

Distr.: General  
15 July 2019  
Arabic  
Original: English



الدورة الرابعة والسبعون

البند ٧٢ (ب) من القائمة الأولية\*

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق  
الإنسان، بما في ذلك النهج البديلة لتحسين التمتع  
الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

التعزيز الفعال للإعلان المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية  
أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تقرير المقرر الخاص المعني بقضايا  
الأقليات، المقدم وفقا لقرار مجلس حقوق الإنسان ٦/٣٤.



## تقرير المقرر الخاص المعني بقضايا الأقليات

موجز

يقدم المقرر الخاص طيه موجزا للأنشطة التي اضطلع بها منذ تقديم تقريره السابق إلى الجمعية العامة، إلى جانب دراسة مواضيعية بشأن مفهوم الأقلية في منظومة الأمم المتحدة.

وفي الفرع المتعلق بالأنشطة، يُسلط المقرر الخاص الضوء على العمل المتواصل بشأن الأولويات المواضيعية المتمثلة بانعدام الجنسية، والتعليم، ولغات الأقليات؛ وعلى المبادرات المتعلقة باتباع نهج إقليمي أوسع نطاقاً لمعالجة قضايا الأقليات؛ والزيارات القطرية؛ والبلاغات؛ والأنشطة الأخرى. وفي الفرع المتعلق بمفهوم الأقلية، يستعرض المقرر الخاص تاريخ هذا المفهوم في إطار آليات وكيانات الأمم المتحدة، والنهج المتبع بشأنه والفقهاء القانوني الخاص به من أجل توفير قدر أكبر من الوضوح للولاية المنوطة به وجميع الجهات المعنية الأخرى بدعم حقوق الإنسان للأقليات. ويقدم عددا من التوصيات من أجل ضمان قدر أكبر من الوضوح والاتساق بالنسبة لكيانات الأمم المتحدة، فضلا عن الجهات المعنية الأخرى، ويقدم توصيات بشأن أزمة ناشئة تمسُّ الأقليات.

## المحتويات

## الصفحة

٤	.....	أولا - مقدمة
٤	.....	ثانيا - الأنشطة التي اضطلع بها المقرر الخاص
٤	.....	ألف - الأنشطة المتصلة بالأولويات المواضيعية
٥	.....	باء - التهج الإقليمية للولاية
٥	.....	جيم - البعثات القطرية
٥	.....	دال - المنتدى المعني بقضايا الأقليات
٦	.....	هاء - البلاغات
٦	.....	واو - أنشطة التوعية وغيرها من الأنشطة
٩	.....	ثالثا - دراسة بشأن مفهوم الأقلية في الأمم المتحدة
٩	.....	ألف - مقدمة
١٠	.....	باء - السياق التاريخي
٢١	.....	رابعا - الاستنتاجات والتوصيات

## أولا - مقدمة

- ١ - هذا التقرير مقدم إلى الجمعية العامة من المقرر الخاص المعني بقضايا الأقليات، عملاً بالولاية المسندة إليه بموجب قرار لجنة حقوق الإنسان ٧٩/٢٠٠٥، والتي مُدِّدَت مؤخراً بموجب قرار مجلس حقوق الإنسان ٦/٣٤.
- ٢ - وفي هذا التقرير، يقدم المقرر الخاص موجزاً للأنشطة التي اضطلع بها منذ تقديم تقريره السابق إلى الجمعية العامة (A/73/205)، إلى جانب دراسة بشأن مفهوم الأقلية في القانون الدولي. ويعتزم المقرر الخاص استخدام هذه الدراسة لتقديم مزيد من الإيضاح الواجب وقدر أكبر من التيقن في فهم وممارسة مسألة من يُعتبر متنسباً لأقلية لأغراض الولاية وفي اعتراف الدول بحقوق الإنسان للأقليات وتعزيز تلك الحقوق، بسبل تشمل تحسين التعاون مع الآليات الدولية لحقوق الإنسان ومنظومة الأمم المتحدة بشكل عام.

## ثانياً - الأنشطة التي اضطلع بها المقرر الخاص

- ٣ - شارك المقرر الخاص، في إطار ولايته، في عدد من الأنشطة، بهدف: (أ) إجراء دراسات مواضيعية؛ و (ب) القيام بزيارات قطرية؛ و (ج) التواصل مع الحكومات والجهات الفاعلة الأخرى بشأن الانتهاكات المزعومة لحقوق الأقليات الأصلية؛ و (د) تشجيع الممارسات الجيدة؛ و (هـ) زيادة الوعي والفهم بشأن حقوق الإنسان للأقليات التي تركز عليها ولايته المتعلقة بقضايا الأقليات. وترد أدناه بعض مجالات التركيز التي تجري معالجتها والأنشطة التي اضطلع بها المقرر الخاص منذ تقريره السابق.

## ألف - الأنشطة المتصلة بالأولويات المواضيعية

- ٤ - حدد المقرر الخاص الأولويات المواضيعية الأربع في البيان الأول الذي قدمه إلى الجمعية العامة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٧. وفي عام ٢٠١٨، ركز المقرر الخاص في تقريره الأول على موضوع انعدام الجنسية باعتباره قضية تخص الأقليات. وكثيراً ما أثار هذه المسألة في العروض التي قدمها وفي أثناء مشاركته في الأنشطة في جميع أنحاء العالم، على النحو المبين في هذا التقرير. وبالإضافة إلى ذلك، عقد حلقة عمل في غالوي، أيرلندا، بمشاركة كبار الخبراء المعنيين بانعدام الجنسية لغرض إعداد تقرير ومبادئ توجيهية عملية بشأن كيفية القيام على نحو فعال بمعالجة السياسات والتشريعات والممارسات التي تؤدي إلى انتهاك الحق في الجنسية بالنسبة للملايين من الناس الذين يتعرضون لخطر انعدام الجنسية. وفي الآونة الأخيرة، أعرب المقرر الخاص علناً، في ٣ تموز/يوليه ٢٠١٩، بالاشتراك مع غيره من المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، عن قلقه البالغ إزاء الحالة الراهنة في ولاية أسام في الهند، وإزاء استعراض السجل الوطني للمواطنين هناك حيث يمكن أن تؤدي الإجراءات القضائية وغيرها من الإجراءات التي اتخذتها الولاية إلى خلق حالة غير مستقرة على نحو استثنائي، وإلى أن يصبح ما يمكن أن يتراوح عددهم بين مليوني شخص و ٤ ملايين شخص، معظمهم من أفراد الأقليات الإسلامية أو البنغالية من عديمي الجنسية في عام ٢٠١٩، مما يمهد الأرضية لنشوب أزمة إنسانية أخرى في المستقبل في منطقة تعيش فيها أقلية الروهينغيا التي يبلغ عدد أفرادها بالفعل ١ مليون شخص من الضعفاء.

- ٥ - كما بدأ المقرر الخاص في عام ٢٠١٩ القيام بأنشطته ذات الصلة بالأولوية المواضيعية الثانية بشأن التعليم واللغات وحقوق الإنسان للأقليات، وهي مسألة بالغة الأهمية لهوية الأقليات اللغوية وغيرها من الأقليات. ومن المقرر عقد منتديات ومشاورات إقليمية بشأن هذه الأولوية المواضيعية الثانية بالنسبة لمنطقة آسيا والمحيط الهادئ ومنطقة أفريقيا والشرق الأوسط. وسينصب التركيز أيضاً على مسألة التعليم واللغة وحقوق الإنسان للأقليات في المنتدى المقبل، المقرر عقده في جنيف في يومي ٢٨ و ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٩. ومن المأمول فيه أيضاً أن يتم وضع دليل عملي بشأن هذه المسألة في عام ٢٠٢٠.
- ٦ - وتمثل الأولوية المواضيعية للمقرر الخاص في عام ٢٠٢٠ في كيفية معالجة خطاب الكراهية في وسائط التواصل الاجتماعي. وعلى غرار حالة انعدام الجنسية، يميل خطاب الكراهية في وسائط التواصل الاجتماعي عادة نحو استهداف الأقليات نحو غير متناسب.

## باء - النهج الإقليمية للولاية

- ٧ - أشار المقرر الخاص في تقريره الأول المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان، المؤرخ ١٦ كانون الثاني/يناير ٢٠١٨، إلى إمكانية الأخذ بنهج يضيف صبغة إقليمية أكبر على المنتدى الإقليمي المعني بالأقليات لزيادة تيسير مشاركة الأقليات في مختلف أنحاء العالم في المنتدى ولزيادة قدرته على الاستجابة للشواغل والسياقات الإقليمية (انظر [A/HRC/37/66](#)، الفقرة ٦٤). وقد أُتخذت الخطوة الأولى نحو تطبيق هذا النهج في عام ٢٠١٩، بتنظيم المنتدى الإقليمي الأوروبي، الذي عقد في البرلمان الأوروبي في بروكسل، في يومي ٦ و ٧ أيار/مايو ٢٠١٩. وقد خلق نجاح هذا المنتدى الإقليمي الأول الزخم المؤاتي للاستمرار في هذا النهج الإقليمي، بغية تنظيم منتديين إقليميين آخرين في بانكوك وتونس خلال النصف الثاني من عام ٢٠١٩. ومن المأمول فيه أن يتسنى عقد أربعة منتديات إقليمية في عام ٢٠٢٠ بشأن الأولوية المواضيعية الثالثة للمقرر الخاص بشأن كيفية التصدي لخطاب الكراهية والتحرير على الكراهية ضد الأشخاص المنتمين إلى أقليات من خلال وسائط التواصل الاجتماعي. وفي معرض تنظيم وتنسيق المنتديات الإقليمية الثلاثة في عام ٢٠١٩، تلقى المقرر الخاص الدعم من الشركاء من المجتمع المدني، مثل معهد توم لانتوس.

## جيم - البعثات القطرية

- ٨ - قام المقرر الخاص بزيارة قطرية لإسبانيا في الفترة من ١٤ إلى ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٩. وسوف يقدم تقريره عن هذه البعثة إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الثالثة والأربعين في آذار/مارس ٢٠٢٠.

## دال - المنتدى المعني بقضايا الأقليات

- ٩ - يمكن الاطلاع على المعلومات المتعلقة بالدورة الحادية عشرة للمنتدى المعني بقضايا الأقليات، المعقودة في يومي ٢٩ و ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨ بشأن موضوع "انعدام الجنسية: قضية تخص الأقليات"، في التقرير السنوي لعام ٢٠١٩ الذي قدمه المقرر الخاص إلى مجلس حقوق الإنسان (انظر [A/HRC/40/64](#)، الفقرات من ٨٥ إلى ٩٨). ويود المقرر الخاص أن يسلط الضوء على المستوى العالي جدا من الاهتمام والمشاركة الذي تحقق في عام ٢٠١٨ (أكثر من ٦٠٠ مشارك)، وعلى الإفادات التي تجاوز عددها ٢٠٠ إفادة والبيانات الخطية التي تجاوز عددها ١٠٠ بيان المدلى بها في أثناء المنتدى

الذي انعقد لمدة يومين. وسوف يركز المنتدى في دورته الثانية عشرة التي ستعقد في جنيف في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٩، على التعليم والحقوق اللغوية للأقليات.

## هاء - البلاغات

١٠ - في عام ٢٠١٨، تم إرسال ما مجموعه ٥٠ بلاغا إلى الحكومات وغيرها من أصحاب المصلحة، بالمقارنة مع ٤٥ بلاغا في عام ٢٠١٧. وُبعثَ بجميع هذه البلاغات بالاشتراك مع عدد آخر من المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة. وتشمل تلك البلاغات: ١١ نداءً عاجلاً و ٢٦ رسالة تتضمن ادعاءات و ١٣ رسالة تتضمن تعليقات وتثير شواغل بشأن تشريعات وسياسات وممارسات محددة.

١١ - وفيما يتعلق بالتوزيع الجغرافي لتلك البلاغات، كان ٢٠ بلاغا منها يخص منطقة آسيا والمحيط الهادئ، و ٢١ بلاغا يخص أوروبا ووسط آسيا، و ٥ بلاغات تخص الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، و ٣ بلاغات تخص أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وبلاغ واحد يخص أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي.

١٢ - وتناول أكبر عدد من تلك البلاغات (٢٧ بلاغا) القضايا المتعلقة بالأقليات العرقية، وتناول ٢٠ منها الأقليات الدينية، وتناول ٤ منها القضايا المتعلقة بحقوق الأقليات اللغوية. وتناولت تلك البلاغات انتهاكات حقوق الإنسان مثل الاضطهاد والعنف ضد الأشخاص المنتمين إلى أقليات، وكذلك ضد المدافعين عن حقوق الإنسان للأقليات والاحتجاز التعسفي والتعذيب، والقيود على الحريات الدينية والتطبيق التمييزي لقوانين التجديف، والاستخدام المفرط للقوة من جانب موظفي إنفاذ القانون، وعمليات الإخلاء القسري، والتمييز في مجال التعليم وأثر المشاريع الإنمائية والأنشطة التجارية على حقوق الإنسان للأقليات.

## واو - أنشطة التوعية وغيرها من الأنشطة

١٣ - في ٢٧ شباط/فبراير ٢٠١٩، وبدعوة من مركز القانون العام والمقارن في جامعة هونغ كونغ، ألقى المقرر الخاص بياناً في حلقة دراسية عامة عن الإجراءات الخاصة للأمم المتحدة وعن الولاية المسندة إليه.

١٤ - وفي ٢ آذار/مارس ٢٠١٩، ألقى بياناً أمام مؤتمر عن التعليم الثنائي اللغة باعتباره قضية تخص الأقليات، انعقد في كوموتيني، اليونان، وشاركت في تنظيمه رابطة الخريجين الجامعيين لأفراد أقلية تراقيا الغربية، ومؤسسة الثقافة والتعليم لأفراد أقلية تراقيا الغربية، واتحاد أترك تراقيا الغربية في أوروبا، والاتحاد الفيدرالي للقوميات الأوروبية. وركز المؤتمر على اللغة الثنائية للأقلية المسلمة في اليونان وأجرى مقارنات بهذا الشأن مع التهج والممارسات المتبعة في أجزاء أخرى من العالم. وفي ١٨ آذار/مارس ٢٠١٩، دُعي المقرر الخاص من قبل المفوضية السامية لكندا في الكاميرون للمشاركة في حلقة نقاش بمناسبة "أسبوع الفرانكوفونية" و "اليوم الدولي للفرانكوفونية"، في ياوندي. وركز عرض المقرر الخاص على أعمال حقوق الإنسان للأقليات اللغوية، باعتبارها عاملاً يساهم في تحقيق السلام والاستقرار. وفي ٢١ آذار/مارس ٢٠١٩، وفي المؤتمر الدولي للاحتفال بالذكرى المئوية لإعلان دولة لبنان، ألقى المقرر الخاص الكلمة الرئيسية في المؤتمر حول تطور وضع الأقليات في القانون الدولي لحقوق الإنسان، وكانت بعنوان "طوائف دولة لبنان (١٩٢٠-٢٠٢٠): أفكار وآفاق"، الذي نظمتها جامعة الروح القدس في الكسليك، واستضافه مركز البحوث المعني بالأقليات في الشرق الأوسط في جونية، لبنان.

١٥ - وفي ٢ نيسان/أبريل ٢٠١٩، شارك المقرر الخاص بصفة متحدث ضيف في مؤتمر عن "حقوق الإنسان وحقوق الأقليات في حي الاتحاد الأوروبي"، عقدت في البرلمان الأوروبي في بروكسل، بدعوة من لجنته المعنية بالثقافة والتعليم. وتناول المقرر الخاص أهمية الاعتراف بأن حقوق الأقليات هي من حقوق الإنسان، ولا سيما عندما يكون العديد من الأقليات في جميع أنحاء العالم أكثر عرضة للخطر ويواجهون نزعة القومية الشعبوية التي يمكن أن تتقوّل في شكل تعصب وإقصاء وتمييز متصاعد. وفي يومي ٨ و ٩ نيسان/أبريل ٢٠١٩، شارك وألقى كلمة في حلقة عمل مدتها يومان بشأن التعليم الشامل للجميع وحقوق الأقليات اللغوية، نظمها تحالف الأقليات العراقية، والمركز النرويجي لدراسات محرقة اليهود والأقليات وشبكة حقوق الأقليات التابعة للمركز، في أربيل، العراق. وأدلى المقرر الخاص بملاحظات افتتاحية ركز فيها على أهمية الاعتراف بالصلة بين حقوق الإنسان للأقليات واستخدام لغاتها في التعليم. كما قدم عرضاً عن ولايته وعن الإجراءات الخاصة للأمم المتحدة بشكل عام.

١٦ - وفي ٣ أيار/مايو ٢٠١٩، حلّ ضيفاً، إلى جانب مفوض اللغة في أيرلندا، رونان اودومنهيل، على ندوة عامة عن التعليم بعنوان "حقوق الأقليات اللغوية واللغة الأيرلندية: منظور دولي لحقوق الإنسان"، عقدت في المركز الأيرلندي لحقوق الإنسان التابع للجامعة الوطنية لأيرلندا - غالواي. وفي يومي ٦ و ٧ أيار/مايو ٢٠١٩، عقد المقرر الخاص المنتدى الإقليمي الأوروبي المعني بالتعليم واللغة وحقوق الإنسان للأقليات في البرلمان الأوروبي في بروكسل. وساهم في المناقشات المواضيعية زهاء ١٧٠ مشاركاً من الدول والمنظمات الإقليمية والدولية، بما في ذلك مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان عن حقوق الإنسان، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، ومجلس أوروبا، والمجتمع المدني، فضلاً عن كبار الخبراء المعنيين بالتعليم واللغة. وفي ٩ أيار/مايو ٢٠١٩، كان المقرر الخاص المتحدث الرئيسي في المنتدى الاستراتيجي المسكوبي التابع لمجلس الكنائس العالمي والمعني بالعنصرية وكرهية الأجانب والتمييز العنصري، الذي عُقد في المعهد المسكوبي في بوسي بالقرب من جنيف. وفي ٢٧ أيار/مايو ٢٠١٩، كان عضواً في فريق المناقشة في المنتدى العالمي لوسائل الإعلام التابع للإذاعة الألمانية في بون، ألمانيا. وقد نظّم فريق المناقشة الزملاء السابقون في برنامج المنح الدراسية للأقليات الذي ترعاه المفوضية السامية لحقوق الإنسان وانعقدت تحت شعار "تحويل القوى: إعطاء الميكروفونات للأقليات". وتناول المقرر الخاص الحاجة إلى تفكيك كيف يتم تصوير الأقليات في وسائل التواصل الاجتماعي، ولا سيما خطر إسكات أصواتهم وتهديدهم من خلال الموجات العاتية الحاملة لخطاب الكراهية والمعلومات الزائفة.

١٧ - وفي الفترة من ٨ إلى ١٠ حزيران/يونيه ٢٠١٩، نظم المقرر الخاص حلقة عمل للخبراء في غالوي، أيرلندا ضمت مجموعة من كبار الخبراء المعنيين بحالات انعدام الجنسية. وتناولت حلقة العمل الأسباب الجذرية لانعدام الجنسية في جميع أنحاء العالم وتأثيرها غير المتناسب على الأشخاص المنتمين إلى أقليات، وناقشت التوصيات العملية للتصدي لمسألة الحرمان من الجنسية أو إنكارها. وفي أعقاب حلقة العمل هذه، وعلى أساس التقارير التي يقدمها إلى مجلس حقوق الإنسان وإلى الجمعية العامة، وبناءً على توصيات المنتدى المعني بقضايا الأقليات في دورته الحادية عشرة، سيعمل المقرر الخاص على وضع دليل عملي بشأن كيفية التصدي للتحدي المتنامي المتمثل في انعدام الجنسية في أوساط الأقليات. وفي ١٨ حزيران/يونيه ٢٠١٩، ألقى المقرر الخاص بياناً أمام الاجتماع الرفيع المستوى المعني بموضوع "منظور لوضع استراتيجية مستقبلية لمنع ومكافحة معاداة السامية، والعنصرية وكره الأجانب والتطرف

وخطاب الكراهية“، الذي عقد في بوخارست تحت رعاية رئيس وزراء رومانيا والذي شارك في تنظيمه المؤتمر اليهودي العالمي. وفي خطابه أمام الاجتماع، أوضح المقرر الخاص الأسباب التي تجعل الأقليات الأهداف الرئيسية لخطاب الكراهية في جميع أنحاء العالم، وشدد على أن منع ومكافحة خطاب الكراهية، ولا سيما معاداة السامية، يتطلبان إيجاد توازن صعب لكنه ضروري بين حرية التعبير وحظر خطاب الكراهية والتحرير على العنف. وردّ ما جاء في رسالة الأمين العام بأن خطاب الكراهية ينتشر كالنار في الهشيم عبر وسائل التواصل الاجتماعي، ويشكل خطراً على القيم الديمقراطية والاستقرار الاجتماعي والسلام. وفي ٢٤ حزيران/يونيه، ألقى المقرر الخاص سلسلة من المحاضرات في المدرسة الصيفية في جامعة إيكس - مرسيليا حول ممارسة حقوق الإنسان، في مقاطعة إكسين، فرنسا، مع التركيز بوجه خاص على التحديات الراهنة لحقوق الإنسان، بما في ذلك مسألة خطاب الكراهية والتحرير على الكراهية ضد الأقليات عبر وسائل التواصل الاجتماعي. في ٢٥ حزيران/يونيه ٢٠١٩، ألقى الخطاب الختامي في اليوم الأول من المؤتمر السنوي السادس للرابطة الدولية لمفوضي اللغة، في تورونتو، كندا. وكان موضوع المؤتمر هو ”حماية الأقليات اللغوية، وبناء مجتمعات أقوى“، وتحدث المقرر الخاص عن الكيفية التي تحتاج بها المجتمعات الشاملة إلى تأمل واستيعاب التنوع اللغوي، تمشياً مع مبادئ حقوق الإنسان ذات الصلة للأقليات اللغوية، مثل حظر التمييز على أساس اللغة والدور الهام الذي يمكن أن يؤديه المفوضون في هذا الصدد. وفي ٢٧ حزيران/يونيه ٢٠١٩، دُعي المقرر الخاص إلى المشاركة في المؤتمر العالمي المعني بانعدام الجنسية، الذي نظمه المعهد المعني بانعدام الجنسية والإدماج، في لاهاي، هولندا. وفي العرض الذي قدمه المقرر الخاص وضع انعدام الجنسية باعتباره قضية تخص الأقليات، وأشار إلى احتمال حدوث زيادة هائلة في عدد عديمي الجنسية على الصعيد العالمي بسبب التطورات السياسية والتشريعية، مثل تلك الموجودة في ولاية آسام في الهند التي يواجه فيها الملايين من البشر خطر اعتبارهم ”أجانب“ وخطر معاملتهم معاملة غير المواطنين، ويمكن أن يصبحوا بالتالي عديمي الجنسية إذا لم يتمكنوا من إثبات حيازتهم لأي شكل من أشكال المواطنة. وحذر من الحالة الخطيرة التي يمكن في نهاية المطاف أن تهيئ الظروف ليس لحدوث أزمة إنسانية جديدة واسعة النطاق فحسب، بل يمكنها أن تتسبب أيضاً في حدوث حالة ضخمة من زعزعة الاستقرار في المنطقة بأسرها، وتُفَزَم الظروف المروعة التي تعاني منها أقلية الروهينغيا في ميانمار.

١٨ - وفي ٣ تموز/يوليه ٢٠١٩، عرض المقرر الخاص الخصائص الرئيسية للولاية المتعلقة بقضايا الأقليات، فضلاً عن طريقة عمل الإجراءات الخاصة للأمم المتحدة، في برنامج قانون حقوق الإنسان في جامعة موردوخ في جنيف. وفي ٨ تموز/يوليه ٢٠١٩، شارك في دورتين مع مشاركين من جميع أنحاء العالم في المدرسة الصيفية العالمية لحقوق الأقليات، لعام ٢٠١٩، التي نظمتها معهد توم لانتوس في بودابست. وأوضح المقرر الخاص دور وأنشطة الولاية المتعلقة بقضايا الأقليات، وشارك في جلسة للأسئلة والأجوبة مع المشاركين. وفي اليوم نفسه، التقى مع موظفين في المركز الأوروبي لحقوق الروما في بودابست لمناقشة أنشطتهم وأولوياتهم للسنة القادمة.

١٩ - وفي ٣ تموز/يوليه ٢٠١٩، أصدر المقرر الخاص، بالاشتراك مع زميليه أحمد شهيد، المقرر الخاص المعني بجرية الدين أو المعتقد، وتنداي أشيومبي، المقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكراهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، بياناً صحفياً أعربوا فيه عن انزعاجهم وقلقهم البالغ فيما يتعلق بالعملية التي تشمل تسجيل المواطنين في ولاية آسام في الهند (السجل الوطني للمواطنين)، وما تنطوي عليه من إمكانات للضرر بما يقرب عددهم من ٤ ملايين شخص، معظمهم من



ينتمون إلى الأقليات الإسلامية والناطقة باللغة البنغالية، الذين يتعرضون لخطر انعدام الجنسية أو الترحيل أو الاحتجاز المطول. كما أصدرت تحذيرات بشأن تصاعد خطاب الكراهية الموجه ضد هذه الأقليات في وسائط التواصل الاجتماعي وآثار التهميش المحتملة على زعزعة الاستقرار وأوجه عدم اليقين التي يواجهها الملايين في هذا الجزء من البلد وفي أجزاء أخرى منه. وأشار المقرر الخاص، إلى جانب زميليه، إلى أن تلك العملية يمكن أن تؤدي إلى تفاقم المناخ المعادي للأجانب في حين توجج نيران التعصب والتمييز الدينيين في الهند ويمكن أن تفضي بولايات أخرى في الهند إلى استخدام نهج مماثلة لإنكار الجنسية على المسلمين وغيرهم من الأقليات أو تجريدهم منها. كما شجبوا عدم تلقيهم أي رد من حكومة الهند إزاء ما يساورهم من شواغل، وكرروا الدعوة إلى تقديم إيضاح فيما يتعلق بعملية السجل، ودعوا السلطات الهندية إلى اتخاذ إجراءات صارمة لاستعراض تنفيذ السجل والعمليات المماثلة الأخرى في آسام وفي الولايات الأخرى، والتأكد من أن هذه العمليات لا تؤدي إلى انعدام الجنسية أو التمييز أو الحرمان التعسفي من الجنسية أو إنكارها والطرده الجماعي أو الاحتجاز التعسفي.

### ثالثاً - دراسة بشأن مفهوم الأقلية في الأمم المتحدة

#### ألف - مقدمة

٢٠ - تتناول هذه الدراسة الحاجة إلى وجود تعريف عملي لمفهوم الأقلية من أجل:

(أ) الامتثال لولاية المقرر الخاص؛

(ب) وتوضيح معنى المفهوم من أجل تفادي الخلافات والتناقضات، داخل الأمم المتحدة وخارجها، الأمر الذي يضعف الأعمال التام والفعلي لحقوق الأقليات؛

(ج) وتوضيح المفهوم استناداً إلى القانون الدولي، بما في ذلك اجتهادات اللجنة المعنية بحقوق الإنسان والمبادئ السارية بموجب اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات.

٢١ - ويتعين على المقرر الخاص أن يقوم، في إطار الولاية التي أسندها إليه مجلس حقوق الإنسان، بإذكاء الوعي والعمل على الأعمال التام والفعلي لحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات. ويشمل ذلك توضيح المفاهيم الأساسية التي تشكل جوهر القضايا المتعلقة بالأقليات، مثل من يمكنه الادعاء، في إطار منظومة الأمم المتحدة، بأنه منتسب لأقلية. بيد أن هناك عنصراً رئيسياً آخر يتطلب مزيداً من الوضوح فيما يتعلق بمن يُعتبر منتسباً لأقلية. فعدم الاتساق في فهم من يُعتبر منتسباً لأقلية يشكل بصورة متكررة حجر عثرة أمام الأعمال التام والفعلي لحقوق الأقليات. وقد تُناقض كيانات الأمم المتحدة المختلفة بعضها بعضاً لأنها تعتبر فئات مختلفة من الأشخاص أو المجموعات بأنها تشكل أقلية، فتحدد بذلك عن الممارسات التي يتبعها الزملاء في الكيانات الأخرى. وتتردد الدول الأعضاء في الأمم المتحدة في الانخراط في القضايا المتعلقة بالأقليات لأنها لا تعرف من يُعتبر منتسباً لأقلية ولا ما يستتبعه ذلك الأمر. وفي بعض البلدان، قد يكون هناك افتراض بأن عدم وجود "تعريف" يعني بأنه أمر متروك لكل دولة أن تحدد بحرية من يُعتبر منتسباً لأقلية أو لا يُعتبر منتسباً لأقلية. وفي معظم هذه الحالات، قد يؤدي عدم اليقين إلى اتباع نهج تقييدية: ففي كثير من الحالات، يُعتبر الأشخاص "غير مستحقين" لأنهم ليسوا "من الأقليات التقليدية" أو ليسوا مواطنين أو غير "مهمنين" بما فيه الكفاية. والنتيجة النهائية هي استبعاد بعض الأقليات لأنها ليست من "النوع الصحيح" للأقليات وفقاً لنظرة هذا الطرف أو ذاك.

٢٢ - وما فتئت أوجه التضارب والخلافات والتناقضات هذه فيما يتعلق بمفهوم الأقلية تحدث في الأمم المتحدة وداخل مختلف الوكالات أو الأقسام أو فيما بينها، على مدى عقود من الزمن. كما دفع عدم وجود أي اتفاق بين الدول الأعضاء على النهج المتبع في معالجة مسألة من يُعتبر منتسباً لأقلية بموجب المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، إلى حالة من عدم التيقن في أحسن الأحوال في ردودها أو تعاملها، بما في ذلك قبول زيارات البعثات القطرية. وساور بعضها أحياناً نوع من التردد وحتى اتخاذ مواقف عدائية، بالنظر إلى عدم التيقن بصدد من الذي ينبغي اعتباره منتسباً لأقلية ويحق له بالتالي المطالبة بالحقوق المحددة بمقتضى هذا النص وبمقتضى الالتزامات الواردة في الإعلان الصادر في عام ١٩٩٢ والمتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية أو دينية أو لغوية. وبدلاً من توفير المرونة والانفتاح وإمكانية إحراز تقدم، فقد أدى عدم وجود نقاط مرجعية مشتركة بشأن ما يشكل أقلية إلى تقليص عدد الذين يمكنهم المطالبة بحماية الأقليات. والطريقة الوحيدة لتصحيح هذا النقص هو توفير قدر أكبر من الوضوح، كما أشار المقرر الخاص في بيانه المقدم إلى الجمعية العامة في عام ٢٠١٧. وفي إطار الإعداد لهذه الدراسات، دعا المقرر الخاص آليات وكيانات الأمم المتحدة إلى تقديم بيانات بهذا الشأن<sup>(١)</sup>.

## باء - السياق التاريخي

٢٣ - من بين أكثر التصورات الخاطئة بشأن مفهوم من يُعتبر منتسباً لأقلية، الشائعة داخل الأمم المتحدة وكياناتها الانطباع المتكرر ذكره في كثير من الأحيان والقائل إن هناك محاولة "واحدة" جرت في السبعينات من القرن الماضي من قبل خبير مستقل مكلف من الأمم المتحدة بتقديم تعريف لما يشكل أقلية، وأن التعريف، على الرغم من عدم قبوله في ذلك الوقت، يمكنه أن يشكل نقطة مرجعية مفيدة في الوقت الراهن<sup>(٢)</sup>. وهذا غير صحيح، لأنه على الأقل لم يكن أول محاولة ولا حتى آخر محاولة من هذا القبيل. وعلاوة على ذلك، فإن العديد من الجوانب الرئيسية لهذا النهج، قد رفضت، ولا سيما في اجتهادات وإيضاحات اللجنة المعنية بحقوق الإنسان.

## ١ - تردّد طويل الأمد

٢٤ - نَجْمَ عدم وجود تعريف متفق عليه للأقلية، وأوجه التضارب والخلافات والتناقضات المذكورة آنفاً، عن تردّد طويل الأمد لا يزال يضايق المجتمع الدولي اليوم. والأحداث التي سبقت الحرب العالمية الثانية شملت ضمناً الأقليات بطريقتين هامتين على الأقل. أولاً، الفظائع التي ارتكبت ضد الأقلية اليهودية، ولعلها الفظائع الأكثر ذبوعاً، وكذلك الفظائع التي ارتكبت ضد آخرين مثل طائفة الروما، كان صداها راسخاً في أذهان واضعي أهم وثيقتين من وثائق حقوق الإنسان الصادرة عن الأمم المتحدة، وهما الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي اعتمده الجمعية العامة في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٨؛ واتفاقية منع جريمة إبادة الأجناس والمعاقبة عليها، التي أبرمت حتى قبل إصدار الإعلان العالمي بيوم واحد، حيث

(١) المعلومات التكميلية بشأن الدراسة الاستقصائية التي نُشرت في أثناء إعداد هذا التقرير متاحة على الموقع الشبكي التالي:

[https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/A74160\\_Survey.docx](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/A74160_Survey.docx)

(٢) تشير مختلف وثائق الأمم المتحدة، مع الموافقة، إلى التعريف الذي اقترحه المقرر فرانسيسكو كابوتورتي في عام ١٩٧٦. (انظر على سبيل المثال تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان "الأقليات بموجب القانون الدولي" المتاح على الموقع الشبكي التالي: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/internationallaw.aspx>).

اعتمدتها الجمعية العامة في ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٨. ثانياً، ومع ذلك، كان هناك قلق شديد كامن إزاء استخدام مفهوم "الأقلية القومية" كذريعة، على نحو ما شعر البعض أنه حدث عندما استخدمت ألمانيا النازية الإساءات المرعومة ضد الأقليات الألمانية في البلدان المجاورة كذريعة جزئية على الأقل للتبرير توسّعها. وكانت هناك أيضاً، في كثير من الأحيان، مشاعر قوية لا يمكن إنكارها، لا سيما بعد الأربعينيات من القرن الماضي، ولم تكن محصورة في الدول الغربية، ومفادها أن استيعاب الأقليات هو استراتيجية مستصوبة. والرأي الذي ساد في الأمم المتحدة في نهاية المطاف كان مفاده أنه لا ينبغي أن تكون هناك أية آلية محددة للتعامل مع الأقليات، بغية وضع حد قطعي لما يعرف بما يدعى "معاهدات الأقليات" المبرمة إبان عصبة الأمم.

٢٥ - وغالباً ما يتم تحريف تلك المعاهدات بوصفها تجسّد حقوقاً جماعية أسهمت في الاحتقان الذي ساد في الفترة غير المستقرة بطبيعتها التي تخللت الحربين العالميتين، وكانت بالتالي من العوامل التي مهّدت الأرضية لبدء الحرب، هذا إن لم تكن السبب المباشر لها. ومن المفارقات، كما لاحظ العديد من المراقبين، أن معاهدات الأقليات تلك لا تقتصر على حماية الأقليات، بل هي في الواقع أول المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، لأنها وسّعت نطاق حظر التمييز أو حرية التعبير وحرية الدين ليشمل جميع سكان الدول المعنية، وليس الأقليات فحسب<sup>(٣)</sup>. فمعظم الأحكام الواردة في هذه المعاهدات هي في الواقع أحكام فردانية، وهي مرة أخرى عكس الطريقة التي توصف بها عادة.

٢٦ - وعلى نحو ما أشار إليه الرئيس السابق لقسم الشعوب الأصلية والأقليات في مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، حيث قال إن "هذه الحجج التي لا يزال يُسمع صداها في بعض الأحيان في خطاب حقوق الأقليات الشائع في هذه الأيام، والتي سادت إلى حد كبير في عام ١٩٤٨، ومشروع الاقتراح المقدم من شعبة حقوق الإنسان التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة ومن جهات أخرى، والخاص بالأحكام المتعلقة بحقوق الأقليات في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، قد رُفضت بأجمعها في نهاية المطاف"<sup>(٤)</sup>.

## ٢ - المقترحات العديدة المتعلقة بوضع تعريف

٢٧ - غالباً ما يُقدّم تعريف الأقلية الذي اقترحه فرانسيسكو كابوتورتى Francesco Capotorti باعتباره التعريف الوحيد المتاح في الأمم المتحدة (انظر E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1)، وهو ما يفسر تكرار الإشارة إليه حالياً على الرغم من رفضه من قبل لجنة حقوق الإنسان. وينبغي القول، توخياً للدقة، إن عمل السيد كابوتورتى هو دراسة أعم بشأن حقوق الأقليات بموجب المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. أما أول محاولة مكرسة لتعريف مفهوم الأقلية لأغراض تلك المعاهدة بعد دخولها حيز

(٣) فيرناد دي فارينيس والزبييتا كوزبورسكا، Elzbieta Kuzborska، "حقوق ومعايير لغة الأقليات: التعاريف والتطبيقات على المستوى فوق الوطني"، "Minority language rights and standards: definitions and applications at the supranational level"، في كتيب "لغات الأقليات والمجتمعات المحلية"، *The Palgrave Handbook on Minority Languages and Communities* (London, Palgrave Macmillan, 2019).

(٤) أنتي كوركيافيكي Antti Korkeakivi، "ما وراء معالجة الحاجات الملحة: النهوض بحقوق الأقليات من خلال الأمم المتحدة"، "Beyond adhocism: advancing minority rights through the United Nations"، تعليق في الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية، *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Commentary*، رينر هوفمان وآخرون، محرّرون، (Brill Nijhoff, 2018).

التنفيذ، فقد أُجريت بناء على طلب لجنة حقوق الإنسان بعد ١٠ سنوات تقريبا من إصدار تقرير كابوتورتي من قبل القاضي الكندي جول ديشينيس Jules Deschênes (انظر E/CN.4/Sub.2/1985/31)، غير أن هناك العديد من المحاولات الأخرى قبل وبعد محاولة السيد ديشينيس.

٢٨ - ورهناً بما يشكل تعريفاً بنظر هذه الجهة أو تلك، فإن هناك عدداً كبيراً من التعاريف والصيغ والأوصاف التي قدمتها مختلف كيانات الأمم المتحدة والخبراء المعيّنين واللجان بأنواعها واللجان الفرعية بين عامي ١٩٤٧ و ٢٠١٠<sup>(٥)</sup>. (وترد أهم المقترحات ذات الصلة في المعلومات التكميلية لهذا التقرير المتعلقة بتعاريف وأوصاف تعبير "أقلية" في كيانات منظومة الأمم المتحدة)<sup>(٦)</sup>.

٢٩ - وكانت هناك أيضاً في أوقات مختلفة تعاريف مقترحة أخرى، مثل تلك التي قدمت بناء على طلب الأمين العام من عدد من الدول الأعضاء عملاً بقرار لجنة حقوق الإنسان ١٤ ألف (د-٣٤) المؤرخ ٦ آذار/مارس ١٩٧٨ في أعقاب رفض تعريف كابوتورتي، بما في ذلك، على سبيل المثال، الاقتراحات المقدمة من اليونان، وألمانيا، وكندا (انظر E/CN.4/1987/WG.5/WP.1، الفقرات من ١٢ إلى ١٦).

٣٠ - والكم الهائل من المقترحات هو دليل على الآراء المتباينة والاختلافات، سواء من ناحية من هي الأقليات كأصحاب حقوق أو من ناحية طبيعة ونطاق حقوقهم، على السواء. ويمكن تبسيط وإيجاز هذه الحالة بالإشارة إلى أن هناك اختلافات كبيرة، تشمل ما يلي:

(أ) اختلافات بين الدول التي تمسكت برأي فردي بحت بشأن حقوق الإنسان ولم تشجع بالارتياح إزاء ربط أية حقوق بأية فئة وسَّعت إلى قطيعة كاملة مع نخب معاهدات الأقليات المتبع إبان عصبة الأمم، مقابل الدول التي رأت من الضروري وجود تدابير محددة تعترف بعدم المساواة المتأصلة التي يعاني منها كثير من الأقليات<sup>(٧)</sup>؛

(ب) واختلافات بين الدول التي شهدت مناقشات الأمم المتحدة بشأن حقوق الأقليات في إطار مواجهات "الحرب الباردة"، مقابل الديمقراطيات الغربية التي ساور العديد منها تلقائياً القلق إزاء محاولة اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية وحلفائه تصوير أنفسهم على أنهم أبطال الدفاع عن الأقليات "المضطهدة" واستخدموا بالتالي المناقشات حول حقوق الأقليات كوسيلة لتحقيق تلك الغاية؛

(ج) واختلافات بين الدول التي آمنت أيديولوجياً بثبات بقيمة الاستيعاب، وأن الوحدة والاستقرار في البلد يتطلبان أيضاً وحدة اللغة والثقافة الوطنية الواحدة، مقابل الدول التي تمسكت، على العكس من ذلك، بالقناعة الأيديولوجية الثابتة المستندة إلى التجارب الوطنية الخاصة بما بأن السلام والاستقرار يتحققان في كثير من الأحيان على أفضل وجه عندما تراعي الدولة وتفكر في تركيبة سكانها.

٣١ - وأخيراً، وعلى صعيد مخاطر التبسيط، كانت هناك أيضاً فجوة بين الدول التي فضّلت اتباع نهج الحد الأدنى إزاء نص يتعلق بالأقليات، بمعنى أنه لا يشمل مطالبات جماعية أو أنه لا يضع التزامات واسعة

(٥) للاطلاع على قائمة جزئية بالمقترحات، انظر E/CN.4/1987/WG.5/WP.1.

(٦) متاح على الموقع الشبكي التالي: [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/A74160\\_Definitions\\_Descriptions.docx](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/A74160_Definitions_Descriptions.docx)

(٧) قد يكون من المفيد الإشارة إلى أن موقف المجموعة الأولى تلاشى بفعل الاعتراف المبكر بضرورة النظر إلى بعض الفئات، بمن فيهم النساء والأطفال والشعوب الأصلية، بوصفها تتطلب اهتماماً خاصاً.

النطاق على عاتق الدول، وتلك التي اعتقدت أن هناك على الأقل بعض الأقليات التي تتمتع بالحق في الحماية الأوسع نطاقاً، كما كان عليه الحال في ظل معاهدات الأقليات قبل الحرب العالمية الثانية.

٣٢ - وأدى عدم وجود توافق في الآراء بهذا الشأن إلى عدم وجود أية إشارة إلى الأقليات في أول صك غير ملزم للأمم المتحدة بشأن حقوق الإنسان، ولكن ظلت هناك آراء راسخة مفادها بأن هذا الأمر سوف يعالج في نهاية المطاف في معاهدة لحقوق الإنسان.

### ٣ - نحو نص تعاهدي بشأن الأقليات وعدم وجود تعريف "رسمي" لهذا لتعبير

٣٣ - من المدهش كيف لا توجد بالكاد أية إشارة إلى الأقليات في الإعلانات والمعاهدات التي أصدرتها الأمم المتحدة سابقاً: فهذه الكلمة لم تستخدم بتاتاً في ميثاق الأمم المتحدة، ولا في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أو حتى في اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، أو في أية معاهدة أخرى إلى غاية إبرام العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في أواخر الستينيات من القرن الماضي<sup>(٨)</sup>. ومن الناحية المفاهيمية، يبدو أنه كانت هناك عقبتين رئيسيتين هما: من هم الذين كانوا يشكلون أقليات بالنسبة لأي نص يتعلق بالأقليات يتم وضعه في المستقبل؛ وما هو موضوع، أو على نحو أدق ما هو جوهر الحقوق التي يمكنهم المطالبة بها؟ وبعد عام ١٩٤٧، كانت هناك دائماً مع ذلك عملية سوف تؤدي في نهاية المطاف إلى إدراج نص يتعلق بالأقليات في معاهدة ما حتى وإن كانت قد حُذفت الإشارة إليها في البداية من الإعلان العالمي في عام ١٩٤٨<sup>(٩)</sup>.

٣٤ - وقدمت لجنة صياغة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان أول مرة اقتراحاً بخصوص نص يتعلق بالأقليات تأثر إلى حد كبير بالنهج الواردة في معاهدات الأقليات المبرمة إبّان عصبة الأمم (انظر المرفق واو، المادة ٣٦، من الوثيقة E/CN.4/21):

في الدول التي يقطنها عدد كبير من الأشخاص من عرق أو لغة أو دين مختلف عن عرق أو لغة أو دين غالبية السكان، فإن الأشخاص الذين ينتمون إلى هذه الأقليات الإثنية أو اللغوية أو الدينية لهم الحق بقدر ما يتوافق ذلك مع النظام العام في إقامة المدارس والمؤسسات

(٨) وعلى عكس التصورات الخاطئة المتكررة من حين لآخر، ليست المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية النص الوحيد الوارد في معاهدات الأمم المتحدة الذي يشير إلى الأقليات. فالمادتان ١٧ (دال) و ٣٠ من اتفاقية حقوق الطفل تشيران أيضاً إلى الحقوق المتميزة التي يتمتع بها أطفال الأقليات، كما تشير إليها أيضاً المادة ٥ (ج) من اتفاقية منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) المناهضة للتمييز في التعليم، المبرمة في عام ١٩٦٠. وتجدر الإشارة إلى أن معاهدة اليونسكو المبرمة قبل ذلك لا تشير إلا إلى "الأقليات القومية"، وهو تعبير يُستخدم عموماً في السياقات الأوروبية، في حين أن المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لا تشير إلى الأقليات القومية، بل هي تشير بالأحرى إلى الأقليات اللغوية أو الدينية أو الإثنية. واتفاقية حقوق الطفل لا تشير أيضاً إلى الأقليات القومية، وهي أكثر اتساقاً مع المادة ٢٧ من العهد، حيث تذكر "الأقليات الإثنية أو الدينية أو اللغوية أو الأشخاص المنحدرين من السكان الأصليين".

(٩) غير أن هذه الدرجة من الإصرار من جانب بعض الدول (لا سيما الاتحاد السوفييتي، ويوغوسلافيا، والداغرك) على ضرورة إدراج حالة الأقليات على وجه التحديد في معاهدة لحقوق الإنسان ترم في نهاية المطاف، وضرورة إدراج التزام في الجزء جيم من القرار المتعلق بالشرعة الدولية لحقوق الإنسان من أجل اعتماد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، يقضي بأن تقوم لجنة فرعية بإجراء دراسة متعمقة عن الأقليات حتى يتسنى للأمم المتحدة أن تتخذ تدابير فعالة لحماية "الأقليات الوطنية أو الدينية أو اللغوية" (قرار الجمعية العامة ٢١٧ (د-٣) جيم).

الثقافية أو الدينية الخاصة بهم، واستخدام لغتهم الخاصة في الصحافة، وفي التجمعات العامة وأمام المحاكم والسلطات الأخرى للدولة.

٣٥ - بيد أن لجنة الصياغة رأت أن "الأهمية الفائقة" التي يكتسبها هذا النص تعني أنه يتعين دراسته عن كثب وأن يتخذ قرار بشأنه من قبل لجنة حقوق الإنسان، وأنه يتعين إحالة بعض المسائل الواردة فيه إلى اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات نفسها (المرجع نفسه) ورشحت اللجنة الفرعية في نهاية المطاف أربعة من أعضائها للقيام بجمع المناقشات التي جرت في اللجنة الفرعية والمقترحات التي قدمت إليها، وتوصلت إلى اقتراح آخر (انظر E/CN.4/52 و E/CN.4/52/Corr.1، الفرع الأول، المادة ٣٦):

في الدول التي تقطنها جماعات عرقية أو لغوية أو دينية ذات خصائص محددة متميزة بوضوح عن باقي السكان وتريد أن تُمنح معاملة تفضيلية، فإن الأشخاص الذين ينتمون إلى هذه الجماعات لهم الحق بقدر ما يتوافق ذلك مع النظام العام والأمن في إقامة وصون المدارس والمؤسسات الثقافية أو الدينية الخاصة بهم، واستخدام لغتهم الخاصة والكتابة في الصحافة، وفي التجمعات العامة وأمام المحاكم والسلطات الأخرى للدولة، إذا ما اختارت ذلك.

٣٦ - من الواضح أن هناك أوجه تباين ملحوظة بين الصيغتين الأولى، من حيث تحديد من يعتبر منتسباً لأقلية، وطبيعة ونطاق حقوقهم، على حد سواء<sup>(١٠)</sup>. والاقتراح الأخير أكثر تقييداً بشكل ملحوظ من الاقتراح الأولي: فكلمة "أقليات" لم تظهر فيه أبداً، واستعيض عنها بعبارة مجموعات مؤلفة من المواطنين، ويرد فيه عدد من الاعتبارات الذاتية ومن الاشتراطات الأخرى التي لم تكن واردة في المشروع الأولي وهي تجعل تقديم أية مطالبات بحقوق أكثر صعوبة وتقييداً: إذ يجب أن تمنح الأقليات الآن "معاملة تفضيلية" ويجب أن تكون "متميزة بوضوح عن أغلبية السكان"، وأن تخضع حقوقهم لشرح مثل "إذا ما اختارت ذلك" و "بقدر ما يتوافق ذلك مع النظام العام والأمن". كما اختفت في الصيغة الثانية أية إشارة إلى المؤسسات الدينية، وقضت بأن يكون هناك أيضاً تمييز واضح للأقليات عن بقية السكان.

٣٧ - توضح الاختلافات التي جرى إبرازها أعلاه الصعوبات التي حالت دون التوصل لأي نوع من الاتفاق في أثناء صياغة الإعلان العالمي، والتي استمرت حتى بعد اعتماد المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، سواء من ناحية من يستطيع الادعاء بأنه من الأقلية أو من ناحية ما يستتبعه ذلك من حيث الحقوق. وقد أدت هذه الاختلافات والأخذ والرد، أولاً وقبل كل شيء، حول مدى نطاق نص يتعلق بالأقلية، من حيث ماهية الأشخاص الذين يمكن أن يعتبروا من الأقلية، ومدى عمق هذا النطاق فيما يتعلق بالتدابير المقدمة لحمايتهم، إلى جعل التوصل إلى توافق في الآراء بشأن تعريف ذلك أمراً بعيد المنال.

(١٠) وهناك أيضاً أبعاد سياسية لأوجه التباين هذه تتجاوز نطاق هذا التقرير. فقد جرت مناقشات حول نص يتعلق بالأقليات بغية إدراجه في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية خلال فترة في التاريخ أُنشئت خلالها المقترحات المتعلقة بالأقليات في مناقشة حامية اتسمت بنكهة "الحرب الباردة"، وفي وقت سادت فيه شواغل إزاء "بلقنة" بلد ما من خلال منح حقوقٍ للمجموعات الإثنية فيه، مقترنةً بمخاوف من "السَّفِيْتَة"، أي إضفاء النهج السوفييتي عليه. وبالتالي مالت بعض الدول، مثل فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية إلى معارضة حقوق الإنسان الفردانية، التي لا تقدم أية تنازلات للفئات الضعيفة مثل الأقليات كرد على ما اعتبره الاتحاد السوفييتي وسيلة لإجراء مناقشات حول حقوق الأقليات. (انظر باتريك ثورنبري Patrick Thornberry، "القانون الدولي وحقوق الأقليات" *International Law and the Rights of Minorities* (Oxford, Clarendon Press ١٩٩١)، الصفحة ١٣٥.

٣٨ - وتلا ذلك في نهاية المطاف التوصل في عام ١٩٥١ إلى تعريف أوضح وأكثر تركيزاً عندما قدمت اللجنة الفرعية إلى لجنة حقوق الإنسان مشروع قرار يتضمن الصيغة الواردة أدناه (انظر E/CN.4/641- E/CN.4/Sub.2/140، المرفق الأول، القرار الثاني)، مع التحذير بضرورة أخذ العديد من التعقييدات في الاعتبار في كل حالة:

١' تعبير الأقليات يشمل فقط الجماعات غير المهيمنة في السكان التي تمتلك تقاليد مستقرة، إثنية أو دينية أو لغوية أو خصائص مختلفة بشكل ملحوظ عن بقية السكان، وترغب في الحفاظ على تلك التقاليد؛

٢' وينبغي أن تشمل هذه الأقليات، على النحو الواجب، عدداً من الأشخاص كافيًا في حد ذاته للحفاظ على هذه التقاليد أو الخصائص؛

٣' ويجب أن تكون هذه الأقليات موالية للدولة التي ينتمون إليها.

٣٩ - ومن بين الشواغل الأخرى التي أثّرت بشأن هذا التعريف أن بعض أعضاء اللجنة اعتبروه تعريفاً ضيقاً جداً (لأنه يقتصر على المواطنين الذين يحتاجون إلى البرهنة على "ولائهم" للدولة)، مما يعني أنه لم يتم الاحتفاظ بهذا التعريف أيضاً، ولا الاحتفاظ بأية تعاريف أخرى في العقود اللاحقة.

#### ٤ - عدم وجود توافق في الآراء بشأن الأقليات وحقوقهم

٤٠ - بالإضافة إلى التردد الذي سبق ذكره، كانت هناك دائماً مناقشة أساسية، وإن لم يتم التعبير عنها دائماً بهذا الوصف، بين المفهومين المتنافسين فيما يتعلق بحماية الأقليات: مفهومٌ أوسع نطاقاً قادر على أن يشمل طائفة أوسع من الأفراد (أفراد غير مواطنين ومهاجرون مقيمون) ولكنهم يتمتعون بقدر أقل من الحقوق فيما يتعلق باستخدام لغتهم أو المجاهرة بدينهم أو التمتع بثقافتهم؛ ونطاقٌ أضيق من أصحاب الحقوق، الذي غالباً ما يرتبط بمفهوم الأقليات التقليدية أو القومية، ولكن لهم الحق في الحصول على حماية أشمل وأعمق. ويجب أن يضاف لهذا بطبيعة الحال عدد لا يستهان به من الدول التي لا تتعاطف بشكل خاص مع أي اعتراف بحقوق للأقليات تتجاوز المعايير العامة لحقوق الإنسان الفردانية، أو التي تنكر حتى وجود أية أقلية لغوية أو دينية أو إثنية داخل حدودها. ولا تزال هذه التصورات والشواغل المتنافسة قائمة لغاية اليوم إلى حد ما، على الرغم من أن توضيحات اللجنة المعنية بحقوق الإنسان واجتهاداتها الفقهية فيما يتعلق بتفسير المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وتفسير صياغة هذا النص وفقاً للقانون الدولي في إطار اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات تلتقي عند نتيجة واضحة لا لبس فيها إلى حد ما.

#### ٥ - مواصفات من يُعتبر متنسباً لأقلية: الخيارات الواردة في صياغة المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

٤١ - كقاعدة عامة للتفسير، يجب إعطاء كلمة "أقلية" معناها العادي "السياق الواردة فيه وفي ضوء موضوعها وغرضها" وإعطاء "معنى خاص لأي تعبير إذا ثبت أن الأطراف أرادت ذلك" (١١). وتدل المناقشات المكثفة حول هذا التعبير وعدم التوصل إلى اتفاق بشأنه على أنه لا يوجد "معنى خاص"

(١١) المادة ٣١ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات.

يمكن استنباطه له من التعاريف والأوصاف العديدة المقترحة، أو من المناقشات المكثفة التي جرت ومشاريع المقترحات التي قدمت في إطار الأعمال التحضيرية لما أصبح في نهاية المطاف المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية<sup>(١٢)</sup>.

٤٢ - ومع ذلك، تكتسي صياغة المادة ٢٧ أهمية كبيرة، لأنها تشكل خروجاً عن بعض القيود والحدود العديدة الواردة في كثير من التعاريف والأوصاف السابقة لمن يُعتبرُ متنسباً لأقلية، وتُدخلُ أيضاً تغييرات كبيرة في طبيعة ونطاق الحقوق التي يمكنهم المطالبة بها. وفيما يتعلق بالفئة الأولى، لا يتطرق النص نفسه إلى مفهوم "الأقلية القومية" الذي كثيراً ما يثار في السياقات الأوروبية والتاريخ الأوروبي.

٤٣ - ومنذ البداية، قد يكون من المفيد التأكيد على أن تعبير "الأقلية" ليس له أي معنى ما لم يرتبط بمؤشر ما: فالأفراد من جنس مختلف؛ أو الإيديولوجيات السياسية المختلفة أو التوجهات الجنسية المختلفة، يمكن أن يشكل أي منها أقلية. وحتى الأفراد ذوو العيون الزرقاء يمكن أن يدعوا بأنهم "أقلية" إذا كانت عيون أغلبية السكان بنىة اللون. فالمعنى العادي لتعبير "أقلية" هو عادة ذو طابع عددي - في معظم اللغات على الأقل، ما لم يذكر خلاف ذلك<sup>(١٣)</sup>.

٤٤ - ولذلك فمن المضلل وغير المفيد، في معرض محاولة تعريف من يُعتبرُ متنسباً لأقلية، الإشارة إلى التعبير في معزل عن سياقه. وإذا ما وضعنا جانباً جميع المناقشات والخلافات والمعارضة التي أثّرت في وقت صياغة هذا النص، فإن نقطة البداية في تحديد معنى الأقلية في إطار معاهدة حقوق الإنسان هذه هي النظر في المعنى البسيط للتعابير المستخدمة. وتوفر هذه الخطوة الأولية أول مؤشر "للخيارات المعتمدة"، من ناحية أن صياغة المادة ٢٧ من العهد الخاص بتعدد كثيراً عن العديد من الاشتراطات والقيود والعناصر الذاتية الواردة في الوثائق السابقة:

(أ) أولاً، بداية النص ذاتها تحدد السياق الذي يتعين في إطاره تعريف الأقلية بالإشارة إلى أنه "في الدول التي توجد فيها أقليات...";

(ب) ثانياً، تُوضح أن الأقليات ليست "بأجمعها" مشمولة بهذا النص، فيما خلا الأقليات اللغوية أو الدينية أو الإثنية. ولذلك فإنه يتعد عن الصيغة السابقة التي تشير أحياناً إلى الأقليات العرقية أو القومية، في جملة أقليات أخرى؛

(١٢) وعلى الرغم من التركيز على الأقليات اللغوية، يمكن الاطلاع على المخطط العام والمفصل والغني بالمعلومات عن مختلف المقترحات والمناقشات بشأن مسألة كيفية تعريف الأقليات في الدراسة التي أعدها ألكسندر دوشيني Duchêne Alexandre، بعنوان "الإيديولوجيات بين الدول: بناء الأقليات اللغوية في الأمم المتحدة" (اللغة والسلطة والتقدم الاجتماعي)، *Ideologies across Nations: The Construction of Linguistic Minorities at the United Nations*، (برلين ونيويورك، Mouton de Gruyter، ٢٠٠٨)، ولا سيما الصفحات ١٧١-١٨٠، والصفحات ٢١٨-٢٢٩.

(١٣) انظر، على سبيل المثال، تعريف "أقلية" في قاموس أكسفورد بطبعته الأمريكية المتقدمة.

١ - الجزء الأصغر من مجموعة؛ وأقل من نصف عدد الأشخاص أو الأشياء في إحدى المجموعات الكبيرة؛

٢ - مجموعة صغيرة داخل مجتمع أو بلد مختلفة بسبب العرق أو الدين أو اللغة، وما إلى ذلك.

حقوق الأقليات الإثنية/العرقية

لغات الأقليات

أقلية كبيرة ناطقة باللغة الألمانية في شرق البلد.



(ج) ثالثاً، تُهمَل تماماً الاشتراطات الذاتية التي تَظَهَر في المقترحات السابقة، بما في ذلك الحاجة إلى أن تستحق الأقلية التمتع بحقوق الأقليات، مثل، كونها "موالية"، أو "غير مهيمنة"، أو "ليست من السكان الأصليين" أو "الراغبة في صون" هويتها. ولم يُحْتَفَظ بأي من تلك الاشتراطات في صيغة هذا النص الملزم قانوناً؛

(د) رابعاً، تشير إلى أفراد ("أشخاص") بدلاً من جماعات؛

(هـ) وأخيراً، يبدو أن النص أغفل عن عمد الاقتراحات التقييدية الأخرى، بما في ذلك الحاجة إلى أن يكون مواطناً أو مقيماً دائماً في البلد المعني، أو من الأقليات التقليدية أو شخص قضى شطراً طويلاً من عمره داخل البلد. وهذا الجانب الأخير، كما أشار كثيرون، واضحٌ إلى حد ما، نظراً لأن صياغة هذا النص، بمعناه البسيط، ينبغي أن تتم بموجب المادة ٣١ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات باستخدام عبارة "جميع الأشخاص ... بالاشتراك مع الأعضاء الآخرين في جماعتهم"، بدلاً من تعبير "مواطنون" أو "رعايا"، التي ترد في المعاهدات الرامية إلى تقييد الحقوق المعنية لهذه الفئات من الأفراد.

٤٥ - النقطة الأساسية التي يجب الحفاظ عليها مما سبق هي أنه عند النظر إلى تعبير الأقلية في سياقه التاريخي، كما هو معرّف في الصياغة النهائية المعتمدة في المادة ٢٧، فإنه يعتبر مصطلحاً واسع النطاق، بمعنى أنه يتجاهل جميع القيود الأخرى المقترحة سابقاً بشأن أولئك الذين يمكنهم أن يمارسوا الحقوق، باستثناء إغفال فئة "أقلية قومية". وما دُكر أعلاه هو قراءة نصية للحكم القانوني، وبالتالي قد يكون من المفيد الإشارة إلى أن المعنى المبين أعلاه ليس غامضاً ولا مبهماً ولا يؤدي إلى نتيجة منافية بوضوح للمنطق أو المعقول<sup>(١٤)</sup>. وهو في الوقت نفسه نصّ واضح وواسع النطاق: فهو يضمن توفير بعض الحقوق إلى كل المقيمين في الدولة الذين ينتمون إلى أقليات لغوية أو دينية أو عرقية، دون اشتراطات، أو شروط مسبقة أخرى، في القانون الدولي على أساس "المعاني العادية التي ينبغي إعطاؤها لتعابير المعاهدة حسب السياق الواردة فيه وفي ضوء موضوع المعاهدة وغرضها". ومن الجدير بالذكر كيف تتباين المعاني العادية للتعبير المستخدمة عما جاء في مقترحات السيد كابوتوري والسيد ديشينيس عندما كُلفوا في عامي ١٩٧٦ و ١٩٨٥ بتوضيح مضمون المادة ٢٧ من العهد الخاص أو تعريف الأقليات. ويبدو أن التطورات اللاحقة، وبخاصة تفسير مفهوم الأقلية من قبل اللجنة المعنية بحقوق الإنسان نفسها، بوصفها هيئة خبراء منشأة بموجب معاهدة، ومكلفة من قبل مجلس حقوق الإنسان بولاية تطبيق المادة ٢٧، تؤكد هذا الفهم لمن يُعتبر متنسباً لأقلية.

## ٦ - اجتهادات مجلس حقوق الإنسان والنهج الذي اتبعته في معالجة المادة ٢٧ ومفهوم الأقلية

٤٦ - ومن التطورات الهامة التي حدثت منذ المحاولات التي جرت بدءاً من السبعينيات من القرن الماضي لتوضيح من يُعتبر متنسباً لأقلية، اجتهادات اللجنة المعنية بحقوق الإنسان نفسها، لأنها ينبغي أن تتولى إلى حد ما المسؤولية النهائية عن توضيح مضمون المادة ٢٧ والمفاهيم الواردة فيها. وبعد انقضاء ٤٠ عاماً تقريباً على اعتمادها لأول مرة في عام ١٩٨١، الآراء المبيّنة بشأن المادة ٢٧، واعتمادها للتعليق العام بشأن هذا النص واجتهاداتها المتصلة به، أكدت اللجنة من جديد في السنوات الأخيرة أن القراءة النصية لهذا الجزء من المعاهدة، التي تتسق مع المعنى العادي للتعبير على النحو المنصوص عليه، والتي تعتبر

(١٤) المادة ٣٢ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات.

بمثابة نقطة بداية في القانون الدولي، يبدو أنها تتضمن بوضوح تام ما يمكن وصفه بأنه تفاهم عملي أو تعريف لمفهوم الأقلية<sup>(١٥)</sup>.

٤٧ - ومع ذلك، ولا سيما بدءاً من التسعينيات من القرن الماضي، بدأت اللجنة باعتماد آراء بشأن عدد متزايد من البلاغات التي تشمل المادة ٢٧. وأتاح ذلك للجنة أن تُصدر في تعليقها العام في عام ١٩٩٤ الوصف التالي لمن تعتبره عضواً في أقلية لغوية أو دينية أو إثنية:

١-٥ تشير التعابير المستخدمة في المادة ٢٧ إلى أن الأشخاص المقصود حمايتهم هم الذين ينتمون إلى فئة ما ويشتركون معاً في ثقافة و/أو دين و/أو لغة ما. وتدل تلك التعابير أيضاً على أن الأفراد المقصود حمايتهم لا يلزم أن يكونوا من مواطني الدولة الطرف. والالتزامات الناجمة عن المادة ٢ (١) هي ذات صلة أيضاً في هذا الصدد، حيث إنه يلزم بموجب تلك المادة أن تكفل الدولة الطرف أن تكون الحقوق المصونة بموجب العهد متاحة لجميع الأفراد الموجودين داخل إقليمها والخاضعين لولايتها، فيما عدا الحقوق المنصوص صراحة على أنها تنطبق على المواطنين، ومن ذلك على سبيل المثال الحقوق السياسية المكفولة بموجب المادة ٢٥. ومن ثم، لا يجوز للدولة الطرف أن تُقصر الحقوق المكفولة بموجب المادة ٢٧ على مواطنيها وحدهم.

٢-٥ وتمنح المادة ٢٧ حقوقاً للأشخاص المنتمين إلى الأقليات التي "توجد" في دولة طرف. وبالنظر إلى طبيعة ونطاق الحقوق المتوخاة بموجب تلك المادة، فإن تحديد درجة الدوام التي تفيد بما ضمناً كلمة "توجد" غير ذي موضوع في هذا الصدد. فتلك الحقوق مؤداها ببساطة هو أن الأفراد المنتسبين إلى تلك الأقليات لا ينبغي أن يُنكر عليهم الحق في التمتع بثقافتهم الخاصة، أو المجاهرة بدينهم وإقامة شعائره، أو استخدام لغتهم، بالاشتراك مع الأعضاء الآخرين في جماعتهم. وكما أنه لا يلزم أن يكونوا من الرعايا أو المواطنين، فإنه لا يلزم أن يكونوا من المقيمين الدائمين. ومن ثم، فإن العمال المهاجرين، أو حتى الزوار في الدولة الطرف الذين يشكلون تلك الأقليات، من حقهم ألا يُجرموا من ممارسة تلك الحقوق. وهؤلاء الأشخاص، مثلهم مثل أي فرد آخر في إقليم الدولة الطرف، لهم أيضاً لهذا الغرض، الحقوق العامة في حرية الاشتراك في الجمعيات وحرية التجمع وحرية التعبير. ووجود أقلية إثنية أو دينية أو لغوية في دولة معينة من الدول الأعضاء لا يتوقف على قرار من تلك الدولة الطرف بل يجب أن يتقرر بموجب معايير موضوعية<sup>(١٦)</sup>.

٤٨ - ويمكن تلخيص الوصف الوارد أعلاه لمن يُعتبر منتسباً لأقلية على أنه يشمل ما يلي:

- (أ) المعايير هي معايير موضوعية وتستند إلى الوقائع ولا تتوقف على اعتراف الدولة بها؛
- (ب) لا توجد قيود ذاتية من حيث الرغبة في محافظة الشخص على هويته ولا من حيث كونه شخصاً غير مهيم في أية منطقة معينة؛

(١٥) البلاغ رقم ١٩٧٧/٢٤، لوفيلاس ضد كندا، *Lovelace v. Canada*، أُعتمدت الآراء في ٣٠ تموز/يوليه ١٩٨١.

(١٦) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٢٣ (١٩٩٤) بشأن حقوق الأقليات.

(ج) جميع الأشخاص الذين ينتمون إلى أقلية عرقية أو دينية أو لغوية في دولة معينة مشمولون بهذه المعايير، بصرف النظر عن وضعهم القانوني أو طول الانتماء إلى الدولة. ولا يتعين إثبات الجنسية أو الانتماء الزمني إلى الدولة؛

(د) الأفراد هم أصحاب الحقوق المنصوص عليها في المادة ٢٧، حتى لو كانت المصالح المعنية يمكن أن تكون جماعية؛

(هـ) لا يتقرر وجود أقلية عرقية أو دينية أو لغوية من قبل الدولة أو يتوقف على شكل ما من أشكال الاعتراف. بل يتقرر وجودها بموجب معايير موضوعية.

٤٩ - والنقطة المفيدة أيضاً في هذا التعليق العام هي ما أغفلته: فهي لا تشمل الاشتراطات التي وردت في بعض التعاريف المقترحة أو الأوصاف السابقة، الأمر الذي من شأنه أن يقتصر الحقوق المنصوص عليها في المادة ٢٧ على عدد أقل من مجموعات الأفراد الذين تربطهم ثقافة أو دين و/أو لغة مشتركة؛ وليس هناك حاجة إلى إثبات الولاء للدولة أو عدم الهيمنة، كما لا يوجد شرط يقضي ببيان وجود نوع من الارتباط الذاتي بثقافة أو دين أو لغة أحد. والنهج المطروح في التعليق العام هو ما يمكن وصفه بأنه النهج الممكن الأكثر شمولاً والأوسع نطاقاً: فجميع الأفراد الذين هم أعضاء في فئات الأقليات الثلاث المدرجة في القائمة لهم الحق في المطالبة بالحقوق المنصوص عليها في المادة ٢٧، حتى "العمال المهاجرون أو الزوار". وهو لا يشمل قيوداً فيما يتعلق باشتراط وجود نوع من الصلة مع الدولة أو أي نوع آخر من الاشتراطات الذاتية أو غير ذلك من الاشتراطات.

٥٠ - وتتسق اجتهادات اللجنة المعنية بحقوق الإنسان من جانبها منطقياً مع الفهم الشامل لمفهوم الأقلية هذا. وكما كان الحال عليه دائماً منذ عام ١٩٤٧، كانت هناك آراء متضاربة أعربت عنها أطراف مختلفة داخل الأمم المتحدة وخارجها، بما في ذلك بعض البلاغات الصادرة عن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ذاتها.

٥١ - وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن عدد البلاغات التي أدت إلى اعتماد الآراء بشأن المادة ٢٧ ليس كبيراً جداً. وأحد الأسباب الرئيسية لهذه الحالة هو أن العديد من البلاغات التي تشمل الأقليات لم تُعالج أبداً بشكل جوهري بموجب المادة ٢٧، لأنه تم التصرف بها في إطار المعايير الأخرى لحقوق الإنسان. فعلى سبيل المثال، المسائل المتعلقة بالأقليات الدينية كثيراً ما يُنظر فيها ويُتخذ قرار بشأنها بالإشارة فقط إلى حقوق من قبيل حرية الدين أو المعتقد، أو حظر التمييز على أساس الدين، ولم تصل أبداً إلى مرحلة جرى فيها بحثها بموجب المادة ٢٧<sup>(١٧)</sup>.

٥٢ - ومع ذلك، يبدو أن جميع البلاغات تتفق مع وصف الأقلية الوارد في التعليق العام. فعلاوة على أنها أضافت إليه عناصر أخرى مثل من هو عضو في أقلية بموجب المادة ٢٧، وهو عنصر مفهوم ضمناً في التعليق العام وإن لم يعرب عنه صراحة فيه. ويمكن تلخيصها كالتالي:

(١٧) فعلى سبيل المثال، البلاغ رقم ١٩٩٦/٦٩٤، "قضية والدمان ضد كندا"، *Waldman v. Canada*، أُعتمدت الآراء في ٣ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩، فيما يتعلق بتمويل مدارس الأقلية اليهودية، والبلاغ رقم ٢٠٠٧/١٦٢١، "ريمان ضد لاتفيا"، *Rahman v. Latvia*، أُعتمدت الآراء في ٢٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، فيما يتعلق بأحد أعضاء الأقلية الروسية.

(أ) الشعوب الأصلية قد تشكل أقليات لغوية أو دينية أو إثنية في الدول التي يجدون أنفسهم فيها. ومعظم اجتهادات اللجنة بشأن المادة ٢٧ تشمل الشعوب الأصلية. وهذا يعني أن الأفراد الذين هم أعضاء في جماعات الشعوب الأصلية قد يجدون أنفسهم عددياً في بعض البلدان أيضاً بأنهم أعضاء في أقلية ثقافية أو دينية و/أو لغوية<sup>(١٨)</sup>؛

(ب) "الإقليم" الذي يُعْتَدُّ به في تحديد ما إذا كانت مجموعة من الأقليات اللغوية أو الدينية أو الإثنية، هو كامل الدولة، وليس إحدى وحداتها الفرعية<sup>(١٩)</sup>؛

(ج) ومن المعايير الموضوعية الرئيسية، إن لم يكن هو المعيار الأول، لتحديد ما إذا كانت جماعة ما تشكل أقلية في دولة ما، هو المعيار العددي. فالأقلية في إقليم دولة ما تعني أنها ليست الأغلبية. وهذا يعني، من الناحية الموضوعية، أن الأقليات العرقية أو الدينية أو اللغوية تشكل أقل من نصف سكان البلد<sup>(٢٠)</sup>.

٥٣ - وتوفر هذه الآراء الفقهية والتعليق العام للجنة ذاتها وصيغة المادة ٢٧، التي تم تفسيرها وفقاً لقواعد اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات وبما يتفق مع تاريخ المناقشات والأوصاف والتعاريف على مر العقود، الدعم اللازم للتوصل إلى تعريف عملي واضح. واستناداً إلى كل ما ذكر أعلاه، فإن المقرر الخاص، في إطار هذه الولاية المتمثلة في تعزيز الأعمال التام والفعلي لحقوق الإنسان للأقليات، سيستخدم وسيعزز أيضاً مفهوم الأقلية التالي، داخل الأمم المتحدة وفي إطار قيامه بأنشطته، على حد سواء:

الأقلية العرقية أو الدينية أو اللغوية هي أية جماعة من الأشخاص الذين يشكل أعضاؤها أقل من نصف عدد السكان في كامل إقليم الدولة وتجمعهم خصائص مشتركة للثقافة أو الدين أو اللغة أو مزيج من أي منها. ولكل شخص حرية الانتماء إلى أقلية إثنية أو دينية أو لغوية دون أي اشتراط للجنسية أو الإقامة أو الاعتراف الرسمي أو أي وضع آخر.

(١٨) انظر، في جملة أمور، البلاغ رقم ١١١/١٩٩٢، "لانسمان وآخرون ضد فنلندا"، *Lansman et al. v. Finland*، أُعْتُمدت الآراء في ٢٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٤، والبلاغ ١٦٧/١٩٨٤، "أوميناياك، وفرقة بحيرة لوبيكون ضد كندا"، *Ominayak and Lubicon Lake Band v. Canada*، أُعْتُمدت الآراء في ٢٦ آذار/مارس ١٩٩٠.

(١٩) البلاغان ٣٥٩/١٩٨٩ و ٣٨٥/١٩٨٩، "بالتاين وديفيدسون وماكنتاير ضد كندا"، *Ballantyne, Davidson and McIntyre v. Canada*، أُعْتُمدت الآراء في ٣١ آذار/مارس ١٩٩٣، (٣٨٥/١٩٨٩ و ٣٥٩/١٩٨٩) (CCPR/C/47/D/359/1989) و الفقرة ١١،٢:

يشير هذا النص إلى الأقليات في الدول؛ وينطبق ذلك، شأنه في ذلك شأن كل الإشارات إلى "الدولة" أو "الدول" في الأحكام المنصوص عليها في العهد الخاص، على الدول التي صدقت عليه. وعلاوة على ذلك، تنص المادة ٥٠ من العهد الخاص على أن أحكامه تسري على جميع أجزاء الدول الاتحادية دون أي قيود أو استثناءات. وبناء على ذلك، فإن الأقليات المشار إليها في المادة ٢٧ هي الأقليات الموجودة في هذه الدولة، وليس الأقليات الموجودة في أية مقاطعة منها. وقد تشكل أية مجموعة أغلبية في مقاطعة ما ولكنها تظل أقلية في الدولة، ويحق لها بالتالي الحصول على الفوائد المنصوص عليها في المادة ٢٧.

(٢٠) المرجع نفسه: "قد تشكل أية مجموعة أغلبية في مقاطعة ما ولكنها تظل أقلية في الدولة، ويحق لها بالتالي الحصول على الفوائد المنصوص عليها في المادة ٢٧". فالناطقون باللغة الإنكليزية من مواطني كندا لا يمكن اعتبارهم "أقلية لغوية".

## رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

٥٤ - سلطَ المقرر الخاص الضوء في هذا التقرير على بعض التطورات المتصلة بأولوياته المواضيعية، فضلاً عن بعض التحديات التي يتعين التصدي لها في سياق تلك الأولويات، بما في ذلك إمكانية نشوء أزمة إنسانية مثيرة للقلق وحالة مزعزعة للاستقرار تنطوي على احتمال اعتبار ملايين الأفراد في الهند "أجانب" وبالتالي غير مواطنين قد يصبحون عديمي الجنسية نتيجة لذلك.

٥٥ - كما أشار إلى بعض المبادرات الهامة، مثل نهج المنتدى الإقليمي إزاء الأولويات المواضيعية كجزء من ولايته من أجل تعزيز تنفيذ الإعلان المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية، فضلاً عن دراسة السبل والوسائل الكفيلة بتذليل العقبات القائمة أمام الأعمال التام والفعلي لحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات.

٥٦ - واقترح المقرر الخاص وضع إطار مفاهيمي لتوضيح ما يشكل أقلية استناداً إلى تاريخ صياغة الأحكام الرئيسية في الأمم المتحدة بشأن الأقليات بغية تجنب أوجه التضارب، وأوجه عدم التيقن، وحتى التناقضات القائمة حالياً بين كيانات الأمم المتحدة، وكذلك مع العديد من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة. وليس ترك الوضع الذي لا يوجد فيه تفاهم مشترك حول من يُعتبر متنسباً لأقلية على حاله خياراً لأن ذلك يمكن أن يضر بالأقليات من خلال المساهمة في الشكوك حول من يمكنهم المطالبة بحقوق الحماية فيما يتعلق بثقافتهم أو دينهم أو لغتهم. وقد أدى ذلك إلى حالة من الفوضى نوعاً ما، كما يتبين من بعض ردود كيانات الأمم المتحدة، التي اعتمدت مواقف متباينة وغير متسقة على نطاق واسع حتى أنها اعتمدت في بعض الأحيان مواقف متناقضة وتقييدية إزاء من يُعتبر متنسباً لأقلية<sup>(٢١)</sup>.

### التوصيات

٥٧ - ويدعو المقرر الخاص المفوضية السامية لحقوق الإنسان وكيانات الأمم المتحدة والدول الأعضاء إلى تقديم الدعم والتعاون في تنظيم المنتديات الإقليمية المعنية بقضايا الأقليات من أجل استكمال وإثراء عمل وتوصيات المنتدى المعني بقضايا الأقليات عن طريق تقديم المساهمات والأفكار التي يكون سياقها أكثر تحديداً وتكون أكثر سهولة بالنسبة لأصحاب المصلحة في المناطق الأخرى.

٥٨ - ويدعو المقرر الخاص مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين والأمن العام والجمعية العامة ومجلس حقوق الإنسان، إلى القيام، على سبيل الاستعجال نظراً لمخاطر وحجم الأزمة الناشئة في آسام، في الهند، حيث سيعتبر فيها عما قريب ملايين من أفراد الأقليات على أنهم أجانب، ويُعاملون على أنهم غير مواطنين وربما يجدون أنفسهم عديمي الجنسية، بإجراء مناقشات فورية واتخاذ إجراءات عاجلة بشأن هذه المسألة مع حكومة الهند من أجل حماية حقوق الإنسان للأشخاص المعنيين، وتجنب ما يمكن أن يصبح بسهولة تهديداً للسلم والأمن الإقليميين.

(٢١) تتضمن المعلومات التكميلية لهذا التقرير مجموعة مختارة من الأمثلة على هذا الاختلاف، حتى داخل كيانات منظومة الأمم المتحدة، بشأن مفهوم الأقلية في المؤسسات، وهي متاحة على الموقع الشبكي التالي:

[https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/A74160\\_UN\\_Responses.docx](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/A74160_UN_Responses.docx)

٥٩ - ويدعو المقرر الخاص الكيانات التابعة للأمم المتحدة إلى الإحاطة علماً بالتعريف العملي التالي بشأن مفهوم الأقلية بموجب المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية واجتهادات اللجنة المعنية بحقوق الإنسان والتعليق العام الذي اعتمده بشأن من هو عضو في أقلية، من أجل اعتماد وتطبيق نهج وفهم مشتركين، على نحو أكثر اتساقاً، وبالتالي ضمان الأعمال التام والفعلي لحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات، على نحو أكثر فعالية:

الأقلية العرقية أو الدينية أو اللغوية هي أية جماعة من الأشخاص الذين يشكل أعضاؤها أقل من نصف عدد السكان في كامل إقليم الدولة وتجمعهم خصائص مشتركة للثقافة أو الدين أو اللغة أو مزيج من أي منها. ولكل شخص حرية الانتماء إلى أقلية إثنية أو دينية أو لغوية دون أي اشتراط للجنسية أو الإقامة أو الاعتراف الرسمي أو أي وضع آخر.

٦٠ - وفي هذا الصدد، يوصي على وجه الخصوص المفوضية السامية لحقوق الإنسان وغيرها من كيانات الأمم المتحدة والهيئات المنشأة بموجب معاهدات والإجراءات الخاصة باستعراض الكيفية التي يصفون بها علناً من يُعتبر منتسباً لأقلية والاستعاضة عن نهجها بالنهج الذي يتبعه المقرر الخاص واللجنة المعنية بحقوق الإنسان بغية تفادي الخلط والتناقض في الأمم المتحدة. وعلى وجه الخصوص، يحث المقرر الخاص تجنب استخدام التعاريف التي سبق أن رفضتها لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان.

٦١ - وهو يدعو بصفة خاصة شبكة الأمم المتحدة المعنية بالتمييز العنصري وحماية الأقليات إلى الإحاطة علماً بآراء المقرر الخاص واللجنة المعنية بحقوق الإنسان بشأن مفهوم الأقلية وإدماج فهمها والتعريف العملي الذي وضعه المقرر الخاص لهذا المفهوم، في أنشطتها ومنشوراتها، عند الاقتضاء.