

December 2013



Policy Brief

December 2013

Egyptian Constitutional Review

Initial Analysis of the
Provisions on Freedom of
Religion or Belief and Related
Rights in the December 2013
Egyptian Draft Constitution

**THE U.S.
COMMISSION ON
INTERNATIONAL
RELIGIOUS
FREEDOM**

was created by the International Religious Freedom Act of 1998 to monitor the status of freedom of thought, conscience, and religion or belief abroad, as defined in the Universal Declaration of Human Rights and related international instruments, and to give independent policy recommendations to the President, Secretary of State, and Congress.

EGYPT

732 N. Capitol St. N.W.,
Suite A714
Washington, D.C. 20401
Phone: (202) 786-0613
Communications@uscirf.gov

www.uscirf.gov

Below is a brief analysis of the provisions relating to freedom of religion or belief and related rights in the draft Egyptian Constitution approved by a 50 member Committee and transmitted to the interim Egyptian president on December 1, 2013. It is expected to be voted on by referendum in mid-January 2014.

This analysis is based on an unofficial English translation prepared by International IDEA. A similar analysis of the suspended 2012 Constitution, which this draft would replace, was released by USCIRF in December 2012. A summary in English and Arabic of the international standards for constitutional religious freedom protections are attached.

Provisions on Religion and the State

- Article 2: “Islam is the religion of the state....” Egyptian constitutions have made this declaration since 1971. International standards do not prohibit establishing an official religion, and many countries around the world have done so. However, an official religion cannot be used as a basis for depriving individuals who do not wish to follow that religion (or do not practice any religion) of their rights or discriminating against them or their beliefs.
- Also in Article 2: “The principles of Islamic Sharia are the principal source of legislation.” This too has been the case since 1971. In a positive development, the new draft removed a provision of the 2012 constitution (Article 219) that narrowly defined Islamic Sharia law and favored an interpretation of one conservative school of Sunni Islam over all others. The 2013 draft also removed a 2012 provision (Article 4) potentially giving “senior scholars” at Al Azhar, Egypt’s preeminent Sunni Muslim center of learning, a consultative role in reviewing legislation, and returned that function to the Supreme Constitutional Court.
- Article 3: “The principles of the laws of Egyptian Christians and Jews are the main source of laws regulating their personal status, religious affairs, and selection of spiritual leaders.” By basing personal status laws only on Islamic principles under Article 2 or Christian or Jewish principles under Article 3, the draft constitution fails to address the personal status of members of other religious groups or non-religious persons. It also could prevent members of these three communities from having personal status issues heard by a civil court. Article 3 also denies other religious groups the rights to regulate their own affairs and choose their own leaders.
- Article 24 makes religious education a “core subject” of pre-university public and private education. To comply with international standards, this provision should be implemented in a non-discriminatory manner that allows children to opt out of classes and does not forcibly indoctrinate about a particular faith. In an improvement over the 2012 constitution’s similar provision (Article 60), this provision also provides that “[u]niversities are committed to teaching human rights....”

- Like the 2012 constitution, Articles 104, 144, and 165 require the President, Prime Minister, cabinet ministers, and members of the House of Representatives to “swear by Almighty God” in their oaths of office. This would discriminate against individuals who do not believe in God. In addition, Article 74 does not allow for political activity to be exercised or political parties to be formed based on religion.

Provision on Religious Freedom

- Article 64: “Freedom of belief is absolute. The freedom of practicing religious rituals and establishing places of worship for the followers of revealed religions is a right organized by law.” This is similar to the relevant provision of the 2012 constitution (Article 43) and has the same flaws. Protections for manifesting religion or belief are limited to “rituals and establishing places of worship,” while international standards protect a much broader range of activities and expression. Furthermore, this narrow conception of religious expression is limited to followers of the “revealed religions” (Christianity, Judaism, and Islam), which excludes followers of other religions or beliefs, not to mention atheists and agnostics. Also, there is no mention of the right to change one’s religion or belief, or of the right of parents to raise their children consistent with their own religion or belief.
- Article 235 is a positive addition. It requires the new parliament to pass a law governing the building and renovating of churches, a longstanding limitation on Christians and a flash point for sectarian violence targeting the Coptic Christian community.

Possible Provision on Blasphemy

- In a positive development, the 2013 draft does not include the 2012 constitution’s blasphemy ban (Article 44, which stated that “insult or abuse of all religious messengers and prophets shall be prohibited.”). However, Article 53 requires that “incitement to hate” must be punishable by law. If this undefined phrase is interpreted to prohibit speech that insults religious beliefs, symbols, or figures, it would in effect be another constitutional blasphemy ban, which would violate the freedoms of religion and expression.

Other Provisions

- Article 53, the equality provision, added religion and belief among the grounds based on which citizens cannot be discriminated against. The relevant provisions in the 2012 constitution (Articles 9 and 33) provided for equality and non-discrimination but did not specify any grounds.
- Article 10: “Family is the basis of society and is based on religion, morality, and patriotism. The state protects its cohesion and stability, and the consolidation of its values.” Like the similar provision in the 2012 constitution, this vague provision could

allow women to be discriminated against on the basis of religious interpretations or perceived cultural norms.

- In a positive change, the Article 92 general limitations clause does not include problematic language from the similar provision in the 2012 constitution (Article 81) that could have allowed rights to be restricted based on religious interpretations in violation of international human rights law.
- Another positive change is Article 93, which provides that “[t]he state is committed to the agreements, covenants, and international conventions of human rights that were ratified by Egypt.”
- Article 206 includes preserving morality among the duties of the police. This could allow various internationally-protected individual human rights to be restricted on grounds not allowed under international human rights law.

International Standards for Constitutional Religious Freedom Protections

Several countries in the world are or soon will be drafting new constitutions. It is vital that these constitutions protect universal human rights, including the right to freedom of religion or belief. The following document offers guideposts for the full protection of religious freedom consistent with international human rights law¹:

Freedom of Religion or Belief is a Universal Right

The 193 member states of the United Nations have agreed, by signing the UN Charter, to “practice tolerance” and to “promot[e] and encourag[e] respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language or religion.” These rights and freedoms include the freedom of thought, conscience, and religion or belief, which is protected and affirmed in numerous international instruments, including the 1948 Universal Declaration of Human Rights, the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), and the 1981 Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and Discrimination Based on Religion or Belief.

Article 18 of the Universal Declaration of Human Rights provides:

Everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion; this right includes freedom to change his religion or belief, and freedom, either alone or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief in teaching, practice, worship and observance.

Article 18 of the ICCPR similarly provides:

1. Everyone shall have the right to freedom of thought, conscience and religion. This right shall include freedom to have or to adopt a religion or belief of his choice, and freedom, either individually or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief in worship, observance, practice and teaching.
2. No one shall be subject to coercion which would impair his freedom to have or to adopt a religion or belief of his choice.
3. Freedom to manifest one's religion or beliefs may be subject only to such limitations as are prescribed by law and are necessary to protect public safety, order, health, or morals or the fundamental rights and freedoms of others.
4. The States Parties to the present Covenant undertake to have respect for the liberty of parents and, when applicable, legal guardians to ensure the religious and moral education of their children in conformity with their own convictions.

¹ Previous studies have analyzed constitutions against international standards. See http://www.uscirf.gov/images/stories/pdf/Comparative_Constitutions/Study0305_ExecSummary_arabic.pdf; http://www.uscirf.gov/images/stories/pdf/Comparative_Constitutions/USCIRF_Constitution_Survey_%28Arabic%29.pdf

Freedom of Religion or Belief is a Broad Right for Every Individual

Respecting religious freedom consistent with international human rights law is not only a matter of protecting the freedom of religious communities, as groups, to engage in worship and other collective activities. It also encompasses the freedom of every individual to hold, or not to hold, any religion or belief, as well as the freedom to manifest such a religion or belief, subject only to narrow limitations allowed under international law.

Thus, religious freedom is not only for religious minorities. It affords members of a country's religious majority the freedom to debate interpretations of the dominant religion, as well as to dissent or otherwise refuse to follow the favored interpretation. In addition, religious freedom is not only for religious communities deemed "traditional." It also includes the rights of individuals or communities to hold new beliefs, polytheistic beliefs, non-theistic beliefs, or atheistic beliefs.²

Religious freedom also encompasses more than just a right to worship or to practice religious rites; its full enjoyment requires that other rights must also be respected. The full scope of the right to manifest religion or belief includes the rights of worship, observance, practice, expression, and teaching, broadly construed, including property rights regarding meeting places, the freedom to manage religious institutions, and the freedom to possess, publish, and distribute liturgical and educational materials.

Finally, religious freedom is not only for a country's citizens. International human rights standards require a state to extend rights and equal status to "all individuals within its territory and subject to its jurisdiction."³

Freedom of Religion or Belief Includes Freedom of Religious Choice and Expression

Religious freedom includes the freedom to keep or to change one's religion or belief without coercion.⁴ It also includes the freedom to manifest one's religion or belief through public expression, including expression intended to persuade another individual to change his or her religious beliefs or affiliation voluntarily. Any limitations on these freedoms must be prescribed by a narrowly-construed law, based on a ground specified in ICCPR Article 18, non-discriminatory, not destructive of guaranteed rights, and not based solely on a single tradition.

Permissible Limitations on Freedom of Religion or Belief Are Narrow

Under international law, the broad right to freedom of religion or belief, including the management of religious institutions, may be subject to only such limitations as are prescribed by law and are necessary to protect public safety, order, health or morals or the fundamental rights and freedoms of others. Limitations are not allowed on grounds not specified in ICCPR Article 18, even grounds that may be permitted to restrict other rights protected in the Covenant. For example, national security is not a permissible limitation, and States cannot derogate from this right during a declared public emergency. Limitations also must be consistent with the

² See Hum. Rts. Comm., gen. cmt. 22, art. 18, para. 2 (forty-eighth session, 1993), UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.4 (1994), [hereinafter HRC General Comment No. 22].

³ ICCPR, Article 2(1).

⁴ ICCPR, Article 18(2).

ICCPR's provisions requiring equality before the law for all and prohibiting any measures that would destroy guaranteed rights.⁵ Finally, limitations on the freedom to manifest a religion or belief that rely on morality must be based on principles not deriving from a single tradition.⁶

Establishing an Official Religion Cannot Justify Rights Violations or Discrimination

Under international standards, a state may declare an official religion, provided that basic rights, including the individual right to freedom of thought, conscience, and religion or belief, are respected for all without discrimination. Thus, the existence of a state religion cannot be a basis for discriminating against or impairing any rights of adherents of other religions or non-believers or their communities. Providing benefits to official state religions not available to other faiths would constitute discrimination, as would excepting state religions from burdensome processes required for faith communities to establish legal personality. Under the ICCPR, the fact that "a religion is recognized as a state religion or that it is established as official or traditional or that its followers comprise the majority of the population, shall not result in any impairment of the enjoyment of any of the rights under the Covenant."⁷

⁵ ICCPR, Articles 2 and 5.

⁶ HRC General Comment No. 22, at para. 8.

⁷ HRC General Comment No. 22, at para 9.

المعايير الدولية للحماية الدستورية وحرية الدينية

تقوم عدة بلدان في العالم الآن بصياغة - أو سوف تقوم بذلك قريباً - دساتير جديدة. و من الحيوي أن تحمي تلك الدساتير حقوق الإنسان العالمية، بما في ذلك الحق في حرية الدين أو المعتقد. تقدم الوثيقة التالية علامات إرشادية لتوفير الحماية الكاملة للحرية الدينية بما يتوافق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان⁸.

حرية الدين أو المعتقد حق عالمي

بالتوقيع على ميثاق الأمم المتحدة، فقد وافقت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة البالغ عددها 193 دولة على أن "تمارس التسامح" وأن "تُعزَّز و تشجع احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز على أساس العرق أو الجنس أو اللغة أو الدين". وتتضمن هذه الحقوق والحريات حرية التفكير وحرية الضمير والدين أو المعتقد، و كل هذه الحريات محمية و مؤكدة في العديد من الوثائق الدولية، بما في ذلك الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR) لعام 1966، والإعلان بغرض القضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائم على أساس الدين أو المعتقد لعام 1981.

تنص المادة 18 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن:

لكل شخص الحق في حرية التفكير والضمير والدين، ويشمل هذا الحق حرية تغيير ديانته أو عقيدته، وحرية الإعراب عنهما بالتعليم والممارسة وإقامة الشعائر ومراعاتها، سواء أكان ذلك سراً أم جهرًا، منفرداً أم مع الجماعة.

وعلى نحو مشابه تنص المادة 18 من العهد الدولي الخاص للحقوق المدنية والسياسية على أن:

1. لكل إنسان حق في حرية الفكر والوجدان والدين. ويشمل ذلك حريته في أن يدين بدين ما، وحرية في اعتناق أي دين أو معتقد يختاره، وحرية في إظهار دينه أو معتقده بالتعبد وإقامة الشعائر الممارسة والتعليم، بمفرده أو مع جماعة، وأمام الملأ أو على حدة.
2. لا يجوز تعريض أحد لإكراه من شأنه أن يخل بحريته في أن يدين بدين ما، أو بحريته في اعتناق أي دين أو معتقد يختاره.
3. لا يجوز إخضاع حرية الإنسان في إظهار دينه أو معتقده، إلا للقيود التي يفرضها القانون والتي تكون ضرورية لحماية السلامة العامة أو النظام العام أو الصحة العامة أو حقوق الآخرين وحررياتهم الأساسية.
4. تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد باحترام حرية الآباء، أو الأوصياء عند وجودهم، في تأمين تربية أولادهم دينياً وخلقياً وفقاً لقناعاتهم الخاصة.

تتناول المادة 26 لعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الأشكال الدينية وغيرها من أشكال التمييز:

الناس جميعاً سواء أمام القانون يتمتعون دون أي تمييز بحق متساو في التمتع بحمايته. وفي هذا الصدد يجب أن يحظر القانون أي تمييز وأن يكفل لجميع الأشخاص على السواء حماية فعالة من التمييز لأي سبب،

⁸حلت الدراسات السابقة الدساتير مقابل المعايير الدولية. انظر

http://www.uscirf.gov/images/stories/pdf/Comparative_Constitutions/Study0305_ExecSummary_arabic.pdf;
http://www.uscirf.gov/images/stories/pdf/Comparative_Constitutions/USCIRF_Constitution_Survey_%28Arabic%29.pdf

كالعرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب.

حرية الدين أو المعتقد حق واسع النطاق لكل فرد

إن احترام الحرية الدينية بما يتوافق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان لا يمثل أمراً يتعلق بحماية حرية الجماعات الدينية في أن تتخرب معاً في التعبد وأنشطة اجتماعية أخرى فحسب، بل أيضاً يتضمن حرية كل فرد في أن يعتنق، أو لا يعتنق، أي دين أو معتقد، وأيضاً الحرية في إظهار مثل هذا الدين أو المعتقد، شريطة عدم إخلال بالقيود الضيقة المسموح بها بموجب القانون الدولي.

وهكذا، فإن الحرية الدينية ليست فقط للأقليات الدينية، بل تُمنح أيضاً لأعضاء الأغلبية الدينية في بلد ما الحرية في مناقشة تفسيرات الدين المهيمن، وأيضاً رفض إتباع التفسير المفضل أو عدم قبوله بأية طريقة أخرى. علاوة على ذلك، الحرية الدينية ليست فقط للجماعات الدينية التي تعتبر "تقليدية"، بل تتضمن حقوق الأفراد أو الجماعات في اعتناق معتقدات جديدة أو معتقدات متعلقة بتعدد الآلهة، أو معتقدات غير توحيدية أو معتقدات إلحادية.⁹

كما تتضمن الحرية الدينية أكثر من مجرد الحق في التعبد أو ممارسة الشعائر الدينية؛ فالتمتع الكامل بها يستلزم أيضاً احترام حقوق أخرى. ويتضمن النطاق الكامل للحق في إظهار الدين أو المعتقد حقوق العبادة والالتزام بتعاليم الدين و الممارسة و التعبير والتعليم بصورة عامة، بما في ذلك حقوق الملكية فيما يتعلق بأماكن الاجتماع، والحرية في إدارة المؤسسات الدينية، والحرية في حيازة المواد الطقسية والتعليمية ونشرها وتوزيعها.

وأخيراً، فالحرية الدينية ليست فقط لمواطني البلد، حيث تستلزم المعايير الدولية لحقوق الإنسان من الدولة أن توفر الحقوق والوضع المتساوي "لكل أفراد قاطنين في إقليمها والخاضعين لولايتها"¹⁰.

حرية الدين أو المعتقد تتضمن حرية الاختيار والتعبير الديني

تتضمن الحرية الدينية حرية الفرد في أن يدين بدين أو معتقد ما أو أن يغيره بدون إكراه.¹¹ كما تتضمن الحرية في إظهار دين الفرد أو معتقده من خلال التعبير جهراً، بما في ذلك التعبير الذي يهدف لإقناع فرد آخر لتغيير معتقداته أو انتماءاته الدينية طوعاً. وهكذا يجب النص على أية قيود مفروضة على تلك الحريات بموجب قانون محدد و محصور، مستنداً إلى أساس يُحدد في المادة 18 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، على أن يكون هذا الأساس غير تمييزي و لا يضرب بالحقوق المكفولة ولا يستند على تقليد واحد فحسب.

القيود المسموح بفرضها على حرية الدين أو المعتقد محصورة

بموجب القانون الدولي، فإن الحق الواسع النطاق في حرية الدين أو المعتقد، بما في ذلك إدارة المؤسسات الدينية، قد يكون خاضعاً لبعض القيود فقط على النحو المنصوص عليها بموجب القانون وعلى النحو الذي تكون فيه ضرورية لحماية السلامة العامة أو النظام العام أو الصحة العامة أو الأخلاق العامة أو الحقوق والحريات الأساسية للآخرين. ولا يسمح بفرض قيوداً على أسس غير محددة في المادة 18 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بما في ذلك الأسس التي قد يكون

⁹ انظر التعليق العام للجنة حقوق الإنسان رقم 22، المادة 18، الفقرة 2 (الجلسة الثامنة والأربعين، 1993)، وثيقة الأمم المتحدة رقم (1994) CCPR/C/21/Rev.1/Add.4، [المشار إليه فيما يلي بالتعليق العام للجنة حقوق الإنسان، رقم 22]

¹⁰ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 18(1)

¹¹ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 18(2)

مسموح بها لتقييد الحقوق الأخرى المحمية بموجب العهد. على سبيل المثال، الأمن القومي لا يعد ذريعة مسموحة لتقييد حرية الدين بها، والدول لا يمكن أن تنتقص من هذا الحق أثناء أية حالة طوارئ عامة معلنة. كما يلزم أن تكون القيود متوافقة مع نصوص العهد الدولي المعني بالحقوق المدنية والسياسية التي تستلزم المساواة للجميع أمام القانون وتمنع أية تدابير التي قد تؤدي إلى تدمير الحقوق المصانة.¹² وأخيراً، يلزم إقامة القيود على الحرية في إظهار الدين أو المعتقد التي تعتمد على الأخلاق على أساس مبادئ غير مشتقة من تقليد واحد.¹³

إعلان الدين الرسمي لا يمكن أن يبرر انتهاكات الحقوق أو التمييز

وفقاً للمعايير الدولية، يجوز للدولة أن تعلن ديناً رسمياً شريطة احترام الحقوق الأساسية، بما في ذلك حق الفرد في حرية التفكير والضمير والدين أو المعتقد، للجميع بدون تمييز. ومن ثم، فإن وجود دين للدولة لا يمكن أن يكون أساساً للتمييز ضد حقوق معتقلي الديانات الأخرى أو غير المؤمنين أو جماعاتهم أو الإخلال بها. يعتبر توفير المنافع لديانات الدول الرسمية بدل من كل الديانات واستثناءهم من الإجراءات اللازمة للحصول على الحالة الدينية الرسمية – بما في ذلك طوائفها و مكوناتها – أمراً تمييزية. وبموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فإن حقيقة أن "ديناً ما معترف به كدين للدولة أو تم إعلانه كدين رسمي أو تقليدي أو أن معتنقيه يمثلون أغلبية السكان لا ينبغي أن تؤدي إلى أي إخلال بالتمتع بأية حقوق مخولة بموجب العهد".¹⁴

¹²العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادتان 2 و 5.

¹³ لجنة حقوق الإنسان، التعليق العام رقم 22، في الفقرة 8.

¹⁴ لجنة حقوق الإنسان، التعليق العام رقم 22، في الفقرة 9.