

# A

الأمم المتحدة

Distr.  
GENERAL

الجمعية العامة



A/HRC/4/WG.3/6  
27 August 2007

ARABIC  
Original: ENGLISH

مجلس حقوق الإنسان  
الفريق العامل الحكومي الدولي المعني بالتنفيذ  
الفعلي لإعلان وبرنامج عمل ديربان  
الجزء الثاني من الدورة الخامسة  
جنيف، ٣-٧ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧

## المعايير الدولية التكميلية

تقرير عن دراسة الخبراء الخمسة بشأن محتوى ونطاق الثغرات الموضوعية  
في الصكوك الدولية القائمة في مجال مكافحة العنصرية والتمييز العنصري  
وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب\*

\* لم يُحرر المرفق ويجري تعميمه باللغة التي قُدم بها فقط.

(A) GE.07-13855 021107 071107

## موجز

يقدم هذا التقرير بناء على طلب من الفريق العامل الحكومي الدولي المعني بالتنفيذ الفعلي لإعلان وبرنامج عمل ديربان في دورته الرابعة (جنيف ١٦-٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦). وأقر مجلس حقوق الإنسان هذا الطلب في قراره ٥/١ المؤرخ ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٦.

وتوفر مقدمة هذا التقرير لمحة عامة عن خلفية إنشاء فريق الخبراء. كما تناقش ولاية الخبراء المتمثلة في دراسة "محتوى الثغرات الموضوعية ونطاقها في الصكوك الدولية القائمة في مجال مكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب" و"وضع... توصيات ملموسة عن الوسائل والسبل الكفيلة بسد هذه الثغرات". أما فيما يتعلق بمنهجية هذه الدراسة، فقد توصل الخبراء إلى اتفاق بشأن المعنى الذي تقصده مفاهيم العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب ومفهوم الثغرات المعيارية الموضوعية. كذلك تتناول المقدمة تدابير لمعالجة هذه الثغرات المعيارية الموضوعية وعملية الدراسة وهيكلها.

وينقسم متن التقرير الذي يعالج المعايير الدولية التكميلية إلى ثلاثة فصول على النحو التالي: يتعلق الفصل الأول بالالتزامات الإيجابية للدول الأطراف؛ والفصل الثاني ينظر في إمكانية وجود ثغرات فيما يتعلق بالجماعات التي تحتاج إلى حماية خاصة من العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب؛ ويتناول الفصل الثالث إمكانية وجود ثغرات فيما يتعلق بمظاهر العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب.

وفي الفصل الأول يركز فريق الخبراء على الثغرات المعيارية فيما يتعلق بالمعايير التي تنص على (أ) التزامات الدول بالتشجيع على التسامح؛ و(ب) التزامات الدول بوضع تشريع وطني لمكافحة التمييز. وفي الفصل الثاني ينظر الخبراء في الفئات التالية كما حددها رئيس الفريق العامل في دورته الرابعة: (أ) الطوائف الدينية؛ و(ب) اللاجئون؛ و(ج) ملتسمي اللجوء؛ و(د) الأشخاص عديمو الجنسية؛ و(هـ) العمال المهاجرون؛ و(و) المشردون داخلياً؛ و(ز) المجتمعات القائمة على النسب؛ و(ح) السكان الأصليون؛ و(ط) الأقليات؛ و(ي) الشعوب الواقعة تحت الاحتلال الأجنبي.

وفي الفصل الثالث، ينظر الخبراء في الظواهر التالية كما حددها رئيس الفريق العامل: (أ) الأشكال المتعددة أو المتفاقمة من التمييز العنصري؛ و(ب) التطهير العرقي؛ و(ج) الإبادة الجماعية؛ و(د) تشويه صورة الرموز الدينية؛ و(هـ) التمييز العنصري في المجال الخاص؛ و(و) التحريض على الكراهية العنصرية ونشر خطاب الكراهية والرسوم التي تنم عن كره الأجانب والرسوم من خلال وسائط الإعلام التقليدية وتكنولوجيا المعلومات، بما فيها الإنترنت.

ويقدم الخبراء تقييماً وتوصيات في نهاية كل قسم موضوعي.

## المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٤	٢٢-١	..... مقدمة
٩	٤١-٢٣	أولاً - المعايير الدولية التكميلية فيما يتعلق بالالتزامات الإيجابية للدول الأطراف .....
		ثانياً - المعايير الدولية التكميلية فيما يتعلق بالجماعات التي تحتاج إلى حماية خاصة من العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب .....
١٤	٩٩-٤٢	.....
١٤	٥٠-٤٢	ألف - الطوائف الدينية .....
١٧	٦٥-٥١	باء - اللاجئون وملتمسو اللجوء والعمال المهاجرون وعديمو الجنسية .....
٢٠	٧٠-٦٦	جيم - المشردون داخلياً .....
٢٢	٧٦-٧١	دال - المجتمعات القائمة على النسب .....
٢٤	٨٤-٧٧	هاء - الشعوب الأصلية .....
٢٦	٩١-٨٥	واو - الأقليات .....
٢٨	٩٩-٩٢	زاي - الأشخاص الذين يزرعون تحت الاحتلال الأجنبي .....
		ثالثاً - المعايير الدولية التكميلية بشأن مظاهر العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب .....
٣٠	١٥٢-١٠٠	.....
٣٠	١١١-١٠٠	ألف - الأشكال المتعددة للتمييز أو الأشكال المشددة للتمييز العنصري
٣٣	١١٧-١١٢	.....
٣٤	١٢٢-١١٨	جيم - الإبادة الجماعية .....
٣٦	١٣٠-١٢٣	دال - التعصب الديني وتشويه الرموز الدينية .....
٣٨	١٤٠-١٣١	هاء - التمييز العنصري في المجال الخاص .....
		واو - التحريض على الكراهية العنصرية ونشر خطاب الكراهية وكره للأجانب، والرسوم الساخرة المُغرِضة، من خلال وسائط الإعلام التقليدية وتكنولوجيا المعلومات، بما فيها الإنترنت .....
٤١	١٥٢-١٤١	.....
٤٥		المرفق .....

## مقدمة

تنص المادة ٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن:

"لكل إنسان حق التمتع بجميع الحقوق والحريات المذكورة في هذا الإعلان، دونما تمييز من أي نوع، ولا سيما التمييز بسبب العنصر، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي السياسي أو غير السياسي، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي، أو الثروة، أو المولد، أو أي وضع آخر".

### إنشاء فريق الخبراء

١- نظر إعلان وبرنامج عمل ديربان، المعتمد في ٢٠٠١ في المؤتمر العالمي لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، في الحاجة إلى توسيع نطاق الإطار المعياري لحقوق الإنسان ليشمل بشكل مناسب ظاهرتا العنصرية وكره الأجانب. وفي هذا السياق، أوصى إعلان وبرنامج عمل ديربان بأن تقوم "لجنة حقوق الإنسان بإعداد معايير دولية تكميلية لتعزيز وتحديث الصكوك الدولية لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب من كافة جوانبها"<sup>(١)</sup>. وعهدت اللجنة في قرارها ٢٠٠٢/٦٨ بهذه المهمة إلى الفريق العامل الحكومي الدولي المعني بالتنفيذ الفعال لإعلان وبرنامج عمل ديربان (الفريق العامل الحكومي الدولي).

٢- وعقد الفريق العامل الحكومي الدولي في دورته الرابعة حلقة دراسية رفيعة المستوى بشأن المعايير الدولية التكميلية قدمت المزيد من المعلومات إلى الفريق بشأن المجالات التي قد توجد بها حاجة إلى معايير تكميلية. وهذا هو السياق الذي طلب فيه الفريق العامل الحكومي الدولي من مجلس حقوق الإنسان أن ينشئ فريق خبراء لإعداد وثيقة أساسية تتضمن توصيات ملموسة بشأن الوسائل أو السبل الكفيلة بسد الثغرات في لصكوك الدولية القائمة في مجال مكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب؛ وبالنسبة للجنة القضاء على التمييز العنصري أن تعد وثيقة بشأن الجوانب الإجرائية لهذه المسألة. وينبغي تقديم تلك الوثيقتين إلى الدورة الخامسة للفريق العامل<sup>(٢)</sup>.

٣- وفي أعقاب الطلب المقدم من الفريق العامل الحكومي الدولي، قرر مجلس حقوق الإنسان في قراره ٥/١ المعتمد في ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٦ أن ينشئ فريق خبراء. وتحقيقاً لهذه الغاية، أوصى القرار بأن يقوم فريق الخبراء بالتشاور مع هيئات معاهدات حقوق الإنسان، والمقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، وغيره من المكلفين بولايات ذات صلة.

<sup>1</sup> Paragraph 199 of the Durban Programme of Action.

<sup>2</sup> See fourth report of the Working Group E/CN.4/2006/18 and Commission on Human Rights resolution 2005/64.

٤ - واتساقاً مع القرار ٥/١، دعت مفوضة الأمم المتحدة السامية، بالتشاور مع الأفرقة الإقليمية، الخبراء التالية أسماؤهم لإجراء الدراسة: السيد سيافي أنور (إندونيسيا، المجموعة الآسيوية)؛ والسيدة جيني غولد سميت (هولندا، مجموعة دول أوروبا الغربية ودول أخرى)؛ والسيد تيايانا مالوا (ملاوي، مجموعة الدول الأفريقية)؛ والسيدة ديميترينا بيتروفا (بلغاريا، مجموعة دول أوروبا الشرقية)؛ والسيد فالدو لويس فيلاباندو (الأرجنتين، مجموعة دول أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي).

## منهجية الدراسة

### ١- تعريف مفاهيم العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل به من تعصب

٥ - إن مفهومي العنصرية وكره الأجانب مفهومان راسخان تماماً. ولأغراض هذا التقرير، سيستند الخبراء إلى إعلان وبرنامج عمل ديربان الذي جاءت في نصه جملة أمور منها: "نسلم بأن العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب تحدث على أساس العنصر أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو العرقي، وأن الضحايا يمكن أن يعانون من أشكال متعددة أو متفاقمة من التمييز استناداً إلى أسس أخرى ذات صلة مثل الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غيره أو الملكية أو المولد أو أي وضع آخر"<sup>(٣)</sup>. وجدير بالذكر أيضاً بأن الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري<sup>(٤)</sup> تعرّف مصطلح التمييز العنصري بأنه "أي تمييز أو استثناء أو تقييد أو تفضيل يقوم على أساس العرق أو اللون، أو النسب أو الأصل القومي أو الإثني ويستهدف أو يستتبع تعطيل أو عرقلة الاعتراف بحقوق الإنسان والحريات الأساسية أو التمتع بها أو ممارستها، على قدم المساواة، في الميدان السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي أو في أي ميدان آخر من ميادين الحياة العامة"<sup>(٥)</sup>.

٦ - ويفهم مصطلح كره الأجانب على أنه نوع من التحيز المقرون بمشاعر سلبية تجاه أشخاص ينظر إليهم كأجانب ومختلفين بدرجة كبيرة. وثُفهم عبارة ما يتصل بذلك من تعصب على أنها أي تعصب يتصل بشكل ما بالعنصرية والتمييز العنصري.

### ٢- مفهوم الثغرات المعيارية الموضوعية

٧ - توجد ثغرة موضوعية عندما يجرم حدث متكرر (أو فعل أو عامل هيكلي) البشر من كرامتهم ولا يُواجه بشكل فعال عن طريق قاعدة معيارية. وفي مثل هذه الحالة، قد تكون صياغة حكم أو صك جديد أو شامل

<sup>3</sup> Para. 2 Declaration.

<sup>4</sup> Adopted in 1965, ICERD entered into force on 4 January 1969. As of 13 December 2005, 170 States had ratified the treaty, making it one of the most widely ratified human rights treaties. The ICERD provisions remain the most important normative basis upon which international efforts to eliminate racial discrimination should rely.

<sup>5</sup> Article 1.

بصورة أكبر هو الخطوة اللازمة لإصلاح هذه الحالة<sup>(٦)</sup>. ويمكن أن تحدث ثغرة معيارية نتيجة لأحد الوضعين التاليين: عدم وجود معايير كافية تعالج ظاهرة معينة، بوجه عام - ثغرة معيارية بالمعنى الدقيق - و/أو عدم وجود صك يمكن من تطبيق المعايير القائمة على فئة/فئات من المواضيع و/أو ظروف محددة. وتكون مثل هذه الفجوة في التطبيق.

٨- وعند تحديد الثغرات المعيارية، لاحظ الخبراء أن الثغرة لا توجد فقط في حالة الغياب الكامل للمعايير، وإنما يمكن أن تظهر الثغرة أيضاً عندما لا يوفر معيار ما قدرًا كافيًا من التحديد بحيث يفرض التزامات واضحة على الجهات المسؤولة، مما يجعل الحماية الفعلية للحقوق حماية وهمية.

٩- والتمييز بين "الثغرة المعيارية بالمعنى الدقيق" و"الثغرة في التطبيق" أمر مفيد عند النظر في التدابير الموصى بأخذها لسد ثغرة ما. ففي حين أن في الحالة الأولى يمكن أن يكون وضع أو تطوير معيار لمعالجة ظاهرة محددة هو الحل الأفضل؛ فإن في الحالة الثانية، قد يكون توسيع نطاق تطبيق معيار قائم كافيًا.

١٠- كما يمكن تقسيم الثغرات المعيارية إلى ثغرات موضوعية وثغرات إجرائية (رصدية) حسب ما إذا كانت الثغرة المعنية تتعلق بحق ما أو بإجراءات حماية هذا الحق. وتوجد الثغرة المعيارية عندما يكون الحق قد أدرج بالفعل في صك ما، ولكن لا توجد آلية لرصد وإنفاذ الامتثال له، أو أن الآلية غير كافية لكفالة الامتثال له أو توفير سبل انتصاف للضحايا.

١١- ويفهم الخبراء أن ولايتهم تتمثل في التركيز على دراسة الثغرات المعيارية الموضوعية، بينما تعالج لجنة القضاء على التمييز العنصري الثغرات الإجرائية (الرصدية) في دراسة موازية.

١٢- ويستند تشخيص الثغرات إلى تحليل القانون الدولي لحقوق الإنسان والوقائع الحالية. ومع مراعاة أثر ثغرات التنفيذ على التقييم الوظيفي للإطار القانوني القائم، اعتبر الخبراء بعض النتائج المتعلقة بثغرات التنفيذ جزءاً لا يتجزأ من تحليلاتهم وتقييماتهم.

### ٣- التدابير الرامية إلى معالجة الثغرات المعيارية الموضوعية

١٣- تتمثل الخطوات العملية التي يمكن اعتبارها أنها تسد الثغرات العملية فيما يلي: (أ) وضع معايير جديدة - في شكل اتفاقية و/أو بروتوكول اختياري/بروتوكولات اختيارية منفصلة تلحق بما هو قائم منها؛ و(ب) تطوير المعايير عن طريق توسيع نطاق المعايير القائمة من حيث الموضوع أو دائرة المستهدفين، بما في ذلك بالوسائل التالية: ١٠- تفسير رسمي لمعايير المعاهدات الدولية من جانب الدول الأطراف؛ و٢٠- تعليقات عامة تقدمها هيئات المعاهدات، وتعتمدها هيئات معاهدات حقوق الإنسان على نحو فردي أو مشترك؛ و٣٠- دمج التفسير الموسع في المبادئ التوجيهية التي

<sup>6</sup> International Council on Human Rights Policy co-published with the International Commission of Jurists and International Service for Human Rights, *Human Rights Standards: Learning from Experience*, 2006, p. 7-10. The experts' classification of gaps is based on this publication.

تعتمدها هيئات معاهدات حقوق الإنسان؛ و`٤` دمج التفسير الموسع في النظم الداخلية التي تعتمدها هيئات معاهدات حقوق الإنسان.

١٤ - ويسلم الخبراء بالحاجة إلى ربط التدابير الموصى بها بطبيعة الثغرات المعيارية التي جرى تحديدها. وبينما كان الخبراء يخللون ثغرات محددة استرشدوا بالمدى الذي يمكن به للتدابير أن تحسن حالة ضحايا التمييز و/أو التصدي لمظاهر العنصرية والتمييز العنصري، وكره الأجانِب وما يتصل بذلك من تعصب ومنع حدوثها. وكذلك بالاعتبار المتمثل في عدم تقويض المعايير الدولية الراهنة.

### عملية الدراسة

١٥ - يعتمد التقييم الذي يقود إلى تحديد الثغرات المعيارية الموضوعية والتوصيات المتعلقة بالتدابير التي ينبغي اتخاذها لسد هذه الثغرات على مجموعة متنوعة من المصادر، بما فيها (أ) الصكوك والمعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، والتعليقات العامة والتوصيات، فضلاً عن وثائق أخرى ذات صلة اعتمدها هيئات معاهدات حقوق الإنسان، و(ب) مقارنة مواد قانونية وشبه قانونية عالمية وإقليمية على السواء (مثلاً قرارات للهيئات الحكومية الدولية)، و(ج) وثائق السياسات الأساسية، مثل إعلان وبرنامج عمل ديربان، ونتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، واستنتاجات وتوصيات الفريق العامل الحكومي الدولي وآليات ديربان الأخرى، و(د) منشورات مهنية منتقاة.

١٦ - وأجرى الخبراء مشاورات موسعة بشأن هذا الموضوع. وتحقيقاً لهذه الغاية، وضعوا استبياناً مرفقاً بهذا التقرير، لالتماس آراء وتعليقات من شتى الجهات المعنية. وقد أرسل هذا الاستبيان إلى جميع الجهات الفاعلة المعنية، ونشرته مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان على الموقع الشبكي وأتاحته للجمهور العام.

١٧ - كذلك جرى عقد مشاورات شفوية. وكان من بين الأجهزة والهيئات والأفراد الذين استشيروا الجهات التالية: (أ) هيئات معاهدات حقوق الإنسان، وخاصة لجنة القضاء على التمييز العنصري؛ و(ب) المكلفون بولايات بموجب الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان، وخاصة المقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري، وكره الأجانِب وما يتصل بذلك من تعصب؛ و(ج) الفريق العامل الحكومي الدولي؛ و(د) الأفرقة الإقليمية الحكومية الدولية؛ و(هـ) فرادى الحكومات؛ و(و) المنظمات غير الحكومية؛ و(ز) خبراء من مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان.

### هيكل الدراسة

١٨ - استرشد الخبراء في اضطلاعهم بالدراسة بالاستنتاجات التي قدمها رئيس الفريق العامل الحكومي الدولي في دورته الرابعة والتي تشير إلى (أ) مظاهر العنصرية وكره الأجانِب؛ و(ب) حماية الضحايا أو الفئات والأشخاص المعرضين للخطر<sup>(٧)</sup>. وبالإضافة إلى ذلك، حدد الخبراء مواضيع أخرى لإدراجها في دراستهم، وخاصة تشجيع

<sup>7</sup> See E/CN.4/2006/18, paras. 76-77.

التسامح والالتزامات المحددة للدول. واتفق الخبراء على المواضيع التي ينبغي إدراجها في هذه الدراسة واعتمدوا توصياتهم بتوافق الآراء. غير أن الخبراء لم يصلوا إلى توافق في الآراء بشأن إدراج أي مناقشة و/أو إشارة إلى الميل الجنسي فيما يتعلق بالعنصرية والتمييز العنصري، وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب. وطلب السيد أنور أن يُسجل موقفه المخالف بشأن هذه المسألة.

١٩- وفي إطار مظاهر العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، نظر الخبراء في الظواهر التالية كما عرضها رئيس الفريق العامل الحكومي الدولي: (أ) الأشكال المتعددة للتمييز؛ و(ب) التطهير العرقي؛ و(ج) الإبادة الجماعية؛ و(د) التعصب الديني وتشويه الرموز الدينية؛ و(هـ) التمييز العنصري في المجال الخاص؛ و(و) التحريض على الكراهية العنصرية ونشر خطاب الكراهية والرسوم التي تنم عن كره الأجانب والرسوم الكاريكاتيرية، من خلال وسائط الإعلام التقليدية وتكنولوجيا المعلومات، بما فيها الإنترنت.

٢٠- وفي إطار الحماية من العنصرية والتمييز العنصري، وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب نظر الخبراء في الفئات التالية: (أ) الطوائف الدينية؛ و(ب) اللاجئون؛ و(ج) ملتمسو اللجوء؛ و(د) الأشخاص عديمو الجنسية؛ و(هـ) العمال المهاجرون؛ و(و) المشردون داخلياً؛ و(ز) المجتمعات القائمة على النسب؛ و(ح) الشعوب الأصلية؛ و(ط) الأقليات؛ و(ي) الشعوب الواقعة تحت الاحتلال الأجنبي.

٢١- كذلك قرر الخبراء أن يدرج مجالاً موضوعياً ثالثاً في هذه الدراسة، وهو الالتزامات الإيجابية للدول. وفي هذا الجزء ركز الخبراء على الثغرات المعيارية فيما يتعلق بما يلي: (أ) التزامات الدول بالتشجيع على التسامح؛ و(ب) التزامات الدول باعتماد تشريع وطني لمكافحة التمييز.

٢٢- وعلى ضوء ما تقدم، اتفق الخبراء على مجموعة من التوصيات تشكل خاتمة لكل مجال جرت دراسته. وفي إطار هذا الجهد، استرشد الخبراء بالاعتبارات التالية:

(أ) عموماً، يرى الخبراء أن من شأن تحسين الاتساق في التعليقات والتوصيات المتعلقة بمكافحة العنصرية التي تصدرها هيئات المعاهدات في ميدان المساواة ومكافحة التمييز أن يسهم في التنفيذ المتجانس على الصعيد الوطني وأن يساعد على تيسير مهام الدول الأطراف المعنية في مجال وضع التشريعات والسياسات والبرامج؛

(ب) ومن شأن دمج التوصيات الواردة في إعلان وبرنامج عمل ديربان وتلك الصادرة عن آليات ديربان والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري في النظم الدستورية والقانونية والسياسات والبرامج المحلية أن تعزز قدرة الأفراد على تأكيد حقوقهم في المساواة وعدم التمييز ضدهم والمطالبة بهذه الحقوق، وأن تساعد على الحد من آفة العنصرية. وشجع الخبراء على التدريب وعلى عقد حلقات عمل على الصعيد الوطني كجزء من أنشطة متابعة ديربان لتحسين تنفيذ إعلان وبرنامج عمل ديربان.



## أولاً - المعايير الدولية التكميلية فيما يتعلق بالالتزامات الإيجابية للدول الأطراف

٢٣- يشير مفهوم الالتزامات الإيجابية فيما يتعلق بحقوق الإنسان إلى الالتزامات التي تفرض على الدول واجب اتخاذ إجراءات إيجابية من أجل ضمان التمتع الفعال بالحقوق المحمية. ويستتبع عدد كبير من معايير حقوق الإنسان التزامات إيجابية بالنسبة للدول الملتزمة بهذه المعايير<sup>(٨)</sup>. وعلى سبيل المثال، فيما يتعلق بالالتزام الإيجابي بحماية الحق في عدم التمييز، تقتضي المادة ٢٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية من الدول أن "تكفل لجميع الأشخاص على السواء حماية فعالة من التمييز".

٢٤- وتقتضي المادة ٢(١) (د) من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري أن تقوم الدول بحظر وإنهاء "أي تمييز عنصري يصدر عن أي أشخاص أو أية جماعة أو منظمة"<sup>(٩)</sup> وفي التعليق العام رقم ٣ (١٩٨١) بشأن المادة ٢ (التنفيذ على المستوى الوطني) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، "تعترف اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، على وجه الخصوص، بأن التنفيذ لا يعتمد فقط على القوانين الدستورية أو التشريعية التي لا تكون في حد ذاتها كافية في كثير من الأحيان. وتعتبر اللجنة أن من الضروري لفت انتباه الدول الأطراف إلى أن الالتزام بمقتضى العهد لا يقتصر على احترام حقوق الإنسان، بل إن الدول الأطراف قد تعهدت كذلك بأن تضمن التمتع بهذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين ضمن ولايتها. وأن هذا الجانب يتطلب أنشطة محددة من قبل الدول الأطراف لتمكين الأفراد من التمتع بحقوقهم"<sup>(١٠)</sup>.

٢٥- وفيما يتعلق بطبيعة التزامات الدول الأطراف بموجب المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ترى اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن "التزامات الدول تشمل على حد سواء ما يمكن أن يسمى (تبعاً لعمل لجنة القانون الدولي) التزامات بسلوك، والتزامات بتحقيق نتيجة. ... وبينما ينص العهد على الأعمال التدريجي للحقوق ويقر بوجود قيود ناشئة عن محدودية الموارد المتاحة، فهو يفرض أيضاً التزامات شتى لها أثر فوري. ومن هذه الالتزامات، هناك التزامان يتصفان بأهمية خاصة لتفهم الطبيعة المحددة لالتزامات

<sup>8</sup> See Human Rights Committee, general comment No. 31 (2004) on the nature of the general legal obligation imposed on States parties to the Covenant, paras. 6, 7 and 8.

<sup>9</sup> See also ICERD art. 2, para. 1 (c) and (d); ICCPR arts. 2, 4, para. 1; 20, para. 2; 24, para. 1, and 26; ICESCR arts. 2, para. 1 and 10, para. 3; Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW) art. 2, paras. (a), (b) and (f); Convention on the Rights of the Child (CRC) art. 2, paras. 1 and 2; International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (ICRMW) art. 7; and Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) art. 4, paras. 1 (a) and (b) and 5, para. 2.

<sup>10</sup> Paragraph 1

الدول الأطراف. أحدهما، ويتناوله تعليق عام منفصل ستنظر فيه اللجنة في دورتها السادسة، هو تعهد الدول الأطراف بأن تضمن جعل ممارسة الحقوق ذات الصلة ممارسة لا يشوبها أي تمييز...<sup>(١١)</sup>.

٢٦ - أما التعليق العام رقم ١٦ (٢٠٠٥) للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتعلق بالمساواة بين الرجل والمرأة في حق التمتع بجميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المادة ٣)، فهو يفسر الفقرة ٢ من المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي تنص على كفالة عدم التمييز لأسباب من بينها نوع الجنس. وفي هذا المقام، تؤكد اللجنة على أن المساواة بين الرجل والمرأة في حق التمتع بجميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هو التزام إجباري ومباشر للدول الأطراف. وعلى غرار جميع حقوق الإنسان، تفرض المساواة في الحقوق ثلاثة مستويات من الالتزامات على الدول الأطراف - "الاحترام والحماية والتنفيذ"<sup>(١٢)</sup>.

٢٧ - ووفقاً للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإن الالتزام بالتنفيذ يتطلب من الدول الأطراف اتخاذ خطوات لضمان حق المساواة بين الرجل والمرأة في التمتع عملياً بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية<sup>(١٣)</sup>. ويتطلب الالتزام بالاحترام من الدول الأطراف الامتناع عن الإجراءات التمييزية التي ينتج عنها بصورة مباشرة أو غير مباشرة إنكار حق مساواة الرجل والمرأة في التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية<sup>(١٤)</sup>. ويتطلب الالتزام بالحماية من الدول الأطراف اتخاذ خطوات تهدف مباشرة إلى القضاء على أوجه التحامل، والممارسات العرفية وجميع الممارسات الأخرى التي تؤدي إلى استمرار مفهوم الدونية أو السمو لدى كلا الجنسين، والأدوار المقبولة بالنسبة للرجل والمرأة<sup>(١٥)</sup>.

٢٨ - ويرى الخبراء أن التقدم في ضمان الحماية من العنصرية والتمييز العنصري، وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، يعوقه النقص الحالي في المعايير الملزمة قانوناً التي تفرض على الدول الالتزام بأن تدرج في نظمها التعليمية برامج إجبارية بشأن حقوق الإنسان. وبالإضافة إلى ذلك، تتسم النصوص التي تتطلب من الدول اعتماد تشريعات لمكافحة العنصرية في كثير من الأحيان بأنها عامة ونظرية أكثر مما ينبغي، بما يترك الدول دون توجيه فيما يتعلق بالمعايير القانونية الدنيا التي ينبغي استيفاؤها في قوانينها المحلية، والتي بدونها يمكن للحماية من التمييز العنصري أن تصبح حماية وهمية.

---

<sup>11</sup> CESCR general comment No. 3 (1990) on the nature of States parties' obligations (art. 2, para. 1, of the Covenant), para. 1.

<sup>12</sup> Paragraph 17.

<sup>13</sup> *Ibid.*, para. 21.

<sup>14</sup> *Ibid.*, para 18.

<sup>15</sup> *Ibid.*, para. 19.

## التقييم والتوصيات

### ١- دور التثقيف بحقوق الإنسان

٢٩- يبرز إعلان وبرنامج عمل ديربان أهمية التعليم في مجال حقوق الإنسان كعامل رئيسي في تغيير المواقف والسلوكيات وفي تشجيع التسامح والاحترام إزاء التنوع في المجتمعات<sup>(١٦)</sup>، وبالتالي بوصفه عاملاً حاسماً في مكافحة العنصرية، والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب<sup>(١٧)</sup>. وجرى التشديد أيضاً على أهمية التعليم في مجال حقوق الإنسان في وثائق عديدة أخرى تتصل بحقوق الإنسان. ويؤكد إعلان وبرنامج عمل فيينا أن "التعليم والتدريب والإعلام العام في مجال حقوق الإنسان أموراً جوهرية لتشجيع وإقامة علاقات مستقرة ومنسجمة فيما بين المجتمعات المحلية ولتوطيد التفاهم والتسامح والسلم"<sup>(١٨)</sup>. ويحدد البرنامج العالمي للتثقيف في مجال حقوق الإنسان تعزيز التفاهم والتسامح والمساواة بين الجنسين والصداقة بين جميع الأمم والشعوب الأصلية والجماعات العرقية والقومية والإثنية والدينية واللغوية كعنصر من العناصر المكونة للتثقيف في مجال حقوق الإنسان الرامية إلى إيجاد ثقافة عالمية في مجال حقوق الإنسان<sup>(١٩)</sup>. وتدعو نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ إلى تنفيذ البرنامج العالمي للتثقيف في مجال حقوق الإنسان، وتشجع جميع الدول على اتخاذ مبادرات في هذا الصدد<sup>(٢٠)</sup>.

٣٠- ويلزم العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الدول الأطراف "بأن تتعهد باتخاذ تدابير فورية وفعالة، لا سيما في ميادين التعليم والتربية والثقافة والإعلام بغية مكافحة العنصرية المؤدية إلى التمييز العنصري وتعزيز التفاهم والتسامح والصداقة بين الأمم والجماعات العرقية أو الإثنية"<sup>(٢١)</sup>.

٣١- وتكرس هيئات معاهدات حقوق الإنسان اهتماماً أكبر لدور التعليم في مجال تعزيز وحماية حقوق الإنسان. وتوصي لجنة القضاء على التمييز العنصري في توصيتها العامة رقم ٢٧ (٢٠٠٠) المتعلقة بالتمييز ضد الغجر، أن تتخذ الدول الأطراف "التدابير اللازمة بالتعاون مع المجتمع المدني، وإنشاء مشاريع لتطوير الثقافة السياسية وتعليم السكان ككل في روح يسودها عدم التمييز العنصري، واحترام الآخرين والتسامح، وخاصة فيما يتعلق بالغجر"<sup>(٢٢)</sup>.

<sup>16</sup> Para. 95 of the Declaration.

<sup>17</sup> See para. 97 of the Declaration; and paras. 125-139 of the Programme of Action.

<sup>18</sup> Part I para. 33 and Part II para. 80.

<sup>19</sup> General Assembly resolution 59/113B and Commission on Human Rights resolution 2005/61. See in particular the revised draft plan of action for the first phase (2005-2007) of the World Programme for Human Rights Education, A/59/525/Rev.1, para. 3.

<sup>20</sup> General Assembly resolution 60/1, para. 131.

<sup>21</sup> Article 7. See also ICESCR article 13, para. 1 and CRC, article 29, para. 1 (b).

<sup>22</sup> Paragraph 11.

٣٢- ويوفر البرنامج العالمي للتثقيف في مجال حقوق الإنسان إطاراً موحداً عاماً لجميع الجهات الفاعلة المعنية. غير أنه لا يمثل وثيقة ملزمة قانوناً. ويرى الخبراء أن اعتماد وثيقة شاملة ملزمة تنص على وجوب تشجيع عدم التمييز، والتسامح والمساواة في الحقوق بغض النظر عن العرق والإثنية وغير ذلك من الأسباب المتصلة بهما، من خلال التثقيف في مجال حقوق الإنسان أمر ينطوي على ميزة هامة. فمن شأن مثل هذا الصك أن يسهم بشكل رئيسي في تشجيع التسامح والتصدي للعنصرية وكره الأجانب من خلال التوجيه على جميع مستويات التعليم الرسمي وغير الرسمي، في مناهج المدارس الحكومية والخاصة، فضلاً عن المدارس ذات الطابع الديني أو العقائدي. وينبغي السعي أيضاً إلى تحقيق هذا الهدف في أطر تعليمية أخرى، مثل التدريب في مرافق الاحتجاز.

٣٣- وفي الختام، سلّم الخبراء بوجود ثغرة معيارية في المجال قيد المناقشة، وينبغي الاعتراف بأن سد هذه الثغرة يشكل أولوية من أولويات جدول أعمال المجتمع الدولي.

## ٢- دور تشريعات مكافحة التمييز الشاملة

٣٤- يحدد إعلان وبرنامج عمل ديربان انعدام الإرادة السياسية والتشريعات الضعيفة وعدم اتخاذ الدول استراتيجيات تنفيذية وإجراءات ملموسة بوصفها العقبات الرئيسية التي تحول دون إزالة التمييز العنصري وتحقيق المساواة العنصرية. كما يشدد إعلان وبرنامج عمل ديربان بشكل لا لبس فيه بأن التنفيذ الأمين للمعايير والالتزامات في مجال حقوق الإنسان، بما في ذلك سن القوانين ووضع السياسات على الصعد السياسية والاجتماعية والاقتصادية، إنما هي مسائل حاسمة في هذا الصدد<sup>(٢٣)</sup>. وطبيعة هذه العقبات هي التي ينبغي في ضوءها أن تُطالب الدول تحديداً باعتماد وتنفيذ تشريعات لمكافحة التمييز وسياسات تكفل المساواة كمسألة ذات أولوية عليا وملحة للغاية.

٣٥- وتتضمن عدة معاهدات، بما فيها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، أحكاماً تنص على التزامات إيجابية بسن قوانين لمكافحة التمييز العنصري وما يتصل به من تمييز. ويطلب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية من الدول في الفقرة ١ من المادة ٢ منه أن تكفل لجميع الأفراد الداخلين في ولايتها الحقوق المعترف بها في العهد دون تمييز من أي نوع. وتطلب الفقرة ٢ من المادة ٢ "إذا كانت التدابير التشريعية أو غير التشريعية القائمة لا تكفل فعلاً إعمال الحقوق المعترف بها في هذا العهد"، "بأن يُتخذ ما يكون ضرورياً لهذه الأعمال من تدابير تشريعية وغير تشريعية". ويشكل هذا الحكم مقروءاً بالاقتران مع المادتين ٢٦ و ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التزاماً إيجابياً على الدول بسن تشريعات محلية حسب الاقتضاء لكفالة التحرر من التمييز على أساس جملة أمور منها العرق أو اللون أو الأصل القومي أو الأصل الاجتماعي. كذلك تنص الفقرة ١(د) من المادة ٢ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري على أن "تقوم كل دولة طرف، بجميع الوسائل المناسبة، بما في ذلك سن التشريعات المقترضة إذا تطلبتها الظروف، بحظر وإنهاء أي تمييز عنصري يصدر عن أي أشخاص أو أي جماعة أو منظمة".

<sup>23</sup> Paras. 79-80 of the Declaration.

٣٦- وإلى جانب الالتزام الإيجابي للدول بالحماية من التمييز العنصري تثار مسألة ما إذا كانت الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري وغيرها من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان توفر أساساً صلباً بدرجة كافية للالتزام الإيجابي للدول الأطراف بسن لا مجرد أحكام قانونية عامة تحظر التمييز العنصري، ولكن بسن تشريعات تتسم بالشمول لمكافحة العنصرية. وبالإضافة إلى ذلك، من المهم النظر في المعايير الدنيا التي ينبغي استيفاؤها لكي يكون للدولة نظام قانوني مناسب لكفالة الحقوق التي تنص عليها الاتفاقية والوفاء بها فيما يتعلق بالمساواة في تمتع الجميع بكل حقوق الإنسان دون أي تمييز بسبب العرق.

٣٧- وتوصي لجنة القضاء على التمييز العنصري الدول الأطراف على نحو متكرر في ملاحظاتها الختامية بسن تشريعات وطنية لمكافحة التمييز، عند وفائها بالتزاماتها بموجب الاتفاقية. غير أن تحليل الخبراء فيما يتعلق بالممارسات التمييزية وحالة شتى فئات الضحايا يبين أن إحدى العقبات التي تحول دون القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري تتمثل في الافتقار إلى تشريعات وطنية شاملة ومفصلة لمكافحة العنصرية في غالبية الدول الأطراف في هذه الاتفاقية.

٣٨- ومن التعليقات العامة، وسوابق القرارات والملاحظات الختامية الصادرة عن هيئات المعاهدات يمكن تجميع المتطلبات الدنيا التالية التي يمكن أن تجعل التشريعات الوطنية تشريعات فعالة: تقديم تعاريف قانونية لمفهوم التمييز، بما في ذلك التمييز المباشر وغير المباشر<sup>(٢٤)</sup>؛ والنص على أحكام واضحة ومفصلة بشأن أشكال السلوك أو الإجراءات أو التدابير أو السياسات أو المعايير التي يمكن اعتبارها تمييزية؛ وتقديم نهج موضوعي متحرر لعدم التمييز، في مقابل فهم رسمي بحت لعدم التمييز على أنه "المعاملة المماثلة"؛ وحظر التمييز في جميع مجالات الحياة العامة سواء من قبل الدولة أو جهات فاعلة غير الدولة؛ وحظر التحريض على التمييز، والمضايقة، والفصل، واستحداث هيئات متخصصة تكون مجهزة لمساعدة الضحايا وتعزيز ثقافة المساواة في الحقوق؛ وتوفير سبل انتصاف قضائية فعالة؛ بما في ذلك، إذا اقتضت الضرورة عن طريق إجراءات جنائية أو مدنية أو إدارية، لضحايا التمييز وضمان أن تكون العقوبات المعمول بها عقوبات فعالة، وراعية ومناسبة؛ وإتاحة إمكانية رفع الدعاوى لإثبات وقوع التمييز من خلال قواعد ومعايير للأدلة وأعباء الإثبات، انطلاقاً من فهم أن ضحايا التمييز عادة ما يكونون في وضع غير مؤات وأنهم لا يستطيعون حماية حقوقهم أمام المحاكم ما لم يتلقوا رعاية خاصة فيما يتعلق بحقوقهم الإجرائية؛ وإنشاء التزامات واضحة تتصل بوجوب تعزيز المساواة بطريقة استباقية عن طريق سياسات ملائمة.

٣٩- ويرى الخبراء أن هناك ثغرة قائمة بمعنى أن المعايير الضعيفة والمجردة يمكن أن تدمم الفراغ المعياري على الصعيد الوطني، بما يترك بعض مظاهر العنصرية بلا معالجة وبعض الضحايا بلا حماية، لا سيما عندما يكون انعدام المعايير الإلزامية الصريحة مقروناً بإرادة سياسية ضعيفة للدولة فيما يتعلق بكفالة الحقوق الواردة في الاتفاقية والوفاء بها. ومع ذلك، يرى الخبراء أيضاً أنه يمكن معالجة هذه المشاكل بجعل الالتزامات الإيجابية للدول صريحة بصورة أكبر من خلال وسائل غير وضع المعايير.

<sup>24</sup> Direct discrimination on the basis of race and related characteristics is defined as less favourable treatment based wholly or in part on the person's race, ethnicity, colour, descent, ethnic or national origin, without objective and reasonable justification. Indirect discrimination is defined as a neutral measure, criterion or practice which would put persons of a particular race or related characteristic at a particular disadvantage, when there is no objective and reasonable justification.

### ٣- التوصيات

٤٠- يوصي الخبراء باعتماد اتفاقية بشأن تعليم حقوق الإنسان، وتحديد التزامات إيجابية للدول فيما يتعلق بإدماج تعليم حقوق الإنسان في نظمها التعليمية، بما في ذلك في المدارس الخاصة والدينية والعسكرية.

٤١- يوصي الخبراء في أن تنظر هيئات المعاهدات في وضع تعليقات عامة من شأنها أن توضح الالتزامات الإيجابية للدول الأطراف فيما يتعلق بوضع تشريعات لمكافحة التمييز تتسم بالشمول وتقديم التوجيه ذي الصلة للدول.

### ثانياً - المعايير الدولية التكميلية فيما يتعلق بالجماعات التي تحتاج إلى حماية خاصة من العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب

#### ألف - الطوائف الدينية

٤٢- إن القلق الدولي الذي أثاره تزايد العنف والتمييز القائم على الدين أو المعتقد مؤخراً في كثير من البلدان له ما يبرره. وإنها لظاهرة معاصرة أيضاً أن التمييز لأسباب مختلفة مثل العرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو الإثني كثيراً ما تتفاقم بالسبب المتصل بها اتصالاً وثيقاً وهو الدين أو المعتقد. ويلاحظ إعلان وبرنامج عمل ديربان بقلق خاص "وجود تعصب ديني في أنحاء شتى من العالم ضد طوائف دينية وضد أفرادها، لا سيما الحد من حقها في ممارسة شعائر دينها بحرية، وكذلك ظهور القولبة السلبية المتزايدة وأفعال عداوية وعنيفة متنامية ضد هذه الطوائف بسبب معتقداتها الدينية وأصلها العرقي أو ما يسمى أصلها العنصري"<sup>(٢٥)</sup>. ويحث إعلان وبرنامج عمل ديربان الدول على سن تدابير تشريعية وغير تشريعية لحماية الأقليات الدينية من أي شكل من أشكال العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب<sup>(٢٦)</sup>. كما يدعو الدول إلى تنفيذ سياسات وبرامج في مؤسساتها التعليمية تعزز احترام وقبول التنوع الديني، ذلك أن تعليم حقوق الإنسان يشكل وسيلة فعالة لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري، وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب<sup>(٢٧)</sup>.

٤٣- وبموجب القانون الدولي، فإن حرية اعتناق أي دين، التي تشمل "حرية تغيير دينه أو معتقده" وحرية في "إظهار دينه أو معتقده"، فقد جرى النص عليها لأول مرة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وفيما يتعلق بالمعاهدات الأساسية لحقوق الإنسان، فإن حرية الدين مكفولة بشكل رئيسي بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية<sup>(٢٨)</sup>.

<sup>25</sup> Para 60 of the Declaration. See further references to religious groups and communities in paras 2, 8, 34, 59, 60, 66, 67, 71, 73 and 108 of the Declaration and paras. 14, 46, 47, 49, 79, 124, 136, 171, 172 and 211 of the Programme of Action.

<sup>26</sup> Para. 172 of the Programme of Action.

<sup>27</sup> Ibid., para. 136.

<sup>28</sup> Articles 18 and 27.

٤٤ - وحرية الفكر والوجدان والضمير المنصوص عليها في المادة ١٨ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والتي تشمل حرية المرء في أن يدين بدين ما، وحرية في اعتناق أي دين أو معتقد يختاره، وحرية في إظهار دينه أو معتقده بالتعبد وإقامة الشعائر والممارسة والتعليم، بمفرده أو مع جماعة، وأمام الملأ أو على حدة، هي حق غير قابل للتقييد حتى في حالات الطوارئ العامة<sup>(٢٩)</sup>. وبناءً عليه، ترى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أنه لا يجوز تقييد تحرر الفرد من الإرغام على أن يدين بدين أو أن يعتنق ديناً أو معتقداً، وحرية الآباء والأوصياء في كفالة التربية الدينية والأخلاقية لأبنائهم<sup>(٣٠)</sup>. كذلك تشير اللجنة إلى أن المادة ١٨ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تحمي العقائد التوحيدية وغير التوحيدية والإلحادية، وكذلك الحق في عدم اعتناق أي دين أو عقيدة. وينبغي تفسير كلمتي "دين" و"عقيدة" تفسيراً واسعاً، والمادة ١٨ ليست مقصورة في تطبيقها على الديانات التقليدية أو على الأديان والعقائد الأخرى.

٤٥ - غير أن العهد يسمح بقيود على إظهار المرء دينه أو معتقده "التي يفرضها القانون والتي تكون ضرورية لحماية السلامة العامة أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحريةهم الأساسية"<sup>(٣١)</sup>. وترى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن الدول الأطراف ليست حرة في وضع قيود على ممارسة الحقوق والحريات: "القيود المفروضة يجب أن ينص عليها القانون كما يجب عدم تطبيقها على نحو ييطل الحقوق المكفولة في المادة ١٨<sup>(٣٢)</sup>. وتشدد اللجنة أيضاً على أنه لا يجوز أن تكون المواجهة بالديانة أو المعتقد بمثابة دعابة للحرب أو دعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية التي تشكل تحريضاً على التمييز والعداوة والعنف".

٤٦ - وبالإضافة إلى ذلك، تكفل المادة ٢٦ من العهد المساواة أمام القانون والمساواة في التمتع بحمايته. وتنص على التزام الدول الأطراف بأن تحظر أي تمييز وأن تكفل لجميع الأشخاص حماية فعالة من التمييز لأي سبب، بما في ذلك العرق والدين. وتنص المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على حقوق الأقليات الدينية بكفالة حقها في "المجاهرة بدينها وإقامة شعائره"<sup>(٣٣)</sup>. وتشير معاهدات أساسية أخرى لحقوق الإنسان إلى أن كلاً من العرق والدين يشكلان أسباباً محظورة لأي تمييز بين الناس بقدر ما يتعلق الأمر بحقوق الإنسان<sup>(٣٤)</sup>. وبالرغم من أن تعريف التمييز العنصري الوارد في الفقرة ١ من المادة ١ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري لا يشمل الدين، فهو منصوص عليه في الفقرة (د) ٧ من المادة ٥. ويجدد العهد الدولي

<sup>29</sup> See article 4 of ICCPR and Human Rights Committee general comment No. 22 (1993) on article 18 (Freedom of thought, conscience or religion), para. 1.

<sup>30</sup> General comment 22, para. 8.

<sup>31</sup> ICCPR, article 18, para. 3. See also CRC, article 14 and ICRMW, article 12.

<sup>32</sup> General comment No. 22, para. 8.

<sup>33</sup> See also CRC, article 30.

<sup>34</sup> See e.g. ICESCR, article 2, para. 1; ICCPR, articles 2, para. 1, 4, 24 and 26; CRC, article 2, para. 1; ICRMW, arts. 1, para. 1, and 7.

الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التعليم كأداة لتوثيق "أواصر التفاهم والتسامح والصدقة بين جميع الأمم ومختلف الفئات العرقية أو الإثنية أو الدينية"<sup>(٣٥)</sup>.

٤٧ - كما أن إعلان ١٩٨١ المتعلق بالقضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد يُعرّف التعصب والتمييز في هذا السياق بوصفهما "أي ميز أو استثناء أو تقييد أو تفضيل يقوم على أساس الدين أو المعتقد ويكون غرضه أو أثره تعطيل أو انتقاص الاعتراف بحقوق الإنسان والحريات الأساسية أو التمتع بها أو ممارستها على أساس من المساواة". وينبغي لهيئات حقوق الإنسان والحكومات أن تستند إلى الأحكام الواردة في هذا الإعلان. وتشدد المادة ٢ من هذا الإعلان على أنه "لا يجوز تعريض أحد للتمييز من قبل أية دولة أو مؤسسة أو مجموعة أشخاص أو شخص على أساس الدين أو غيره من المعتقدات"، وتناشد المادة ٤ الدول أن تتخذ تدابير فعالة وأن "تبذل كل ما في وسعها" لمنع واستئصال أي تمييز على أساس الدين أو المعتقد. ووفقاً لإعلان ١٩٩٢ المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية أو إلى أقليات دينية ولغوية "على الدول اتخاذ تدابير لتهيئة الظروف المواتية لتمكين الأشخاص المنتمين إلى أقليات من التعبير عن خصائصهم ومن تطوير ثقافتهم ولغتهم ودينهم وتقاليدهم وعاداتهم..."<sup>(٣٦)</sup>.

### التقييم والتوصيات

٤٨ - تطرح العلاقة بين العنصرية والدين قضايا معقدة وحساسة لا يعالجها القانون الدولي معالجة كافية. ويعتقد الخبراء أنه ينبغي تفصيل الكلام في الإشارة إلى الحق في حرية الدين في الفقرة (د) ٧ من المادة ٥ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري بحيث تشمل التعقيد الذي تتسم به العلاقة بين الدين والعرق، والتمييز العنصري، وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب. وفي ضوء تزايد حوادث كراهية الإسلام ومعاداة السامية وكرهية المسيحية بعد أحداث ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، من الضروري أن تحدّث هيئات حقوق الإنسان على وفق ذلك تعليقاتها العامة أو توصياتها ومبادئها التوجيهية في مجال تقديم التقارير ونظمها الداخلية.

٤٩ - ويوصى بصورة خاصة أن تعتمد لجنة القضاء على التمييز العنصري توصية عامة تتناول أوجه القلق التي ظهرت في مجال التمييز العنصري والدين أو المعتقد.

٥٠ - وعلاوة على ذلك، أوصى الخبراء بأن تراجع اللجنة المعنية بحقوق الإنسان التعليق العام رقم ٢٢ (١٩٩٣) بشأن المادة ١٨ (حرية الفكر أو الوجدان أو الدين) قصد التغلب على التحديات الراهنة. ويشدد الخبراء على أن من الضروري، عند حل المشاكل المرتبطة بالعلاقة بين العنصرية والدين، أن تستند هيئات حقوق الإنسان والحكومات إلى أحكام إعلان القضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد.

<sup>35</sup> Article 13, para. 1.

<sup>36</sup> Article 4, para. 2.



## باء - اللاجئون وملتمسو اللجوء والعمال المهاجرون وعديمو الجنسية

### ١ - اللاجئون وملتمسو اللجوء والعمال المهاجرون

٥١ - توجد علاقة جوهرية بين العنصرية ووضع اللاجئين وملتمسي اللجوء والمهاجرين. وتظل العنصرية، المقترنة بالعنف أحياناً، مسؤولة عن هروب مئات آلاف الناس من بلدانهم. وغالباً ما يصبح هؤلاء الأشخاص لاحقاً أهدافاً للعنصرية والعنف في البلدان المضيفة حيث أُجبروا على الذهاب التماساً لملاذ آمن. وهناك العديد من الأدلة الموثقة التي تثبت ذلك.

٥٢ - ويدعو إعلان وبرنامج عمل ديربان المجتمع الدولي والحكومات والمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص إلى اتخاذ إجراءات محددة لحل المشاكل المتصلة بهشاشة وضع الأشخاص الذين يدخلون ضمن الفئات المشار إليها آنفاً وتحديد الحلول السريعة والمناسبة الكفيلة بحمايتهم<sup>(٣٧)</sup>. وكما يؤكد إعلان وبرنامج عمل ديربان على الحاجة الماسة إلى التصدي للأسباب الأصلية للتهجير، ويؤكد من جديد على أن التدابير والسياسات الدولية ينبغي ألا تقوم على التمييز لأسباب تتعلق بالعرق أو اللون أو النسب أو الأصل الوطني أو العرقي للاجئين المعنيين<sup>(٣٨)</sup>.

٥٣ - ولا تشير الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري تحديداً إلى وضع اللاجئين وملتمسي اللجوء والعمال المهاجرين. بيد أن الأحكام العامة للاتفاقية وغيرها من المعاهدات الأساسية لحقوق الإنسان التي تمنع التمييز تنطبق أيضاً على هذه الفئات من الناس<sup>(٣٩)</sup>. وعالجت العديد من هيئات المعاهدات هذه القضية في تعليقاتها العامة.

٥٤ - وذكّرت لجنة القضاء على التمييز العنصري في توصيتها العامة رقم ٢٢ (١٩٩٦) بشأن المادة ٥ من الاتفاقية المتعلقة باللاجئين والمشردين بأن اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧ المتعلقين بوضع اللاجئين هما المصدر الرئيسي للنظام الدولي لحماية اللاجئين عموماً؛ وشددت في جملة أمور على أن لكل اللاجئين والمشردين الحق في العودة بحرية إلى ديارهم في ظروف آمنة وأن الدول الأطراف ملزمة بضمان عودة هؤلاء اللاجئين والمشردين طواعية وباحترام مبدأ عدم إعادة اللاجئين قسراً وعدم إبعادهم<sup>(٤٠)</sup>. وهاتان الفئتان مشمولتان بالتوصية العامة رقم ٣٠ (٢٠٠٥) للجنة القضاء على التمييز العنصري بشأن التمييز ضد غير المواطنين.

<sup>37</sup> See paras. 16, 38, 46 - 55, 65, 89 and 111 of the Declaration and paras 24 - 36, 50, 67, 69, 78, 80, 81, 97, 105, 138, 144, 182 - 186 and 196 of the Programme of Action.

<sup>38</sup> Para. 111 of the Declaration.

<sup>39</sup> See ICERD, articles 1 - 7 and also e.g. ICCPR, articles 2, para. 1, 4, 14, para. 1, 25, 26 and 27 and ICESCR articles 2, para. 2, 7, para. (c), 13, para. 1.

<sup>40</sup> Paras. 2 (a) and (b).

٥٥- وتنص لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم ١٣ (١٩٩٩) بشأن الحق في التعليم (المادة ١٣) على أن مبدأ عدم التمييز يشمل جميع الأشخاص في سن المدرسة المقيمين في أراضي دولة طرف، بمن فيهم غير المواطنين، وبصرف النظر عن وضعهم القانوني<sup>(٤١)</sup>.

٥٦- وتبحث اللجنة المعنية بالقضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، في توصيتها العامة رقم ٢٤ (١٩٩٩) بشأن المادة ١٢ من الاتفاقية (المرأة والصحة)، الدول على إيلاء اهتمام كبير للاحتياجات والحقوق الصحية للمرأة التي تنتمي إلى فئات ضعيفة ومحرومة، مثل المهاجرات واللاجئات والمشرذات داخلياً والفتيات والمسنات والباقيات والنساء المنتميات إلى الشعوب الأصلية...<sup>(٤٢)</sup>.

٥٧- وهناك صكوك دولية أخرى عدة وثيقة الصلة للغاية في هذا الصدد. وينبغي إيلاء الاهتمام لما يلي بوجه خاص: الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم؛ والاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧ الملحق بها؛ واتفاقيات منظمة العمل الدولية ذات الصلة بالموضوع؛ واتفاقية قمع الاتجار بالأشخاص واستغلال بغاء الغير لعام ١٩٤٩؛ واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية وبروتوكول منع وقمع الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، والمعاقبة عليه، وبروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو المكملين لهذه الاتفاقية؛ والاتفاقية المتعلقة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية لعام ١٩٥٤؛ والاتفاقية بشأن خفض حالات انعدام الجنسية لعام ١٩٦١؛ وإعلان حقوق الإنسان للأفراد الذين ليسوا من مواطني البلد الذي يعيشون فيه لعام ١٩٨٥. ويساور الخبراء قلق بالغ إزاء النسبة المتدنية للتصديقات على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم.

### التقييم والتوصيات

٥٨- لم يجد الخبراء أي ثغرات تُذكر بخصوص حماية اللاجئين وملتزمي اللجوء والعمال المهاجرين من العنصرية والتمييز العنصري. بيد أنه ينبغي أن يُطلب من الدول الأطراف أن تتخذ التدابير التشريعية والإدارية اللازمة لتنفيذ التزاماتها الناشئة عن الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري التي تتعرض لها هذه الفئات المحددة ومن صكوك دولية أخرى ذات علاقة بالموضوع. ويلاحظ الخبراء أن أفعال كره الأجانب وما يتصل بها من تعصب غير مدرجة صراحةً في الصكوك الدولية، ويوصون بأن تعتمد لجنة القضاء على التمييز العنصري توصية لسد هذه الثغرة.

### ٢- عديمو الجنسية

٥٩- في غياب حماية الدولة بموجب المواطنة، فإن وضع عديمي الجنسية هش للغاية من العديد من الجوانب. فإذا كان التحيز العنصري والتصرفات التي تدل على كره الأجانب منتشرة في مجتمع من المجتمعات، يمكن افتراض وجود احتمال كبير أن يؤثر ذلك في هذه الفئة من الناس في المقام الأول. وبناء عليه، فإن تعزيز حماية عديمي الجنسية جانب مهم في مكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب.

<sup>41</sup> Paragraph 34.

<sup>42</sup> Paragraph 6.

٦٠- ولا يشير إعلان وبرنامج عمل ديربان تحديداً إلى عديمي الجنسية لكن العديد من شروطه ذات علاقة وطيدة بهم، مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال. وأدت العنصرية التي يواجها عديمو الجنسية إلى التعجيل بوضع معايير دولية تربط الحماية العامة لحقوق الإنسان لعديمي الجنسية بمنع التفرقة على أساس العرق أو الأصل العرقي أو الوطني. وتنص المادة ٣ من اتفاقية عام ١٩٥٤ المتعلقة بوضع عديمي الجنسية على أنه ينبغي تطبيق أحكام هذه الاتفاقية على عديمي الجنسية دون تمييز من حيث العنصر أو الدين أو البلد الأصلي، في حين أن المادة ٩ من الاتفاقية المتعلقة بخفض حالات انعدام الجنسية تمنع التجريد من الجنسية لأسباب عنصرية أو إثنية أو دينية أو سياسية. وفي الختام، يوسع إعلان عام ١٩٨٥ المتعلق بحقوق الإنسان للأفراد الذين ليسوا من مواطني البلد الذي يعيشون فيه نطاق مبادئ الحماية المنصوص عليها فيه لتشمل جميع الأجناب دون تمييز، بمن فيهم مواطنو دول أخرى وعديمو الجنسية. فالمادة ٧ من هذا الإعلان تجعل من غير المشروع بوجه خاص الطرد الفردي أو الجماعي للأجناب على أساس العرق أو اللون أو الدين أو الثقافة أو النسب أو الأصل القومي أو الإثني.

٦١- وتؤكد لجنة القضاء على التمييز العنصري في توصيتها العامة رقم ٣٠ (٢٠٠٥) بشأن التمييز ضد غير المواطنين على أن الفقرة ٢ من المادة ١ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، التي تميز التفرقة بين المواطنين وغير المواطنين، "يجب أن تُفسّر... بحيث لا تقوّض الحظر الأساسي للتمييز"<sup>(٤٣)</sup>. كما تؤكد اللجنة على أنه بالرغم من أن بعض الحقوق المنصوص عليها في المادة ٥ من الاتفاقية قد تقتصر على المواطنين دون غيرهم، فإن "حقوق الإنسان يجب أن يتمتع بها، من حيث المبدأ، كل إنسان. وعلى الدول الأطراف الالتزام بضمان المساواة بين المواطنين وغير المواطنين في التمتع بهذه الحقوق على النحو المعترف به بموجب القانون الدولي"<sup>(٤٤)</sup>. وفي نفس التوصية العامة، تحت اللجنة أيضاً الدول الأطراف على اتخاذ عدد من الإجراءات لحماية حقوق الإنسان لغير المواطنين، بما في ذلك ضمان تمتع غير المواطنين بالمساواة في الحماية والاعتراف أمام القانون والحصول على المواطنة والتجنيس.

٦٢- وتحدد اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم ١٥ (١٩٨٦) بشأن وضع الأجناب بموجب العهد تأكيدها على أن الأجناب يحظون بالحماية في إطار العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، مشددة على أن "الحقوق المبينة في العهد تنطبق" بوجه عام "على الجميع بصرف النظر عن المعاملة بالمثل وبصرف النظر عن جنسيتهم أو انعدام جنسيتهم"<sup>(٤٥)</sup>. وفي التعليق العام رقم ١٧ (١٩٨٩) بشأن المادة ٢٤ (حقوق الطفل)، تشدد اللجنة المعنية بحقوق الإنسان على ألا "يسمح بأي تمييز، في التشريع الداخلي، بالنسبة لاكتساب الجنسية، بين الأطفال الشرعيين والأطفال المولودين خارج إطار رباط الزوجية أو المولودين من آباء عديمي الجنسية أو على أساس مركز أحد الوالدين أو كليهما من حيث الجنسية"<sup>(٤٦)</sup>. وينص التعليق العام رقم ٢٧ (١٩٩٩) بشأن الفقرة ٤ من المادة ١٢ (حرية التنقل) على أن حق الشخص في الدخول إلى بلده ينطوي على اعتراف بعلاقة الشخص الخاصة بذلك البلد. ولا تميز صيغة الفقرة ٤ من

<sup>43</sup> Paragraph 2.

<sup>44</sup> Paragraph 3.

<sup>45</sup> Paragraph 1.

<sup>46</sup> Paragraph 8.

المادة ١٢ بين المواطنين والأجانب ("لا يجوز حرمان أحد..."). وتسمح صيغة الفقرة ٤ من المادة ١٢ بتفسير أوسع قد يشمل فئات أخرى من الأشخاص المقيمين فترات طويلة، ومنهم على سبيل المثال لا الحصر الأشخاص عديمو الجنسية المحرومون تعسفاً من الحق في اكتساب جنسية بلد إقامتهم على هذا النحو<sup>(٤٧)</sup>.

### التقييم والتوصيات

٦٣ - يعترف الخبراء بأن حقوق الإنسان الأساسية مكفولة للأشخاص عديمي الجنسية بموجب القانون الدولي. غير أنهم يرغبون في استرعاء انتباه المجتمع الدولي إلى الوضع غير المستقر لهذه الفئة من الناس في إطار حق الشخص في العودة إلى وطنه. ومن الواضح أن طرد أي شخص تعسفاً ممنوع بموجب القانون الدولي، لكن حق العودة لا يستفيد منه بدهاءة سوى مواطني بلد معين. ووضع الأشخاص عديمي الجنسية ليس مواتياً بنفس الدرجة. فحقهم في العودة إلى بلدان إقامتهم أو أوطانهم محل شك والأسباب المتعلقة بالعرق و/أو الأصل الإثني تؤدي دوراً مهماً. وبناء عليه، فمن المهم أن تحل هذه المشكلة اللجئة المعنية بحقوق الإنسان في المقام الأول في إطار الفقرة ٤ من المادة ١٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وذلك أساساً من خلال بعض الإضافات إلى التعليق العام رقم ٢٧.

٦٤ - ويتفق معظم الخبراء في الميدان على أن انعدام الجنسية بحكم القانون اليوم قد حجبت الأزمة الأكبر فعلاً الساجمة عن انعدام الجنسية بحكم الواقع والناجمة عن الهجرة غير الشرعية، مما يسهم في ظهور "منطقة رمادية" تتمثل في انعدام الجنسية بحكم الواقع<sup>(٤٨)</sup>. ويرى الخبراء أنه ينبغي لهيئات معاهدات حقوق الإنسان أن تحل هذه المشكلة، سواء في تعليقاتها العامة أو ملاحظاتها الختامية.

٦٥ - كما يشعر الخبراء بقلق بالغ إزاء النسبة المتدنية بشكل استثنائي للتصديقات على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لعام ١٩٥٤<sup>(٤٩)</sup>، والعدد الذي لا يزال منخفضاً للتصديقات على الاتفاقية المتعلقة بخفض حالات انعدام الجنسية لعام ١٩٦١<sup>(٥٠)</sup>.

### جيم - المشردون داخلياً

٦٦ - التشرد الداخلي ظاهرة عالمية تتسبب في معاناة ما لا يقل عن ٢٢ مليون شخص أجبروا على الفرار أو ترك ديارهم داخل أوطانهم. ويرى فرانسيس م. دينغ (Francis M. Deng)، الممثل السابق للأمين العام المعني بالمشردين داخلياً<sup>(٥١)</sup>، أن التشرد الداخلي "يؤدي إلى تفريق الأسر وتمزيق الروابط الاجتماعية والثقافية والقضاء

<sup>47</sup> Paragraphs 19 and 20.

<sup>48</sup> See e.g. Carol A. Batchelor, "Statelessness and the problem of resolving nationality status", *International Journal of Refugee Law*, vol. 10, Nos. 1-2 (January 1998), p. 156.

<sup>49</sup> As of 2007 the number of ratifications stands at 62.

<sup>50</sup> As of 2007 the number of ratifications stands at 30.

<sup>51</sup> Mr. Francis Deng (Sudan) served as Representative of the Secretary-General on internally displaced persons from 1992 to 2004. Mr. Walter Kälin (Switzerland) has been serving as the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons since 2004.

على علاقات التوظيف المستقرة، وإضاعة الفرص التعليمية، وحرمان الناس من الضرورات الحيوية مثل الغذاء والماء والدواء، وتعريض الأبرياء لأعمال العنف من قبيل الاعتداء على المخيمات والخطف والاعتصاب<sup>(٥٢)</sup>. والمشردون داخلياً الذين أعيد توطينهم والذين يوجدون في بيئة غير مألوفة أكثر تعرضاً للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب مما يجعل وضعهم أشد سوءاً.

٦٧- ويعترف إعلان وبرنامج عمل ديربان - بقلق - بمختلف أشكال العنصرية وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب إزاء المشردين داخلياً<sup>(٥٣)</sup>. ولا يوجد بين الصكوك الدولية لحقوق الإنسان صك يشمل أحكاماً تتعلق تحديداً بالتشرد الداخلي. ومع ذلك، فإن أحكامها العامة التي تمنع التمييز على أساس العرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو الإثني تنطبق كلياً على المشردين داخلياً الذين يحق لهم التمتع بحقوق الإنسان. وفي التوصية العامة رقم ٢٢(١٩٩٦) بشأن المادة ٥ من الاتفاقية الخاصة باللاجئين والمشردين داخلياً، تتناول لجنة القضاء على التمييز العنصري حقوق المشردين داخلياً في العودة إلى ديارهم في ظروف آمنة؛ وحققهم في المشاركة التامة وعلى قدم المساواة في الشؤون العامة على جميع المستويات؛ وأن يحصلوا على الخدمات العامة على قدم المساواة وتلقي المساعدة من أجل إعادة تأهيلهم<sup>(٥٤)</sup>. وتحت لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، في توصيتها العامة رقم ٢٤(١٩٩٩) بشأن المادة ١٢ من الاتفاقية (المرأة والصحة)، الدول الأعضاء على إيلاء اهتمام خاص للاحتياجات والحقوق الصحية للنساء اللواتي ينتمين إلى الفئات المستضعفة والمحرومة، مثل المشردين داخلياً، في جملة فئات<sup>(٥٥)</sup>.

٦٨- ويتوسع نطاق معالجة وضع المشردين داخلياً بواسطة المبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي التي أعدها السيد فرانسيس دينغ<sup>(٥٦)</sup>. وكانت لجنة حقوق الإنسان قد أعربت عن تقديرها لهذه الوثيقة ورحبت بازدياد عدد الدول، ووكالات الأمم المتحدة، والمنظمات الإقليمية وغير الحكومية التي تطبق هذه المبادئ بوصفها معياراً<sup>(٥٧)</sup>. وتشمل المبادئ التوجيهية مجموعة كبيرة من حقوق الإنسان للمشردين داخلياً وتنادي بتطبيق المبادئ دون تمييز، أيضاً كان نوعه. وتعالج الحماية من التشرد والوضع أثناء التشرد والمساعدة الإنسانية، فضلاً عن العودة وإعادة التوطين وإعادة الإدماج. أما المبادئ التوجيهية المتعلقة بتقديم التقارير التي اعتمدها لجنة القضاء على التمييز العنصري فلا تشير سوى إلى وضع المشردين داخلياً<sup>(٥٨)</sup>.

<sup>52</sup> E/CN.4/1998/53/Add.2, para. 1.

<sup>53</sup> Para. 53 of the Declaration. See also paras. 54 - 55, 111 of the Declaration and paras 34 - 36, 185 of the Programme of Action.

<sup>54</sup> Paragraph 2.

<sup>55</sup> Paragraph 6.

<sup>56</sup> E/CN.4/1998/53/Add.2.

<sup>57</sup> Commission on Human Rights resolution 2004/55, para. 6.

<sup>58</sup> CERD/C/70/Rev.5.

## التقييم والتوصيات

٦٩- رغم أن الولاية التعاهدية للمفوضية السامية لشؤون اللاجئين أنشئت للتعامل مع وضع اللاجئين، فإن المفوضية، من الناحية العملية وعلى أساس قرارات الجمعية العامة وتوجيهات اللجنة التنفيذية ذات الصلة، وسعت نطاق ولايتها التنفيذية ومجال الكفاءة ليشملا المرشدين داخلياً أيضاً.

٧٠- والمبادئ التوجيهية، من الناحية المعيارية، قبلها عددٌ متزايد من الدول ووكالات الأمم المتحدة، فضلاً عن المنظمات الإقليمية، بوصفها مجموعة من المعايير ويجري تطبيقها على هذا الأساس. هذا، وتفسير لجنة القضاء على التمييز العنصري لولايتها بوصفها تشمل أيضاً وضع المرشدين داخلياً حص الخبراء على استنتاج أنه لا حاجة في الوقت الراهن إلى وضع المزيد من المعايير في هذا الصدد. بيد أن الخبراء، بغية تعزيز حماية المرشدين داخلياً، يوصون الجمعية العامة بتأييد دعوة لجنة حقوق الإنسان إلى التقيد بالمبادئ التوجيهية وتنفيذها بوصفها معايير. وفي ذلك القرار، تود الجمعية العامة التشديد على أهمية حماية المرشدين داخلياً من العنصرية وكره الأجانب.

## دال - المجتمعات القائمة على النسب

٧١- كان التمييز القائم على النسب تاريخياً سمة للمجتمعات في مختلف مناطق العالم ويتجلى في أشكال شتى من الظلم. ويقدر عدد الأشخاص المتضررين من هذا التمييز بـ ٢٦٠ مليون شخص على الصعيد العالمي. ونجم عن استمراره والحاجة الماسة إلى دفع آثاره أن اعترفت حكومات العديد من البلدان بالتعقيد الذي تتسم به هذه المشكلة واعتماد تشريعات وسياسات لمواجهةها.

٧٢- ويعترف إعلان وبرنامج عمل ديربان في أحكام عدة منه بأن العنصرية وكره الأجانب على أساس النسب يظلان يمثلان تحديين رئيسيين في مجال حقوق الإنسان في هذا العصر<sup>(٥٩)</sup>. ومتابعة لتوصيات إعلان وبرنامج عمل ديربان، أنشأت لجنة حقوق الإنسان بموجب قرارها ٦٨/٢٠٠٢ فريق خبراء عاملاً معنياً بالمنحدرين من أصل أفريقي يتألف من خمسة خبراء مستقلين لدراسة مشكلات التمييز العنصري التي يتعرض لها السكان من أصل أفريقي.

٧٣- وفي التوصية العامة رقم ٢٩ (٢٠٠٢) بشأن الفقرة ١ من المادة ١ من الاتفاقية (النسب)، تؤكد لجنة القضاء على التمييز العنصري رأيها بأن "كلمة "النسب" الواردة في الفقرة ١ من المادة ١ من الاتفاقية لا تشير فقط إلى "العرق" بل إن لها معنى وانطباقاً يكملان أسباب التمييز الأخرى المحظورة" وأن "التمييز على أساس "النسب" يشمل التمييز الممارس ضد أفراد المجتمعات بناء على أشكال الشرائح الاجتماعية، كنظام الطبقة الطائفية وما شابه من نظم الأوضاع الموروثة التي تتمتع أفراد هذه المجتمعات من التمتع بحقوق الإنسان على قدم المساواة مع

<sup>59</sup> Para. 103 of the Durban Declaration. See also paras 2, 13, 14, 32 - 38, 103 and 111 of the Declaration and paras 4 - 14, 45, 50, 72, 81, 123, 163, 171 of the Programme of Action. See specifically, paragraphs 32-35 of the Declaration concerning Africans and people of African descent, and paragraphs 36 - 38 concerning Asians and people of Asian descent.

غيرهم من أفراد المجتمع أو تعوق تمتعهم بها<sup>(٦٠)</sup>. وحاولت لجنة القضاء على التمييز العنصري تحديد مختلف العوامل التي قد تشير إلى وجود مجتمعات قائمة على النسب تعاني التمييز، بما في ذلك ما يلي: عدم قدرة هذه المجتمعات على تغيير أوضاعها الموروثة، أو قدرتها المحدودة على القيام بذلك؛ والقيود التي يفرضها المجتمع على الزواج من خارج المجتمع المحلي؛ والعزل على الصعيدين الخاص والعام، بما في ذلك في الإسكان والتعليم وإتاحة إمكانية الوصول إلى الأماكن العامة وأماكن العبادة والحصول على المصادر العامة للأغذية والمياه؛ والحد من حرية رفض مزاولة المهن المتوارثة أو الأعمال المهينة أو المحفوفة بالمخاطر؛ وإخضاع المدينين للاستعباد؛ وبعثهم في الخطابات بصفات مجرّدة من الإنسانية تشير إلى النجاسة أو الدّنس؛ وعدم احترام المجتمع عموماً للكرامة الإنسانية لهذه المجتمعات وعدم معاملته إياها على قدم المساواة مع سائر فئاته.

٧٤- وفي التوصية العامة رقم ٢٩، أصدرت لجنة القضاء على التمييز العنصري مجموعة من التوصيات المفصلة التي متى طبقت سمحت بالتخفيف من حدة المشاكل الناجمة عن التمييز القائم على النسب. ورغم إخضاع لجنة القضاء على التمييز العنصري اعتماد التدابير المقترحة لتقدير مدى مناسبتها في ظل ظروف محددة من قبل الدول الأطراف، فإن التوصيات ذات الصلة تفيد تطوير المعايير القائمة، لا سيما ما يخص تطبيقها. وجمعت ثمان وأربعون توصية في ثمانية فصول: (أ) تدابير ذات طابع عام؛ و(ب) التمييز متعدد الأشكال الممارس ضد المرأة في المجتمعات القائمة على النسب؛ و(ج) العزل؛ و(د) نشر الخطاب الذي يجرّس على الكراهية، بما في ذلك بواسطة وسائل الإعلام والإنترنت؛ و(هـ) إقامة العدل؛ و(و) الحقوق المدنية والسياسية؛ و(ز) الحقوق الاقتصادية والاجتماعية؛ و(ح) الحق في التعليم.

٧٥- واعتمدت اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان (اللجنة الفرعية) قراراً يدعو إلى إجراء دراسة عن التمييز القائم على العمل والنسب<sup>(٦١)</sup>. وأقرت اللجنة الطلب وأوكلت إلى مقررَيْن خاصين مهمة إعداد دراسة شاملة عن التمييز القائم على العمل والنسب. وقدم المقرران الخاصان تقريرهما المرحلي إلى مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠٠٦<sup>(٦٢)</sup>. ويتضمن التقرير مجموعة من المبادئ والمبادئ التوجيهية التي تبرز المعايير الدولية التي تمنع التمييز القائم على العمل والنسب<sup>(٦٣)</sup>.

<sup>60</sup> Preambular paragraphs 6 and 7.

<sup>61</sup> Sub-Commission resolution 2004/17.

<sup>62</sup> Pursuant to General Assembly resolution 60/251 of 15 March 2006 entitled "Human Rights Council", all mandates, mechanisms, functions and responsibilities of the Commission on Human Rights, including the Sub-Commission, were assumed, as of 19 June 2006, by the Human Rights Council.

<sup>63</sup> A/HRC/Sub.1/58/CRP.2.

## التقييم والتوصيات

٧٦- ويشارك الخبراء رأي الهيئات الدولية المتناسق القائل بأن التمييز القائم على النسب يمثل أحد أكبر التحديات أمام الجهود الرامية إلى مكافحة العنصرية وكره الأجانب. لكن، بالنظر إلى الخطوات التي خطتها لجنة القضاء على التمييز العنصري لتوسيع نطاق تطبيق الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري ليشمل المجتمعات القائمة على النسب، لا سيما توصيتها العامة رقم ٢٩، لم يجد الخبراء أي ثغرات تُذكر بخصوص حماية أفراد المجتمعات القائمة على النسب من العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب. ومثل أشكال أخرى من التمييز، يظل التنفيذ غير الكافي وضعف الإرادة السياسية من بين الحواجز الأساسية التي تعوق القضاء على هذا الشكل من التمييز. ومن المهم أيضاً أن تولي هيئات رصد معاهدات حقوق الإنسان الاهتمام المناسب للمشاكل التي تواجهها المجتمعات القائمة على النسب في أثناء دراسة الدول الأطراف التقارير والبلاغات الفردية.

## هاء - الشعوب الأصلية

٧٧- حسب تقديرات الأمم المتحدة، يعيش نحو ٣٠٠ مليون فرد من الشعوب الأصلية في أكثر من ٧٠ بلداً في العالم. ويتسم وضع الشعوب الأصلية في مناطق شتى من العالم بتعرضهم الشديد للتمييز على أساس العرق أو الأصل الإثني. وأعرب مؤتمر ديربان عن قلقه "من أن الهياكل أو المؤسسات السياسية والقانونية في بعض الدول، وبعضها موروث وما زال قائماً حتى اليوم، ليست متفقة مع الخصائص المتعددة الأعراق والمتعددة الثقافات والمتعددة اللغات للسكان، وما زالت، في كثير من الحالات، تشكل عاملاً رئيسياً من عوامل التمييز من حيث استبعاد الشعوب الأصلية"<sup>(٦٤)</sup>. كما يحدد إعلان وبرنامج عمل ديربان التدابير اللازمة لضمان حقوق الشعوب الأصلية وحمايتها من العنصرية. ويعترف أيضاً بالتحديات التي تواجهها الشعوب الأصلية في العالم المعاصر، لا سيما العلاقة الخاصة التي تربطها بالأرض بوصفها الأساس للوجود الروحي والمادي والثقافي لهذه الشعوب<sup>(٦٥)</sup>.

٧٨- وأكدت نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ بشدة على التزام المجتمع الدولي بحماية حقوق الإنسان للشعوب الأصلية وربطها مباشرة بالتنمية المستدامة، لا سيما بمكافحة الجوع والفقر<sup>(٦٦)</sup>.

٧٩- وأشمل صك دولي يتعلق بالشعوب الأصلية في الوقت الراهن هو اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ لعام ١٩٨٩ المتعلقة بالشعوب الأصلية والقبلية في البلدان المستقلة والتي لم يصدق عليها حتى الآن سوى ثمانية عشر بلداً: ثلاثة عشر في أمريكا اللاتينية وأربعة في أوروبا وواحد في آسيا.

<sup>64</sup> Para 22 of the Declaration.

<sup>65</sup> Paras. 42 and 43 of the Declaration. See also paras. 13, 14, 22-24, 39 - 45, 73 and 103 of the Declaration and paras. 15 - 23, 50, 78, 117 and 202 - 209 of the Programme of Action.

<sup>66</sup> General Assembly resolution 60/1, paras. 46, 56 and 127.



٨٠- ولا تشير المعاهدات الأساسية لحقوق الإنسان بالتحديد إلى الشعوب الأصلية (باستثناء اتفاقية حقوق الطفل)<sup>(٦٧)</sup>. ومع ذلك، فلا شك في أن الفقرة ١ من المادة ١ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري وغيرها من معايير معاهدات حقوق الإنسان التي تمنع التمييز تنطبق أيضاً.

٨١- وكانت لجنة الشعوب الأصلية محل تركيز التوصية العامة رقم ٢٣ (١٩٩٧) للجنة القضاء على التمييز العنصري بشأن حقوق الشعوب الأصلية التي تنص، فيما تنص، على أن "التمييز ضد الشعوب الأصلية يندرج في نطاق الاتفاقية وأنه يتعين اتخاذ جميع التدابير الملائمة لمكافحة هذا التمييز والقضاء عليه"<sup>(٦٨)</sup>. وتولي التوصية رقم ٢٤ (١٩٩٩) للجنة القضاء على التمييز ضد المرأة بشأن المادة ١٢ من الاتفاقية (المرأة والصحة) اهتماماً خاصاً للاحتياجات والحقوق الصحية للمرأة التي تنتمي إلى فئات ضعيفة ومحرومة، بما فيها الشعوب الأصلية<sup>(٦٩)</sup>. وتنص المادة ٣٠ من اتفاقية حقوق الطفل على حق الطفل المنتمي إلى الشعوب الأصلية في التمتع بثقافته، أو الممارسة بدينه وممارسة شعائره، أو استعمال لغته<sup>(٧٠)</sup>.

٨٢- ودعا مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ في نتائجه الدول إلى الانتهاء من المفاوضات المتعلقة بوضع مشروع إعلان للأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية وإقراره في أقرب وقت ممكن، وهو مشروع قيد النقاش داخل الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين التابع للجنة حقوق الإنسان منذ عام ١٩٩٥<sup>(٧١)</sup>. واعتمد مجلس حقوق الإنسان هذا المشروع في نهاية الأمر في عام ٢٠٠٦ لكنه لا يزال مدرجاً في جدول أعمال الجمعية العامة<sup>(٧٢)</sup>.

---

<sup>67</sup> The CRC was adopted in 1989, and entered into force in 1990. With 192 States parties as of 7 October 2005, it is the United Nations human rights instrument enjoying the most universal ratification.

<sup>68</sup> Paragraph 1.

<sup>69</sup> Paragraph 6.

<sup>70</sup> CERD/C/70/Rev.5.

<sup>71</sup> It is worth noting that the second World Conference on Human Rights in 1993 called on the Working Group on Indigenous Populations of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities to complete the drafting of the declaration on the rights of indigenous people that had been on its agenda for several years.

<sup>72</sup> On 30 January 2007, the Assembly of the African Union adopted a decision (Assembly/AU/ Dec. 141 (VIII)) on the draft declaration, maintaining a united position in the negotiations on amending the declaration and finding a solution to the concerns of African States, amongst the most important of which are questions about: (a) the definition of indigenous peoples; (b) self-determination; (c) ownership of land and resources; (d) establishment of distinct political and economic institutions; and (e) national and territorial integrity.

## التقييم والتوصيات

٨٣ - يتفق الخبراء مع الرأي الذي عبرت عنه لجنة القضاء على التمييز العنصري في توصيتها العامة رقم ٢٣ ويعتبرون أن الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري تشمل الحماية من التمييز القائم على العرق بحق الشعوب الأصلية. ويرون أن المكافحة الفعالة للعنصرية التي تتعرض لها الشعوب الأصلية تستلزم تعزيز الحماية الشاملة لحقوقهم الإنسانية. وفي هذا المقام، يؤيد الخبراء الموافقة السريعة على الإعلان الآنف الذكر بشأن حقوق الشعوب الأصلية.

٨٤ - وبالإضافة إلى ذلك، يعتقد الخبراء أن تصديق الجميع على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ يمكن أن يمثل أيضاً خطوة كبيرة صوب حماية حقوق الإنسان للشعوب الأصلية. وبناء عليه، يود الخبراء تشجيع الدول الأعضاء على اعتبار هذه الخطوة مسألة ذات أولوية.

## واو - الأقليات

٨٥ - تبلغ نسبة الأشخاص المنتمين إلى أقليات نحو ٣٠ في المائة من سكان العالم<sup>(٧٣)</sup>. وتزايد القابلية الإجمالية لتأثر الأقليات بدرجة كبيرة في سياق العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب. والسجل المتهول لأعمال الإبادة الجماعية والجرائم بحق الإنسانية التي حدثت مؤخراً يثبت الإمكانية المرعبة بانتهاك حقوق الإنسان على نطاق واسع. ومن المقنع أيضاً ملاحظة أن حماية الأقليات هي اليوم إحدى أنجع الوسائل لمنع النزاعات أو تحقيق السلم الدائم. وبعبارة أخرى، فإن حماية الأقليات ليست ضماناً أساسية للمتمتعين بالحقوق فحسب، بل إنها إحدى الأدوات الأساسية لحل المشاكل الاجتماعية أيضاً. وليس عجباً أن تكون حقوق الأقليات أحد أوجه القلق الرئيسية التي عولجت في إعلان وبرنامج عمل ديربان<sup>(٧٤)</sup> الذي جاء فيه، في جملة أمور، حث "الدول على القيام، عند الاقتضاء، باتخاذ التدابير المناسبة لمنع التمييز العنصري ضد الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو عرقية وإلى أقليات دينية ولغوية، فيما يتصل بالعمل، والرعاية الصحية، والخدمات الاجتماعية، والتعليم، وبحثها على مراعاة أشكال التمييز المتعددة في هذا السياق"<sup>(٧٥)</sup>.

٨٦ - ولا تعالج الفقرة ١ من المادة ١ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري مسألة الأقليات بالتحديد، لكنها، حسب لجنة القضاء على التمييز العنصري، "تتصل بجميع الأشخاص الذين ينتمون إلى أعراق مختلفة أو جماعات وطنية أو عرقية مختلفة أو إلى سكان أصليين. ومن الأساسي، إذا أريد أن تنظر اللجنة بشكل مناسب في التقارير الدولية للدول الأطراف، أن توفر الدول الأطراف للجنة أقصى قدر ممكن من المعلومات عن وجود مثل تلك الجماعات داخل أراضيها"<sup>(٧٦)</sup>. وفي التوصية العامة رقم ٤ (١٩٧٣) المتعلقة بتقديم الدول الأطراف للتقارير

<sup>73</sup> See A/HRC/Sub.1/58/19, annex IV, p. 22.

<sup>74</sup> See paras 66, 71 and 73 of the Declaration and paras 46 - 49, 74, 124 and 172 of the Programme of Action.

<sup>75</sup> Para. 49 of the Programme of Action.

<sup>76</sup> General recommendation No. 24 (1999) concerning article 1 of the Convention, para. 1.

(المادة ١ من الاتفاقية)، دعت لجنة القضاء على التمييز العنصري الدول الأعضاء إلى أن تضمّن تقاريرها الدورية معلومات مناسبة عن التركيبة السكانية. كما تعترف اللجنة بوجود معيار دولي يتعلق بالحقوق الخاصة للأشخاص الذين ينتمون إلى الجماعات العرقية، إلى جانب معايير معترف بها عموماً تتعلق بتساوي الجميع في الحقوق وعدم التمييز، بما في ذلك الحقوق المدرجة في الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. وفي الوقت نفسه، اتخذت لجنة القضاء على التمييز العنصري موقفاً ضد المعاملة التعسفية للأقليات باعترافها بوجودها وإشارتها إلى ضرورة تطبيق نفس المعايير على الجميع، وخاصة عدد الأشخاص، وكونهم من عرق أو لون أو سلاله أو أصل وطني أو عرقي يختلف عن الأغلبية أو عن جماعات أخرى داخل المجموعة السكانية<sup>(٧٧)</sup>.

٨٧- وتكفل المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أنه "لا يجوز في الدول التي توجد فيها أقليات إثنية أو دينية أو لغوية أن يُحرم الأشخاص المنتسبون إلى تلك الأقليات من حق التمتع بثقافتهم الخاصة أو المجاهرة بدينهم وإقامة شعائره أو استخدام لغتهم، بالاشتراك مع الأعضاء الآخرين في جماعتهم". وتوضح اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم ٢٣ (١٩٩٤) بشأن المادة ٢٧ (حقوق الأقليات) أن "الأشخاص المقصود حمايتهم هم الذين ينتمون إلى فئة ما ويشتركون معاً في ثقافة و/أو دين و/أو لغة ما"<sup>(٧٨)</sup>. وإضافة إلى ذلك، تنطبق هذه الحقوق على جميع الأفراد الموجودين داخل إقليم الدولة الطرف وليس على مواطنيها وحدهم<sup>(٧٩)</sup>. وأخيراً، على الدول الأطراف اتخاذ تدابير إيجابية في مجال الحماية ليس ضد أفعال الدولة الطرف نفسها فحسب (...)، بل أيضاً ضد أفعال الأشخاص الآخرين داخل الدولة الطرف"<sup>(٨٠)</sup>.

٨٨- وأشمل صك للأمم المتحدة يتعامل مع حماية حقوق الأقليات هو إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية لعام ١٩٩٢. بيد أن هذه الوثيقة، التي تنص على حقوق محددة للأشخاص المنتمين إلى أقليات وتحدد الواجبات ذات الصلة الملقة على عاتق الدول، ذات طبيعة غير ملزمة.

### التقييم والتوصيات

٨٩- أشار الفريق العامل المعني بالأقليات التابع للجنة الفرعية في تقريره الأخير إلى أن "معالجة مسألة حقوق الأقليات تظل إحدى أكثر القضايا هميشاً ضمن آليات حقوق الإنسان في الأمم المتحدة"<sup>(٨١)</sup>. وفي هذا السياق، يرحب الخبراء بإنشاء ولاية الخبير المستقل المعني بقضايا الأقليات<sup>(٨٢)</sup> ويدعون آليات الأمم المتحدة إلى معالجة قضايا الأقليات، متى كان ذلك مناسباً دائماً.

<sup>77</sup> Ibid, para. 2.

<sup>78</sup> Paragraph 5.1.

<sup>79</sup> Idem.

<sup>80</sup> Para 6.1. See also CRC, article 30.

<sup>81</sup> A/HRC/Sub.1/58/19.

<sup>82</sup> In accordance with Commission on Human Rights resolution 2005/79, Ms. Gay McDougall was appointed by the United Nations High Commissioner for Human Rights on 29 July 2005 for an initial period of two years.

٩٠- ولم يقف الخبراء على أي ثغرات معيارية تُذكر في حماية الأشخاص المنتمين إلى أقليات ثقافية أو إثنية أو دينية أو لغوية من العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب. غير أنه ينبغي مراعاة التعليقات المقدمة في هذا السياق في الفرع الذي يعالج مسألة الطوائف الدينية في الفصل الثاني.

٩١- ولا يتعارض هذا التقييم بأي حال من الأحوال مع الحاجة إلى بذل المزيد من الجهود الدؤوبة على المستويين الوطني والدولي من أجل تنفيذ المعايير ذات الصلة تنفيذاً كاملاً.

### زاي - الأشخاص الذين يرزحون تحت الاحتلال الأجنبي

٩٢- كانت حماية المدنيين الذين يرزحون تحت الاحتلال الأجنبي على جدول أعمال المجتمع الدولي لمدة طويلة. ويبين تاريخ النزاعات المسلحة أن قابلية هذه الفئة للتضرر بشكل كبير تتزايد زيادة هائلة إن ارتبطت بممارسة القوة المحتلة التفرقة العنصرية أو الإثنية. ويعرب إعلان ديربان عن قلقه إزاء محنة الشعب الفلسطيني الذي يرزح تحت نير الاحتلال الأجنبي<sup>(٨٣)</sup>.

٩٣- وفي المجال قيد المناقشة، يوفر فرعان من فروع القانون الدولي الحماية من العنصرية وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تمييز، وهما قانون حقوق الإنسان والقانون الإنساني. ومع أن وضع الأشخاص الذين يرزحون تحت الاحتلال الأجنبي لم يوضّح في أي من معاهدات حقوق الإنسان الدولية، فمما لا شك فيه أن الدول الأطراف فيها مسؤولة عن تنفيذها، ليس داخل أقاليمها فحسب، بل داخل جميع الأقاليم التي تقع تحت سيطرتها أيضاً.

٩٤- والتعليق العام رقم ٣١ (٢٠٠٤) للجنة المعنية بحقوق الإنسان بشأن طبيعة الواجب القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد يقدم تفسيراً واضحاً في هذا المضمار. فاللجنة، بتفسيرها الفقرة ١ من المادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، تؤكد، فيما تؤكد، على أنه "يجب على الدولة الطرف أن تحترم وتكفل الحقوق المنصوص عليها في العهد لأي شخص يخضع لسلطتها أو سيطرتها الفعلية حتى ولو لم يكن موجوداً داخل إقليمها... وينطبق هذا المبدأ أيضاً على الأشخاص الذين يخضعون لسلطة قوات الدولة الطرف العاملة خارج أراضي الدولة الطرف أو لسيطرتها الفعلية، بصرف النظر عن الظروف التي تم فيها الحصول على تلك السلطة أو على السيطرة الفعلية..."<sup>(٨٤)</sup>. وهذه التعليقات تتصل مباشرة فقط بالدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. لكن، بما أنها تتعامل مع طبيعة التزامات الدول الأطراف بموجب معاهدة لحقوق الإنسان فإنها توضح أيضاً على ما يبدو انطباق معاهدات أخرى لحقوق الإنسان، مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال، على أشخاص يرزحون تحت الاحتلال. ومن ثم، فإن الدول الأطراف التي تحتل إقليماً ملزمة بمكافحة

<sup>83</sup> Paragraph 63.

<sup>84</sup> See paras. 10-12. See also HRC general comment No. 15 (1986) on the position of aliens under the Convention that stresses that the enjoyment of Covenant rights is not limited to citizens of States parties but must also be available to all individuals, regardless of nationality or statelessness, such as asylum-seekers, refugees, migrant workers and other persons, who may find themselves in the territory or subject to the jurisdiction of the State Party.

العنصرية وكره الأجانب اللذين يؤثران في جميع فئات السكان تحت سيطرتها وتحمل المسؤولية كاملةً في هذا المقام بمقتضى معاهدات حقوق الإنسان التي هي أطراف فيها.

٩٥ - ويحظى الأشخاص الذين يرزحون تحت الاحتلال بحماية القانون الإنساني الدولي أيضاً. فالمادة ٢ من اتفاقية جنيف الرابعة المتعلقة بحماية المدنيين وقت الحرب تنص على أن الاتفاقية تنطبق "أيضاً في جميع حالات الاحتلال الجزئي أو الكلي لإقليم أحد الأطراف السامية المتعاقدة حتى لو لم يواجه هذا الاحتلال مقاومة مسلحة". وتنص المادة ٤ على أن "الأشخاص الذين تحميهم الاتفاقية هم أولئك الذين يجدون أنفسهم في لحظة ما وبأبي شكل كان، في حالة قيام نزاع أو احتلال، تحت سلطة طرف في النزاع ليسوا من رعاياه أو دولة احتلال ليسوا من رعاياها". والمادة ٣ المشتركة بين جميع اتفاقيات جنيف الأربع، فضلاً عن البروتوكول الأول المتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة الدولية والثاني المتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة غير الدولية، تتضمن أحكاماً تلزم الدول الأطراف بمعاملة جميع الأشخاص الخاضعين لسيطرتها معاملة إنسانية وتمنع التفرقة على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة، أو الدين أو المعتقد، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الصحة، أو الولادة أو غيرها من الأوضاع، أو أي معايير مشابهة أخرى<sup>(٨٥)</sup>. كل هذه الصكوك تحدد معايير دنيا معينة عدة يجب على كل طرف في نزاع احترامها<sup>(٨٦)</sup>.

٩٦ - ومن المهم الإشارة إلى أنه ينبغي النظر إلى الحماية التي يوفرها القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي للأشخاص الذين يرزحون تحت الاحتلال الأجنبي نظرة متكاملة. فالتعليق العام رقم ٣١ للجنة المعنية بحقوق الإنسان يلاحظ أنه مع "وجود قواعد أكثر تحديداً في القانون الإنساني الدولي قد تكون مناسبة بشكل خاص لأغراض تفسير حقوق العهد، فإن مجالي القانون كليهما يكملان أحدهما الآخر دون أن يستبعد أحدهما الآخر"<sup>(٨٧)</sup>. وبناء عليه، من الضروري من أجل مكافحة العنصرية وكره الأجانب تحت الاحتلال الأجنبي، الاستناد إلى كلا فرعي القانون بحثاً عن أجمع الوسائل.

### التقييم والتوصيات

٩٧ - يوافق الخبراء بالطبع على أن الاحتلال الأجنبي يعزز كثيراً احتمال ممارسة العنصرية وكره الأجانب بحق السكان المتأثرين. ولدى دراسة الخبراء إجراءات الرد المناسب على هذا الوضع، خلصوا إلى نتيجة مؤداها أنه مشمول من الناحية المعيارية بكل من القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان. لكن المشكلة هي أن للآليات الدولية، في إطار الاحتلال الأجنبي تحديداً، آثاراً محدودة، إن وجدت، كما تثبتت التجربة، ومن ثم فإن توفير حماية فعالة من العنصرية وكره الأجانب يطرح إشكالية كبيرة.

<sup>85</sup> Protocol I, articles 9, para. 1 and 75, para. 1; Protocol II, article 2.

<sup>86</sup> Although common article 3 to the Geneva Conventions specifies that the conflict must be of a non-international character, the International Court of Justice in the case of *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)* ruled that article 3 applies as well to international armed conflicts. ICJ reports (1986), para. 218.

<sup>87</sup> Paragraph 11.

٩٨- ويأمل الخبراء أن يفتح الإعلان عن مسؤولية الحماية في نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، الذي أكدته مجلس الأمن، باباً جديداً لمكافحة أخطر انتهاكات حقوق الإنسان، بما فيها تلك المرتكبة تحت الاحتلال الأجنبي. ويمكن لهذا النهج أن يسهم في مكافحة العنصرية وكره الأجانب وضمان أن تشمل مساءلة مرتكبي الجرائم المتصلة بهما تلك المتعلقة بالإبادة الجماعية والتطهير العرقي.

٩٩- ويستنسب الخبراء أن تقيّم لجنة القضاء على التمييز العنصري الحاجة إلى توصيات تتعلق بقضية التمييز على أساس العرق أو كره الأجانب تحت الاحتلال الأجنبي.

### ثالثاً - المعايير الدولية التكميلية بشأن مظاهر العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب

#### ألف - الأشكال المتعددة للتمييز أو الأشكال المشددة للتمييز العنصري

١٠٠- وثمة اعتراف واسع النطاق بأن أكثر الفئات عرضة للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب تعاني كثيراً من التمييز متعدد الأشكال<sup>(٨٨)</sup>. ويفهم الخبراء من "الأشكال المتعددة أو المتفاقمة من التمييز" حسب المفهوم الوارد في الفقرة ٢ من إعلان ديربان التي تقر "بأن العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب تحدث على أساس العنصر أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو العرقي، وأن الضحايا يمكن أن يعانون من أشكال متعددة أو متفاقمة من التمييز استناداً إلى أسس أخرى ذات صلة مثل الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غيره أو الملكية أو المولد أو أي وضع آخر". وترد في برنامج عمل ديربان أيضاً إشارات عديدة إلى الأشكال المتعددة أو المتفاقمة للتمييز<sup>(٨٩)</sup>.

١٠١- وتنص كافة معاهدات وصكوك حقوق الإنسان على مبدأي المساواة وعدم التمييز، وتشير إشارة واضحة (على سبيل الذكر لا الحصر) إلى أسباب عدة كنوع الجنس والعرق واللغة والدين والإعاقة. وفي المقررات والتعليقات الصادرة عن هيئات المعاهدات، أُدرجت بقائمة الأسس المحظورة للتمييز أسباب عدة أخرى، كالعمر والميول الجنسي.

١٠٢- وتنطبق كافة الصكوك الأساسية المتعلقة بالقانون الدولي لحقوق الإنسان على مختلف أسباب التمييز. ويمكن أن يفضي الربط بين الأحكام المختلفة الواردة في هذه الصكوك والمتعلقة بأسباب التمييز المختلفة عن نهج عملي للتصدي للتمييز متعدد الأشكال.

١٠٣- وتتناول الصكوك الدولية المتعلقة بحماية فئات محددة من أصحاب الحقوق، كالأطفال والمهاجرين والمعوقين، مسألة التمييز متعدد الأشكال بطريقة مباشرة من خلال الشروط المتعلقة بعدم التمييز التي تتضمن أحكاماً موضوعية محددة. ويمكن أن تطبق هذه الشروط بشكل تام بغية التصدي للتمييز متعدد الأشكال. ومن أصل مجموع المعاهدات الرئيسية المتعلقة بحقوق الإنسان، ثمة اتفاقيتان فقط تنصان على أسباب التمييز هذه، هما

<sup>88</sup> See E/CN.4/2006/WG.21/BP.2.

<sup>89</sup> Paragraphs 14, 18, 31, 49, 79, 104, 172 and 212.

الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، وهما اتفاقيتان يتمثل الغرض العام من اعتمادهما في مكافحة هذه الأسباب، انضفت إليهما في الفترة الأخيرة اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

١٠٤ - وفيما تشير الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري إلى العرق أو اللون أو الأصل القومي أو الإثني، فإن لجنة القضاء على التمييز العنصري أثبتت في عدة توصيات عامة بما لا يدعو مجالاً للشك أنها واعية بظاهرة التمييز متعدد الأشكال ومصرّة على التصدي لجميع مظاهرها<sup>(٩٠)</sup>. ومن الأمثلة التي توضح النهج الذي تتبعه اللجنة، حماية المرأة. حيث يرد في التوصية العامة رقم ٢٥ (٢٠٠٠) بشأن أبعاد التمييز العنصري المتعلقة بنوع الجنس ما يلي "... إن التمييز العنصري لا يؤثر دائماً على المرأة والرجل بالتساوي أو بنفس الطريقة. فهناك ظروف لا يؤثر فيها التمييز العنصري إلا على المرأة أو بالدرجة الأولى على المرأة، أو أنه يؤثر على المرأة بطريقة أو بدرجة تختلف عن تأثيره على الرجل"<sup>(٩١)</sup>. وتشير اللجنة إلى أن التمييز العنصري قد تترتب عليه نتائج لا تؤثر إلا في المرأة، أو تؤثر فيها بالدرجة الأولى، مثل الحمل بعد الاغتصاب بدافع عنصري<sup>(٩٢)</sup>. وتحت لجنة القضاء على التمييز العنصري، في توصيتها العامة رقم ٢٩ (٢٠٠٢) بشأن الفقرة ١ من المادة ١ من الاتفاقية (النسب)، الدول الأطراف على مراعاة حالة المرأة في المجتمعات المحلية القائمة على النسب بوصفها ضحية للتمييز متعدد الأشكال وللاستغلال الجنسي والإرغام على البغاء<sup>(٩٣)</sup>.

١٠٥ - وللمادة ١ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة نطاق واسع يشمل الحالات التي تقع فيها المرأة ضحية للتمييز بدوافع متعددة. وهو رأي تدعمه الفقرة (ج) من المادة ٢ التي تضع على عاتق الدول الأطراف التزاماً بأن تشجب التمييز العنصري ضد المرأة بكافة أشكاله وتتعهد بتوفير الحماية القانونية لحقوق المرأة على قدم المساواة مع الرجل، وتضمن لها، عن طريق المحاكم ذات الاختصاص والمؤسسات العامة الأخرى، الحماية الفعالة من أي عمل تمييزي. وبموجب الفقرة (هـ) من المادة ٢، على الدول الأطراف أن تتخذ ما يلزم من إجراءات للقضاء على التمييز ضد المرأة من جانب أي شخص أو منظمة أو مؤسسة. كما تتعهد الدول الأطراف، بموجب المادة ٦، باتخاذ ما يلزم من تدابير لمكافحة جميع أشكال الاتجار بالمرأة.

١٠٦ - وأشارت لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، في توصيتها العامة رقم ١٩ (١٩٩٢) بشأن العنف ضد المرأة، إلى ما يلي: "يشمل تعريف التمييز الذي يستهدف المرأة العنف القائم على أساس نوع الجنس - أي العنف

---

<sup>90</sup> See e.g. general recommendations No. 22 (1996) on article 5 of the Convention on refugees and displaced persons, No. 23 (1997) on the rights of indigenous peoples, No. 24 (1999) concerning article 1 of the Convention, No. 25 (2000) on gender-related dimensions of racial discrimination and No. 30 (2005) on discrimination against non-citizens.

<sup>91</sup> Paragraph 1.

<sup>92</sup> Paragraph 2.

<sup>93</sup> Paragraph 2 (k).

الموجه ضد المرأة بسبب كونها امرأة أو العنف الذي يمس المرأة على نحو جائر"<sup>(٩٤)</sup>. وأشارت اللجنة أيضاً إلى أنه يجب على الدول أن تتخذ جميع التدابير الإيجابية اللازمة للقضاء على العنف القائم على أساس نوع الجنس، مراعية في ذلك "الصلة الوثيقة بين التمييز ضد المرأة والعنف القائم على أساس نوع الجنس، وانتهاكات حقوق الإنسان والحريات الأساسية"<sup>(٩٥)</sup>. وتدعو اللجنة، في توصيتها العامة رقم ٢٤ (١٩٩٩) بشأن المادة ١٢ من الاتفاقية (المرأة والصحة)، إلى إيلاء اهتمام خاص إلى "الاحتياجات والحقوق الصحية للمرأة التي تنتمي إلى فئات ضعيفة ومحرومة، مثل المهاجرات واللاجئات والمشرّذات داخلياً، والطفلات، والمستنات، والممارسات للدعارة، والنساء المنتميات إلى الشعوب الأصلية..."<sup>(٩٦)</sup>.

### التقييم والتوصيات

١٠٧- أثبتت دراسات ومنشورات عديدة أن تنوع مظاهر التمييز متعدد الأشكال يستلزم، على ما يبدو، مزيداً من التحليل. وينبغي أن يهدف هذا التحليل إلى التصدي للظاهرة قيد البحث من زوايا مختلفة نظراً لأن طبيعتها المعقدة تقتضي اتباع نهج متعددة ومتكاملة. وفي هذا السياق، ليس هناك ما يرر حصر نطاق الحماية من التمييز متعدد الأشكال في الأسباب المشار إليها صراحة في إعلان وبرنامج عمل ديربان. ففي هذا الإطار، وكما هو الحال في إطار المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، تظل قائمة الأسباب المحظورة للتمييز مفتوحة دون تقييد. ورغم أن بعض الخصائص، بما فيها الجنسية، والعمر، والحالة الصحية، والإصابة بفيروس نقص المناعة البشري، والحالة الزوجية، والميول الجنسي ونوع الجنس، باقترانها مع الأصل العرقي تجعل فئات معينة من الأشخاص معرضة بوجه خاص للممارسات التمييزية، فإنها لم تنل حتى الآن اعترافاً عالمياً بكونها تمثل عوامل تسهم في تفاقم التمييز العنصري. فمن المهم أن تشمل الحماية الدولية من العنصرية هذه العوامل التي تسبب في ظاهرة التمييز متعدد الأشكال وتفضي إلى استبعاد الأشخاص الذين ينتمون إلى هذه الفئات.

١٠٨- والمسألة الأساسية هي معرفة ما إذا كانت المعايير القانونية القائمة كافية للتصدي لهذه الظواهر. من الواضح أن حظر التمييز متعدد الأشكال يُمثل قاعدة ثابتة في التشريعات، والدليل على ذلك الأحكام التي تحظر أشكالاً متعددة من التمييز. كما أن المعايير القائمة توفر الأسس الكافية للحماية من التمييز متعدد الأشكال على الصعيد الوطني فيما يتعلق بالمسؤولية وسبل الانتصاف. إلا أن التمييز متعدد الأشكال لا يترجم مجموع عدد من مظاهر التمييز المحددة فحسب، بل إنه يُفرز نوعاً جديداً من التمييز، وبذلك يفضي التمييز متعدد الأسباب إلى قيام شكل جديد من التمييز.

١٠٩- وهذه الظاهرة هي التي تشكل تمييزاً خطراً لفئات واسعة من الأشخاص وتوقعهم ضحايا. وبغية مكافحة هذه الظاهرة، لا بد من فهم مختلف جوانبها عن طريق إيجاد تعريف يراعي طبيعتها المعقدة.

<sup>94</sup> Paragraph 6.

<sup>95</sup> Paragraph 4.

<sup>96</sup> Paragraph 6.



١١٠- ويرى الخبراء أن الجهات الفاعلة لا تزال تفتقر إلى منهجية لتشغيل الظاهرة قيد البحث. فهناك بعض أسباب التمييز المعترف بها على نطاق واسع التي نالت نصيباً وافراً من البحث والتحليل في إطار التشريعات والأحكام القضائية، في حين أن أسباباً أخرى لم تنل اعترافاً إلا في الفترة الأخيرة. ويستلزم تقييم التمييز متعدد الأشكال إيجاد نهج متماسك ومتكامل. وغياب هذا النهج من شأنه أن يفضي إلى فجوات فيما يتعلق بالمساءلة، حيث إن الهيئات المختصة، ولا سيما المحاكم والهيئات القضائية واللجان المحلية، تفتقر إلى الأسس القانونية التي تمكّنها من استخلاص نتائج تتناسب مع درجة خطورة التمييز متعدد الأشكال. وفي الختام، يبدو أن الأدوات المتاحة للاستجابة بشكل فعال للتمييز متعدد الأشكال، بما فيها آلية الإنذار المبكر، غير كافية.

١١١- وهذه الأسباب، يخلص الخبراء إلى وجوب التصدي لظاهرة التمييز متعدد الأشكال مع التركيز بوجه خاص على العناصر التالية: الاعتراف بالخصائص المتنوعة لهذه الظاهرة؛ وتعريف الروابط القائمة بين الأسباب المختلفة للتمييز؛ وفهم مجموع مظاهرها. ولهذا الغرض، يُستصوب أن تتولى هيئات المعاهدات، ولا سيما لجنة القضاء على التمييز العنصري، تحليل مسألة المظاهر المتعددة والأشكال المتفاقمة للتمييز بدافع العرق، وأن تعتمد تعليقات عامة بشأن منهجية تكفل التصدي لهذه الظاهرة.

### باء - التطهير العرقي

١١٢- حسب الأمين العام، أصبحت عبارة "التطهير العرقي" تُعرف بأنها عملية يتمثل هدفها الرئيسي في استخدام وسائل عسكرية لبث الرعب في نفوس السكان المدنيين بقصد إرغامهم على الفرار من أراضي معينة<sup>(٩٧)</sup>. كما اعتبرت دائرة الاستئناف التابعة للمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة أن التطهير العرقي يشير إلى "العزم المشترك من جانب جماعة ما على إبعاد أفراد جماعة عرقية بالقوة من مدينتهم أو قريتهم أو منطقتهم (بهدف القيام بـ "تطهير عرقي")، والتسبب، خلال تنفيذ العملية، في سقوط ضحية أو أكثر جراء إطلاق الرصاص"<sup>(٩٨)</sup>.

١١٣- ولا يستخدم إعلان وبرنامج عمل ديربان عبارة "التطهير العرقي"، ولكنه يربط في مواضع عدة الترحيل القسري للأشخاص، وتنقلهم من بلدانهم المنشأ كلاجئين وملتمسي لجوء بالعنصرية وكره الأجانب<sup>(٩٩)</sup>. ولا تقل الأحكام المتعلقة بحماية الأقليات الإثنية أهمية عن ذلك<sup>(١٠٠)</sup>.

١١٤- ولا يشير نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية أيضاً إشارة واضحة إلى التطهير العرقي. إلا أن المادة ٧ من هذا النظام تُصنّف في فئة الجرائم ضد الإنسانية، الإبادة؛ وإبعاد السكان أو نقلهم القسري؛ واضطهاد أية جماعة أو فئة محددة من السكان لأسباب سياسية أو عرقية أو قومية أو إثنية أو ثقافية أو دينية أو متعلقة بنوع

<sup>97</sup> Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 2 of Security Council resolution 808 (1993) and Annex thereto, S/25704.

<sup>98</sup> *Prosecutor v. Dusko Tadic*, Appeals Judgment, 15 July 1999, para. 204.

<sup>99</sup> See e.g. para. 52 of the Durban Declaration. See also the sections related to refugees and IDPs in this report.

<sup>100</sup> See the section related to minorities in this study.

الجنس ... أو لأسباب أخرى من المسلم عالمياً بأن القانون الدولي لا يميزها، وذلك فيما يتصل بأي فعل مشار إليه في هذه المادة أو بأية جريمة تدخل في اختصاص المحكمة<sup>(١٠١)</sup>.

١١٥ - ولا يتضمن أي من المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان إشارة مباشرة إلى مفهوم التطهير العرقي، إلا أن هذه الصكوك تتضمن أحكاماً عدة تتعلق بهذا المفهوم. وفي هذا الصدد، يجدر بالإشارة بوجه خاص إلى الشروط المتعلقة بعدم التمييز والأحكام أو التفسيرات المتعلقة بحماية الأقليات، والأحكام التي تحظر أية دعوة إلى أي شكل من أشكال التفوق أو الكراهية القائمة على أسس قومية أو عرقية أو دينية تشكل تحريضاً على التمييز أو العداوة أو العنف<sup>(١٠٢)</sup>.

### التقييم والتوصيات

١١٦ - تتمثل المسألة الأساسية في تحديد ما إذا كانت الإجراءات المتخذة للتصدي للتطهير العرقي كمظهر من مظاهر العنصرية كافية للقضاء على هذه الظاهرة، وما إذا كان المضطهدون من الأفراد والجماعات يتمتعون بحماية كافية بموجب المعايير القانونية القائمة. ورغم عدم وجود تعريف قانوني للتطهير العرقي بموجب القانون الدولي، يرى الخبراء أن هذه الجريمة مشمولة بتغطية كافية في إطار معاهدات حقوق الإنسان، من ناحية أولى، وأحكام القانون الجنائي الدولي المتعلقة بالجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، من ناحية ثانية. ومع ذلك، سيرحب الخبراء بأية جهود تُبذل من أجل وضع تعريف قانوني للتطهير العرقي. حيث إن هذا التعريف سيساعد في وضع نهج ذي أهداف أوضح إزاء هذا المظهر الخاص من مظاهر العنصرية ويمهد الطريق لاتخاذ إجراءات وقائية أكثر صرامة.

١١٧ - وفي الوقت الحالي، ينبغي التشديد بوجه خاص على تدابير الإنذار المبكر والإجراءات العاجلة التابعة للجنة القضاء على التمييز العنصري وآليات الإنذار المبكر التابعة للأمم المتحدة، بما في ذلك التفاعل بين إدارة عمليات حفظ السلام وغيرها من وكالات الأمم المتحدة المختصة<sup>(١٠٣)</sup>.

### جيم - الإبادة الجماعية

١١٨ - تعرّف اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها لعام ١٩٥١ جريمة الإبادة الجماعية وارتباطها بالتمييز القائم على أساس الأصل الإثني والعرق والدين على النحو التالي: "تعني الإبادة الجماعية أيّاً من الأفعال التالية، المرتكبة على قصد التدمير الكلي أو الجزئي لجماعة قومية أو إثنية أو عنصرية أو دينية، بصفتها هذه: (أ) قتل أعضاء من الجماعة؛ و(ب) إلحاق أذى جسدي أو روحي خطير بأعضاء من الجماعة؛ و(ج) إخضاع الجماعة، عمداً،

<sup>101</sup> The crime of persecution has been recognized as a particularly serious crime since a discriminatory intent is one of its basic elements. See *Prosecutor v. Todorovic*, Trial Chamber Judgement of 31 July 2001, para 32.

<sup>102</sup> See the relevant parts of this report on minorities. See inter alia ICERD, articles 1 and 4ICERD and ICCPR, articles 2, 20 and 27.

<sup>103</sup> See para. 153 of the Durban Programme of Action, which calls for strengthening coordination between DPKO and other United Nations agencies.

لظروف معيشية يُراد بها تدميرها المادي كلياً أو جزئياً؛ و(د) فرض تدابير تستهدف الحؤول دون إنجاب الأطفال داخل الجماعة؛ و(هـ) نقل أطفال من الجماعة، عنوة، إلى جماعة أخرى<sup>(١٠٤)</sup>. وأصبحت هذه الاتفاقية معترفاً بها كجزء من القانون الدولي العرفي<sup>(١٠٥)</sup>، ويكرر النظام الأساسي لكل من محكمة العدل الدولية والمحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الدولية لرواندا تعريف جريمة الإبادة الجماعية كما يرد في الاتفاقية.

١١٩- ويُسلّم إعلان وبرنامج عمل ديربان بأن الفصل العنصري والإبادة الجماعية يشكلان جريمة ضد الإنسانية... وأهما من المصادر والمظاهر الرئيسية للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، ويعترف بالشرور والمعاناة غير المحدودة التي سببتها هذه الأعمال<sup>(١٠٦)</sup>. كما يؤكد إعلان وبرنامج عمل ديربان أنه يجب إدانة ومنع تكرار هذه الأعمال أينما ومتى وقعت<sup>(١٠٧)</sup>.

١٢٠- ويرد في تعريف الإبادة الجماعية الوارد في الاتفاقية المشار إليها أعلاه وفي الأحكام القضائية للمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا أن الإبادة الجماعية هي استهداف الضحايا بسبب انتمائهم إلى جماعة قومية أو إثنية أو عرقية أو دينية. ولا تتضمن الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري أحكاماً محددة تشير إلى الإبادة الجماعية، بل إنها تشدد على أن الدول الأطراف مُلزّمة بأن "تشجّب جميع الدعايات والتنظيمات القائمة على الأفكار أو النظريات القائلة بتفوق أي عرق أو أية جماعة من لون أو أصل إثني واحد، أو التي تحاول تبرير أو تعزيز أي شكل من أشكال الكراهية العنصرية والتمييز العنصري..."<sup>(١٠٨)</sup>. وبهذه الكيفية، تركز الاتفاقية على مبدأ الوقاية. وإدراكاً منها لأهمية المعاقبة على الإبادة الجماعية والجرائم التي تُرتكب ضد الإنسانية، وكذلك جرائم الحرب التي تُرتكب بدافع العنصرية والتمييز العنصري، قررت لجنة القضاء على التمييز العنصري إصدار توصيتها العامة رقم ١٨ (١٩٩٤) بشأن إنشاء محكمة دولية لملاحقة مرتكبي الجرائم ضد الإنسانية.

### التقييم والتوصيات

١٢١- خلص الخبراء إلى عدم وجود فجوة موضوعية في المعايير المتعلقة بالحماية من العنصرية والتمييز العنصري عندما تبلغ هاتان الظاهرتان مبلغ الإبادة الجماعية.

١٢٢- ومع ذلك، يرغب الخبراء في تكرار التوصية الواردة في الجزء من التقرير الذي يتناول مسألة التطهير العرقي، والتي تقضي بالتشديد على تدابير الإنذار المبكر والإجراءات العاجلة التابعة للجنة القضاء على التمييز العنصري وآليات الإنذار المبكر التابعة للأمم المتحدة، بما في ذلك التفاعل بين إدارة عمليات حفظ السلام وغيرها من وكالات الأمم المتحدة ذات الصلة. وبينما يشدد الخبراء من جديد على ضرورة التصديق

<sup>104</sup> Article 2 of the Convention.

<sup>105</sup> See the opinion of the International Court of Justice on the provisions of the Convention, S/25704.

<sup>106</sup> Paras. 15 and 100 of the Declaration.

<sup>107</sup> See para. 99 of the Declaration.

<sup>108</sup> Article 4.

على المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان وغيرها من المعاهدات ذات الصلة، فإنهم يودون أيضاً التأكيد على الأهمية التي يتسم بها في هذا السياق الإسراع بالتصديق على نظام روما الأساسي من جانب جميع دول العالم.

#### دال - التعصب الديني وتشويه الرموز الدينية

١٢٣- يُقر الخبراء بأن التعصب الديني يشكل في الكثير من الحالات جزءاً أساسياً من المظاهر المعاصرة للعنصرية. حيث إن تعدد الاعتداءات على الرموز الدينية والهجمات على أماكن العبادة يُعبّر عن أشكال حادة وخطرة من العنصرية. وعلاوة على ذلك، يمكن أن يفضي تشويه الرموز الدينية إلى تحريض على التعصب الديني.

١٢٤- وقد جرى بالفعل تناول الموضوع قيد البحث بشكل مستفيض في أجزاء أخرى من هذا التقرير، لا سيما الفصل الثاني، الجزء ألف، والفصل الثالث، الجزآن ألف وواو. وتنطبق التحاليل والتوصيات الواردة في هذه الأجزاء على التعصب الديني، مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال. لذلك، سيكتفي الخبراء في هذا الفصل بتقديم بعض التعليقات الإضافية المحددة.

١٢٥- سُجّلت في الفترة الأخيرة زيادة تدعو إلى الانزعاج في حالات العنف والتمييز القائم على أساس الدين أو المعتقد. وكظاهرة معاصرة، كثيراً ما يزداد التمييز القائم على أسباب كالعرق واللون والنسب والأصل القومي أو الإثني خطورةً نتيجة ارتباطه الوثيق بالدين أو المعتقد. ويلاحظ إعلان وبرنامج عمل ديربان ببلاغ القلق وجود تعصب ديني في أنحاء شتى من العالم ضد طوائف دينية وضد أفرادها<sup>(١٠٩)</sup>. وفي هذا الصدد، يحث إعلان وبرنامج عمل ديربان الدول على أن تتخذ ما يلزم من التدابير التشريعية وغيرها من التدابير الرامية إلى حماية الأقليات، بما فيها الأقليات الدينية، من أي شكل من أشكال العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب<sup>(١١٠)</sup>. كما يدعو إعلان وبرنامج عمل ديربان الدول إلى أن تحرص على قيام المؤسسات التعليمية بتنفيذ سياسات وبرامج تشجع على احترام التنوع الديني والتسامح بين جميع الطوائف الدينية، باعتبار أن التثقيف في مجال حقوق الإنسان يشكل وسيلة فعالة لمكافحة العنصرية<sup>(١١١)</sup>.

١٢٦- وتُحث الدول على تنفيذ سياسات وتدابير مُصمّمة من أجل درء جميع أشكال التمييز القائم على أساس الدين والمعتقد والقضاء عليها<sup>(١١٢)</sup>، وعلى تشجيع وحماية ممارسة الحقوق المنصوص عليها في إعلان القضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائم على أساس الدين أو المعتقد لعام ١٩٨١<sup>(١١٣)</sup>. وأخيراً، يشدد إعلان

---

<sup>109</sup> Para. 60 of the Declaration. See also references to religion in paras. 2, 8, 34, 59, 60, 66, 67, 71, 73, 108 of the Declaration; and paras. 14, 46, 47, 49, 79, 124, 136, 171, 172, 211 of the Programme of Action.

<sup>110</sup> Para. 172 of the Programme of Action.

<sup>111</sup> Ibid., para. 136.

<sup>112</sup> Ibid., para. 14.

<sup>113</sup> Ibid., para. 79.

وبرنامج عمل ديربان على أن الأديان والروحانية والمعتقدات يمكن أن تساهم في القضاء على العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب<sup>(١١٤)</sup>.

١٢٧- ويشكل إعلان عام ١٩٨١ عنصراً رئيسياً في التشريعات الدولية المتعلقة بالموضوع قيد البحث. حيث يؤكد في جملة ما يؤكد أن "التمييز بين البشر على أساس الدين أو المعتقد يشكل إهانة للكرامة الإنسانية وإنكاراً لمبادئ ميثاق الأمم المتحدة، ويجب أن يُشجب بوصفه انتهاكاً لحقوق الإنسان والحريات الأساسية التي نادى بها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والواردة بالتفصيل في العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان، وبوصفه عقبة في وجه قيام علاقات ودية وسلمية بين الأمم"<sup>(١١٥)</sup>.

١٢٨- إلا أن الإعلان لا يشكل وثيقة مُلزمة. وفي هذا السياق، من الأهمية بمكان أن تولي الهيئات الحكومية الدولية التابعة للأمم المتحدة العناية الكافية لتنفيذ الإعلان. وفي قرارات تشير إلى تنفيذ الإعلان، حثت لجنة حقوق الإنسان الدول على اتخاذ "جميع التدابير الملائمة"، وفقاً للمعايير الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، لضمان حرية الدين والمعتقد ومكافحة التعصب الديني وما يتصل به من أعمال عنف<sup>(١١٦)</sup>. كما طلبت اللجنة، في قرارات عدة، إلى الدول أن تضمن قيام جميع الموظفين العاملين، بمن فيهم أفراد الهيئات المكلفة بإنفاذ القوانين، أثناء أدائهم لواجباتهم الرسمية، باحترام الأديان والمعتقدات المختلفة وبمراعاة عدم التمييز على أساس الدين أو المعتقد، وتوفير ما يحتاجونه من تدريب وتثقيف<sup>(١١٧)</sup>. وبخصوص تدابير التنفيذ، تُحث الدول على "ضمان الاحترام والحماية الكاملين للأماكن والمواقع والمقدسات الدينية، واتخاذ إجراءات إضافية في حالة تعرضها للتدنيس أو التخريب"<sup>(١١٨)</sup>. وأكدت الجمعية العامة، في قرارها ٢٥٤/٥٥، أن الأماكن الدينية "تمثل جانباً هاماً من جوانب التراث المشترك للبشرية".

١٢٩- وبيّنت اللجنة "أنه في سياق مكافحة الإرهاب وردود الفعل على تدابير مكافحة الإرهاب، يصبح تشويه صورة الأديان عاملاً مشدداً يُسهم في التنكر للحقوق والحريات الأساسية للمجموعات المستهدفة فضلاً عن إقصائها الاجتماعي والاقتصادي"<sup>(١١٩)</sup>. وأعلنت الجمعية العامة أيضاً، في قرارها ١٦١/٦١، أنه ينبغي تجنب الموازنة بين أي دين والإرهاب لأن هذه الموازنة قد تسبب آثاراً ضارة على تمتع كافة أفراد الجماعات الدينية المعنية بالحقوق في حرية الدين أو المعتقد. وأخيراً، أعلنت الجمعية العامة أن الترويج لتعزيز الاحترام والتسامح والتفاهم فيما يتعلق بالدين أو المعتقد يمر عبر الحوار والتعليم<sup>(١٢٠)</sup>.

<sup>114</sup> Para. 8 of the Declaration.

<sup>115</sup> Article 3.

<sup>116</sup> Resolutions 1994/18 and 1998/18.

<sup>117</sup> Resolutions 1994/18, 1998/18, 2001/42, 2002/40, 2003/54 and 2003/4.

<sup>118</sup> Resolutions 2002/40 and 2003/54.

<sup>119</sup> Resolution 2005/3.

<sup>120</sup> General Assembly resolutions 57/208, 58/184, 59/199, 60/166 and 61/161.

## التقييم والتوصيات

١٣٠- يرى الخبراء أن التعصب الديني والحض على الكراهية الدينية في تزايد. ومن الثابت أيضاً أن التعصب الديني وانتهاكات الحق في حرية الدين سجلت زيادة كبيرة عقب أحداث ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١. وتثير هذه التطورات هواجس خطيرة يجب تناولها بطريقة متعمقة وفعالة. إلا أن الخبراء يرون، من منظور الولاية التي عُهد إليهم بتنفيذها، أن الصكوك الدولية لحقوق الإنسان تغطي بالقدر الكافي التعصب الديني المقترن بالتحيز بدافع العنصرية وكره الأجانب. ومع ذلك، قد ترغب لجنة القضاء على التمييز العنصري، في ضوء الشواغل التي أعرب عنها المجتمع الدولي فيما يتعلق بتزايد التعصب الديني، في اعتماد توصية تنص بصراحة على مزايا التعليم المتعدد الثقافات في مكافحة التعصب الديني.

## هاء - التمييز العنصري في المجال الخاص

١٣١- تشكل مظاهر العنصرية والتمييز العنصري في المجال الخاص، كالعلاقات التي تربط بين الأفراد/الجماعات وجهات أخرى غير الدول، داعياً من دواعي القلق. وثمة اعتراف واسع النطاق بأن الدولة مسؤولة بموجب تشريعات حقوق الإنسان عن التصدي بشكل فعال للعنصرية والتمييز العنصري وحماية الأفراد من الآثار التي قد تترتب على هذه الظاهرة في المجال الخاص (الأثر الأفقي) من ناحية أولى؛ ومن ناحية ثانية، لا تتحمل الجهات الفاعلة غير الدول مسؤولية الإحجام عن التصرف تصرفاً عنصرياً فحسب، بل إنها مُطلَبة أيضاً بضمان احترام مبدأي المساواة وعدم التمييز في مجالات النشاط الخاصة بها.

١٣٢- ويُقر إعلان وبرنامج عمل ديربان بهذه المسؤولية المزدوجة في المجال الخاص. حيث تدعو أحكام عدة العناصر المؤثرة في القطاع الخاص إلى التصدي للعنصرية وكره الأجانب، وتشدد على أهمية توصل الدول الأعضاء إلى استئصال هاتين الظاهرتين ليس فقط من الحياة العامة وإنما أيضاً من الحياة الخاصة<sup>(١٢١)</sup>. ويتبع الخبراء نفس النهج في إطار تناولهم لتوصية الفريق العامل الحكومي الدولي فيما يتعلق بالتمييز العنصري في المجال الخاص<sup>(١٢٢)</sup>.

١٣٣- وتنص الفقرة ١ من المادة ١ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري حرفياً على أن موضوع الاتفاقية هو التمييز العنصري في المجال العام، بما أنها تحظر أي تمييز أو استثناء أو تقييد أو تفضيل قائم على أسس عرقية يحدث "في الميدان السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي أو في أي ميدان آخر من ميادين الحياة العامة"<sup>(١٢٣)</sup>. إلا أن المادة ٢ من الاتفاقية توسّع نطاق تطبيق حظر التمييز العنصري كي يشمل مجالات أخرى إلى جانب المجال العام، ذلك أن هذه المادة تضع على عاتق الدول الأطراف التزاماً بأن تستخدم دون أي تأخير جميع الوسائل المناسبة للقضاء على التمييز العنصري في كافة أشكاله وأن تعزّز التفاهم بين جميع الأجناس. وتنص هذه

<sup>121</sup> See paragraphs 35, 36 of the Declaration and paras 11, 53, 57, 74, 93, 95, 104, 110, 112, 113, 127, 135, 144, 215 of the Programme of Action.

<sup>122</sup> See fourth report of the Intergovernmental Working Group E/CN.4/2006/18, para. 106.

<sup>123</sup> In at least one communication CERD remarked that statements made squarely in the public arena are the central focus of the Convention. See communication No. 33/2003, paragraph 6.3.

المادة بوضوح على ما يلي: " (ج) تتخذ كل دولة طرف تدابير فعالة لإعادة النظر في السياسات الحكومية القومية والمحلية، ولتعديل أو إلغاء أو إبطال أية قوانين أو أنظمة تكون مؤدية إلى إقامة التمييز العنصري أو إلى إدامته حيثما يكون قائماً؛" و" (د) تقوم كل دولة طرف، بجميع الوسائل المناسبة، بما في ذلك سن التشريعات المقتضاة إذا تطلبتها الظروف، بحظر وإنهاء أي تمييز عنصري يصدر عن أي أشخاص أو أية جماعة أو منظمة".

١٣٤- وفي هذا الصدد، تكون الدول ملزمة بالتصدي للعنصرية والتمييز العنصري الناشئين عن أسباب أخرى بخلاف العلاقات بين الدولة والفرد. وعلاوة على ذلك، تنص المادة ٣ من الاتفاقية على أن تشجب الدول الأطراف العزل العنصري والفصل العنصري، فيما تنص المادة ٤ على أن أعمال التحريض على العنصرية والتنظيمات العنصرية خارجة عن القانون. إذ على الدول الأطراف أن تشجب جميع الدعايات والتنظيمات القائمة على الأفكار أو النظريات القائلة بتفوق أي عرق أو أية جماعة من لون أو أصل اثني واحد. وعلاوة على ذلك، يُمنع على السلطات أو المؤسسات العامة تشجيع التمييز العنصري أو الحض عليه. وتضع المادة ٥ على عاتق الدول الأطراف التزاماً بأن تضمن المساواة أمام القانون وتكفل حق الفرد في الأمن على شخصه وفي حماية الدولة له من أي عنف يصدر سواء عن موظفين رسميين أو عن أي شخص آخر. وتكفل هذه المادة أيضاً المساواة في التمتع بالحقوق السياسية والمدنية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية. وأخيراً، تضع المادة ٧ على كاهل الدول الأطراف التزاماً بأن تتخذ تدابير فورية وفعالة، لا سيما في ميادين التعليم والتربية والثقافة والإعلام، بغية مكافحة مظاهر التحيز والتعامل التي تؤدي إلى التمييز العنصري.

١٣٥- وأعلنت لجنة القضاء على التمييز العنصري تحديداً أن نطاق الاتفاقية يشمل الأفعال التي تُرتكب خارج المجال العام<sup>(١٢٤)</sup>. وقد أكدت اللجنة، في توصيتها العامة رقم ١٩ (١٩٩٥) بشأن المادة ٣ من الاتفاقية، ما يلي: "... فإن وضعاً يُمارَس فيه العزل الجزئي يمكن أن ينشأ أيضاً كنتاج عرضي غير مقصود لتصرفات الأفراد" وأنه "... يمكن أيضاً أن ينشأ وضع من أوضاع العزل العنصري دون أي مبادرة أو مشاركة مباشرة من جانب السلطات العامة"<sup>(١٢٥)</sup>.

١٣٦- وتنص الفقرة ١ من المادة ١٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أنه لا يجوز تعريض أي شخص، على نحو تعسفي أو غير قانوني، لتدخل في خصوصياته أو شؤون أسرته أو بيته أو مراسلاته، ولا لأي حملات غير قانونية تمس شرفه أو سمعته. وتنص الفقرة ٢ على حق كل شخص في أن يتمتع بحماية القانون من مثل هذا التدخل أو المساس. وينبغي أن تُقرأ أحكام المادة ١٧ في سياق المادة ٢ التي تنص على ما يلي: "تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد باحترام الحقوق المعترف بها فيه، وبكفالة هذه الحقوق لجميع الأفراد الموجودين في إقليمها والداخلين في ولايتها، دون أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي السياسي أو غير السياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب".

<sup>124</sup> See also communication 17/1999.

<sup>125</sup> Paragraphs 3 and 4.

١٣٧- وفي هذا السياق، فإن التعليق العام رقم ٣١ (٢٠٠٤) للجنة المعنية بحقوق الإنسان بشأن طبيعة الالتزام القانوني العام المفروض على الدول الأطراف في العهد يتسم بأهمية كبرى لأنه يتناول مسألة انطباق العهد برمته على الجهات الفاعلة في القطاع الخاص بوصفه جهات تتحمل مسؤولية. وتشدد اللجنة على أن "الالتزامات المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٢ مُلزِمة للدول الأطراف ومن ثم فإنه ليس لها، بصفتها هذه، أثر أفقي مباشر كمسألة من مسائل القانون الدولي". وتسترسل اللجنة بالقول إنه "لا يمكن النظر إلى العهد باعتباره بديلاً عن القانون الجنائي أو المدني المحلي. إلا أن الالتزامات الإيجابية الملقاة على عاتق الدول الأطراف بأن تضمن الحقوق المشمولة بالعهد لا يمكن أن تُؤدَى بالكامل إلا إذا وفرت الدولة الحماية للأفراد لا مما يرتكبه وكلاؤها من انتهاكات للحقوق المشمولة بالعهد فحسب وإنما أيضاً من الأفعال التي يقوم بها أفراد عاديون أو كيانات خاصة والتي يمكن أن تعوّق التمتع بالحقوق المشمولة بالعهد بقدر ما تكون هذه الحقوق قابلة للتطبيق بين الخواص من الأطراف أو الكيانات". وتبين اللجنة كذلك أنه "قد تكون هناك ظروف يمكن فيها للتخلف عن ضمان الحقوق المشمولة بالعهد، حسَب ما تقتضيه المادة ٢، أن يؤدي إلى انتهاك الحقوق من قِبَل الدول الأطراف..." (١٢٦).

١٣٨- وتتضمن صكوك دولية أخرى لحقوق الإنسان أحكاماً مماثلة تتعلق بالحق في الخصوصية، ومنها اتفاقية حقوق الطفل في مادتها ١٦، والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم في مادتها ١٤. وثمة ثلاث معاهدات دولية أخرى تتناول أيضاً نفس الموضوع، وهي اتفاقية عام ١٩٦٢ بشأن الرضا بالزواج والحد الأدنى لسن الزواج، وتسهيل عقود الزواج، واتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١١١ بشأن التمييز في مجال الاستخدام والمهنة لعام ١٩٥٨، واتفاقية منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة بشأن مكافحة التمييز في مجال التعليم لعام ١٩٦٠.

### التقييم والتوصيات

١٣٩- تثار مسألة تحديد ما إذا كانت مراعاة التعليقات المشار إليها أعلاه فيما يتعلق بانطباق المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، لا سيما الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، على المجال الخاص تستوجب وضع معايير تكميلية تتعلق بحقوق الإنسان. ويجدر بالملاحظة في هذا الصدد أن الخبراء لا يرون أن هناك حاجة إلى وضع مثل هذه المعايير التكميلية، ولكنهم يعتبرون أن هناك فجوة في التطبيق فيما يتعلق بالحماية الفعالة من أفعال التمييز التي تصدر عن جهات فاعلة في القطاع الخاص. ومع ذلك، فبما أن صياغة المادة ١ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري قد أثارَت في الماضي بعض التفسيرات المتناقضة فيما يتعلق بنطاق الحماية التي تكفلها هذه الاتفاقية، فلغرض الوضوح، قد ترغب الدول الأطراف في إضافة عبارة "أو الخاصة" بعد لفظة "العامة" في التعريف الوارد في الفقرة ١ من المادة ١ من الاتفاقية سعياً منها إلى إزالة الغموض في هذا الشأن.



١٤٠- ويعتبر الخبراء أن التعليق العام رقم ٣١ للجنة المعنية بحقوق الإنسان يوفر نقطة انطلاق جيدة للتصدي للمشاكل المترتبة على العنصرية وكره الأجانب في المجال الخاص. ولذلك، قد ترغب لجنة القضاء على التمييز العنصري في مزيد التعمق في بحث هذه المسألة، لا سيما فيما يتعلق بالتمييز العنصري. ويقول الخبراء إن هيئات معاهدات أخرى مُنكبة على دراسة المشكلة قيد البحث وتقدّم عن طريق توصياتها وتعليقاتها بعض التوضيحات بشأن هذا الموضوع. ومن الخطوات الهامة الأخرى التي يمكن اتخاذها، إدراج الموضوع في المبادئ التوجيهية المتعلقة بتقديم التقارير التي تعتمدها هيئات معاهدات حقوق الإنسان.

**واو - التحريض على الكراهية العنصرية ونشر خطاب الكراهية وكره للأجانب،  
والرسوم الساخرة المُغرِضة، من خلال وسائط الإعلام التقليدية  
وتكنولوجيا المعلومات، بما فيها الإنترنت**

١٤١- إن الزيادة المسجّلة خلال الفترة الأخيرة في الاعتداءات التي تُرتكب بدافع العنصرية، وخطاب الكراهية، وكره الأجانب والأعمال التي تنم عن ازدراء الأديان والثقافات والتقاليد ذات الصلة وكذلك الزيادة في عدد المنابر العنصرية في وسائط الإعلام التقليدية والحديثة، مثيرة للانزعاج. ويعتبر الخبراء أن الجدّل الذي أثارته في الفترة الأخيرة الرسوم الكاريكاتورية المُغرِضة يُمثل جزءاً من مناقشة ذات نطاق أوسع بشأن التحريض على الكراهية العنصرية والدينية ونشر خطاب الكراهية.

١٤٢- ويُعرب إعلان وبرنامج عمل ديربان عن القلق إزاء نمو ظاهرة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، بما في ذلك أشكالها ومظاهرها المعاصرة، مثل استخدام التكنولوجيات الجديدة في مجال المعلومات والاتصالات، بما فيها الإنترنت، لنشر أفكار التفوق العنصري. ويحدّد برنامج العمل ما يمكن اتخاذه من إجراءات للتصدي لهذه التطورات التي تتخذ شبكة الإنترنت مسرحاً لها مع المراعاة التامة للمعايير الدولية والإقليمية القائمة بشأن حرية التعبير<sup>(١٢٧)</sup>. ويُبرز برنامج العمل أيضاً أهمية تعليم حقوق الإنسان ويحث الدول على "علي إدخال بندي مكافحة التمييز ومكافحة العنصرية، وتعزيزهما بحسب الاقتضاء، في برامج حقوق الإنسان التي تشكّل جزءاً من المناهج الدراسية..."<sup>(١٢٨)</sup>.

١٤٣- وقد شدّد مؤتمر القمة العالمي لمجتمع المعلومات في إعلان المبادئ الصادر عنه على أنه "ينبغي لجميع الأطراف الفاعلة في مجتمع المعلومات أن تتخذ الإجراءات المناسبة والتدابير الوقائية، حسب ما تقرره القوانين، لمناهضة استخدام تكنولوجيات المعلومات والاتصالات في أغراض سيئة مثل الأعمال غير المشروعة وغير ذلك من الأعمال التي تحركها دوافع العنصرية والتمييز العنصري وكرهية الأجانب وما يتصل بها من أشكال التعصب

<sup>127</sup> See paras 62 and 86-94 of the Declaration and paras 3, 43, 56, 63, 86, 88, 108, 111, 117, 119, 136 and 140-147 of the Programme of Action.

<sup>128</sup> Para. 129.

والكراهية والعنف، وجميع أشكال الاعتداء على الأطفال، بما فيها اشتهاة الأطفال، واستغلال الأطفال في المواد الإباحية والاتجار بالأشخاص واستغلالهم<sup>(١٢٩)</sup>.

١٤٤- وتقتضي المادة ٤ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري بأن تصنف الدول الأطراف في فئة الجرائم التي يعاقب عليها القانون أربع فئات من سوء السلوك، هي نشر الأفكار القائمة على التفوق العنصري أو الكراهية العنصرية؛ والتحريض على الكراهية العنصرية؛ وأعمال العنف التي تُرتكب ضد أي عرق أو أية جماعة من لون أو أصل إثني آخر؛ والتحريض على مثل هذه الأفعال. وبموجب المادة ٧ من الاتفاقية، تكون الدول الأطراف ملزمة بأن تتخذ تدابير فورية وفعالة، لا سيما في ميادين التعليم والتربية والثقافة والإعلام، بغية مكافحة مظاهر التحيز والتحامل المؤدية إلى التمييز العنصري.

١٤٥- وأوضحت اللجنة، في توصيتها العامتين رقم ٧(١٩٨٥) بشأن تنفيذ المادة ٤ ورقم ١٥(١٩٩٣) بشأن المادة ٤ من الاتفاقية، أن أحكام المادة ٤ ملزمة بطبيعتها. وبغية الوفاء بالالتزامات المنصوص عليها في هذه المادة، يجب على الدول الأطراف سنّ تشريعات مناسبة وضمان إنفاذها بشكل فعال. وكانت اللجنة واعية تمام الوعي بالصعوبات المتصلة بالتنفيذ، فشددت في توصيتها العامة رقم ١٥ على أن "حظر نشر جميع الأفكار القائمة على التفوق العنصري أو الكراهية العنصرية إنما ينسجم مع الحق في حرية الرأي والتعبير". وأشارت أيضاً إلى أنها تود "أن توجّه نظر الدول الأطراف إلى المادة ٢٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي توجب أن تُحظر بالقانون أية دعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية تشكل تحريضاً على التمييز أو العداوة أو العنف"<sup>(١٣٠)</sup>. ورغم هذه الأحكام المحددة، فقد أبدت ١٩ دولة طرفاً تحفظاً على المادة ٤ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري و/أو قامت بإعلان تفسيري بشأنها.

١٤٦- وترد التزامات مماثلة في المادة ٢٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي تُلزم الدول الأطراف بأن تحظر بالقانون أية دعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية تشكل تحريضاً على التمييز أو العداوة أو العنف. وعلاوة على ذلك، شددت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في تعليقها العام رقم ١١(١٩٨٣) بشأن المادة ٢٠، على أنه "لكي تصبح المادة ٢٠ فعالة تماماً ينبغي أن يكون هناك قانون يبيّن بوضوح أن الدعاية والدعوة بالصورة الواردة في المادة تتعارضان والسياسة العامة، وينص على جزاء مناسب في حالة انتهاك ذلك". ولهذا الغرض، أعلنت اللجنة أيضاً على ما يلي: "ومن ثم، تعتقد اللجنة أن الدول الأطراف التي لم تتخذ بعد التدابير الضرورية للوفاء بالالتزامات الواردة في المادة ٢٠، ينبغي أن تفعل ذلك، وينبغي أن تمتنع هي نفسها عن أية دعاية أو دعوة من هذا القبيل"<sup>(١٣١)</sup>.

<sup>129</sup> Para. 59.

<sup>130</sup> See para. 4.

<sup>131</sup> Paragraph 2.

١٤٧- ويرد في إعلان اليونسكو بشأن المبادئ الأساسية الخاصة بإسهام وسائل الإعلام في دعم السلام والتفاهم الدولي وتعزيز حقوق الإنسان ومكافحة العنصرية والفصل العنصري والتحريض على الحرب ما يلي: "إن ممارسة حرية الرأي وحرية التعبير وحرية الإعلام، المعترف بها كجزء لا يتجزأ من حقوق الإنسان وحياته الأساسية، هي عامل جوهري في دعم السلام والتفاهم الدولي"<sup>(١٣٢)</sup>.

١٤٨- وتنص الفقرة ٣ من المادة ٢٥ من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية على ما يلي: "يسأل الشخص جنائياً ويكون عرضة للعقاب عن أية جريمة تدخل في اختصاص المحكمة في حال قيام هذا الشخص بما يلي: ... (ب) الأمر أو الإغراء بارتكاب، أو الحث على ارتكاب، جريمة وقعت بالفعل أو شرع فيها"، وفيما يتعلق بجريمة الإبادة الجماعية، إذا قام ذلك الشخص بالتحريض المباشر والعلني على ارتكاب هذه الجريمة.

١٤٩- وأعرب مجلس حقوق الإنسان، في أحد أولى مقرراته، عن "القلق بشأن الاتجاه المتزايد إلى التشهير بالأديان والتحريض على الكراهية العنصرية والدينية ومظاهر ذلك" وطلب إلى المقررة الخاصة المعنية بجريمة 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 تقارير عن هذه الظاهرة، وخاصة عما يترتب عليها من آثار بالنسبة إلى الفقرة ٢ من المادة ٢٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"<sup>(١٣٣)</sup>. وتتضمن التقارير ذات الصلة توصيات هامة عدة<sup>(١٣٤)</sup>. وفي هذا السياق، يجدر بالإشارة أيضاً إلى التقرير الصادر عن حلقة دراسية رفيعة المستوى بشأن العنصرية والإنترنت، نظّمها الفريق العامل الحكومي الدولي في دورته الرابعة، وتناولت بالبحث أثر تكنولوجيات الاتصال على نشر الدعاية للكراهية العنصرية والعنف العنصري وكره الأجانب في شتى أصقاع العالم والتصدي لذلك<sup>(١٣٥)</sup>. وتُبرز كافة التقارير المشار إليها أعلاه أهمية التعليم متعدد الثقافات، بما في ذلك التعليم في مجال الإنترنت، الرامي إلى تعزيز التفاهم والتسامح والسلام والعلاقات الودية بين المجتمعات والدول.

### التقييم والتوصيات

١٥٠- يعتقد الخبراء أن تنفيذ تشريعات وطنية تنسجم مع الالتزامات الناشئة عن معاهدات حقوق الإنسان يمكن أن يشكل وسيلة فعالة لمكافحة أعمال التحريض على الكراهية العنصرية والكراهية الدينية ونشر خطاب الكراهية ورصدها والمعاقبة عليها. ويمكن أن يساعد التعاون الفعال بين الحكومات والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني في مجال تحديد الممارسات الجيدة في كبح جماح ظاهري التحريض والنشر. ويمكن أن تشمل المبادرات العملية إحداث شبكة نموذجية لمناهضة العنصرية تُخصّصُ لمؤسسات التعليم؛ ونشر رسائل مناهضة للعنصرية على مواقع الإنترنت التي يزورها الشباب؛ وتنظيم دورات تدريبية للمدرسين بشأن استخدام الإنترنت؛ وتقاسم

<sup>132</sup> Art II, para. 1.

<sup>133</sup> Decision 1/107 of 30 June, 2006.

<sup>134</sup> See A/HRC/2/3.

<sup>135</sup> See E/CN.4/2006/18 and E/CN.4/2005/20.

الممارسات الجيدة؛ وتشجيع الإدماج الرقمي؛ واستخدام الإنترنت بشكل يراعي الأخلاقيات؛ وإكساب الأطفال مهارات التفكير النقدي.

١٥١- وغني عن القول إنه ينبغي إيلاء عناية خاصة لشبكة الإنترنت نظراً لانتشارها الواسع والطابع اللامركزي لبنيتها. وإن النهج الناشئ إزاء إدارة الإنترنت القائمة على التنظيم الذاتي يتيح فرصة هامة يجدر التعمق في استكشافها. حيث يمكن أن يتيح هذا النهج أكثر الوسائل فعالية في التصدي للتحريض على الكراهية العنصرية والدينية ونشر خطاب الكراهية عبر هذه الوسيلة. وينبغي للدول أن تواصل الحوار بشأن هذا الموضوع حتى تتوصل إلى اتفاق سياسي بشأن كيفية الحؤول دون استخدام الإنترنت لأغراض عنصرية وبشأن كيفية تعزيز استخدام الشبكة لمكافحة العنصرية.

١٥٢- وفي إطار تناول المسألة الأساسية المتعلقة بتحديد ما إذا كانت هناك فجوة في القانون الدولي لحقوق الإنسان فيما يتعلق بمكافحة التحريض على الكراهية العنصرية والدينية ونشر خطاب الكراهية، يلاحظ الخبراء وجود فجوة في التطبيق ويعتبرون أنه رغم ما تتضمنه معاهدات عديدة من أحكام تتناول هذه المسألة، فثمة حاجة ماسة إلى مزيد من التوجيه من قبل هيئات المعاهدات بشأن النطاق التفسيري لهذه الأحكام وعتبة تطبيقها.

## المرفق الأول

### استبيان

## عن وضع معايير تكميلية لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب

متابعة لتوصيات المؤتمر العالمي لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، تناول الفريق العامل الحكومي الدولي المعني بالتنفيذ الفعال لإعلان وبرنامج عمل ديربان، المنشأ بموجب قرار لجنة حقوق الإنسان (٦٨/٢٠٠٢) خلال اجتماعاته مسألة وضع المعايير التكميلية ذات الصلة. وبمبادرة من الفريق العامل، نُظِّمَت حلقة دراسية رفيعة المستوى بشأن المعايير الدولية التكميلية في الفترة من ١٦ إلى ٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦ (انظر تقرير الفريق العامل E/CN.4/2006/18 في العنوان التالي: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)).

وفي استنتاجاته المنبثقة عن الحلقة الدراسية، تناول الفريق العامل في جملة المسائل التي تناولها الإجراءات الثلاثة التالية التي يمكن أن تشكل أدوات إضافية مهمة في التصدي للعنصرية وكره الأجانب عن طريق القانون:

- (أ) تطبيق معايير حقوق الإنسان ذات الصلة القائمة تطبيقاً أكثر صرامة على الصعيدين الوطني والدولي؛
- (ب) تحديد الفجوات الموضوعية في القانون الدولي الملزم وسد هذه الفجوات باستخدام الوسائل الملائمة؛
- (ج) تحديد الفجوات الموجودة في الإجراءات ذات الصلة التي يحددها القانون الدولي وإيجاد حلول تكميلية في هذا المجال.

وقد خلص الفريق العامل على وجه الخصوص إلى "أن الاستراتيجية الناجحة لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري على نطاق عالمي ينبغي أن تولي الاهتمام الواجب لضرورة تعزيز تنفيذ الصكوك الدولية القائمة ووضع معايير دولية تكميلية لسد الفجوات الموضوعية والإجرائية في تلك الصكوك".

ومتابعة لتوصيات الفريق العامل، طلب مجلس حقوق الإنسان، في قراره ٥/١ (٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٦) إلى فريق يتكون من خمسة خبراء وإلى لجنة القضاء على التمييز العنصري إعداد دراستين حول المسائل الموضوعية والإجرائية، على التوالي، وتقديم الوثيقتين خلال المناقشة بشأن المعايير التكميلية المقرر إجراؤها خلال الدورة الخامسة للفريق العامل. وعُهد إلى المفوضية السامية لحقوق الإنسان بمهمة اختيار أعضاء فريق الخبراء.

وينص قرار مجلس حقوق الإنسان على ما يلي:

- [ينبغي لفريق الخبراء] "دراسة مضمون ونطاق الفجوات الموضوعية في الصكوك الدولية القائمة لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، بما يشمل ولكن لا يقتصر على المجالات المحددة في استنتاجات رئيس الحلقة الدراسية الرفيعة المستوى التي عُقدت خلال الدورة الرابعة للفريق العامل الحكومي الدولي"،

• "ينبغي ... للمقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، وغيره من أصحاب الولايات من ذوي الصلة أن يقوموا، بالتشاور مع هيئات معاهدات حقوق الإنسان، بإعداد وثيقة أساسية تتضمن توصيات محددة بشأن الوسائل أو السبل الكفيلة بسد هذه الفجوات، بما يشتمل ولكن لا يقتصر على صياغة بروتوكول اختياري جديد للاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، أو اعتماد صكوك جديدة تتخذ شكل اتفاقيات أو إعلانات".

والهدف من هذا الاستبيان هو تيسير عمل فريق الخبراء المكلف بالدراسة. وقد صيغ الاستبيان بالاستناد إلى الوثائق القائمة، لا سيما النتائج التي تمخضت عنها الحلقة الدراسية رفيعة المستوى بشأن المعايير الدولية التكميلية، بما فيها استنتاجات الرئيس والفريق العامل (انظر تقرير الفريق العامل المشار إليه أعلاه)، وإلى المناقشات التي جرت بين الخبراء.

لذلك، يتمحور الاستبيان حول المجالات الأساسية الأربعة التالية: (١) مظاهر العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب؛ و(٢) حماية ضحايا العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب؛ و(٣) المسؤوليات (الالتزامات الإيجابية)؛ و(٤) الوسائل والسبل الكفيلة بالتصدي للفجوات الموضوعية الممكنة في القانون الدولي.

ويرجى من أصحاب المصلحة المحييين على الاستبيان التفضل بالتركيز على مجالات اختصاصهم وخرتهم. وحرصاً على تيسير صياغة الإسهامات، يُبدي الخبراء استعدادهم لتلقي الردود المتعلقة بالمجال الرابع (الوسائل والسبل) رفقة الإجابات المتعلقة بالمجالات الأخرى أو بشكل منفصل.

## *QUESTIONS*

### **I. MANIFESTATIONS OF RACISM, RACIAL DISCRIMINATION, XENOPHOBIA AND RELATED INTOLERANCE**

1. Please provide your comments on the question as to whether there are normative gaps in the existing international legal instruments to combat racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance with regard to:

- (i) Multiple or aggravated forms of racial discrimination;
- (ii) Ethnic cleansing;
- (iii) Genocide;
- (iv) Religious intolerance and defamation of religious symbols;
- (v) Racial discrimination in the private sphere;
- (vi) Incitement to racial hatred and dissemination of hate speech and xenophobic and caricatural pictures, through traditional mass media and information technology, including the Internet;
- (vii) Racial profiling;
- (viii) Other?

2. If you have identified any gaps, can you please propose normative contents that should be incorporated into the system of international legal instruments to fill these gaps?

### **II. PROTECTION OF VICTIMS OF RACISM, RACIAL DISCRIMINATION, XENOPHOBIA AND RELATED INTOLERANCE**

1. Please provide your comments on the question as to whether there are normative gaps in the existing international legal instruments to combat racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance with regard to the protection of:

- (i) Religious groups;
- (ii) Refugees;
- (iii) Asylum-seekers;
- (iv) Stateless persons;
- (v) Migrant workers;

- (vi) Internally displaced persons;
- (vii) Descent-based communities;
- (viii) Indigenous peoples;
- (ix) Minorities;
- (x) People under foreign occupation;
- (xi) Other specific groups?

2. If you have identified any gaps, can you please propose normative contents that should be incorporated into the system of international legal instruments to fill these gaps?

### **III. RESPONSIBILITIES (POSITIVE OBLIGATIONS) OF STATES PARTIES**

1. Please provide your comments on the question as to whether there are normative gaps in the existing international legal instruments to combat racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance with regard to the establishment of related responsibilities, in particular in the context of:

- (xii) Adopting and implementing comprehensive anti-discrimination legislation;
- (xiii) Introducing legal definitions of types of discrimination in national legislation;
- (xiv) Providing for special measures to ensure equality (equal opportunity and equal enjoyment);
- (xv) Binding non-State actors and holding them accountable for discrimination;
- (xvi) Ensuring effective remedy to victims of racial discrimination and related abuses;
- (xvii) Applying appropriate rules of standard and burden of proof in discrimination cases;
- (xviii) Promoting equality and tolerance through policies including education on human rights, pluralism and multiculturalism;
- (xix) Establishing and empowering specialised national bodies.

2. If you have identified any gaps, can you please propose normative contents that should be incorporated into the system of international legal instruments to fill these gaps?



#### IV. MEANS AND AVENUES TO ADDRESS THE POSSIBLE GAPS

Please provide your comments on the suitability of the following ways to address the possible substantive gaps in the existing international instruments to combat racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance:

1. Standard-setting
  - (a) Adoption of complementary international standards:
    - (i) Amendment of the ICERD;
    - (ii) Protocol to the ICERD;
    - (iii) Adoption of other new instruments (conventions, declarations) on issues such as e.g. human rights education or religious intolerance, as proposed during the discussions in the Working Group;
  - (b) Adoption of regional standards;
  - (c) If the answer(s) is (are) positive what should be the substantive scope of a given form of standard setting?
2. Standard-development
  - (a) Adoption of general recommendations/comments by:
    - (i) CERD;
    - (ii) Other treaty bodies;
  - (b) Updating CERD' guidelines for State reporting to encourage Parties to report on specific aspects of racial discrimination and xenophobia, not addressed explicitly by treaty norms;
  - (c) Updating of reporting guidelines adopted by other treaty bodies;
  - (d) Updating OHCHR model anti-discrimination law to assist States in adopting adequate anti-discrimination legislation complying with their obligations under the ICERD and reflecting concerns raised in the Durban Declaration and Programme of Action and in the Intergovernmental Working Group on the effective implementation of the Durban Declaration and Programme of Action;
  - (e) If you have identified any gaps, can you please propose the substantive scope of a given form of standard development?

-----