارة الوعي الموجهة إلى وسائل الإعلام تحديداً وإلى عامة الجمهور وسيلة اجتماعية هامة أخرى لمعالجة التحريض على العنصرية. ولقد ركّزت لجنة القضاء على التمييز العنصري في توصيتها العامة رقم ٢٩ على التمييز القائم على أساس الأصل فدعت الدول الأطراف إلى "اتخاذ تدابير لتوعية ذوي المهن الإعلامية بطبيعة وآثار التمييز القائم على النسب وبمدى شيوعه"[٥٩].

رابعاً - مسائل التنفيذ والإنفاذ العملية

٦٨- كما وردت الإشارة إلى ذلك أعلاه يمكن أن يكون التحريض تحريضاً على فعل غير مشروع معيَّن - من عنف أو تمييز - أو ببساطة إلى حالة ذهنية. ومفهوم "الكراهية" غامض للغاية ولم يرد له تعريف لا في الصكوك الدولية ولا في قرارات المحاكم الدولية. وبالتالي فإنه مثير للجدل من منظور عنصر نص القانون في اختبار القيود المفروضة على حرية التعبير.

٦٩- وخلافاً للتحريض على فعل ما، يكاد يكون من المستحيل إثبات ما إذا كانت هناك كراهية في حد ذاتها أو ما إذا كان لا يرجح أن يؤدي ذلك إلى نشر تصريحات معينة. ويجوز استخدام تقنيات الأدلة العادية لتقييم خطر حدوث فعل غير مشروع معين، ولكن هذه التقنيات لا تصلح كثيراً في تقييم خطر النتيجة النفسانية المحضة. وكانت لدى المحاكم الدولية نزعة إلى تفادي هذه المسألة وهي إما خلصت ببساطة عوضاً عن ذلك، وربما بعد تفحُّص السياق، إلى أن التصريحات مآلها أن تفضي إلى هذه النتيجة، أو ركّزت على عوامل أخرى مثل النية.

٧٠- وفي هذا السياق لا ينص القانون الدولي على الكثير فيما يتصل بالمسألة الحاسمة المتمثلة في كيفية تنفيذ القانون. وهذا مجال حيوي لما له من وجاهة بخصوص كيفية إقامة توازن بين الحاجة إلى حماية تساوي المجموعات في الحقوق من جهة وضمان حريتي الكلام وتكوين الجمعيات على سبيل المثال، من جهة أخرى.

خامساً – مسؤولية تشجيع التسامح والتفاهم

٧١- يتمثل واحد من الأسس المنطقية التي يقوم عليها حظر التحريض على الكراهية والدعوة إلى الكراهية في ضمان حقوق الأقليات والأشخاص المتضررين. غير أنه يمكن مع ذلك التشكيك في جدوى قضايا التحريض على الكراهية في التقليل من القلق السائد بخصوص الكراهية العرقية أو الدينية، وذلك على الأقل في بعض السياقات المعينة. فعلاً يمكن تصوُّر أن حظر التحريض على الكراهية يمكن في الواقع أن يوفر منطلقاً لتضخيم الخطب المحرضة على الكراهية حيث يُنظر إلى المدانين بإشاعة الخطب المحرِّضة على الكراهية كشهداء وليس كمجرمين من قبل العنصريين أمثالهم. وبهذا الخصوص يمكن أن توفِّر المقاضاة منطلقاً أكثر فعالية بكثير لأولئك الذين يتبنون الآراء العنصرية، أكثر مما يوفَّر لهم خلاف ذلك.

٧٢- ومن جهة أخرى هناك حجة مضادة وهي أن حظر التحريض يجب أن يُنظَر إليه حصرياً من وجهة نظر فعاليته لأن في مثل هذا الإجراء قيمة راسخة كتعبير عن رفض عام. وبهذا المعنى فإن الإجراء يصلح كتعبير عن الدعم للضحايا. وبعبارة أخرى، لا بد للمجتمعات الديمقراطية أن تدين الخطب التي هي مضرّة بشكل متواصل بالمساواة، للبقاء على تعهُّدها بتلك القيم تحديداً ولا يمكن أن تظل متفرجة[٦٠].

٧٣- ومن المسائل ذات الصلة بمسألة الفعالية احتمال تجاوز القانون المتعلق بالتحريض لقمع الخطب غير الشعبية أو إسكات المعارضة[٦١]. وهذا يثير مشاكل بشكل خاص عندما تُقمَع حرية التعبير وتكون قوة الحق ضعيفة. وفي مثل هذا المناخ تكون قوانين التعبير غير فعالة بل وقد تعطي النتيجة العكسية[٦٢]. فعلاً، وحتى في السياقات الأقل استقطاباً بكثير، يمكن أن تُستخدم هذه القوانين لقمع وجهات نظر الأقليات.

٧٤- والسماح للأقليات بالتعبير هو أيضاً طريقة هامة لمكافحة العنصرية. وكثيراً ما تقوم العنصرية على وصف لمجموعات الأقليات على أنها مجموعات آخرين وحيدة البُعد لها عيوب جماعية مثل الحمق والجهل والجشع وما إلى ذلك. وأشكال التشويه كهذه تقوم على الجهل بحقائق هذه الأقليات وتأمين وجودها في وسائل الإعلام، ولا سيما وسائل إعلام البث، إنما هو طريقة هامة لمكافحة هذا الجهل.

٧٥- وتنوُّع وسائل الإعلام بمعنى ضمان وصول الأقليات إليها يمكن تشجيعه بعدد من الطرق، بما في ذلك من خلال عملية منح تراخيص البث وتقديم الإعانات لوسائل إعلام الأقليات المطبوعة. ففي جنوب أفريقيا مثلاً تنص المادة ٢(أ) من قانون هيئة الاتصالات المستقلة في جنوب أفريقيا على واحد من أهداف القانون الثلاثة على أنه "تنظيم البث من أجل الصالح العام وتأمين التراهة وتنوُّع وجهات النظر التي تمثِّل مجتمع جنوب أفريقيا على نطاق واسع"[٦٣].

٧٦- وللمجتمع المدني، ووسائل الإعلام بشكل خاص، دور هام تلعبه في مكافحة العنصرية. وفي حين يجب ألا ينفَّذ هذا الدور بموجب القانون إلا أنه يمثِّل مع ذلك واجباً اجتماعياً هاماً لهذه الجهات الفاعلة. وكما جاء في الولايات الثلاث الخاصة المعنية بحرية التعبير – مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بحرية الرأي والتعبير، وممثل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بشأن حرية وسائل الإعلام، والمقرر الخاص لمنظمة الدول الأمريكية المعني بحرية التعبير – فإن:

لمنظمات وسائل الإعلام، ومؤسسات الإعلام والعاملين في مجال وسائل الإعلام – وبشكل خاص جهات البث في القطاع العام – التزام أخلاقي واجتماعي بالإسهام بشكل إيجابي في مكافحة العنصرية والتمييز وكره الأجانب والتعصُّب(٦٤).

٧٧- وجهات البث من القطاع العام مطالَبة أحياناً وبالتحديد بإتاحة فرصة التعبير للأقليات، وهذا التزام ملائم نظراً لأن هذه الهيئات، بوصفها هيئات عامة، عليها أن تمثِّل السكان كافة. وعلى سبيل المثال فإن هيئة البث الكندية مطالَبة، في جملة أمور أخرى، بأن "تعكس الطابع المتعدد الثقافات والأعراق في كندا"(٦٥).

٧٨- وأخيراً فإن قرار لجنة حقوق الإنسان ٢٠٠٥/٤٠ بشأن القضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد قد نص على ما يلي:

- اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة والملائمة لمكافحة الكراهية والتعصب وأعمال العنف والترهيب والإكراه بدافع من التعصب؛

- القيام بتعزيز وتشجيع التفاهم والتسامح والاحترام في جميع المسائل المتعلقة بحرية الدين أو المعتقد؛

- بذل جميع الجهود الملائمة لتشجيع العاملين في مجال التدريس على تعزيز احترام جميع الأديان أو المعتقدات، وبالتالي تشجيع التفاهم والتسامح المتبادلين.

سادساً – خلاصة وتوصيات

٧٩- إن هيكل حقوق الإنسان الدولي قائم بثبات على متطلبات المساواة وعدم التمييز الأساسية. والتعصب بشكل عام وكره الأجانب والتحريض على الكراهية العرقية والدينية والعنف بشكل خاص كلّها أمور تعرض هذا الأساس ذاته لحقوق الإنسان إلى الخطر. وبالتالي فإنه من الملائم والمؤاتي في نفس الوقت أن يركز مجلس حقوق الإنسان اهتمامه على هذه المسألة في هذا الوقت الذي يشهد توترات وحساسيات عالمية متزايدة.

٨٠- وهناك توافق واضح في الآراء حول الخطوط العريضة للقانون المتعلق بالتحريض على الكراهية العرقية والدينية والعنف والدعوة إلى ذلك. وأحكام صكوك حقوق الإنسان الدولية، ولا سيما منها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، فضلاً عن الصكوك الإقليمية الثلاثة، توفر أساساً جيداً يمكن أن تقوم عليه ردود الفعل القانونية والخاصة بالسياسات العامة على مشكلة التعصب بشكل عام والتحريض على الكراهية والعنف بشكل خاص.

٨١- وتنفيذ هذه المجموعة من القوانين ينطوي على تحدٍ مع ذلك، لأن العديد من التفاصيل الأساسية لا تزال بدون تعريف. ومن بينها قلة الوضوح بخصوص مفاهيم رئيسية مثل التحريض والكراهية والخطاب المحرض على الكراهية. وواضح أن هذا المجال مجال يمكن تركيز الانتباه فيه على وضع نظام قانوني دقيق بما فيه الكفاية لتوفير إرشاد للدول في وضع استجاباتها الوطنية. والمسائل المحيطة بحرية التعبير تثير قلقاً خاصاً بهذا الصدد.

٨٢- ويبدو أن بعض المجالات من مجالات الفقه الوطني أكثر ثراءً بكثير من الفقه الدولي بخصوص الأبعاد العديدة للقوانين والسياسات الخاصة بالتحريض. ولقد استنبطت المحاكم في بلدان عديدة فقهاً مفصلاً جداً بشأن عدد من المسائل الأساسية وأقامت مجموعة كبيرة من القضايا استمدت منها مبادئ وقواعد للتفسير. غير أن الوضع غير سوي وتوجد بلدان عديدة أخرى لا يزال فيها القانون في هذا المجال بدائياً إلى حد ما. وبإمكان النظام الدولي أن يتعلم الكثير من التجارب الوطنية ذات الصلة.

٨٣- والاستجابة القانونية هامة بدون شك إلى حد كبير للغاية في التصدي لتأثير الخطب المحرضة على الكراهية والتحريض على الكراهية والعنف، ولكن لا يمكن أن تكون الاستجابة الوحيدة بل وحتى الاستجابة الرئيسية. فالتحريض انعكاس للتحدي العالمي المتنامي المتمثل في إدارة التعددية وتشجيع التماسك. ومن الحيوي بناء على ذلك أن ينكب مجلس حقوق الإنسان على الأبعاد السياسية والاجتماعية ذات الصلة لهذه المسألة، فضلاً عن البحث عن حلول دائمة لتحسين المعرفة والتفاهم بين الثقافات والأديان سعياً إلى إقامة عالم أكثر تسامحاً.

٨٤- والتطبيق الموحد والمتسق للقانون أساسي لضمان فعالية الجهود الدولية للتصدي للتعصب. وعناصر القانوني الرئيسية بحاجة إلى تفسير وتعريف أكثر دقة قصد تيسير الجهود الوطنية الرامية إلى الامتثال للالتزامات الدولية، ويجب استنباط معايير محددة لرسم الحد الأساسي لحرية التعبير. ويحتاج الأمر أيضاً إلى مزيد التفكير الحيوي في نطاق الإجراءات التي تتخذها دولة ما لكبح الخطب المحرضة على الكراهية. وممارسة الدول في مختلف النظم القانونية سوف توفر على الأرجح إرشاداً جوهرياً بخصوص هذه المسائل. وسيكون من اللازم بناء على ذلك القيام بالمزيد من العمل لتوثيق وتحليل الفقه الوطني وكذلك الفقه الإقليمي والمادة الهائلة التي كُتبت حول هذا الموضوع. وبهذا الخصوص لمجلس حقوق الإنسان أن ينظر في الإجراءات الممكنة التالية:

(أ) مطالبة الهيئات المنشأة بموجب معاهدات، ولا سيما اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ولجنة القضاء على التمييز العنصري، بوضع تعليقات عامة حول مجالات القانون التي تحتاج إلى مزيد من التعريف؛

(ب) تكليف المقررين الخاصين المعنيين بدراسة الممارسات والتجارب الوطنية قصد توثيق أفضل الممارسات؛

(ج) تكليف الخبراء بإجراء دراسات لمزيد تحليل وتطوير الفقه الملائم في هذا المجال؛

(د) تنظيم حوار عمومي لتوجيه النظر إلى مشكلة التعصب وتشجيع التفاهم الأفضل.

Notes

[1] General Assembly resolution 260 A (III), 9 December 1948, entered into force 12 January 1951.

[2] General Assembly resolution 2106 A(XX), 21 December 1965, entered into force 4 January 1969.

[3] General Assembly resolution 2200 A (XXI), 16 December 1966, entered into force 3 January 1976.

[4] Security Council resolution 827 (1993), 25 May 1993.

[5] Security Council resolution 955 (1994), 8 November 1994. See Article 2.

[6] Article 4.

[7] Adopted in Rome, 17 July 1998, entered into force 1 July 2002.

[8] Article 25(3)(e).

[9] N. Ruhashyankiko, "Study on the prevention and punishment of the crime of genocide", (E/CN.4/Sub.2/416, para. 109).

[10] Adopted on 7 October 2005; see CERD/C/66/1.

[11] Adopted on 14 October 2005; see CERD/C/67/1.

[12] Concluding observations of the Human Rights Committee (CCPR/C/ITA/CO/5, 24 April 2006, para. 12).

[13] Concluding observations of the Human Rights Committee (CCPR/CO/73/CH, 10 November 2001, para. 8).

[14] Concluding observations of the Human Rights Committee (CCPR/CO/80/DEU, 4 May 2004, para. 20).

[15] Concluding observations of the Human Rights Committee (CCPR/CO/76/EGY, 28 Nov 2002, para. 18).

[16] Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD/C/NGA/CO/18, 1 November 2005, para. 20).

[17] Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD/C/63/CO/6, 10 December 2003, para. 12).

[18] Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD/C/NGA/CO/18, 1 November 2005, para. 14).

[19] Ibid., para. 17.

[20] Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD/C/GTM/CO/11, 15 May 2006, para. 13).

[21] Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD/C/64/CO/8, 10 May 2004, para. 4).

[22] Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD/C/AUS/CO/14, 14 April 2005, para. 3).

[23] Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, CERD/C/65/CO/7, 10 December 2004, para. 4 (i).

[24] Adopted 4 November 1950, entered into force 3 September 1953.

[25] Adopted 22 November 1969, entered into force 18 July 1978.

[26] Adopted 26 June 1981, entered into force 21 October 1986.

[27] Signed by member States of the Council of Europe, at Rome, on 4 November 1950.

[28] The Draft Proposal for a Framework Decision on combating racism and xenophobia of the Council of the European Union, which deals with hate speech rather than incitement to genocide, specifically provides for the inclusion of aiding and abetting incitement to hatred – Article 2(1) – and even instigation of incitement in some contexts – Article 2(2). See Doc. 8994/1/05.REV 1, 27 May 2005.

[29] Adopted by the Assembly of the Heads of State and Government of the Organization of African Unity in Nairobi, on 27 June 1981.

[30] Signed by States members of the Organization of American States at San José, Costa Rica on 22 November 1969.

[31] 18 October 2000, Communication No. 736/1997, paras. 11.5-6.

[32] 8 November 1986, Communication No. 550/1993, paras. 9.6-9.7.

[33] Appendix, under Scope.

[34] There was apparently no consensus in the General Assembly on this provision and it was adopted by vote – 54 against, 25 in favour and 23 abstentions. See Lerner, p. 46.

[35] Report of the Committee, O*fficial Records of the General Assembly,, Forty-Fifth Session, Supplement No. 18* (A/45/18), p. 21, para. 56. This was in fact cited by the European Court of Human Rights in the *Jersild* case. See para. 21.

[36] See, generally, *Giniewski* and, in particular, para. 52.

[37] *Giniewski v. France*, 31 January 2006, Application No. 64016/00, para. 50.

[38] See, for example, *Otto-Preminger-Institut v. Austria*, 20 September 1994, Application No. 13470/87 and *Wingrove v. United Kingdom*, 25 November 1996, Application No. 17419/90. See also *Giniewski*, para. 52.

[39] *Otto-Preminger-Institut*, para. 49.

[40] See, for example, *Castells v. Spain*, 24 April 1992, Application No. 11798/85 (European Court of Human Rights), *Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism*, Advisory Opinion OC-5/85 of 13 November 1985, Series A, No. 5 (Inter-American Court of Human Rights) and UN Human Rights Committee General Comment 25, issued 12 July 1996. This is also recognised by the ICTR in *Nahimana*, para. 1006.

[41] Article 19 of the UDHR provides that "Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes the right to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers."

[42] General Comment 11: Prohibition of propaganda for war and inciting national, racial or religious hatred (Art. 20), 29 July 1983.

[43] See Articles 13(2) and (3).

[44] See *Media Rights Agenda and Others v. Nigeria*, 31 October 1998, Nos. 105/93, 128/94 and 152/96. See also the *Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa*, adopted by the African Commission on Human and Peoples' Rights at its 32nd Session, 17-23 October 2002.

[45] The European Court of Human Rights, for example, interpreting a similar rule in Article 10 of the ECHR, has stated: "Freedom of expression … is subject to a number of exceptions which, however, must be narrowly interpreted and the necessity for any restrictions must be convincingly established." See *Thorgeirson v. Iceland*, 25 June 1992, Application No. 13778/88, para. 63.

[46] See *The Sunday Times v. United Kingdom*, 26 April 1979, Application No. 6538/74, para. 49 (European Court of Human Rights).

[47] See, for example, *Goodwin v. United Kingdom*, 27 March 1996, Application No. 17488/90 (European Court of Human Rights), para. 33.

[48] See *Lingens v. Austria*, 8 July 1986, Application No. 9815/82, paras. 39-40 (European Court of Human Rights), again interpreting a similar rule in the Article 10 of the ECHR.

[49] See Bossuyt, M., *Guide to the "Travaux Préparatoires" of the International Covenant on Civil and Political Rights* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1987), pp. 398-411.

[50] See Bossuyt, p. 406.

[51] Para. 11.1.

[52] See Mahalic and Mahalic, p. 94.

[53] General Policy Recommendation N° 7: On National Legislation to Combat Racism and Racial Discrimination, adopted 13 December 2002.

[54] Prohibition of propaganda for war and inciting national, racial or religious hatred (Art. 20), 29 July 1983.

[55] See, McGoldrick, D. and O'Donnell, T., "Hate-speech laws: consistency with national and international human rights law" (1998) 18 *Legal Studies* 453, suggesting that the predominant means of addressing hate speech is through civil remedies. See p. 457.

[56] Recommendation R(97)20 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on 'Hate Speech', 30 October 1997, Principle 2. See also the European Commission Against Racism and Intolerance's General Policy Recommendation N° 7: On National Legislation to Combat Racism and Racial Discrimination, adopted 13 December 2002.

[57] See, for example, *Ross* and *Dogan*.

[58] Adopted by the Second World Congress of the International Federation of Journalists (IFJ) at Bordeaux on 25-28 April 1954 and amended by the 18th IFJ World Congress in Helsingör on 2-6 June 1986.

[59] General Recommendation 29: Article 1, paragraph 1 of the Convention (Descent), 1 November 2002, para. 20.

[60] "Freedom of Speech and Racism" (1987) 8 *Cardozo Law Review* 445, p. 456.

[61] See Simon, J., "Of Hate and Genocide: In Africa, Exploiting the Past" January/February 2006 *Columbia Journalism Review* 9.

[62] Kamatali makes this specific point but also the more general one that, in weak States, it is extremely difficult to promote an appropriate balance between freedom of expression and restrictions, given the limited capacity to apply the law and to apply it fairly. See pp. 57-58.

[63] Act No. 13 of 2000.

[64] Joint Statement on Racism and the Media, 27 February 2001.

[65] Broadcasting Act, S.C. 1991, c. 11, section 3(m)(viiii). See also Hungarian Act 1 of 1996 on Radio and Television Broadcasting, Article 2(26), which requires the public broadcaster to carry minority programming.

- - - - -