

## نقش کمیته رفع تبعیض نژادی در توسعه مفاهیم و قواعد کنوانسیون بین‌المللی رفع کلیه اشکال تبعیض نژادی

سیدباقر میرعباسی<sup>۱</sup>  
سیدمحمد حسنی<sup>۲</sup>

### چکیده

کمیته رفع تبعیض نژادی به منظور دستیابی به نظامی کارآمد در عرصه گزارش‌دهی دولت‌ها و همچنین تکمیل کردن دامنه موضوعات و مفاهیم کنوانسیون در زمینه تبعیض نژادی، دست به ارائه تفاسیر موسعی در خصوص مفهوم و دامنه کنوانسیون زده است. در همین رابطه کمیته، نظرات تکمیلی و توسعه‌ای متعددی در حوزه مفاهیم مرتبط با کنوانسیون از جمله در خصوص مبارزه با سخنان تنفرآمیز نژادی، حق تعیین سرنوشت، گروه‌های جایجا شده داخلی و آوارگان، مردمان بومی، غیر اتباع و تبار ارائه نموده است. کمیته رفع تبعیض نژادی همچنین نوآوری‌هایی در جهت ارتقاء مکانیسم نظارت بر گزارش‌های ادواری دولت‌های عضو ارائه نمود و سازوکار ورود در مراحل ابتدایی و نقطه‌های آغازین منازعات با عنوان هشدار اولیه و اقدام فوری را طراحی نمود. هرچند کمیته رفع تبعیض نژادی مشکلات دولت‌ها را در زمینه نژادپرستی و تبعیض نژادی مورد شناسایی قرار داده است، اما چارچوب نظام و معاهده کنونی جوابگوی تفاسیر کمیته از مفاد کنوانسیون در برابر وضعیت‌های مختلف به وجود آمده نیست و در نتیجه به تدریج شاهد ظهور و شکل‌گیری سازوکارهای جدید در این حوزه هستیم. در این راستا با توجه به عضویت کشورمان در کنوانسیون مذکور، بررسی وضعیت موجود و شناخت روند تکمیلی پیش رو از اهمیت و ضرورت زیادی برخوردار خواهد بود.

**واژگان کلیدی:** نژادپرستی، تبعیض نژادی، کمیته رفع تبعیض نژادی.

<sup>۱</sup> استاد گروه حقوق بین‌الملل دانشگاه تهران

<sup>۲</sup> دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل، دانشگاه تهران، پردیس البرز، نویسنده مسئول: smhassany@yahoo.com

## The Role of Committee on the Elimination of Racial Discrimination in the Development of Concepts and Provisions of International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination

**Seyyed Bagher Mirabbasi**

Professor, International law, University of Tehran

**Seyyed Mohammad Hassani<sup>1</sup>**

Ph.D. student, International law, University of Tehran, Alborz Campus

### Abstract

The Committee on the Elimination of Racial Discrimination has come up with in-depth interpretations of the concept and scope of the Convention in order to achieve an effective mechanism of reporting by member states, as well as to fill the conceptual gaps of the Convention on Racial Discrimination. In this regard, the Committee has presented a number of complementary and developmental views on the concepts related to the Convention, including combating against hate speech, the right to self-determination, refugees and internal displaced persons, indigenous peoples, non-citizens and descent. The Committee on the Elimination of Racial Discrimination also introduced initiatives to enhance the monitoring mechanism for the periodic reports of member states and designed the mechanism for entry into the early stages and the initial points of the disputes, entitled "Early Warning and Urgent Procedure". Although the Committee on the Elimination of Racial Discrimination has acknowledged the problems of States in the field of racism and racial discrimination, the Committee's interpretations of the Convention do not respond to the various situations that have arisen within the framework of the current system and treaty and We are witnessing the emergence and formation of new mechanisms in this area. The observation of the situation with regard to the membership of our country in the above-mentioned Convention and recognition of the process is a necessity.

**Keywords:** Racism, Racial Discrimination, Committee of Elimination of Racial Discrimination.

### مقدمه

کنوانسیون بین‌المللی رفع کلیه اشکال تبعیض نژادی<sup>۲</sup> در ۲۱ دسامبر ۱۹۶۵ در مجمع عمومی سازمان ملل به تصویب رسید و در تاریخ چهارم ژانویه ۱۹۶۹ لازم الاجراء شد. کنوانسیون مذکور جامع‌ترین

<sup>1</sup> Corresponding Author: smhassany@yahoo.com

<sup>2</sup>- International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD)

سازوکار قانونی مقابله با نژادپرستی و اشکال مختلف نژادپرستی می‌باشد. کنوانسیون مجموعه گسترده و جامعی از مفاد قانونی را جهت رفع تبعیض نژادی در حوزه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی از جمله غیرقانونی اعلام کردن سخنان تنفرآمیز و عدم وجاهت فعالیت سازمان‌های مبتنی بر اقدامات نژاد پرستانه، امکان دریافت جبران خسارت و همچنین پرداخت غرامت به قربانیان تبعیض نژادی را فراهم نموده است (Boven, 2016, pp. 109-110). بر اساس ماده ۸ کنوانسیون رفع کلیه اشکال تبعیض نژادی کمیته رفع تبعیض نژادی<sup>۱</sup> در سال ۱۹۷۰ تأسیس شد. در واقع کمیته مذکور اولین کمیته ناظر در مجموعه نهادهای معاهده‌ای مربوط به سازوکارهای حقوق بشری سازمان ملل می‌باشد. کمیته رفع تبعیض نژادی با قریب به نیم‌قرن تجربه به‌عنوان نهاد نظارتی کنوانسیون با تعداد ۱۸ عضو مشغول به فعالیت می‌باشد. در حال حاضر کنوانسیون توسط ۱۷۸ دولت عضو به تصویب رسیده است. بر اساس مطالعه انجام شده (Handbook for Human Rights, 2015, pp. 1-2) معاهدات و نهادهای معاهده‌ای در واقع اساس نظام بین‌المللی حقوق بشر را شکل می‌دهند. یک عضو نهاد معاهده‌ای در مرکز تفاسیر و نحوه اجرای حقوق معاهدات حقوق بشر بین‌المللی است و به‌نوعی در ارتقاء، حمایت و اجرای حقوق بشر در سطوح مختلف مشارکت دارد. اعضاء کمیته پس از انتخاب شدن در اجرای وظایف محوله در کمیته در برابر دولت‌های متبوع خود مسئولیتی به عهده ندارند (HRI/GEN/3/rev.1, p. 69). با توجه به ابعاد کنوانسیون و درکی که از وجوه خارجی کنوانسیون به ذهن متبادر می‌شود، دولت‌ها جهت عضویت افراد در کمیته رفع تبعیض نژادی اغلب کارشناسانی را معرفی می‌کنند که با حوزه سیاست خارجی ارتباط دارند. تاکنون این موضوع بر ترکیب کمیته تأثیرگذار بوده است (Boven, 2001, p. 112).

کمیته رفع تبعیض نژادی در طی نیم‌قرن گذشته تلاش فراگیری برای مبارزه با تبعیض نژادی و نژادپرستی بر اساس مفاد کنوانسیون داشته است. این نهاد معاهده‌ای به‌منظور توسعه فرآیند کاری خود علاوه بر نظارت از طریق بررسی گزارش دولت‌های عضو و ارائه ملاحظات و تغییر برخی از سازوکارها در این خصوص، اقدامات متعددی در تبیین نظرات کلی مفهومی و محتوایی در زمینه موضوع تبعیض نژادی و نژادپرستی از طریق ارائه نظریه‌های تفسیری و توصیه‌های عمومی داشته است. موضوعی که می‌تواند بر رهیافت‌های کنوانسیون بین‌المللی رفع کلیه اشکال تبعیض نژادی تأثیرگذار باشد. لذا این پژوهش پس از بیان مفاهیم اولیه کنوانسیون به بررسی عملکرد کمیته در خصوص سازوکار گزارش‌دهی دولت-

<sup>2</sup>- Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD)

های عضو می‌پردازد و در ادامه به موضوع اصلی مقاله یعنی مباحث جدیدی که کمیته رفع تبعیض نژادی، در نظریه‌های تفسیری خود پیرامون مباحث مبتلابه جامعه جهانی داشته است و مفاد کنوانسیون در خصوص آن‌ها پاسخگو نبوده است و یا صراحت لازم را نداشته است، پرداخته خواهد شد و در این رهگذر ضرورت توجه دولت‌ها به هنجارهای در حال شکل‌گیری در این حوزه را مورد توجه قرار خواهیم داد.<sup>۱</sup>

### کنوانسیون و مفاهیم اولیه

دلایل آغاز روند تهیه پیش‌نویسی که بعدها به‌عنوان کنوانسیون بین‌المللی رفع کلیه اشکال تبعیض نژادی نام‌گذاری گردید، مظاهری چون یهودستیزی و مواردی از جمله تنفر ملی و نژادی و همچنین پیش‌داوری‌ها با ماهیتی مشابه در مورد دین و نژاد بوده است (Banton, 1994, p. 475). از ابتدا و حتی در زمان تصویب کنوانسیون توسط دولت‌ها، تصور و درک مشترکی از تعریف تبعیض نژادی و یا دلایل این پدیده وجود نداشت. در عین حال همچنان موضوع تعریف تبعیض نژادی تا اندازه‌ای در بین کشورهای عضو و اعضاء کمیته رفع تبعیض نژادی نکته‌ای چالش برانگیز است. دلیل دیگری که بیان می‌کند چرا کنوانسیون به‌صورت گسترده مورد پذیرش قرار گرفت این است که منشور سازمان ملل از قبل قاعده عدم تبعیض را بر اساس اصل منع تبعیض مورد شناسایی قرار داده بود و آن را به‌صورت یک اصل معرفی کرده بود. دیوان بین‌المللی دادگستری تصریح دارد: ایجاد و اجرای تمایزات، محروم‌سازی‌ها و محدودیت‌ها بر اساس نژاد، رنگ، تبار یا منشأ ملی و قومی که منجر به انکار حقوق بنیادین بشر گردد، نقض آشکار اصول و اهداف منشور می‌باشد (ICJ Report, 1971, para. 131).

در زمان نگارش کنوانسیون، این نگرش که تبعیض صرفاً مشکل سایر جوامع است، در ذهن سیاستمداران و دیپلمات‌های کشورهای مختلف به‌عنوان تفکر غالب مطرح بود. در حالی که نژادپرستی و تبعیض نژادی در چارچوب قاعده استعماری سفیدها و به‌عنوان میراث الگوهایمانند تسلط دوران سفیدها و بخصوص به تبعیت از سیاست‌ها و رویه‌های آپارتاید در آفریقای جنوبی دیده شده است و در واقع این موضوع غیرقابل انکار بود که رابطه نزدیکی بین قاعده استعماری، آپارتاید، نژادپرستی و تبعیض نژادی

<sup>۱</sup> - کنوانسیون بین‌المللی رفع کلیه اشکال تبعیض نژادی در هشتم مارس ۱۹۶۷ توسط نماینده دائم ایران در سازمان ملل متحد به امضاء رسیده است و در ۲۱ ژوئیه ۱۹۶۸ مورد تصویب شورای ملی قرار گرفت و بعد از انقلاب اسلامی حسب مفاد کنوانسیون گزارش‌های ادواری کشورمان جهت بررسی به کمیته رفع تبعیض نژادی سازمان ملل از طریق دبیر کل سازمان ملل ارسال می‌گردد.

وجود دارد. از این منظر کاملاً مشهود بود که دولت‌ها و ملت‌ها کنوانسیون را به‌عنوان یک سازوکار همبستگی با ماهیت حقوقی در جهت مبارزه علیه قدرت استعمارگر بپذیرند. در مقدمه کنوانسیون و ماده ۳ آن، آپارتاید و جداسازی محکوم شده است. در واقع، مبارزه علیه نژادپرستی و تبعیض نژادی به‌عنوان یک منفعت سیاست خارجی، حداقل در ذهن اغلب اعضاء سازمان ملل متحد مورد توجه بوده است (Banton, 1996, pp. 100-101).

رهیافت‌های متفاوتی در زمان تهیه پیش‌نویس کنوانسیون مطرح بود و تا اندازه‌ای در مقدمه آن منعکس شده است از جمله نکاتی در خصوص محکومیت استعمار و جداسازی از جمله این موارد بوده است. همچنین بر اعلامیه مورخ ۱۴ دسامبر ۱۹۶۰ مجمع عمومی سازمان ملل در خصوص اعطاء استقلال به کشورها و مردم تحت استعمار تأکید شد و از این طریق در واقع ضرورت تسریع در پایان بخشیدن به استعمار، بدون هرگونه شرطی مورد تأیید قرار گرفت (A/Res/1514, 1960, para, 2). در مقدمه کنوانسیون، تبعیض نژادی مانعی در راستای روابط دوستانه و صلح‌آمیز بین ملت‌ها دانسته شده است به گونه‌ای که این موضوع عملاً می‌تواند صلح و امنیت بین ملت‌ها را مختل نماید. به‌عنوان مثال کنوانسیون با اشاره به این موضوع که تبعیض نژادی به‌عنوان تهدیدی بالقوه علیه صلح و امنیت می‌باشد، در واقع سعی در ارتباط بین ماده ۳۹ منشور سازمان ملل متحد و کنوانسیون داشته است. هرچند این موضوع به‌صراحت توسط شورای امنیت مورد استفاده قرار نگرفته است (Wolfrum, 1999, p. 490) ولی از سویی دیگر تبعیض نژادی ناقض کرامت انسان‌ها بوده و این موضوع کنوانسیون را در چارچوب سایر سازوکارهای حقوق بشری بخصوص میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و همچنین میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی قرار داده است (A/RES/49/146, 1994, para.9).

#### بررسی وظایف و عملکرد کمیته رفع تبعیض نژادی

کنوانسیون چهار وظیفه را برای کمیته رفع تبعیض مشخص کرده که عبارتند از: بررسی گزارش دولت‌های عضو (ماده ۹)، بررسی شکایات بین دولت‌ها (مواد ۱۱ تا ۱۳)، بررسی مکاتبات افراد (ماده ۱۴) و کمک به سایر نهادهای سازمان ملل در بررسی دادخواست‌ها از سرزمین‌های غیر خودمختار و گزارش وضعیت سرزمین‌های مذکور (ماده ۱۵). همچنین کمیته در ادامه فعالیت‌های خود و به‌منظور پاسخ فوری به تحولات و نیز وضعیت‌های موجود و یا در حال شکل‌گیری، سازوکار هشدار اولیه و اقدام فوری<sup>۱</sup> را تأسیس کرده است (Banton, 1994, p. 475). بر اساس ماده ۹ بند ۱ کنوانسیون، کمیته رفع تبعیض نژادی

<sup>۱</sup> - Early Warning and Urgent Action (EW&UA)

در مورد گزارش‌هایی که دولت‌ها ملزم به ارائه آن هستند با ارائه تحلیل و توصیه‌های لازم انجام‌وظیفه می‌کند. دولت‌ها گزارش‌های مذکور را در بازه‌های زمانی یک سال پس از تصویب و پس از آن هر دو سال یک‌بار به کمیته ارائه می‌کنند.

در همین راستا کمیته ممکن است از دولت‌های عضو درخواست اطلاعات بیشتری نماید. جمع‌بندی هر یک از جلسات کمیته با دولت‌های عضو مجموعه‌ای است تحت عنوان ملاحظات پایانی که شامل تقدیر، ابراز نگرانی و توصیه‌هایی برای اقدامات آتی می‌باشد. معمولاً یک مشکل رسوبی و تعارض محتوایی با مفاد کنوانسیون، دولت عضو را در شرایطی قرار می‌دهد که در ارائه گزارش اولیه پس از سال‌ها الحاق دچار دردسر گردد و نتواند به‌موقع گزارش خود را به کمیته ارائه نماید. به‌عنوان مثال، گویان، لیبریا و سورینام علیرغم الحاق به کنوانسیون به ترتیب در سال‌های ۱۹۷۷، ۱۹۷۶ و ۱۹۸۴ گزارش ابتدایی و اولیه خود را تا سال ۱۹۹۴ ارائه نکردند و بر همین اساس هیچ مبنای حقوقی برای انجام بررسی‌های آتی توسط کمیته وجود نداشت. مبنای توصیه‌ها و پیشنهادها کمیته بر اساس ماده ۹ بند ۲ کنوانسیون، گزارش‌ها و اطلاعاتی است که دولت‌ها ارائه می‌دهند. به همین دلیل ارائه هرگونه توصیه و پیشنهاد از سوی کمیته مستلزم ارائه گزارش اولیه از سوی دولت، قبل از هرگونه بررسی توسط کمیته خواهد بود. هرچند کمیته این آمادگی را دارد تا با استفاده از آئین کار خود به دلایل عدم ارائه گزارش مقدماتی نیز بپردازد (Banton, 1996, p.151).

کمیته در سال ۱۹۹۶ حرکتی ابهام‌آمیزی انجام داد و تصمیم گرفت در صورت عدم ارائه گزارش مقدماتی، تمامی اطلاعات ارائه شده از سوی دولت عضو به سایر نهادهای سازمان ملل و یا حتی در صورت نبود چنین اطلاعاتی، گزارش‌های تهیه شده توسط سایر ارگان‌های سازمان ملل در خصوص کشور مورد ملاحظه را در بررسی اولیه خود مورد ارزیابی و ملاک عمل قرار دهد (Valencia, 1997, p. 299). مهم‌ترین نظرات کمیته رفع تبعیض نژادی در بررسی گزارش ادواری دولت‌های عضو در بخش ملاحظات پایانی گزارش کمیته منعکس می‌گردد. البته کمیته در خصوص موضوعات خاص و مرتبط با تبعیض نژادی که مربوط به تمامی دولت‌های عضو می‌گردد در قالب توصیه‌های عمومی و کلی به بیان موضع می‌پردازد. از زمان تأسیس کمیته رفع تبعیض نژادی تاکنون تعداد ۳۵ توصیه کلی و عمومی در حوزه‌های مختلف توسط این نهاد معاهده‌ای بین‌المللی ارائه شده است: مبارزه با سخنان تنفرآمیز

نژادپرستانه<sup>۱</sup>، تبعیض علیه غیر اتباع<sup>۲</sup>، مفهوم و دامنه اقدامات ویژه در کنوانسیون بین‌المللی رفع کلیه اشکال نژادپرستی<sup>۳</sup>، تبعیض نژادی علیه مردم آفریقایی تبار<sup>۴</sup> و ... از جمله این موارد می‌باشند.

توصیه‌های عمومی مجموعه گسترده‌ای از حوزه‌های عملی، تفسیری و تئوری‌های گوناگون را شامل می‌شود که با کار کمیته و در تعامل با دولت‌های عضو گره خورده است. با توجه به اینکه هر یک از دولت‌های عضو می‌تواند مدعی شود که کمیته هیچ دستورالعملی برای تفسیر کنوانسیون ندارد، کمیته مسیر بسیار طولانی و مشکلی را در این خصوص طی کرده است (Banton, 1996, p. 102-4). ملاحظات نهایی کمیته برای هر کشور بر اساس گزارش کشور مورد ملاحظه تهیه و تدوین می‌شود و برای هر کشور متفاوت است اما توصیه‌های کلی به منظور تسهیل و کمک به دولت‌های عضو در انجام الزاماتشان در چارچوب مفاد کنوانسیون بوده و یکسان می‌باشد. در خصوص اعتبار و الزام آور بودن توصیه‌های عمومی کمیته رفع تبعیض نژادی می‌توان گفت که این توصیه‌ها معتبر هستند اما جنبه الزام آور برای دولت‌های عضو ندارند (A/HRC/34/71, 2017, para.64). علاوه بر روند گزارش‌دهی دولت‌های عضو به کمیته، کنوانسیون نظام پیچیده‌ای را برای طرح اختلافات در صورت عدم رعایت مفاد کنوانسیون توسط هر یک از دولت‌های عضو را مطرح می‌نماید (ICERD, Articles 11-13). سیستم مذکور تاکنون از سوی دولت‌های عضو مورد استفاده قرار نگرفته است، هرچند این امر مانع طرح اختلاف بین دولت‌ها نخواهد بود (Banton, 1996, p.110). ماده ۱۴ کنوانسیون آیین دادرسی را در خصوص دریافت مکاتبات افراد و گروه‌هایی را که در معرض خشونت دولت عضو بر اساس حقوق مصرحه در کنوانسیون قرار گرفته‌اند، مشخص می‌کند. کمیته در نشست‌های خود به این موضوع نیز پرداخته است که بر اساس ماده ۱۴ کنوانسیون چه اشخاصی صلاحیت طرح ادعا علیه دولت عضو را دارند. پذیرش پروسه مذکور توسط دولت‌ها کاملاً اختیاری است (Selected Decisions of the CERD, 2012, p.2). البته تعداد اعلامیه‌های پذیرش مکاتبات افراد تاکنون ۵۷ مورد بوده که در مقابل ۱۷۸ کشور عضو کنوانسیون اندک به نظر می‌رسد. ۲۲ کشور متعلق به گروه کشورهای اروپای غربی، ۱۶ کشور از اروپای شرقی، ۱۱ دولت عضو گروه آمریکای لاتین، ۵ دولت از گروه کشورهای آفریقایی و ۳ دولت از گروه کشورهای آسیایی و در

<sup>1</sup> -Combating Racist Hate Speech

<sup>2</sup> -Discrimination Against Non-Citizens

<sup>3</sup> - Meaning and Scope of Special Measures in the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination

<sup>4</sup> -Racial Discrimination Against People of African Descent

مجموع تاکنون تنها ۴۸ پرونده تحت ماده ۱۴ به کمیته ارسال شده است که منجر به تصمیم در کمیته شده است (A/HRC/34/71, Annex I, 2017, paras.2-3). مطالبه مستمر کمیته جهت ترغیب دولت‌ها برای صدور اعلامیه پذیرش مکاتبات افراد به بندی تقریباً ثابت در تمامی ملاحظات پایانی کمیته در قبال کشورهای عضو تبدیل شده است. مکاتبات افراد طبق ماده ۱۴ کنوانسیون کمیته رفع تبعیض نژادی هنوز مانند آنچه در کمیته حقوق بشر وجود دارد به سازوکاری فراگیر تبدیل نشده است (UN Treaty Series, 99, p. 171).

کمیته رفع تبعیض نژادی در مرحله بررسی وضعیت کشوری تاکنون به درک اولیه‌ای از مفاهیم، ساختارها و هنجارها و همچنین دامنه گسترده‌ای از نقض معیارهای حقوق بشری و کمبودها در این زمینه دست یافته است. کمیته رفع تبعیض نژادی در قبال خشونت‌ها و نقض‌های حقوق انسانی که در حال تبدیل شدن به خشونت‌های گسترده و بزرگ‌تری هستند و به آرامی به سوی نسل‌کشی سوق داده می‌شوند، رویه هشدار اولیه و اقدام فوری را ابداع و مطرح نموده است (Weissbrodt, 2010, p. 351). از سال ۱۹۹۳ کمیته رفع تبعیض نژادی تعداد زیادی از وضعیت‌ها را در قالب هشدار اولیه و اقدام فوری مورد بررسی قرار داد. کمیته نمونه‌هایی که به صورت جدی، گسترده و یا مستمر تبعیض نژادی با ابعاد کشتار جمعی همراه بوده است را مورد توجه قرار داده است، از جمله بمب ریختن بر روی روستاها، استفاده از سلاح‌های شیمیایی و مین‌گذاری، کشتارهای فراقضایی، تجاوز و شکنجه که علیه اقلیت‌ها و بومیان بکار گرفته شدند و به نوعی همراه با خشونت مفرط بوده است را شامل می‌شود. بعلاوه کمیته مواردی مانند جابجایی گسترده گروه‌های داخلی و آوارگان را به نوعی تبعیض نژادی تلقی می‌کند. همچنین تجاوز به سرزمین‌های بومیان و استحصال منابع طبیعی آنان و ایجاد ساختارها و پروژه‌هایی که تهدید غیرقابل جبران نسبت به بومیان و مردمان بومی محسوب می‌گردد، تنش‌های قومی، تبلیغات نژادپرستانه یا درخواست‌ها و دعوت به ناپردباری نژادی و فقدان قوانین در تبیین و جرم‌انگاری در کلیه اشکال تبعیض نژادی را در همین دسته‌بندی قرار داده است (General Assembly, A/48/18, Annex III, 1993, p.9). کمیته در آگوست ۲۰۱۷ با تصمیمی در خصوص خشونت‌ها و تجمعات در شارلوتس ویل<sup>۱</sup> آمریکا علاوه بر درخواست اطلاعات پیرامون افراد مقتول و مجروح، از دولت ایالات متحده آمریکا درخواست نمود تا ضمن تحقیق در مورد ریشه‌های شکل‌گیری مظاهر نژادپرستی علیه مردم آفریقایی تبار، مهاجرین و

1 - Charlottesville



اقلیت‌های قومی و دینی در منطقه مذکور به این نکته نیز توجه نماید که آزادی بیان نباید منجر به محدود شدن آزادی‌های دیگران گردد (CERD, 2017, Decision 1 (93), Paras. 1 & 5) و به همین شکل کمیته در آگوست ۲۰۱۴ براساس آئین‌نامه هشدار اولیه و اقدام فوری در خصوص وضعیت آشوب و ناامنی در عراق به دلیل حضور گروه‌های افراطی تروریستی در این کشور اقدام به اتخاذ تصمیم (۸۵) ۱ با هدف افشای اقدامات ایذایی انجام شده توسط گروه‌های تروریستی نمود (A/HRC/34/71, 2017, para.6).

البته هشدار و فوریتی که مدنظر کمیته می‌باشد را باید با مقتضیات کمیته‌ای که عملاً به صورت فصلی نشست دارد و نیروی نظامی آماده‌ای در خدمت ندارد، توأمان مورد توجه قرار داد. دانش آشنایی با این روش کار در نزد سازمان‌های غیر دولتی در حال افزایش می‌باشد و به همین دلیل کمیته از سازمان‌های مذکور در جهت دریافت منابع و اطلاعات موثق به منظور بهره‌گیری در این خصوص مورد استفاده قرار می‌دهد. البته دولت‌ها می‌توانند اطلاعات ارسالی را مورد چالش قرار دهند (Thornberry, 2005, pp. 247-8). کمیته تعامل نزدیکی با سازمان‌های غیر دولتی دارد، حتی در گفتگوهای اولیه بین دولت و کمیته و یا در بحث‌های محتوایی در خصوص موارد و موضوعاتی مانند روماها، تبار و غیر اتباع، سازمان‌های غیر دولتی در مباحث کمیته حضور فعالی دارند. تلاش و فعالیت‌های جامعه مدنی، نهادهای ملی و منطقه‌ای از جمله موارد ضروری در کار کمیته هستند. کمیته همچنین مشارکت نهادهای ملی حقوق بشری را مورد توجه قرار داده و در کار کمیته از اولویت خاصی برخوردار هستند (CERD Report, 2003, para.598).

یک مثال قابل ذکر در این زمینه موضوع تصویب قانون مناطق ساحلی<sup>۱</sup> و بستر دریای کشور نیوزیلند در سال ۲۰۰۵ می‌باشد که به کمیته نیز ارائه شده بود و از جمله شامل جنبه‌های تبعیض آمیز علیه مائوری‌ها و قانون عرفی بین آن‌ها و دولت نیوزیلند بود (CERD/C/66/NZL/Dec.1, 2005, para.6). در مکاتبه بین دولت نیوزیلند و کمیته رفع تبعیض نژادی، دولت نیوزیلند محتوا و همچنین زمینه‌های استناد به روش هشدار اولیه و اقدام فوری و همچنین ادعاهای مطروحه توسط خواهان مبنی بر اینکه نمونه‌هایی از افزایش تنفر و توسل به خشونت بکار گرفته شده است را رد کرد. (CERD/C/SR.1680, 2005, paras. 5-8)

### کنوانسیون و نظرات تکمیلی و توسعه‌ای کمیته رفع تبعیض نژادی

کنوانسیون شامل تعدادی بند در خصوص تعریف موضوع تبعیض نژادی و برخی استثنائات و محدودیت‌های وارده در این مورد می‌باشد که تبیینی از حوزه‌های کلیدی الزامات دولت‌های عضو را شامل می‌شود و به همین دلیل ساختار کنوانسیون تقریباً ساده است. کمیته رفع تبعیض نژادی نیز به‌عنوان ارگان ناظر بر اجرای مفاد کنوانسیون با طرح توصیه‌های عمومی به بیان نظرات و تفاسیر تکمیلی خود در خصوص موضوعات مختلف کنوانسیون بین‌المللی رفع کلیه اشکال تبعیض نژادی و همچنین طرح موضوعات جدید در این حوزه، اقدام نموده است.

### توهین به گروه‌ها و اقلیت‌ها و ایجاد موازین قانونی جهت جلوگیری از آن: در زمان تصویب

کنوانسیون این هراس وجود داشت که امکان مجدد نشر افکار برتری طلبی نژادی و ایدئولوژی‌های اقتدارگرا فراهم گردد. از این رو اقدامات سازماندهی شده‌ای در راستای منع توهین به افراد وابسته به گروه‌های نژادی مد نظر قرار گرفت. ماده ۴ کنوانسیون بین‌المللی رفع کلیه اشکال تبعیض نژادی در واقع محوریت مبارز علیه نژادپرستی را به عهده دارد. بر همین اساس کمیته بر اهمیت اجرای ماده ۴ تأکید نموده است. در این خصوص کمیته بر دو محور تأکید می‌کند؛ اولاً دولت‌ها علاوه بر به کارگیری قوانین مناسب در این حوزه باید از اجرای مؤثر قوانین نیز اطمینان حاصل کنند و ثانیاً مفاد ۱۹ و ۲۰ میثاق حقوق مدنی و سیاسی را مورد توجه قرار دهند. کمیته، منع انتشار و تبلیغ تمامی عقاید مبتنی بر برتری نژادی یا تنفر را مطابق آزادی بیان و عقیده می‌داند (- CERD, General recommendation XV, 1993, paras. 1-4). ماده ۴ کنوانسیون با تبیین موضوع آزادی بیان در چارچوبی بسیار مستدل توسط دولت‌های عضو، خواستار تنظیم مجازات‌های قابل اجرا و قانونی در قبال هرگونه انتشار عقاید بر اساس برتری نژادی یا تنفر و اعلام غیرقانونی بودن و ممنوعیت فعالیت‌های سازمان‌های نژادپرست می‌باشد. برخی از کشورهای غربی علیرغم بند مذکور شرط‌هایی نسبت به ماده ۴ به‌منظور صیانت از حق آزادی بیان قائل شده‌اند. کمیته، آزادی بی حد و حصر بیان را به‌عنوان ضرورتی برای تضارب عقاید نمی‌داند. همچنین کنوانسیون نسبت به سایر سازوکارهای حقوق بشری موضع سخت‌تری در این زمینه دارد. کمیته، دفاع قاطعی در ماهیت و فلسفه کنوانسیون دارد و بسیاری از اعضاء کمیته ماده ۴ را به‌عنوان مهم‌ترین ماده ماهیتی در کنوانسیون می‌دانند. منطقی این استدلال آن است که این بحث می‌تواند به‌عنوان یک روند تحقیر صفات انسانی در برخی از جوامع مطرح گردد و عناصر و شاخص‌های روند نسل‌کشی را شامل گردد و یا در شرایط بهتر و در صورت عدم رسیدگی و نظارت لازم می‌تواند علیه اقلیت‌های آسیب‌پذیر بکار گرفته شود. گروه‌های

آسیب‌پذیر به‌خوبی درک می‌کنند که مرز جدایی بین اندیشه در مباحث عمومی و عمل سرکوبگرانه بسیار باریک می‌باشد (Thornberry, 2005, pp. 240-41).

کمیته بر این نظر است که این حق در ماده ۱۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر مورد توجه قرار گرفته است. همچنین ماده ۵ بند (د) کنوانسیون بین‌المللی رفع کلیه اشکال تبعیض نژادی نیز مجدداً همین موضوع مطرح شده است. ماده ۲۹ بند ۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر در خصوص وظایف و مسئولیت‌های شهروندان تصریح می‌کند، شهروندان ملزم به عدم انتشار عقاید نژادپرستانه می‌باشند. در همین راستا کمیته توجه کشورهای عضو کنوانسیون را به ماده ۲۰ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی جلب نموده و بر همین اساس هرگونه تبلیغ مبتنی بر تنفر ملی، نژادی یا دینی که منجر به تهییج به تبعیض، خصومت یا خشونت شود را ممنوع اعلام می‌نماید. ماده ۴ بند الف کنوانسیون تأمین هزینه‌های اقدامات نژادگرایانه را جرم انگاری می‌کند و بر همین اساس کمیته نیز اقدامات بند ۳ را که ناشی از تفاوت‌های نژادی و قومی می‌گردد را در همین راستا مورد جرم انگاری قرار می‌دهد ( CERD, General recommendation XV, (1993, paras.4-7).

**حق تعیین سرنوشت:** کمیته ضمن تأکید بر حق تعیین سرنوشت به‌عنوان یکی از اصول اساسی حقوق بین‌الملل که در ماده ۱ منشور سازمان ملل و ماده‌ی ۱ میثاقین مورد اشاره قرار گرفته است، تأکید می‌کند بر اساس قطعنامه ۲۶۲۵ مجمع عمومی در ۲۴ دسامبر ۱۹۷۰، دولت‌ها موظف‌اند تا حق تعیین سرنوشت مردم را به رسمیت شناخته و در جهت اجرای آن تلاش نمایند. همچنین کمیته نظر دولت‌ها را به قطعنامه ۴۷/۱۳۵ مجمع عمومی در تاریخ ۱۸ دسامبر ۱۹۹۲ در خصوص اعلامیه حقوق افراد متعلق به اقلیت‌های ملی یا قومی، دینی و زبانی جلب می‌کند. کمیته در تفسیر موضوع حق تعیین سرنوشت قائل به دو جنبه داخلی و بین‌المللی حق تعیین سرنوشت می‌باشد. در جنبه داخلی حق تعیین سرنوشت، مردم آزادانه به دنبال توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بدون دخالت خارجی می‌باشند. بر همین اساس هر یک از شهروندان در هدایت امور عمومی در هر سطح می‌تواند مشارکت نماید (ماده‌ی ۵ کنوانسیون بین‌المللی رفع تبعیض نژادی). بر همین اساس دولت‌ها موظف به نمایندگی از سوی تمامی مردم بدون هیچ‌گونه تبعیضی براساس نژاد، رنگ، تبار یا منشأ قومی یا ملی هستند. کمیته در خصوص جنبه خارجی حق تعیین سرنوشت نیز بیان می‌کند مردم می‌توانند آزادانه ساختار سیاسی خود را در جامعه بین‌المللی انتخاب کنند و براساس اصول برابری، رها از هرگونه استعمار، استثمار و تسلط خارجی عمل نمایند. حقوق بین‌الملل در خصوص حق تعیین سرنوشت، آن را حقی عمومی برای کلیه افراد مورد شناسایی قرار نداده است تا به‌صورت یک‌جانبه افرادی اقدام به تجزیه (اعلامیه استقلال) از یک دولت نمایند و کمیته رفع تبعیض

نژادی تجزیه دولت‌ها را برخلاف حمایت از حقوق بشر می‌داند و آن را در تعارض با صلح و امنیت بین‌المللی تلقی می‌کند (CERD, General Recommendation XIX, 1996, paras. 1-6).

**گروه‌های جابجا شده داخلی و آوارگان:** حملات خارجی، منازعات قومی و نژادی موجب جریان‌های گسترده آوارگان و جابجایی افراد بر اساس شاخصه‌های قومی در بسیاری از مناطق جهان شده است. با توجه به شرایط موجود و با عنایت به اینکه تمامی انسان‌ها آزاد خلق شده‌اند و در کرامت و حقوق برابرند و همگی محق هستند تا نسبت به حقوق و آزادی‌هایی که در اسناد بین‌المللی حقوق بشری ذکر شده است بدون هرگونه تمایزی در نژاد، رنگ، تبار یا منشأ ملی یا قومی از این حقوق منتفع شوند بر همین اساس کمیته به تبیین وضعیت این‌گونه افراد در جهت رعایت حقوق آن‌ها پرداخته است: الف) این افراد حق بازگشت آزادانه به خانه‌هایشان را در فضایی کاملاً امن دارند. ب) دولت‌های عضو موظف به تضمین بازگشت آزادانه آوارگان بر اساس اصول عدم اجبار هستند. ج) تمام افراد مذکور حق بازگشت به خانه‌هایشان را که به دلیل منازعه خارج شده‌اند، دارا بوده و در صورت عدم امکان بازگشت به محل زندگی سابق، باید غرامت به آن‌ها پرداخت شود. د) افراد مذکور حق مشارکت کامل و برابر در امور عمومی را داشته و باید مانند دیگران به خدمات عمومی دسترسی داشته باشند (CERD, General recommendation XXII, 1996, pp. 1-5).

**مردمان بومی:** بر اساس ماده‌ی ۹ کنوانسیون بین‌المللی رفع کلیه اشکال تبعیض نژادی و همچنین طبق بررسی گزارش کشورها، وضعیت مردمان بومی همواره به‌عنوان یکی از موضوعات مورد توجه و نگرانی کمیته بوده است. توصیه ۲۳ در خصوص بومیان در سال ۱۹۹۷ از آن جمله می‌باشد. کمیته در توصیه مذکور از دولت‌های عضو خواستار تضمین حقوق برابر بومیان در مشارکت مؤثر در حیات اجتماعی گردیده و درخواست نموده تا هیچ تصمیمی در مورد حقوق بومیان بدون رضایت آن‌ها اتخاذ نشود (CERD, General Recommendation XXIII, 1997, pp. 1-6). با اعلام نظر مجمع عمومی مبنی بر دهه بین‌المللی مردمان بومی، که از ۱۰ دسامبر ۱۹۹۴ آغاز گردید، کمیته اعلام نمود، مفاد کنوانسیون بین‌المللی رفع کلیه اشکال تبعیض نژادی در خصوص بومیان نیز قابل اعمال است. کمیته در تعریف و تبیین بند اول ماده‌ی ۱ کنوانسیون که در خصوص نژادهای گوناگون و گروه‌های قومی و ملی بر اساس نژاد، رنگ، تبار و منشأ ملی یا قومی است، آن را شامل مردمان بومی نیز می‌داند (CERD, A/54/18, annex v, General Recommendation XXIV, 1999, paras. 1-4). بر همین اساس کمیته با تأکید بر این موضوع که حقوق مردمان بومی همچنان در جهان توسط استعمارگران، شرکت‌های تجاری و

شرکت‌های دولتی نقض می‌گردد و همچنین صیانت از فرهنگ و هویت تاریخی آن‌ها در معرض خطر قرار گرفته است، از دولت‌ها خواستار گزارش در خصوص بومیان مستقر در مناطق تحت حاکمیتشان براساس مفاد کنوانسیون گردید (CERD, A/52/18, annex v, 1997, para.122).

تبار<sup>۱</sup>: در بین حوزه‌هایی که امکان تبعیض وجود دارد "تبار" بیشترین گستردگی را دارد. کمیته در خصوص نظام طبقاتی و سایر اشکال نظام اجتماعی طبقاتی تفاسیری ارائه نموده است (E/CN.4/1999/WG.1/BP.10, 1999, para.16). کمیته بر این نظر است که عبارت «تبار» در ماده ۱ بند ۱ کنوانسیون رفع کلیه اشکال تبعیض نژادی، تنها مربوط و محدود به «نژاد» نمی‌شود و دارای بار معنایی و محتوایی و همچنین کاربردی دیگری است که سایر زمینه‌های ممنوعه تبعیض را نیز شامل شده و آن را تکمیل می‌کند (CERD, General Recommendation 29, 2002, para.6). این تعریف، تبعیض نژادی را صرفاً به فعل مبتنی بر قصد تبعیض آمیز یا نژادگرایانه منحصر نمی‌کند بلکه حتی فعلی که «اثر» تبعیض آمیز داشته باشد، مشمول این تعریف می‌شود. بدین ترتیب تبعیض نژادی کلیه افعالی را شامل می‌شود که واجد ماهیت و اثر تبعیض آمیز باشند. هدف از درج این تعریف گسترده، تضمین برابری کلیه اشخاص متعلق به گروه‌های نژادی، تباری، قومی، ملی در بهره‌وری از حقوقی است که دامنه گسترده‌ای از حقوق مدنی کلاسیک مانند حق رأی و رفتار یکسان در برابر محاکم، تا حقوق اقتصادی و اجتماعی مانند حق مسکن را در بر می‌گیرد (Harris, 2008, p. 62). تبعیض بر اساس تبار شامل تبعیض علیه اعضاء جامعه براساس نظام و اشکال طبقه بندی اجتماعی مانند نظام طبقاتی و سیستم‌های موروثی نیز می‌شود که میزان بهره‌مندی افراد از حقوق بشر را بی‌اثر و یا تضعیف می‌کند. کمیته همچنین اعلام می‌کند تبعیض براساس شاخصه‌های فوق نقض کنوانسیون منع نژادپرستی خواهد بود (CERD, General Recommendation 29, 2002, paras.7& 16). جداسازی‌های عمومی و خصوصی در زمینه آموزشی و مسکن، دسترسی به اماکن عمومی، مراکز عبادی، منابع عمومی غذایی و آب آشامیدنی و عدم رعایت کرامت انسانی و برابری، تبعیض‌های مضاعف علیه زنان براساس تبار در محیط‌های آموزشی و کاری نیز از جمله این موارد می‌باشند (CERD, General Recommendation 29, 2002, para.18). در مجموع، دیدگاه موسع کمیته رفع تبعیض نژادی بر اساس ادبیات ماده ۱ بند ۱ تاکنون از سوی دولت‌های عضو مورد چالش قرار نگرفته است. هرچند دولت هند هنگامی که کمیته به وضعیت تأسف بار دالیتهس‌ها در

<sup>1</sup> -Descent

هند پرداخت، از پذیرش دیدگاه‌های کمیته رفع تبعیض نژادی در خصوص کاست‌ها<sup>۱</sup> و نظام طبقاتی موجود در اجتماع آن‌ها بر اساس تفسیر ماهیت واژه تبار<sup>۲</sup> که از نظر کمیته در قلمرو صلاحیتی کنوانسیون قرار می‌گیرد را نپذیرفت. کمیته رفع تبعیض نژادی در سال ۲۰۰۲ در توصیه عمومی خود تأکید نمود که تبعیض بر اساس تبار شامل تبعیض علیه اعضاء جوامع بر اساس اشکال طبقه بندی اجتماعی مانند کاست و نظام موروثی می‌باشد. با این حال در بحث وضعیت الجزایر نیز در مورد کشتار گسترده توسط افراطیون سیاسی و دینی، برخی از اعضاء کمیته نظر قطعی مبنی بر اینکه این کشتارها آیا با تهییج نژادی و یا قومی بوده و یا این موضوع در حوزه دستور العمل کمیته قرار می‌گیرد و یا خیر نظر قطعی نداشتند. در بسیاری از منازعات احساسات تعلقات قومی با احساسات دینی و سیاسی ممزوج شده است. متن کنوانسیون در تبیین تفاوت بین انگیزه‌های سیاسی و قومی اشاره مختصری دارد، هرچند در ادامه با تعریفی که از تبعیض نژادی ارائه می‌دهد و شامل تمایزات نژادی در هدف و عمل می‌گردد، موضوع را پیچیده می‌کند. در بسیاری از وضعیت‌ها اعضاء کمیته در مورد اینکه آیا عوامل قومی در تنش‌ها به اندازه کافی نقش داشته‌اند تا موضوع در قلمرو صلاحیتی کنوانسیون قرار گیرد یا خیر، شک و تردید دارند (UN Doc, A/51/18, para. 352).

**غیر اتباع<sup>۳</sup>:** به موجب بندهای ۲، ۳ و ۴ ماده ۱ انواعی از تمایز، تبعیض نژادی به شمار نمی‌آیند. بند ۲ به منظور رعایت حقوق حاکمیتی دولت‌ها، تمایزات، استثنائات، محدودیت‌ها یا ترجیحاتی که آن‌ها بین اتباع و غیر اتباع قائل می‌شوند را از حیطه مقررات کنوانسیون مستثنی ساخته است. بند ۳ این ماده، ادامه بند ۲ است که تصریح می‌نماید مقررات کنوانسیون نایستی به گونه‌ای تفسیر شوند که بر مقررات قانونی دولت‌های عضو در خصوص تابعیت و اعطای تابعیت تأثیر گذارد. بدین ترتیب بندهای ۲ و ۳ ماده ۱ کنوانسیون با بذل توجه لازم به حاکمیت دولت‌ها به ویژه در مسائل مربوط به شهروندی و اعطای تابعیت، تمایز بین اتباع و غیر اتباع را مجاز می‌داند مشروط بر این که دولت‌ها بین گروه‌های مختلف خارجی‌ان تبعیض قائل نشوند. در عین حال از دیگر مواد کنوانسیون این گونه برداشت می‌شود که افراد غیر تبعه کاملاً بدون حمایت رها نشده‌اند (Remarks of Committee members, 2001, paras.11& 20). البته کنوانسیون در بیان عبارت اینکه دولت‌ها علیه هیچ ملیت خاصی تبعیض اعمال نکنند، دارای ابهام است.

<sup>1</sup> - Caste

<sup>2</sup> - Descent

3 - Non-Citizens

همچنین ماده‌ی ۵ از دولت‌های عضو خواستار ممنوعیت و رفع تبعیض براساس نژاد، رنگ، تبار و منشأ قومی یا ملی در بهره‌مندی افراد از حقوق مدنی، سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی و آزادی‌ها شده است (CERD, General recommendation XXXI, 2005, para.2). کمیته رفع تبعیض نژادی تصریح می‌کند تمایزات قانونی بین اتباع و غیر اتباع نباید به صورت نژادپرستانه و تبعیض آمیز اعمال شود. کمیته رفع تبعیض نژادی با شناسایی این موضوع که ذاتاً تمایز بین اتباع و غیر اتباع دارای ماهیت و مفهومی نژاد پرستانه است، از دولت‌ها درخواست می‌کند تا به منظور رفع این گونه تمایزات و دسته بندی‌ها با اتخاذ تصمیماتی مناسب در حمایت از غیر اتباع و تصویب توصیه‌های عمومی در این مورد در صدد حذف این مشکل باشند (UN docs, A/54/18, para. 61& A/50/18, para. 570).

کمیته در خصوص موضوع غیر اتباع این موارد را به دولت‌های عضو متذکر می‌شود: دولت‌ها باید تضمین کنند که قوانین آن‌ها علیه تبعیض نژادی هیچ آثار تبعیضی بر غیر اتباع نخواهند داشت؛ سیاست‌ها و قوانین مهاجرتی دولت‌ها هیچ گونه تبعیضی بر مبنای نژاد، رنگ، تبار یا اصالت ملی یا قومی نخواهند داشت؛ غیر اتباع در معرض پرونده سازی کلیشه‌ای نژادی یا قومی قرار نخواهند گرفت؛ حمایت دولت‌ها از غیر اتباع در برابر سخنان تنفرآمیز و خشونت نژادی؛ امکان دسترسی و بهره‌مندی غیر اتباع در اخذ مقام شهروندی؛ امکان دسترسی به حمایت قانونی و عدالت اداری؛ تضمین عدم تبعیض نسبت به غیر اتباع بر اساس رنگ، نژاد، تبار، منشأ ملی و قومی (- CERD, General recommendation 30, 2005, paras. 1-5). خطر تبعیض نسبت به غیر اتباع در سال‌های اخیر افزایش یافته است. این امر عموماً به دلیل افزایش مهاجرت و احساسات بیگانه‌هراسی یا نابردباری بین برخی گروه‌های مردمی و نیروی‌های مجری قانون و بخشی به دلیل سیاست‌های امنیتی و اقدامات ضد تروریستی که توسط برخی دولت‌ها به تصویب رسیده است، ظهور و بروز یافته است. مجموعه این اقدامات موجب نضج یافتن و افزایش احساسات علیه اقلیت‌ها در برخی از کشورها شده است (CERD, General recommendation XXXI, 2005, paras. 4&12).

**مبارزه با سخنان تنفرآمیز نژادی:** ماده ۷ کنوانسیون به دلایل ریشه‌ای سخنان تنفرآمیز اشاره دارد. رابطه بین ممنوعیت سخنان تنفرآمیز نژادپرستانه و آزادی بیان باید مکمل یکدیگر باشند و نه یک بازی با حاصل جمع صفر. اولویت دادن به یک مورد موجب تنزل و کاهش جایگاه دیگری می‌شود. حقوق برابری و آزادی در مقابل تبعیض و حق آزادی بیان باید به صورت کامل در قانون، روش و عمل منعکس شود تا بتواند به صورت دو سویه از حقوق بشر حمایت نماید. شیوع سخنان تنفرانگیز نژادپرستانه معاصر در تمام نقاط جهان همچنان به عنوان چالشی جدی برای حقوق بشر است. کمیته در این خصوص تصریح

می‌کند که تصویب قوانین و سیاست‌های مبارزه با سخنان تنفرآمیز نژادپرستانه توسط دولت‌های عضو از اهمیت بالایی برخوردار است و در همین راستا از دولت‌های عضو درخواست می‌کند تا با افزودن اقدامات خود علیه سخنان تنفرآمیز نژاد پرستانه در طرح‌های ملی، نسبت به توسعه برنامه‌ها و راهبردهای حقوق بشری اقدام نمایند (CERD/C/GC/35, General recommendation No. 35, 2013, paras. 45-47).

**تبعیض و بهره‌مندی از حقوق و آزادی‌ها:** تمامی دولت‌های عضو موظف به شناسایی و همچنین حمایت جهت بهره‌مندی از حقوق بشر هستند، هرچند نحوه تبدیل این الزامات به مفاد قانونی در کشورهای مختلف متفاوت است. کنوانسیون تنها درصدد فراهم نمودن تضمینی برای اجرای حقوق بشر مبتنی بر عدم تبعیض است و موجودیت و شناسایی این حقوق را مورد تأکید قرار می‌دهد و بدنبال ایجاد حقوق جدیدی در این حوزه نمی‌باشد. ماده ۵ کنوانسیون شامل الزامات دولت‌های عضو جهت تضمین بهره‌مندی از حقوق مدنی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و همچنین سایر آزادی‌ها بدون تبعیض نژادی می‌باشد. کمیته بر این نظر است، ماده مذکور فهرستی ناقص از حقوق و آزادی‌ها در ارتباط با اصول عدم تبعیض را ارائه می‌دهد. چنانچه دولتی محدودیتی در خصوص هر یک از حقوق فهرست شده در ماده ۵ کنوانسیون را در قبال تمامی افرادی که تحت صلاحیتش قرار دارند اعمال نماید، باید تضمین کند که محدودیت اعمال شده در هدف و در اثر در تعارض با ماده ۱ کنوانسیون نمی‌باشد ( CERD, General recommendation XX, 1993, paras.1-5). در رویه جاری، کمیته با مجموعه کاملی از حقوق بشر مرتبط است و توجه زیادی را معطوف به حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و همچنین حقوق مدنی و سیاسی می‌کند. به همین جهت موضوعات اقتصادی و اجتماعی در اغلب ملاحظات نهایی کمیته مشاهده می‌شود (Felice, 2002, pp. 205 & 223). بعلاوه، زمانی که فهرستی از حقوق در کنوانسیون بدون تعریف ارائه شده‌اند راه را برای تفسیر و توسعه حقوق بشر باز می‌گذارد. این موضوع در مواردی که مباحثی چون حقوق اقلیت‌ها و بومیان مطرح می‌شود و بخصوص در مباحث توسعه‌ای از اهمیت ویژه‌ای برخوردار می‌باشد (CERD/C/SR.1235, para. 93).

**تبعیض مستقیم و غیر مستقیم:** برخی از سیاست‌ها و یا اقدامات به‌منظور تأثیر گذاری بر تمام مردم و بدون هر گونه تبعیض به‌صورت رسمی ارزش گذاری می‌شوند. هرچند در واقع، چنین سیاست‌ها و یا اقداماتی ممکن است آثار و عواقب منفی در قبال برخی از طبقات مردم به همراه داشته باشند. سیاست‌ها و اقداماتی که در هدف تبعیض آمیز نیست اما در آثار و عواقبش این گونه باشد را به‌عنوان تبعیض غیر مستقیم دسته بندی می‌کنند. هدف کنوانسیون، مقابله با تبعیض‌های غیر مستقیم نیز می‌باشد، در این



خصوص بندی که در کنوانسیون به این موضوع اشاره می‌کند شامل عبارت "هدف یا اثر"<sup>۱</sup> می‌باشد. در هر صورت، تمایز مستقیم (هدف) و یا غیر مستقیم (اثر) تبعیض تلقی می‌گردد. کمیته در توصیه‌ای عمومی بیان نمود، تمایز بر خلاف کنوانسیون خواهد بود و تفاوتی ندارد این تمایز حقوق و آزادی‌ها را در هدف و یا در اثر خود نادیده بگیرد (CERD, General Recommendation XIV, 1993, para. 2). کمیته در بیان نظرات خود در مورد قوانین مهاجرت و سیاست‌های مربوط به دولت‌های بریتانیا و سوئیس، تأکید نمود که این قوانین و سیاست‌ها فقط در قالب اهدافشان نباید مورد توجه باشند بلکه باید از نظر آثار و عواقب آن‌ها نیز مورد بررسی قرار گیرد (Archer, 2000, pp. 24-26). کمیته رفع تبعیض نژادی در توصیه عمومی خود با تأکید بر اینکه دولت‌های عضو ملزم به ارائه گزارش در خصوص قوانین مرتبط با غیر اتباع و اجرای آن هستند افزود ماده ۱ بند ۲ کنوانسیون نباید به صورت مجزا از سایر سازوکارهای شناخته شده حقوق بشری در مورد حقوق و آزادی‌ها تفسیر گردد (CERD, General Recommendation XI, 1993, para. 2).

**اقدامات ویژه (اقدامات مثبت):** همانند ماده ۴ کنوانسیون رفع تبعیض علیه زنان<sup>۲</sup>، کنوانسیون بین‌المللی رفع تبعیض نژادی در ماده ۱ بند ۴ و ماده ۲ بند ۲ اقدامات ویژه مثبت به منظور تضمین بهره مندی گروه‌ها یا افراد محروم را اجازه می‌دهد (و یا عبارتی ترغیب می‌کند). چنین اقدامات مثبتی منجر به حقوق جداگانه‌ای برای گروه‌های گوناگون نخواهد شد و پس از دستیابی به هدف متوقف خواهند شد و نباید به عنوان تبعیض تلقی شوند. کمیته در توصیه عمومی ۱۴ بیان می‌کند، بر اساس اقدامات ویژه یا اقدامات مثبت در چارچوب کنوانسیون بر اساس ماده ۱ بند ۴، تفاوت رفتار نمی‌تواند ایجاد تبعیض کند، حتی اگر شاخص‌ها برای چنین تفاوتی علیه اهداف و مقاصد کنوانسیون تلقی شوند. در ارزیابی دلایل و مشروعیت اقدامات مثبت، مطابق قواعد مندرج در کنوانسیون بین‌المللی رفع کلیه اشکال تبعیض نژادی و کنوانسیون رفع تبعیض علیه زنان نه تنها به عنوان انعکاسی از دیدگاهها در دهه‌های ۶۰ و ۷۰ میلادی بلکه به عنوان پیش‌نیازی برای اجرای عدالت پس از گذشت سال‌های متمادی می‌باشد (Boven, 2003, p. 7). کمیته رفع تبعیض نژادی تنها بر اساس ماده ۹ بند ۲ کنوانسیون رفع کلیه اشکال تبعیض نژادی می‌تواند بر مبنای مطالعه و بررسی گزارش‌ها و اطلاعات واصله از دول عضو پیشنهادها و توصیه‌هایی که دارای جنبه عمومی است را ارائه نماید. کمیته علیرغم اینکه دستورالعمل تفسیری در خصوص مفاد کنوانسیون از

<sup>1</sup> - Purpose or Effect

<sup>2</sup> - The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women (CEDAW)

سوی کشورهای عضو بر اساس کنوانسیون جهت تفسیر کنوانسیون ندارد اما به صورت عملی در حوزه‌های مختلف ورود داشته است؛ بنابراین اقدامات کمیته بر مبنای موضوعات برشمرده شده در چارچوب کنوانسیون قابل تأمل و ارزیابی است. تفاسیر کمیته شامل حوزه‌های وسیعی از دیگر موضوعات را شامل می‌شود که نیازمند مطالعات جداگانه‌ای است. هرچند توصیه‌های کلی به‌عنوان نظرات تفسیری تلقی نمی‌شوند و الزامی برای دولت‌های عضو ایجاد نمی‌کنند اما بنظر می‌رسد ارائه توصیه‌های مذکور توسط کمیته بخشی از روندی است که چارچوب‌های نظری شکل‌گیری هنجارهای جدید در این حوزه را شکل می‌دهد و به‌نوعی دولت‌ها در معرض عمل انجام شده قرار خواهند گرفت. تأثیر گذاری بر این روند از طرق حضور مؤثر مراکز فکری و دانشگاهی کشورمان در روند تدوین گزارش‌های ادواری کشور و همچنین مشارکت در تهیه گزارش‌های در حال تهیه توسط گزارشگران موضوعی سازمان ملل می‌تواند ماحصل فکری اندیشمندان و اساتید دانشگاهی کشورمان را در این روند دید و سهم کشورمان را در روند هنجارسازی و قاعده‌آفرینی در این حوزه را عملی نمود.

### نتیجه‌گیری

اصل عدم تبعیض به‌عنوان بخشی از معماری بنیادین موضوع حقوق بشر است. عدم تبعیض رهیافت و راهی برای دستیابی به برابری در بهره‌مندی از حقوق بشر می‌باشد (McKean, 1983, p.152). بدون شک کنوانسیون بین‌المللی رفع تبعیض نژادی جامع‌ترین معیار بین‌المللی در عرصه ابزارها و سازوکارهای مقابله با تبعیض نژادی است. کنوانسیون بازتابی از اولویت‌های جامعه بین‌المللی در سازمان ملل در خصوص رفع تبعیض نژادی است و مفاد اصلی آن بخشی از قوانین عرفی بین‌المللی حقوق بشر می‌باشد. کمیته رفع تبعیض نژادی به‌عنوان نهادی برآمده از کنوانسیون بین‌المللی رفع کلیه اشکال تبعیض نژادی در راستای اجرای مفاد کنوانسیون تلاش دارد تا حوزه‌های تحت نظارت خود را با توجه به تحولات جامعه جهانی توسعه دهد. هرچند اقبال دولت‌های عضو و یا حتی افراد به بهره‌گیری از مکانیسم و سازوکارهای استیفاء حقوق از طریق این نهاد پس از نیم‌قرن از زمان تأسیس آن آمار جذابی بنظر نمی‌رسد. کمیته رفع تبعیض نژادی در مرحله بررسی وضعیت کشوری تاکنون به درک اولیه از مفاهیم، ساختارها و هنجارها و همچنین دامنه گسترده‌ای از نقض معیارهای حقوق بشری و کمبودها در این زمینه دست یافته است. این مهم از طریق نظارت و بررسی مستمر گزارش‌های ادواری دولت‌های عضو کنوانسیون در طول سال‌های گذشته عملی شده است. در همین راستا کمیته به‌منظور توسعه حوزه نظارت خود در قبال خشونت‌ها و نقض‌های حقوق انسانی که در حال تبدیل شدن به خشونت‌های گسترده و بزرگ‌تری می‌باشد و به آرامی به سوی نسل‌کشی سوق داده می‌شوند، رویه هشدار اولیه و اقدام فوری را ابداع نموده است (Weissbrodt,

(2010, p. 351). هر چند کمیته در بعد رسیدگی به مکاتبات افراد به‌عنوان سازوکاری مؤثر در زمینه اجرای کنوانسیون در قبال دولت‌های عضو که اعلامیه پذیرش مکاتبات افراد را پذیرفته‌اند، نتوانسته است به‌عنوان الگویی فراگیر عمل نماید.

در راستای توسعه مفهومی و گستره پوشش کنوانسیون در حوزه‌های مختلف نژادپرستی و تبعیض نژادی، کمیته تاکنون نتوانسته است نظرات تفسیری متعددی در خصوص مفاد کنوانسیون ارائه نماید و در راستای پر کردن خلاءهای موجود دست به ارائه تفاسیر موسعی در زمینه واژگان بکار رفته در کنوانسیون زده است. کمیته در خصوص موضوعاتی مانند توهین به گروه‌ها و اقلیت‌ها، مبارزه با سخنان تنفرآمیز نژادی، حق تعیین سرنوشت، آوارگان و گروه‌های جابجا شده داخلی، مردمان بومی، ابعاد تبعیض جنسیتی تبعیض نژادی، تبار و غیر اتباع به بیان نظریه‌های تفسیری خود پرداخته است. موضوعی که دولت‌های عضو کمتر موافق ایفای چنین وظیفه‌ای از سوی کمیته هستند. ادامه توسعه موضوعی از طریق بیان‌های تفسیری که کمیته ارائه می‌دهد می‌تواند منتج به نظارت گسترده‌تری توسط کمیته در قبال رفتار دولت‌های عضو و بالخصوص در حوزه گزارش‌های ادواری را به همراه داشته باشد. شکل‌گیری سازوکارهای تکمیلی در حوزه نژادپرستی و تبعیض نژادی مویده آنست که در حال حاضر وضعیت کار کمیته بسیار بطئی و با جزئیات می‌باشد و کمیته مذکور نتوانسته است همراه با تحولات جهانی تطابقی بین کنوانسیون و درخواست‌های موجود ارائه نماید و با توسعه مطلوب خود فاصله دارد. از سویی تشخیص زمینه‌های مختلف تبعیض بر اساس مفاد کنوانسیون براحتی در مورد جوامع آسیب‌پذیر که در معرض تبعیض هستند امکان‌پذیر نیست و یا ترسیم خطی بین قومیت، ملیت و یا دین براحتی عملی نخواهد بود. مجموعه سئوالاتی که در این حوزه شکل گرفته موجب گردید تا حتی اگر نظام‌های تفسیری با هم توافق داشته باشند تعیین عملی و مشخص اقدام مشکل خواهد بود و یا در بسیاری از موارد راه حل قطعی برای مشکلات مبتلابه عملاً میسر نباشد (Thornberry, 2005, p.247). در راستای رفع مشکلات اخیر، کمیته مذکور نیز بر این نظر است که کنوانسیون باید با توجه به تغییر شرایط پاسخگویی وضعیت‌های موجود باشد. بر همین اساس و با توجه به مفاهیم جدید متعددی که وارد این حوزه شده است، شورای حقوق بشر سازمان ملل متحد خواستار ارائه پیش‌نویس پروتکل الحاقی و یا ایجاد سازوکاری جدید به‌منظور پر کردن فاصله‌ی موجود و پوشش دادن کامل موارد معاصر نژادپرستی و تبعیض نژادی شده است (Human

Rights Council, Resolution 6/21, 2007) در همین زمینه کمیته با همکاری سازوکارهای ویژه‌ای نظیر کمیته ویژه تبیین معیارهای تکمیلی<sup>۱</sup>، گروه کاری بین دولتی اجرای مؤثر اعلامیه و برنامه عمل دوربان<sup>۲</sup>، گروه کارشناسان مستقل عالیرتبه<sup>۳</sup> و گروه کاری کارشناسان مردم آفریقایی تبار<sup>۴</sup> در صدد تبیین چارچوب‌های حقوقی لازم جهت پرداختن به چالش‌های جدید جهانی در این حوزه از جمله اسلام‌هراسی، بیگانه‌هراسی، محدودیت‌های آزادی بیان، پرونده سازی نژادی، قومی، دینی و اقدامات عملی در راستای مبارزه با تروریسم و ... است.

## References

- Archer, R. (2000). *International council on human rights policy, the persistence and mutation of racism*, Geneva, Versoix.
- Banton, M. (1994). *Effective implementation of the UN racial convention*, New Community.
- Banton, M. (1996). *International action against racial discrimination*, Oxford: Clarendon Press.
- Banton, M. (2005). *Color as a ground for discrimination*, Boston.
- Felice, W. (2002). *The UN committee on the elimination of all forms of racial discrimination: race, and economic and social human rights*, Human Rights Quarterly.
- Handbook for human rights treaty body members*, (2015). United Nations, Human Rights office of the High Commissioner, New York & Geneva.
- Harris, H. (2008). *The U. S. and ICERD: race across borders*, Harvard Blackletter Law Journal, 24.
- McKean, W. (1983). *Equality and discrimination under international law*, Oxford: Clarendon Press.
- Selected decisions of the committee on the elimination of racial discrimination*, (2012). Volume I, Human Rights office of the High Commissioner, New York & Geneva.
- Thornberry, P. (2005). *Confronting racial discrimination: a CERD perspective*, *Human Rights Law Review*, Published by Oxford University Press.
- Valencia, R. (1997). *The international convention on the elimination of all forms of racial discrimination*, in Manual on Human Rights reporting, Geneva: United Nations.

<sup>1</sup> -The Ad Hoc Committee on the Elaboration of Complementary Standards

<sup>2</sup> -Intergovernmental Working Group on the Effective Implementation of the Durban Declaration and Programme of Action

<sup>3</sup> -Independent Eminent Experts' Group

<sup>4</sup> -Working Group of Experts on People of African Descent

- Van Boven, T. (2001). *Discrimination and human rights: the case of racism*, Oxford University Press.
- Van Boven, T. (2003). *The committee on the elimination of racial discrimination, trends and developments*, Martinus Nijhoff Publishers.
- Van Boven, T. (2016). *50 Years of the UN human rights covenants*, Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 34/2.
- Warwick, M. (1983). *Equality and discrimination under international law*, Oxford: Clarendon Press.
- Weissbrodt, D. (2010). The approach of the committee on the elimination of racial discrimination to interpreting and applying international humanitarian law, University of Minnesota Law School.
- Wolfrum, R. (1999). The committee on the Elimination of the Racial Discrimination, Max Planck UNYB3.
- Documents**
- UN Doc, A/CONF.189/12 (Part II), Chapter VII, Declaration and Programme of Action of World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, 31 August to 8 September, (2001).
- UN Doc, A/RES/49/146, Third Decade to Combat Racism and Racial Discrimination, (1994).
- UN Doc, A/Res/1514, (1960).
- UN Doc, A/HRC/34/71, (2017).
- UN Doc, A/HRC/34/71, Annex I, (2017).
- UN Doc, A/56/18, CERD Report, Supplement No. 18, March and August, (2001).
- UN Doc, CERD, General recommendation on article 3 of the Convention, Forty - seventh session, (1995).
- UN Doc, CERD, General recommendation XXII on article 5 of the convention on refugees and displaced people, Forty-ninth session, (1996).
- UN Doc, CERD, General Recommendation on article 1, paragraph 1 of the convention, Sixty-first session, (2002).
- UN Doc, CERD, General Recommendation XXIII, (1997).
- UN Doc, CERD, A/48/18, (1993).
- UN Doc, General Assembly, A/48/18, AnnexIII, (1993).
- UN Doc, CERD, A/50/18, Official Records · Fiftieth Session Supplement No. 18, (1996).
- UN Doc, CERD, A/51/18, General Recommendation XXI on the right to self-determination, (1996).
- UN Doc, CERD, A/51/18, CERD Report, (1996).
- UN Doc, CERD, A/54/18, annex v, General Recommendation XXIV Concerning article 1 of the convention, (1999).
- UN Doc, CERD, Concluding Observations, (2004).
- UN Doc, CERD/C/66/NZL/Dec.1, Committee of Elimination of Racial Discrimination, Decision 1 (66), (2005).

- UN Doc, CERD, CERD/C/SR.1680, (2005).
- UN Doc, CERD, The Committee overview working methods, annex IV, (2003).
- UN Doc, CERD, General recommendation XV on article 4 of the Convention, Forty-Second Session, (1993).
- UN Doc, CERD, General Recommendation XIX on article 1, paragraph 1 of the convention, Sixty-first session, (2002).
- UN Doc, CERD, Remarks of Committee members, Diaconu, CERD/C/SR.1475, (2001).
- UN Doc, CERD, CERD/C/SR.1235.
- UN Doc, CERD, General recommendation XXXI on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system, Sixty-fifth session, (2005).
- UN Doc, CERD, General Recommendation XIV on Article 1 of the Convention, (1993).
- UN Doc, CERD, General recommendation on discrimination against non-citizens, Sixty-fifth session, (2005).
- UN Doc, CERD, General Recommendation on Criminal Justice System, Sixty-fifth session, (2004).
- UN Doc, CERD, General recommendation XXXI on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system, Sixty-fifth session, (2005).
- UN Doc, CERD/C/GC/35, General recommendation No. 35, Combating racist hate speech, (2013).
- UN Doc, CERD, General recommendation XX on article 5 of the Convention, Forty -seventh session, (1993).
- UN Doc, CERD, General Recommendation XI, (1993).
- UN Doc, CERD, General Recommendation XI on non-citizens, (1993).
- UN Doc, CERD, General Recommendation XIV, (1993).
- UN Doc, CERD, General Recommendation XXIII, (1997).
- UN Doc, CERD, Early Warning and Urgent Action Procedures, Decision 1 (93), (2017).
- UN Doc, Compilation of Rules of Procedure adopted by Human Rights Treaty Bodies, HRI/GEN/3/rev.1 at 69, (2003).
- UN Doc, E/CN.4/1999/WG.1/BP.10, (1999).
- UN Doc, General Assembly Resolution 48/31, (1993).
- UN Doc, General Assembly Resolution, 48/31, (1993).
- UN Doc, ILO Convention No.169.
- UN Doc, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, (1965).
- UN Doc, International Court of Justice Reports, (1971).
- UN Doc, Human Rights Council, Resolution 6/21, (2007).
- UN Doc, United Nations Treaty Series 99.