الأمم المتحدة

A/75/211

الجمعية العامة

Distr.: General
21 July 2020
Arabic
Original: English

الدورة الخامسة والسبعون

البند 72 (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

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

قضايا الأقليات

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بإحالة تقرير المقرر الخاص المعني بقضايا الأقليات، فرنان دو فارين، وفقا لقرار الجمعية العامة 165/74 وقراري مجلس حقوق الإنسان 5/25 و 8/43.

* A/75/150.

010920 210820 20-09835 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

تقرير المقرر الخاص المعني بقضايا الأقليات، فرنان دو فارين

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

موجز

في هذا التقرير، يقدم المقرر الخاص المعني بقضايا الأقليات، فرنان دو فارين، موجزاً عن أنشطته منذ تقريره السابق إلى الجمعية العامة، ويسلط الضوء على العمل المستمر المتعلق بالأولويات المواضيعية المتمثلة في مسائل انعدام الجنسية، والتعليم ولغات الأقليات، وخطاب الكراهية الذي يستهدف الأقليات في وسائل التواصل الاجتماعي، فضلاً عن المبادرات المتعلقة باعتماد نهج إقليمي إزاء قضايا الأقليات. كما يقدم موجزاً عن زياراته القطرية واتصالاته وأنشطته الأخرى.

ويستعرض المقرر الخاص في الدراسة المواضيعية المتعلقة بمغزى ونطاق الفئات الأربع من الأقليات – القومية أو الإثنية والدينية واللغوية – تاريخ هذه الفئات والنُهج والاجتهادات القانونية المتعلقة بها داخل آليات الأمم المتحدة وكياناتها، فضلاً عن آراء الدول الأعضاء ومنظمات المجتمع المدني والأقليات وأصحاب المصلحة الآخرين، وذلك من أجل توفير مزيد من الوضوح لولايته وولايات جميع أصحاب المصلحة الآخرين في دعم حقوق الإنسان للأقليات. ويقدم عدداً من التوصيات لضمان مزيد من الاتساق داخل الأمم المتحدة وخارجها بشأن فئات المستفيدين في إطار نظام الأمم المتحدة لحقوق الأقليات ولتوجيه الأنشطة المشمولة بولايته بشأن حقوق الإنسان للأشخاص المنتمين إلى أقليات.

أولا - مقدمة

1 - يقدم المقرر الخاص المعني بقضـــايا الأقليات هذا التقرير إلى الجمعية العامة عملا بولايته، بصـيغتها التي قررتها لجنة حقوق الإنسـان في قرارها 79/2005 ومددها مؤخرا مجلس حقوق الإنسـان في قراره 8/43.

2 - ويقدم المقرر الخاص موجزاً عن الأنشـــطة التي قام بها في عامي 2019 و 2020 منذ تقريره السـابق إلى الجمعية العامة (A/74/160)، ثم يعرض دراسـة عن مغزى ونطاق الفئات الأربع من الأقليات (القومية أو العرقية والدينية واللغوية) في القانون الدولي. ويعتزم المقرر الخاص استخدام هذه الدراسة لتوفير الوضـوح الذي تمس الحاجة إليه في فهم الفئات الأربع للأقليات وفي الممارسـة المتعلقة بها، لأغراض ولايته وكذلك في التعرف على التزامات الدول في مجال حقوق الإنسان وتعزيزها.

ثانيا - أنشطة المقرر الخاص في عامي 2019 و 2020

3 - قام المقرر الخاص، كجزء من ولايته، بعدد من الأنشـطة بهدف إجراء دراسـات مواضـيعية؛ والقيام بزيارات قطرية؛ والتواصـــل مع الحكومات والجهات الفاعلة الأخرى بشـــأن الانتهاكات المزعومة لحقوق الأقليات؛ وتشـجيع الممارسـات الجيدة؛ وزيادة الوعي والفهم بشـأن حقوق الإنسـان للأشـخاص المنتمين إلى أقليات، التي تشكل أساس ولايته. وفيما يلي أضواء على بعض مجالات التركيز التي تناولها المقرر الخاص وبعض الأنشطة التي اضطلع بها.

ألف - الأنشطة المتصلة بالأولويات المواضيعية

4 - حدد المقرر الخاص أربع أولويات مواضـــيعية في البيان الأول الذي قدمه إلى الجمعية العامة في تشـرين الأول/أكتوبر 2017. وفي عام 2018، ركز المقرر الخاص على موضـوع انعدام الجنسـية باعتباره قضية تخص الأقليات، ويواصل في كثير من الأحيان إثارة هذه المسألة في العروض التي يقدمها ومن خلال مشاركته في القيام بأنشطة في جميع أنحاء العالم، على النحو المبين في هذا التقرير.

5 - كما قام المقرر الخاص في عامي 2019 و 2020 بأنشـطة ذات صـلة بالأولوية المواضـيعية الثانية بشـأن التعليم واللغات وحقوق الإنسـان للأقليات، وهي مسـألة بالغة الأهمية لهوية الأقليات اللغوية وغيرها من الأقليات.

6 - وسيتناول المقرر الخاص، في أنشطته لعامي 2020 و 2021، الأولوية المواضيعية الثالثة، وهي خطاب الكراهية الذي يسـتهدف الأقليات في وسـائل التواصـل الاجتماعي. وكما هو الأمر في حالة انعدام الجنسية، يميل خطاب الكراهية في وسائل التواصل الاجتماعي في معظمه إلى استهداف الأقليات والتأثير عليها، وبالتالي فهو يمثل أولاً وقبل كل شيء مسألة تخص الأقليات.

باء - النُّهج الإقليمية لتنفيذ الولاية

7 - أشـار المقرر الخاص في تقريره الأول المقدم إلى مجلس حقوق الإنسـان، في آذار/مارس 2018، إلى إمكانية الأخذ بنهج يضفي صبغة إقليمية على المنتدى المعني بالأقليات، لزيادة تيسير المشاركة فيه من

جانب الأقليات من مختلف أنحاء العالم ولكي يعكس الشواغل والسياقات الإقليمية بشكل أفضل[1]. وقد تم اتخاذ الخطوات الأولى نحو هذا النهج في عام 2019، حيث تم تنظيم منتدى إقليمي أوروبي في أيار/مايو 2019 في البرلمان الأوروبي في بروكسل، ومنتدى إقليمي لآسيا والمحيط الهادئ في بانكوك في أيلول/سبتمبر 2019، ومنتدى إقليمي لأفريقيا ومنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، عقد في تونس العاصمة في تشرين الأول/أكتوبر 2019 حول موضوع التعليم واللغة وحقوق الإنسان للأقليات. ورغم أن المنتديات الإقليمية لعام 2020 كان مقررا في البداية عقدها في أربع مناطق (أوروبا، وآسيا والمحيط الهادئ، ومنطقة أفريقيا والشرق الأوسط، والأمريكتين)، فقد تعين تأجيلها إلى النصف الثاني من العام بسبب جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19). ويؤمل أن يتسنى عقد منتديين إقليميين في الربع الأخير من عام 2020 بشأن موضوع خطاب الكراهية والتحريض على الكراهية ضد الأشخاص المنتمين إلى أقليات عن طريق وسائل التواصل الاجتماعي، وسيكون ذلك أيضاً محور اهتمام المنتدى السنوي الثالث عشر المعني بقضايا الأقليات.

جيم - البعثات القطرية

8 - قام المقرر الخاص بزيارة قطرية إلى قيرغيزستان في الفترة من 6 إلى 17 كانون الأول/ديسمبر 2019. وسيقدَّم التقرير المتعلق بالزيارة إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته السادسة والأربعين، في آذار/مارس 2021.

دال - المنتدى المعني بقضايا الأقليات

9 - يمكن الاطلاع على المعلومات المتعلقة بالدورة الثانية عشرة للمنتدى المعني بقضايا الأقليات، المعقودة في يومي 28 و 29 تشرين الثاني/نوفمبر 2019 بشأن موضوع "التعليم واللغة وحقوق الإنسان للأقليات"، في التقرير السنوي للمقرر الخاص إلى مجلس حقوق الإنسان (انظر A/HRC/43/47، الفقرات من 71 إلى 77). ويود المقرر الخاص أن يسلط الضوء على المستويات العالية جداً من الاهتمام والمشاركة في عام 2019: فقد سُجل 000 1 مشارك تقريبا، منهم أكثر من 600 للمشاركة في المنتدى المعني بقضايا الأقليات وأكثر من 300 للمشاركة في المنتديات الإقليمية. ولأول مرة، تم توفير ترجمة للغة الإشارة الدولية خلال المنتدى السنوي المعقود في جنيف اعترافاً بمستعملي لغات الإشارة بوصفهم أعضاء في أقلية لغوية. وستركز الدورة الثالثة عشرة للمنتدى على خطاب الكراهية ووسائل التواصل الاجتماعي والأقليات، وستعقد في جنيف يومي 19 و 20 تشرين الثاني/نوفمبر 2020.

هاء - الرسائل

10 - في عام 2019، تم إرسال ما مجموعه 51 رسالة إلى الحكومات وغيرها من أصحاب المصلحة، وكانت جميعها بالاشتراك مع آخرين من المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة. وشملت تلك الرسائل 13 نداءا عاجلا، و 32 من رسائل الادعاءات، و 6 رسائل جرى فيها التعليق على تشريعات وسياسات وممارسات محددة وإثارة شواغل بشأنها.

11 - وتناول العدد الأكبر من الرسائل (29 رسالة) قضايا تتعلق بالأقليات الإثنية، في حين كانت 11 رسالة تتصل بالأقليات الدينية، وعالجت رسالتان قضايا تتعلق بحقوق الأقليات اللغوية وكانت 9 رسائل

(1) انظر A/HRC/37/66، الفقرة 64.

تتعلق بأكثر من فئة واحدة من الأقليات أو بالأقليات عموماً. وتناولت الرسائل انتهاكات حقوق الإنسان، مثل الاضطهاد والعنف ضد الأشخاص المنتمين إلى أقليات، ومن بينهم المدافعون عن حقوق الإنسان، فضلا عن الاحتجاز التعسفي والتعذيب، والقيود والحدود المفروضة على الحريات الدينية والتطبيق التمييزي لقوانين مكافحة الإرهاب وقوانين الجنسية، والاستخدام المفرط للقوة من جانب موظفي إنفاذ القانون، وعمليات الإخلاء القسري، والتمييز في مجال التعليم وأثر المشاريع الإنمائية والأنشطة التجارية على حقوق الإنسان للأقليات[2].

واو - أنشطة التوعية وغيرها من الأنشطة

12 - يَعتبر المقرر الخاص أنشطة التوعية عنصراً أساسياً من عناصر ولايته، لا سيما في ضوء الحاجة إلى إبراز وتسليط الضوء على التهميش المتزايد للأقليات في جميع أنحاء العالم، وزيادة قابليتها للتضرر خلال الأزمات الصحية وغيرها من الأزمات، مثل جائحة كوفيد-19، وتزايد استهداف الأقليات بخطاب الكراهية في وسائل التواصل الاجتماعي وغيرها من وسائل الإعلام وفي جرائم الكراهية المرتكبة في جميع أنحاء العالم، وعلى الدور المحوري لحقوق الإنسان للأقليات في التصدي لإقصائها من أجل منع النزاعات العرقية، وعلى عدم بروز قضايا الأقليات وعدم الإشارة إليها في العديد من المحافل، حتى داخل مؤسسات الأمم المتحدة[3].

زاي - متابعة الأولويات المواضيعية الأخرى

13 - لا يزال المقرر الخاص يشعر بقلق بالغ إزاء التطورات المتصلة بالأولويات المواضيعية لولايته. وما زال يتلقى تقارير مثيرة للقلق تفيد بأن الحملة التي تقوم بها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين للقضاء على انعدام الجنسية بحلول عام 2024، المسماة حملة "#IBelong"، باتت مهددة، حيث تستمر الإجراءات في ولاية أسام وغيرها من الولايات في الهند، مما قد يؤدي إلى اعتبار الملايين قادرين على تقديم أدلة تثبت أنهم مواطنون، وحيث قد يؤدي تشريع جديد على مستوى الاتحاد يستبعد أفراد الأقلية المسلمة في البلد من المسارات المتسارعة للحصول على الجنسية إلى اعتبارهم "أجانب" وبالتالي غير مواطنين، مما قد يؤدي إلى أن يصبحوا عديمي الجنسية.

14 - وتنفيذا للأولوية المواضيعية للمقرر الخاص لعام 2019 بشأن التعليم واللغة وحقوق الإنسان للأقليات، أصبح يُطلَع بصورة متزايدة على الدول التي يبدو أنها تستبعد حقوق الأقليات اللغوية عند تناول المسائل المتعلقة باللغة، التي هي العنصر الرئيسي لهويتها، بل وترفض أو تُضعِف على نحو متزايد الحقوق اللغوية للأقليات في التعليم. ويرى المقرر الخاص أن هذه التطورات سوف تحتاج إلى معالجة في مبادئ توجيهية ذات أهداف محددة ويسهل الاطلاع عليها، استناداً إلى الممارسات الجيدة في العديد من الدول، لتوفير توجيه أفضل بشأن كيفية فهم حقوق الإنسان للأشخاص المنتمين إلى أقليات في هذا المجال الحساس وإعمالها بفعالية.

(2) للاطلاع على تفاصيل جميع الرسائل المرسلة والمعلومات الواردة بموجب الولاية، انظر https://spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments.

(3) انظر www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/Awareness_raising_and_other_activities _2019_2020.docx.

ثالثا – الدراسة المتعلقة بمغزى ونطاق الفئات الأربع للأقليات، القومية أو الإثنية والدينية واللغوية، في الأمم المتحدة

ألف – مقدمة

15 – في هذه الدراسة، يبني المقرر الخاص على دراسته لعام 2019 بشأن الحاجة إلى تعريف عملي للأقلية (A/74/160) وينظر في مغزى ونطاق الفئات الأربع للأقليات، القومية أو الإثنية والدينية واللغوية، المشار إليها في صكوك مختلفة للأمم المتحدة، وذلك من أجل:

(أ) توضيح مغزى الفئات الأربع للأقليات المعترف بها في منظومة الأمم المتحدة من أجل تجنب الخلافات والتناقضات، داخل الأمم المتحدة وخارجها على السواء، التي قد تقوض الجهود الرامية إلى تحقيق الإعمال الكامل والفعال لحقوق الإنسان للأقليات؛

(ب) وضع تعريف عملي للأقليات القومية أو الإثنية والدينية واللغوية بما يتماشى مع ولاية المقرر الخاص التي أناطها به مجلس حقوق الإنسان.

16 – ويتعين على المقرر الخاص أن يقوم، كجزء من ولايته، بالتوعية بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أربع فئات من الأقليات: القومية أو الإثنية والدينية واللغوية، والعمل من أجل الإعمال الكامل والفعال لها، على النحو المبين في الولاية المنوطة به قبل مجلس حقوق الإنسان. وهناك عدة صكوك للأمم المتحدة تشير على نحو واضح ومحدد تماما إلى أن مفهوم الأقلية يشمل ما يصل إلى أربع فئات من المستفيدين. وفي حين جرت مناقشات عديدة بشأن ما يشكل أقلية، فإن مغزى الفئات الأربع من المستفيدين من الناحية الموضوعية لم يعالج حتى الآن بشكل منهجي أو شامل. ولعل من المدهش أن مغزى الفئات المتمايزة لم يوضَّح، بل ولم يُلمَح إليه، في وثيقة التوجيه التي أصدرتها الأمم المتحدة بشأن الأقليات[4].

17 – وهذه الثغرة في تحديد ما تعنيه الأقلية في صكوك الأمم المتحدة تحديدا موضوعيا وثابتا تشكل حجر عثرة متكرر أمام الإعمال الكامل والفعال لحقوق الإنسان للأقليات. وكانت آراء دول أعضاء مختلفة في الأمم المتحدة في بعض الأحيان متباينة بشأن مجموعات الأشخاص التي تشكل أقلية. بل لقد ذُكر بشكل مباشر في بعض الأحيان أن الأقليات "لا وجود لها في الواقع". وفي جميع الأحوال تقريباً، كان عدم الوضوح فيما يتعلق بماهية المستفيدين ضمن الفئات القومية أو الإثنية والدينية واللغوية يُستخدم في محاولة لتقييد مَن يمكنهم المطالبة بحماية حقوق الإنسان الخاص بهم بوصفهم أفراداً في أقلية.

18 – وكما تشير الدراسة، فإن عدم اليقين أدى أيضاً في بعض الأحيان إلى افتراض أن تحديد المستفيدين من حماية حقوق الإنسان للأقليات متروك تماماً لتقدير الحكومات الوطنية. وقد تتردد بعض الدول الأعضاء أيضاً في التعامل مع المسائل المتعلقة بالأقليات، لأنها لا تملك تعاريف لمن يشكلون أقليات قومية أو إثنية أو دينية أو لغوية ولما يستتبعه ذلك.

19 – وقد أبرزت الاستجابات لدعوة المقرر الخاص إلى تقديم ردود آراء متباينة بل ومتناقضة: فقد أصرت بعض الدول في ردودها على أنه ليس لديها أقليات لأن دساتيرها تضمن المساواة بين جميع

(4) مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، "حقوق الأقليات: المعايير الدولية والتوجيهات المتعلقة بالتنفيذ" (نيويورك وجنيف، 2010).

المواطنين، بحيث لا يوجد تمييز ضد المجموعات القومية أو الإثنية والدينية واللغوية[5]. ومن المفهوم ضمناً بالنسبة لهذه الدول أن الأقليات في إقليم الدولة يجب أن تكون، بطريقة ما، غير مهيمنة في حيز الولاية الذي تجد نفسها فيه. غير أن عدداً قليلاً من الدول الأخرى يصر على عكس ذلك: أي أن أي مجموعة "ضعيفة" لا المجموعات القومية أو الإثنية والدينية واللغوية وحدها، يمكن أن تشكل أقلية، وأنه لا حاجة بالتالي للتمييز بين هذه الفئات الأربع من المستفيدين، على الرغم من تعدادهم في وثائق الأمم المتحدة[6].

20 - وكخطوة أولى في معالجة بعض هذه المسائل، قدم المقرر الخاص في تقريره لعام 2019 إلى الجمعية العامة[7] تعريفاً عمليا لمفهوم الأقلية، يتماشى مع المادة 27 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، ويشير إلى أن الأقلية الإثنية أو الدينية أو اللغوية هي أي مجموعة من الأشخاص تشكل أقل من نصف السكان في كامل إقليم دولة ما، ويتقاسم أفرادها خصائص مشتركة من الثقافة أو الدين أو اللغة أو مزيجا من أي من هذه الثلاثة ودون أي اشتراط يتعلق بالجنسية أو الإقامة أو الاعتراف الرسمي أو أي وضع آخر.

21 - فالأقلية، في جوهرها، هي مجموعة ليست من الأغلبية، على الصعيد الوطني، من حيث الثقافة أو الدين أو اللغة.

22 - وهذا المفهوم يعترف بوجود أقليات إثنية أو دينية أو لغوية كحقيقة موضوعية واقعة، ولا يستند إلى وجود أي اعتراف قانوني من جانب الدول أو امتلاك وضع خاص بموجب القانون المحلي. غير أن النعوت الثلاثة المستخدمة لتحديد مَن هم المستفيدون باعتبارهم أفرادا من أقليةٍ ما بموجب المادة 27 من العهد لا تغطي على نحو شامل فئات الأقليات في الأمم المتحدة. ويوجد تباين طفيف بين الصكوك المختلفة في هذا الصدد: فالإعلان المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية، يضيف مصطلح "الأقليات القومية" إلى الأنواع الثلاثة الواردة في المادة 27 من العهد، في حين أن هذه الأنواع الثلاثة قد استعاضت عنها جميعا اتفاقية منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) الخاصة بمكافحة التمييز في مجال التعليم بعبارة "الأقلية القومية"[8]. وهناك عدد من المعاهدات الأوروبية يفضل أيضاً مصطلح الأقليات القومية ولا يشير بشكل منفصل إلى الأقليات الإثنية أو الدينية أو اللغوية[9]، في حين أن الميثاق العربي لحقوق الإنسان يعتمد نهجاً أقرب إلى صكوك الأمم المتحدة، وإن كان يقتصر على الأقليات الإثنية أو الدينية[10].

23 - ولم توفر هذه التباينات والخلافات والتناقضات والغموض الذي يكتنف فئات المستفيدين "مرونة" بل فتحت الباب أمام تفسيرات تقييدية، مما سمح باستبعاد الأقليات التي "لا تتمتع بشعبية". وقد أسهمت النتيجة

---

(5) انظر CCPR/C/21/Rev.1/Add.5، الفقرة 4.

(6) يمكن الاطلاع على نموذج الاستبيان المرسل لتقديم ردود وعلى قائمة

(7) انظر A/74/160، الفقرة 59.

(8) تشير المادة 17 (د) والمادة 30 من اتفاقية حقوق الطفل والمادة 5 (ج) من الاتفاقية الخاصة بمكافحة التمييز في مجال التعليم إلى الأقليات على وجه التحديد. وفي حين أن هذه الأخيرة لا تذكر سوى الأقليات القومية، فإن الأولى تشير إلى "أقليات إثنية أو دينية أو لغوية أو أشخاص من الشعوب الأصلية".

(9) من هذه المعاهدات وجه الخصوص الاتفاقية الإطارية لمجلس أوروبا لحماية الأقليات القومية والميثاق الأوروبي للغات الإقليمية ولغات الأقليات.

(10) تنص المادة 37 من الميثاق العربي لحقوق الإنسان على أنه "لا يجوز حرمان الأقليات من حقها في التمتع بثقافتها أو اتباع تعاليمها الدينية".

النهائية من حين لآخر في حالة من التردد أو عدم الارتياح أو عدم اليقين في ردود الدول الأعضاء على الولاية والأنشطة المتعلقة بقضايا الأقليات أو في تأييد الدول الأعضاء لهما. وأدى عدم وجود فهم موحد بشأن ما يشكل أقلية، بدلاً من أن يوفر نهجاً شاملاً ومرناً ومنفتحاً، إلى حواجز بل وإلى مقاومة بشأن مَن يمكنه أن يطالب بحماية الأقليات. والطريقة الوحيدة لتذليل هذه العوائق هو توفير قدر أكبر من الوضوح واليقين، وفقا لما أشار إليه المقرر الخاص في بيانه إلى الجمعية العامة في عام 2017.

24 - وفي إطار الإعداد للدراسة الحالية، دعا المقرر الخاص آليات الأمم المتحدة وجهات أخرى من أصحاب المصلحة إلى تقديم ردود للاستناد إليها في الدراسة. وتضمنت العديد من الردود معلومات قيّمة عن الممارسات الوطنية فيما يتعلق بحماية الأقليات. ووصفت ردود أخرى قضايا وشواغل تتصل بحالات لا يجري فيها الإعمال الكامل لحقوق الإنسان لأقليات محددة. ولكنْ لم يعلق مباشرةً على مغزى الفئات الأربع المحددة من المستفيدين إلا عددٌ قليل من البلدان. ومع ذلك، فإن البلدان التي أوردت تعليقات قدمت رؤى متعمقة وسلطت الضوء على مسائل كانت مفيدة في تحسين فهم الفئات الأربع وفي بيان أهمية إيراد وصف أوضح لها.

25 - وقد أكد العدد الكبير من الردود الواردة من المنظمات الحكومية الدولية ومنظمات الأقليات والمجتمع المدني وغيرها من المنظمات مناسبة توقيت - وجدوى - محاولة توفير قدر أكبر من الوضوح واليقين فيما يتعلق بمغزى ونطاق الفئات الأربع من الأقليات (الأقليات القومية أو الإثنية والدينية واللغوية) لأغراض ولاية المقرر الخاص.

باء - السياق التاريخي

26 - تشير الأقلية بمعناها الشائع إلى الجزء الأصغر أو إلى عدد يشكل أقل من نصف العدد الكلي، أو إلى مجموعة متمايزة عن أغلبية أكثر عددا. وبعبارة أبسط، فإن الأقلية ليست الأغلبية - استناداً إلى عامل مميِّز ضمن الكل. وفي منظومة الأمم المتحدة، تم حصر نطاق التمييز في أربع فئات محددة من المستفيدين داخل إقليم الدولة: هي الفئات القومية أو الإثنية والدينية واللغوية. وهذه هي المجموعات المحددة على الصعيد العالمي التي تعتبر بحاجة إلى اهتمام محدد وحماية خاصة بوصفها أقليات.

27 - ومن الواضح أن الوصف الوارد أعلاه يُغفل العمليات المعقدة والمفاوضات والحلول التوفيقية التي كانت دائما أساسية لظهور التزامات في نهاية المطاف باتت تشكل سمة مميزة للصكوك الدولية. وهناك بطبيعة الحال أيضا حقيقة واقعة مُفادها أن الفئات يمكن أن ينظر إليها بطرق مختلفة في كل دولة بل وحتى داخل الدولة الواحدة من قبل مجموعات مختلفة، ولا سيما تلك التي تنتمي إلى جماعات قومية أو إثنية ودينية ولغوية متمايزة. وقد يكون لبعض المذاهب السياسية والقانونية نُهج عريقة إزاء مفهوم الأقليات أو إزاء رفضه أو قصره على المجموعات "الإثنية" أو "القومية"؛ ويميل البعض الآخر من هذه المذاهب إلى الإشارة بشكل أعم إلى القوميات لأنها يمكن أن تشمل الأغلبيات والأقليات على السواء؛ وقد تعتبر مذاهب أخرى الأقليات وصفاً مهيناً في حد ذاته؛ وقد تعتبر مذاهب أخرى أيضا أن السكان بجميع فئاتهم أصليون، مما يجعل مفهوم الأقليات غير مناسب.

28 - وبالإضافة إلى ذلك، قد تكون لأحكام المعاهدات، على الصعيدين الدولي والإقليمي، صياغة ومقاصد مختلفتان، ولذلك فإن حالات الإغفال أو عدم اليقين أو الغموض ليست نادرة بين المعاهدات المختلفة التي تتناول قضايا مماثلة.

29 - وهذا ينطبق أيضاً على "حقوق الأقليات" منذ نهاية الحرب العالمية الأولى، التي كان لها تأثير كبير ومستمر على الصياغة الحديثة لحقوق الإنسان للأقليات في الأمم المتحدة، ولا سيما التشعب بين "الأقليات القومية" أو "الأقليات الإثنية والدينية واللغوية". وتفسر الحرب أيضا بعض السبب الذي يجعل معظم الدول الأوروبية لا تزال تستخدم أساساً عبارة "أقليات قومية"، في حين أن منظومة الأمم المتحدة تميل منذ الحرب العالمية الثانية إلى تفضيل مفهوم "الأقليات الإثنية والدينية واللغوية"[(11)].

1 - مغزى ونطاق المستفيدين في صكوك الأمم المتحدة

30 - يتبين من تناول سياق ظهور أربع فئات من الأقليات المستفيدة في معاهدات الأمم المتحدة وإعلاناتها، ولا سيما تلك الخاصة باليونسكو، على مدى عقود، وجودُ تنوع في الآراء والنُهُج إزاء مفهوم الأقليات. ويبدو أن معظم الردود المقدمة إلى المقرر الخاص من الدول الأوروبية، على سبيل المثال، تركز على "الأقليات القومية"، وتسوي أحياناً تلك الفئة بـ "الفئة الإثنية"، وتُدخِل فيها الأقليات اللغوية في أحيان أقل[(12)]. وأكد العديد من هذه الردود أن الأقليات الدينية لا تعتبر عموماً ضمن فئة "الأقليات القومية". كما أن هناك اتجاهاً في الأوساط الأوروبية إلى اعتبار "الأقليات" تعني تلقائياً "الأقليات القومية"، وهو ما يفسر سبب استخدام المعاهدات وغيرها من صكوك مجلس أوروبا ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا عبارة "الأقليات القومية" لا عبارة "الأقليات الإثنية والدينية واللغوية"[(13)]. وتضمنت الردود المقدمة من خارج أوروبا تشكيلة أكبر من الآراء.

31 - وبغض النظر عن عدم وجود توافق في الآراء بشأن جميع التفاصيل والفروق الدقيقة بين فئات المستفيدين، فإن الفئات الأربع المتمايزة مكرسة الآن في معاهدات الأمم المتحدة وصكوكها، وترتِّب التزامات قانونية متمايزة في مجال حقوق الإنسان. وبالإضافة إلى ذلك، أيدت العديد من الردود الحاجة إلى التوضيح من أجل تجنب اتباع نهج مفكك إزاء حماية حقوق الإنسان وضمان التطبيق المتسق لحقوق الإنسان داخل منظومة الأمم المتحدة، وتفادي أي نفي لوجود الأقليات.

32 - وينبغي معالجة ثلاث مسائل أولية وشاملة قبل الشروع في تناول نطاق ومغزى كل فئة من الفئات الأربع، وهي: الهويات المتداخلة وغير الحصرية، ومفهوم حرية الأشخاص في تحديد انتمائهم بأنفسهم،

---

(11) يرد في المرفق الثالث موجز تاريخي مفصل، ويمكن الاطلاع عليه عن طريق هذا الرابط: www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/SR/Historical_outline.docx.

(12) هناك نقاش مستمر، في أوروبا أساساً، حول ما إذا كانت الأعداد الإضافية التي هاجرت إل أوروبا مؤخرا يمكن أن تشكل أقليات قومية، أو ما إذا كانت المعاهدات الأوروبية، مثل الاتفاقية الإطارية للأقليات القومية، لا تشمل سوى الأقليات القومية "التقليدية". فمن ناحية، اقترحت اللجنة الاستشارية للاتفاقية الإطارية نهجا شاملا، وأنه في حالة عدم وجود تعريف، يجب على الأطراف أن تدرس النطاق الشخصي لتطبيق الاتفاقية الإطارية داخل بلدانها. ومن ناحية أخرى، يعرّف الميثاق الأوروبي للغات الإقليمية ولغات الأقليات بأنها هي التي "تُستخدم عادةً داخل إقليم معين لدولة ما من جانب رعايا تلك الدولة الذين يشكلون مجموعة أصغر عدداً من بقية سكان الدولة". وبالإضافة إلى ذلك، فإن معظم الدول الأطراف في الاتفاقية الإطارية إما قامت بالتفريق في الإعلانات بين الأقليات القومية "التقليدية" و "المهاجرين مؤخرا" في إقراراتها التي قدمتها عند التصديق على الاتفاقية الإطارية، أو في تعاريفها الخاصة، أو أدرجت أسماء الأقليات التي كانت تعتبرها "أقليات قومية"، في حين تشير بعض الدول إلى أنه لكي تكون الأقلية "تقليدية" بما فيه الكفاية، يجب أن يكون الأشخاص الذين ينتمون إليها قد عاشوا داخل أقاليمهم لمدة 100 سنة على الأقل. ولا تشير إلا قلة قليلة منها إلى أن المهاجرين يمكن أن يكونوا أقليات قومية بموجب هذه المعاهدة.

(13) انظر E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2، الفقرة 8.

وغياب الاعتراف الرسمي أو الوضع الخاص، وهو ما أشار إليه المقرر الخاص تحديداً في الفقرة 53 من تقريره إلى الجمعية العامة لعام 2019:

> الأقلية الإثنية أو الدينية أو اللغوية هي أي مجموعة من الأشخاص تشكل أقل من نصف السكان في كامل إقليم دولة ما، ويتقاسم أفرادها خصائص مشتركة من الثقافة أو الدين أو اللغة أو مزيجا من أي من هذه الثلاثة. ولكل شخص حرية الانتماء إلى أقلية إثنية أو دينية أو لغوية دون أي اشتراط يتعلق بالجنسية أو الإقامة أو الاعتراف الرسمي أو أي وضع آخر.

33 - والمسألة الأولى هي أن أية فئة من هذه الفئات ليست حصرية بالضرورة. وينبغي أن يكون واضحا أن الأفراد يمكن أن ينتموا في الوقت نفسه إلى أقلية لغوية ودينية وعرقية - بل وأن "ينتموا" إلى أكثر من واحدة في نفس الفئة. فالكندي من أسرة هنغارية - بولندية مختلطة الذي تربَّى في جماعة أقلية ناطقة بالفرنسية لن يعتبر نفسه منتميا إلى أقلية لغوية واحدة بل إلى ثلاث أقليات لغوية هي، الفرنسية والهنغارية والبولندية. ومعتنق المذهب الإنساني الناطق بالكردية الذي ولد في العراق ولكنه يعيش في أستراليا قد يعتبر نفسه أيضاً كردياً ومسلماً في وقت واحد من الناحيتين الثقافية واللغوية، فضلاً عن كونه معتنقا للمذهب الإنساني ومتحدثاً بالكردية وسُنيًّاً من الناحية الثقافية. والداليتي الهندي الذي اعتنق البوذية ويعمل في إثيوبيا سيعتبر نفسه منتميا في وقت واحد إلى أكثر من هوية واحدة من هويات الأقليات الثقافية واللغوية والدينية. أو يمكن لشخص بيروي من أصل أفريقي ناطق بالإسبانية أن يكون عضواً في الأغلبية اللغوية، وفي الوقت نفسه عضواً في أقلية إثنية، وكذلك عضوا في أقلية دينية، إذا كان بهائياً.

34 - والأمثلة المذكورة أعلاه ليس فيها ما هو استثنائي: إنما هي تمثل تجسيدا واقعيا لتعقيدات الاختيار الحر والتنوع البشري. ولا يوجد من هذه التعقيدات ما يستعصي على التذليل من وجهة نظر حقوق الإنسان: فالكندي يمكن أن يثير عدداً من الحجج بشأن حقوق الإنسان إذا مُنع من استخدام البولندية في وطنه؛ كما يمكن للاسترالي الكردي أن يعترض - عن حق - على الحواجز التي تمنعه من المشاركة في الاحتفالات المتعلقة بعيد الفطر باعتبار ذلك جزءا من ثقافته إن لم يكن جزءا من معتقداته كمعتنق للمذهب الإنساني؛ ويمكن أن يواجه الداليتي الهندي أو البيروي المنحدر من أصل أفريقي حالات تنطوي على تمييز عنصري أو ديني.

35 - وليس في صياغة فئات الأقليات القومية أو الإثنية والدينية واللغوية ما يشير إلى أن الأفراد المنتمين إلى أقلية ما يمكن أن يوصفوا "فقط" بأنهم أعضاء في أقلية إثنية أو لغوية، ولكن ليس في كلتيهما. فالروهينغيا في ميانمار، على سبيل المثال، ليسوا "فقط" مسلمين (قد يكون بعضهم ملحدين أو قد اعتنقوا المسيحية أو البوذية أو كانوا لأجيال على دراية عميقة بهما) - بل لديهم أيضاً لغة وثقافة متمايزتان تعنيان أن بإمكانهم (أو على الأقل بإمكان معظمهم) أن يكونوا في الوقت نفسه أعضاء في أقلية عرقية ودينية ولغوية. ويمكن قول الشيء نفسه بالنسبة للهوتريتيين في باراغواي والروس في لاتفيا والأقباط في مصر.

36 - وتشير المسألة الثانية إلى مسائل الهوية الذاتية، حيث يمكن للأفراد أن يختاروا بحرية الانتماء إلى أقلية إثنية أو دينية أو لغوية. فبالإضافة إلى الفرد الذي ينتمي في الوقت نفسه إلى أكثر من مجموعة إثنية أو لغوية أو حتى دينية، يجوز للشخص أيضا أن يختار تغيير أو تنحية واحد أو أكثر من أشكال تحديد الهوية. فقد يتحول الأفراد، على سبيل المثال، إلى عقيدة أو نسق عقدي مختلف أو ينضمون إلى جماعة لغوية أو ثقافية معينة أو يغادرونها. وهذا ليس بالضرورة "طريقاً في اتجاه واحد" من الأقليات إلى الأغلبيات: فالأفراد الذين يعرِّفون أنفسهم على أنهم منتمون إلى جماعة أغلبية ثقافية أو دينية أو لغوية يمكنهم أيضاً

اختيار الانتماء إلى جماعة أقلية ثقافية أو دينية أو لغوية لأسباب متنوعة، مثل ما يحدث من خلال التماهي بدرجة أكبر مع هوية الأقلية أو تفضيلها، أو من خلال الزواج أو الروابط الأسرية، أو لأنها تشكل الجماعة التي يعيشون فيها، ويرتبطون بها في كثير من الأحيان، وما إلى ذلك.

37 - ويمكن أن تشمل الأبعاد الأخرى لهذه المسألة العقبات الرسمية أو المدعومة أو المسموح بها من الدولة أمام حرية الأشخاص في اختيار الانتماء إلى أقلية إثنية أو دينية أو لغوية. وقد يحرَم الأفراد من الحق في "الانتماء بحرية" إلى أقلية ما في سياقات معينة، مثل السياقات التي تلجأ فيها السلطات العامة إلى:

(أ) الادعاء بأن ثقافةَ أقليةٍ ما أو دينَها أو لغتَها "لا وجود لها"؛

(ب) حظر الانتماء إلى ثقافةِ أقليةٍ ما أو دينِها أو لغتِها (كما هو الحال عندما يكون تغيير الدين أو المعتقد محظورا)؛

(ج) حرمان مجموعة أو منظمة منتمية إلى ثقافة أقلية ما أو دينها أو لغتها من الاعتراف الرسمي أو المركز الرسمي، مما يحول دون الانضمام إليها بشكل مباشر أو غير مباشر؛

(د) التأكيد على أن الأفراد "لا ينتمون بما فيه الكفاية" إلى أقلية ما، أو حتى عندما ترفض جماعة أقلية نفسها التصريح الذاتي لفردٍ ما بانتمائه إلى تلك الأقلية.

38 - ويرد في الفروع التالية التي تتناول فئات محددة من الأقليات وصفٌ أكثر تفصيلاً للحواجز المتمايزة التي تعترض قدرة الفرد على اختيار الانتماء بحرية إلى أقلية ما. وقد ذُكرت في الردود التي وردت بعض الحواجز في معرض الإشارة إلى الأقليات الدينية، وفي معرض الإشارة إلى الأقليات اللغوية والإثنية والقومية في أحيان أقل.

39 - ويتصل العائق الأخير أمام حرية الفرد في تحديد انتمائه بنفسه بالمسألة الأعم المتمثلة فيما إذا كان هناك بُعد موضوعي للانتماء إلى أقلية معينة. ففي حين أن بعض المراقبين يشيرون ببساطة إلى أن الأفراد "أحرار في الاختيار"، لم يكن هناك استكشاف يُذكر لما ينطوي عليه ذلك بالفعل، أي ما إذا كان ذلك مسألة ذاتية محض ("أنا أنتمي إلى أقلية لأنني أقول إنني أنتمي") أو ما إذا كان هناك حاجة إلى بُعد موضوعي، مثل وجود صلة مبرهنة بين الموقف الذاتي للفرد والجماعة المعنية. وصكوك الأمم المتحدة الأربعة التي تتضمن أحكاماً محددة بشأن الأقليات لا تتجاوز كثيراً في صياغتها مجرد التأكيد على أن الأفراد محل النظر ينبغي أن يكونوا "أشخاصا ينتمون" إلى أقليات.

40 - وتشمل أبعاد هذه النقطة المحددة ما يؤكده الفرد، وسلوك سلطات الدولة، وكيف تنظر جماعة الأقلية نفسها إلى الادعاءات الذاتية التي يزعمها الأفراد بانتمائهم إلى أقلية. فمن الواضح، على سبيل المثال، أن هذا يمكن أن يحدث في سياق أقلية دينية، حيث يمكن استبعاد الفرد بقرار رسمي برفض العضوية الفردية في المجموعة، أو عندما يلتمس شخص ما فوائد أو مزايا معينة قد تكون مرتبطة بالانتساب إلى أقلية من السكان الأصليين. وهناك بطبيعة الحال العديد من التعقيدات والفروق الدقيقة، وبعضها يمكن تلخيصه على النحو التالي:

(أ) الأفراد أحرار في زعم انتمائهم، أو عدم انتمائهم، إلى أقلية ما ("المبدأ الذاتي")؛

(ب) يجب أن يكون الأفراد "منتمين" حتى لا يحرموا، مع أعضاء المجموعة الآخرين، من الحق في التمتع بثقافتهم الخاصة، أو المجاهرة بدينهم وممارسة شعائره، أو استخدام لغتهم الخاصة. وقد يرى الفرد نفسه "منتميا"، ولكن هذا الرأي لا يعني بالضرورة أن هذا الانتماء صحيح موضوعياً أو أن أفراد

الجماعة الإثنية أو الدينية أو اللغوية يجب أن يقبلوا هذا الادعاء من أفراد قد تكون لهم – أو لا تكون – أية صلة بالأقلية؛

(ج) ما لم تكن هناك مسائل تتعلق بالحقوق المدنية تخص الشخص الذي يدعي الانتماء إلى أقلية ما، مثل مسائل العقود ومسائل الملكية، وما إلى ذلك، فليس للسلطات أن تشكك في المبدأ الذاتي المتعلق بالانتماء إلى أقلية إثنية أو دينية أو لغوية. ولا يلزم أن يكون الادعاء الذاتي للفرد بانتمائه إلى أقلية قابلا للتحقق منه أو محل اعتراض؛

(د) في حالة صدور اعتراضات من الأقلية نفسها مفادها أن الفرد لا ينتمي إليها، يجب إثبات وجود "صلة" كافية لهذا الفرد بأفراد آخرين من المجتمع. ولا يمكن لاعتراضات السلطات، أو حتى أعضاء الأغلبية، التي مؤداها أن الشخص لا ينتمي إلى أقلية قومية أو إثنية أو دينية أو لغوية، أن تجبّ حرية الأفراد في اختيار الانتماء عندما يعترف بهذا الانتساب أفراد آخرون من الأقلية أو يمكن إثباته موضوعياً. وهذا ليس مجرد عنصر ذاتي، بل هو عنصر يكون لدى إثباته ذا موضوعية أكبر.

41 – وكثيراً ما أظهرت الردودُ المقدمة من الدول إلى المقرر الخاص وأمثلةُ السياسات الرامية إلى حماية حقوق الإنسان للأقليات تأييدَ وجود بُعد موضوعي وذاتي معاً في الحالات التي قد لا يكون الأفراد فيها منتمين إلى أقلية ما. وكانت هناك اقتراحات مفادها أنه في حالة السياسات الحكومية المؤاتية، يجب على الأفراد أن يثبتوا بصورة موضوعية أنهم أعضاء في جماعات أقلية حتى يتمكنوا من الاستفادة من البرامج الخاصة التي تستهدف، على سبيل المثال، الأقليات القومية أو الشعوب الأصلية. واقتصرت بعض الردود على الإشارة إلى أنه ينبغي أن يكون الأفراد أحراراً في الانتماء إلى دينهم أو نسقهم العقدي أو في تغييرهما باعتبار ذلك مسألة اختيار شخصي لا أكثر.

42 – ولحسن الحظ، وبالإضافة إلى وجود مستوى معقول من الاتفاق – إن لم يكن الإجماع – بين الردود المقدمة من الدول على هذا البُعد المحدد، هناك قدر لا بأس به من الاجتهادات القانونية الدولية بشأن هذه المسألة[14]، بما فيها اجتهادات اللجنة المعنية بحقوق الإنسان. ويوجد في هذه الاجتهادات ميلٌ إلى التأكيد، بما يتفق مع معظم الممارسات الوطنية، على أنه يمكن أن يكون هناك بعد موضوعي مطلوب في الحالات التي لا يكون فيها التأكيد الذاتي للانتماء إلى أقلية ما محلَّ تأكيد من جانب أعضاء آخرين في الجماعة المعنية. ففي قضية *لافلايس ضد كندا* (CCPR/C/13/D/24/1977)، واجهت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان تحدياً في التشريع الذي يجرد نساء الشعوب الأصلية من وضعهن كـ "هنديات" بعد الزواج من رجال من غير السكان الأصليين. وكان التشريع، ورأي المجلس المحلي للسكان الأصليين المتفق معه، يقضيان بأن السيدة لافلايس لا يمكنها شراء منزل في إحدى المحميات لأن المجلس كان يعطي أولوية لإسكان أفراد أقلية الماليسيت الأصلية. غير أنه، بالنسبة للجنة المعنية بحقوق الإنسان، حتى وإن كان بعض أفراد أقلية الماليسيت الأصلية يعتقدون بضرورة حرمان السيدة لافلايس من مركزها كـ "هندية" ومما يترتب على ذلك المركز من امتيازات، بما في ذلك الحق في العيش في جماعتها، فلا يوجد رفض للحقيقة المبرهنة موضوعياً المتمثلة في أنها لا تزال "منتمية"، بمعنى أنها "ماليسيتية" عرقياً وثقافياً ولا يمكن "استبعادها" عن

(14) انظر مجلس أوروبا، التعليق المواضيعي رقم 3: الحقوق اللغوية للأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية بموجب الاتفاقية الإطارية، المعتمد في 24 أيار/مايو 2012، ACFC/44 DOC(2012)001 rev، الفقرة 17: "الانتماء إلى مجموعة أقلية هو مسألة اختيار شخصي، يجب، مع ذلك، أن تستند إلى بعض المعايير الموضوعية ذات الصلة بهوية الشخص".

طريق التشريعات من تلك الصلة الواقعية المبرهنة. وبالمثل، يمكن ملاحظة استنتاجات اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في قضية *كيتوك ضد السويد* (CCPR/C/33/D/197/1985) الذى زعم أنه عضو في أقلية من الشعوب الأصلية. وفيما يتعلق بالمسألة المحددة المتمثلة في تقرير ما إذا كان السيد كيتوك شخصاً "ينتمي" إلى هذه الأقلية، أعربت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان عن قلقها من أن التشريع يتضمن معايير يمكن بموجبها أن يعتبر الشخص ذو الإثنية الصامية غير صامي لأغراض التشريع، وأشارت أساساً إلى أنه لا يمكن للدولة أن تتجاهل المعايير الإثنية الموضوعية في تحديد العضوية في أقلية ما (بما في ذلك الروابط مع الطائفة الصامية والإقامة الدائمة في أراض صامية) وفي تمييز هذه المسألة عن المسائل المتمايزة المتمثلة في ماهية الأنشطة التي يمكن أن يقوم بها أفراد ينتمون إلى أقلية ما.

43 - وتتعلق المسألة الشاملة الثالثة والأخيرة بما إذا كان يمكن القول إن الشخص ينتمي إلى أقلية قومية أو إثنية أو دينية أو لغوية لا يُعترف بها رسميا أو ليس لها وضع رسمي. وبعبارة أخرى، هل يمكن لشخص ما أن ينتمي، على سبيل المثال، إلى أقلية لغوية أو دينية لا "توجد" رسميا في دولة ما؟ ففي عدد من البلدان، هناك أقليات دينية معينة لا يُعترف بأنها متمايزة عن الأغلبية، أو حتى تعتبر مرتدة، وبالتالي يرفَض منحها وضعا قانونيا من شأنه أن يسمح لها بممارسة نشاطها علناً أو القيام ببعض احتفالاتها أو أنشطتها الدينية. ويمكن أن يكون هذا هو الحال بالنسبة لمجموعات مثل البهائيين أو الأحمديين في بعض البلدان، أو الملحدين أو معتنقي المذهب الإنساني في بلدان أخرى. وقد لا تعترف دول أخرى بأن لغات معينة تختلف عن لغة الأغلبية: فالكردية والأمازيغية، على سبيل المثال، كانتا لفترات طويلة تعتبران قريبتين من اللغتين التركية أو العربية أو لهجتين منهما. وكانت بعض لغات أخرى، مثل الكورسيكية، والبريتونية ولغة الباسك، تعتبر "لهجات عامية" أو أشكالا أدنى شأنا للفرنسية والإيطالية أو الإسبانية. ويمكن الإشارة أيضا إلى أن السلطات ظلت لفترة طويلة، حتى وقت قريب، مترددة في معاملة لغات الإشارة بوصفها لغات "حقيقية". ولا يمكن أن يؤدي رفض أي اعتراف رسمي أو وضع رسمي لثقافة أو دين أو لغة ما إلى إضعاف قدرة الشخص على الانتماء إليها. ووفقاً للجنة المعنية بحقوق الإنسان، إذا كان من الممكن موضوعيا إثبات وجود ثقافة أو دين أو لغة متمايزة، فيمكن للشخص عندئذ أن يؤكد زعمه أنه "ينتمي" إليها، حتى في حالة عدم وجود قرار رسمي بوجودها[15].

44 - ويوفر التحليل السياقي والملاحظات العامة الواردان أعلاه إطاراً للقيام بمعالجة أفضل للنطاق والمغزى المحددين للفئات الأربع من المستفيدين التي تعترف بها صكوك الأمم المتحدة. ولكل فئة منها تحدياتها الخاصة وتتطلب توضيحات مفاهيمية لمعالجة حالات عدم اليقين أو الالتباس التي تحدث أحياناً من أجل ضمان حماية جميع الأقليات القومية أو الإثنية والدينية واللغوية في العالم.

2 - الأقليات اللغوية

45 - المجموعة اللغوية هي أقلية إذا كانت اللغة التي تتكلمها ليست لغة الأغلبية في دولة ما. ولا يلزم أن تكون اللغة لغةً تقليدية، أو أن يكون لها شكل مكتوب، أو حد أدنى لعدد المتكلمين بها، أو تكون متمتعة باعتراف رسمي أو ممنوحةً شكلا من أشكال المركز أو الإقرار. إنما هي تقرير موضوعي لما إذا كانت "توجد" في دولة ما أقليةٌ لغوية أم لا.

(15) انظر CCPR/C/21/Rev.1/Add.5، الفقرة 5-2، التي نصها: "ووجود أقلية إثنية أو دينية أو لغوية في دولة معينة من الدول الأعضاء لا يتوقف على قرار من تلك الدولة الطرف بل يلزم أن يتقرر بموجب معايير موضوعية".

46 - ويثير هذا الوصف البسيط عددا من المسائل. ففي بعض الدول، لا يمكن اعتبار لغةٍ ما لغةَ أقلية إلا إذا كانت لغة "تقليدية". وفي المقابل، قد لا تكون "اللغة الرسمية" "لغة أقلية" في نفس الوقت[16].

47 - وترتبط مسألة أخرى بمفهوم اللغة نفسه وما يميز لغةً ما عن نوعٍ أو لهجة معينة من نفس اللغة (وبالقول المأثور المدهش، "اللغة هي لهجة ذات جيش وبحرية"، الذي ينسب عادة إلى اللغوي وخبير اللغة اليديشية، ماكس واينريتش)، وكذلك مسألة التمييز بين اللغات على أساس شكليها الشفهي والمكتوب. ويمكن أن يضاف إلى ذلك مسألة ما إذا كان من الممكن اعتبار الأشخاص الذين يستخدمون لغات الإشارة أشخاصا ينتمون إلى أقلية لغوية. وأخيراً، هناك حالات تكون فيها اللغات، رغم تطابقها شبه التام في الشكل المكتوب، غير مفهومة بشكل متبادل عند التحدث، كما هو الحال بالنسبة للغات الشنغهاوية والكانتونية والماندرينية (حيث توصف الأُوليان في كثير من الأحيان بأنهما "لهجتان" من الثالثة، المعروفة رسمياً باسم "*البوتونغوا*"، أو "اللغة المشتركة"، في الصين).

48 - وتشير صياغة أحكام صكوك الأمم المتحدة، مثل المادة 27 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وتفسيرها، إلى اتباع نهج شامل يحمي حقوق الإنسان لجميع الأقليات اللغوية، بغض النظر عن المركز القانوني للأفراد (سواء أكانوا مواطنين أم لا)، ووضع اللغات (من حيث كونها رسمية أو معترفا بها أم لا)، ومدة الارتباط بها في دولة ما (أي ما إذا كانت تقليدية أم لا)، أو عدد المتكلمين (لا يلزم حد أدنى لعدد المتكلمين). ويستند هذا أيضا إلى تقييم واقعي موضوعي لما إذا كانت توجد في دولة ما أقليةٌ لغوية أم لا. ولا يتعلق أي من الأحكام ذات الصلة في صكوك الأمم المتحدة أو تفسيرها بصيغ محلية أو لهجات مختلفة من نفس اللغة. والسؤال المسلم بكونه مثار خلاف في كثير من الأحيان المتعلق بمتى تصبح الصيغ أو الأشكال المختلفة للتعبير لغات منفصلة، يجب النظر إليه، كما يتكرر قوله في كثير من الأحيان، من وجهة نظر موضوعية واستناداً إلى الآراء السائدة لدى اللغويين في هذه المسألة.

49 - وتؤيد العديد من الردود التي تلقاها المقرر الخاص اتباع نهج شامل. ففيما يتعلق بلغات الإشارة، على سبيل المثال، ذُكر أن التشريعات في 50 دولة تقريباً تعترف عام 2020 بلغات الإشارة بوصفها لغات، بما في ذلك بوصفها لغات رسمية أو قومية. ومن الواضح أن الرأي السائد هو أن مستخدمي لغة الإشارة يمكن أن يكونوا أقلية لغوية، بغض النظر عن المركز الرسمي لهذه اللغات، أو عن "تقليدية" تلك اللغات في الدولة، أو ما إذا كان الأشخاص الذين ينتمون إلى تلك الأقلية مواطنين أم لا. وهذا هو أيضاً الرأي الذي أعرب عنه المقرر الخاص نفسه في المنتدى المعني بقضايا الأقليات لعام 2017[17]، وأيده عدد من القرارات التي اتخذها هذا المنتدى وغيره من المنتديات الإقليمية المعنية بالأقليات.

50 - ومع أن التحليل السياقي لأحكام صكوك الأمم المتحدة المتعلقة بحقوق الأقليات وتفسيرها في العقود القليلة الماضية لم يكن شاملا، فإنه يشير إلى أنه يمكن تحديد مغزى ونطاق فئة الأقليات اللغوية على النحو التالي:

(16) انظر على سبيل المثال، التقرير التفسيري للميثاق الأوروبي للغات الإقليمية أو لغات الأقليات، على الرابط: https://rm.coe.int/16800cb5e5، الذي يوضح، في الفقرة 1، أن التعريف المنصوص عليه في المادة 1 من الميثاق يستبعد اللغات غير التقليدية واللغات غير الإقليمية واللغات التي يستخدمها غير المواطنين، ويترك للسلطات الحكومية سلطة تقديرية في تحديد ما يشكل لغة منفصلة، وهو معيار تقييدي يؤدي عملياً إلى استبعاد عدد لا يستهان به من اللغات من نطاق المعاهدة.

(17) انظر A/HRC/37/66، الفقرة 68.

(أ) يمكن للغة الرسمية في دولة ما أن تشكل في الوقت نفسه، بصورة موضوعية، لغةَ أقلية إذا لم تكن لغةَ أغلبية، كما هو الحال بالنسبة للغة الأيرلندية في آيرلندا؛

(ب) لغات الإشارة هي لغات من منظور موضوعي، كما أقرت بذلك دول عديدة، بما فيها جنوب أفريقيا ونيوزيلندا والنمسا، ويمكن بالتالي أن تكون لغاتِ أقلياتٍ لغوية؛

(ج) لا عبرة برفض السلطات الاعتراف بوجود لغة أو بتصنيفها على أنها لهجة لا أكثر، وبالتالي ليست "لغة حقيقية". فاستنادا إلى الخبرة اللغوية الموضوعية السائدة، يمكن للمتحدثين بلغة الكريول الهايتية (kreyòl ayisyen)، على سبيل المثال، أن ينتموا موضوعيا إلى أقلية لغوية لأن لغة الكريول الهايتية هي لغة كاملة الأركان؛

(د) يمكن اعتبار الناطقين باللغة الكانتونية في الصين وماليزيا وسنغافورة، من الناحية الموضوعية، أعضاء في أقليات لغوية، لأن لغتهم متغايرة، بل وغير مفهومة، شفويا عن اللغة الصينية الرسمية (الماندرينية)، بغض النظر عن وصفها الرسمي أو وضعها الرسمي كـ "لهجة"؛

(هـ) لغة "إيسيزولو" هي لغة أقلية، على الرغم من أنها أكبر مجموعة لغوية في جنوب أفريقيا (يتحدث بها حوالي 25 في المائة من السكان كافة). ويمكن لعامل مهاجر من زمبابوي، حتى ولو كان مقيماً لفترة قصيرة في جنوب أفريقيا وغير متجنس بجنسيتها، أن ينتمي إلى أقلية إيسيزولو اللغوية إذا كان متكلما بتلك اللغة؛

(و) يمكن أن يكون المتحدثون بلغات مثل الصامية في السويد والتماشقية في مالي والإنوكتيتوتية في كندا أقليات لغوية عددياً دون التأثير على وضعهم كشعوب أصلية أيضاً.

3 - الأقليات الدينية أو العقائدية

51 - تميل صكوك الأمم المتحدة إلى أن تستخدم عبارة "أقليات دينية". وهذا أمر مضلل من زاويةٍ ما، وفقا لما أشار إليه عدد كبير من الردود، لأن مفهوم "الدين" يستخدم بالفعل كاختزال مريح لفئة أوسع بكثير، أي فئة الدين أو المعتقد. وتسلم اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، وخبراء الأمم المتحدة المستقلون الآخرون، مثل المقرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد، وآخرون كثيرون، بأن "الدين" لا يمكن تفسيره بالمعنى الضيق:

> تحمي المادة 18 معتقدات المؤمنين بوجود إله ومعتقدات غير المؤمنين بوجود إله والمعتقدات الإلحادية، وكذلك الحق في عدم اعتناق أي دين أو معتقد. وينبغي تفسير كلمتي "دين" و "معتقد" تفسيراً واسعاً. والمادة 18 ليست مقصورة في تطبيقها على الأديان التقليدية أو على الأديان والمعتقدات الشبيهة بالأديان التقليدية في خصائصها وممارساتها النظامية[18].

52 - وهناك اتفاق واسع النطاق في الردود المقدمة على أن "الدين" يجب أن يفهم على أنه يشمل "معتقدات أخرى". وهذا هو أيضاً رأي صكوك الأمم المتحدة ومؤسساتها، بما في ذلك المنتدى المعني بقضايا الأقليات، الذي أشار إلى فئة "الأقليات الدينية" باعتبارها تشمل طائفة واسعة من "الجماعات الدينية أو العقائدية"، بما في ذلك "غير المؤمنين بوجود إله أو الملحدون أو اللاأدريون"[19].

(18) انظر CCPR/C/21/Rev.1/Add.4، الفقرة 2.

(19) انظر A/HRC/25/66، الفقرة 8.

53 - ويوافق المقرر الخاص على أنه على الرغم من أن مصطلح "الأقلية الدينية" يشمل نظرياً من ليس لهم معتقد ديني، فإن المناقشات بشأن الأقليات الدينية كثيراً ما تؤدي إلى تجاهل الأقليات غير الدينية أو غير المؤمنة بوجود إله. فغير المؤمنين بعقيدة دينية، مثل اللاأدريين ومعتنقي المذهب الإنساني والملحدين، لا يعتبرون أنفسهم بالضرورة أعضاء في أقلية "دينية". وعبارة "الأقليات الدينية أو العقائدية" هي صياغة أشمل وأدق تستوعب نطاق هذه الفئة تماما. وقد خلص المقرر الخاص إلى أنه ينبغي للأنشطة والوثائق التي تندرج في إطار الولاية، ولوكالات الأمم المتحدة، كلما أمكن، أن تستخدم من الآن فصاعدا تعبير "الأقليات الدينية أو العقائدية" لكي يتم على نحو أنسب استيعاب نطاق الأقليات التي تشير إليها هذه الفئة.

54 - وكان هناك أيضا شبه إجماع في الردود على أن وجود أقلية دينية أو عقائدية هو قرار موضوعي لا يستند إلى أي شكل من أشكال الاعتراف الرسمي أو المركز الرسمي وأنه، كما يذكر المقرر الخاص في تقريره إلى الجمعية العامة لعام 2019، يمكن للشخص أن ينتمي بحرية إلى أقلية دينية دون أي اشتراط للمواطنة أو الإقامة أو الاعتراف الرسمي أو أي وضع آخر[20]. غير أنه أشير إلى أنه بالنسبة للعديد من الأقليات الدينية أو العقائدية، يمكن استخدام عدم الاعتراف من قبل الدولة كمبرر لانتهاكات تمييزية وغيرها من انتهاكات حقوق الإنسان، مثل ما يحدث عندما لا تشمل حرية الدين إلا الأشخاص الذين ينتمون إلى أديان معترف بها دستوريا وليس جميع الأقليات الدينية أو العقائدية.

55 - وقد يكون تحديد الأشخاص انتماءهم بأنفسهم له صلة بمسائل الإكراه على اعتناق عقائد معينة غير عقائدهم أو الحرمان من الانتساب إلى أقلية دينية أو عقائدية، سواء كان الأفراد أحراراً في الانتماء أو عدم الانتماء إليها، وله صلة حتى بتحديد الأشخاص انتماءهم غير الحصري بأنفسهم، كما هو الحال في اللغة. فقد يظل اللاأدري الفرنسي يعتبر نفسه يهودياً بالمعنى الثقافي ولبعض الأغراض، في حين أن السنغافوري قد يعرف نفسه بسهولة على أنه بوذي وطاوي على حد سواء.

56 - وثمة مسألة خاصة تتعلق بالأقليات غير الدينية وهي ما إذا كان يتعين أن تضم الأقلية جماعات كبيرة أو متماسكة أو أن يكون لديها شعور بالتضامن لكي تشكل أقلية دينية أو عقائدية. وكما أشار المقرر الخاص في تعريفه لعام 2019 (انظر الفقرة 20 أعلاه) وفي ملاحظاته أمام اللجنة المعنية بحقوق الإنسان وغيرها، فإن مفهوم الأقليات، باستثناء حالة الأقليات القومية كما سيُناقش لاحقا، لا يخضع لحجم الجماعة أو ديمومتها أو وجودها التقليدي في إقليم الدولة. وبالتالي، فإن مفهوم الدين أو المعتقد ليس مقصورا على الأديان التقليدية أو على الأديان والمعتقدات الشبيهة بالأديان التقليدية في خصائصها وممارساتها النظامية. ولذلك، ينبغي تفسير الأقليات الدينية أو العقائدية تفسيراً واسعاً[21]، وأن تشمل مجموعة متنوعة من النظم الدينية أو العقائدية، بما في ذلك الأديان المنشأة حديثاً والمعتقدات غير التقليدية، والممارسات الروحية أو نظم المعتقدات الشامانية، وكذلك الأفراد غير المتدينين، سواء كانوا أو لم يكونوا جزءاً من الهياكل المؤسسية أو المجتمعية الرسمية.

57 - وينبغي إبراز ثلاث نقاط أخرى. أولاً، لا يستبعد مفهوم "الدين أو المعتقد" التداخل مع فئات الأقلية الثقافية أو اللغوية. فيمكن أن تشمل الأقليات الدينية أو العقائدية العبادة أو النصوص المقدسة بلغة تختلف عن لغة الأغلبية. وفضلا عن ذلك، قد يكون للأقلية الدينية أو العقائدية أدبها ورموزها وطقوسها وعاداتها

(20) انظر A/74/160، الفقرة 53.

(21) انظر HRI/GEN/1/Rev.1، التعليق العام 23، الفقرة 5-3.

ومناسباتها، بما في ذلك العطلات وآداب المأكل والحج والعديد من الأنشطة الأخرى التي يمكن أيضاً اعتبارها ثقافية. ووفقا لما أشير إليه كثيرا في هذا التقرير، فإن اعتبار شخص ما منتمياً إلى أقلية ما لا يستبعد في التجربة اليومية للأقليات تعدد وتداخل حالات الانتماء إلى أكثر من فئة واحدة بالنسبة للكثيرين. وهذا هو السبب في أن اتباع نهج متعدد الجوانب يعترف بالعناصر المختلفة العديدة التي تشكل هوية الفرد هو أمر ضروري فيما يتصل بالمسائل المتعلقة بالدين أو المعتقد وكذلك الثقافة واللغة.

58 - وهناك مسألة ثانية ليست نادرة وتتصل بالحالات التي لا يكون فيها مسموحا للأفراد بترك جماعة دينية أو معتقدية معينة، بما في ذلك جماعة الأغلبية، أو يكون رفض فرد ما الانتماء إلى تلك الجماعة محظوراً أو حتى يعاقب عليه بالإعدام في بعض الحالات، أو عندما تكون هناك عقبات بسبب عدم "الوجود" الرسمي أو الاعتراف الرسمي بدين أو معتقد معين. ولا يمكن للأفراد في مثل هذه الحالات تغيير معتقدهم أو الانتماء إلى أقلية دينية أو عقائدية، الأمر الذي يكشف مرة أخرى عن وجود عقبة تتمثل في منع السلطات - أو غيرها - الأفرادَ من أن يُعرِّفوا أنفسهم بحرية على أنهم ينتمون إلى أقلية (أو إلى أغلبية). وقد أثبتت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بشكل راسخ أن الأفراد أحرار في اختيار دين أو معتقد أغلبية أو أقلية، بما في ذلك الحق في التحول من دين أو معتقد إلى آخر أو في اعتناق آراء إلحادية، فضلاً عن حق المرء في الاحتفاظ بدينه أو معتقده[22].

59 - ثالثاً، ذكرت مجموعة قليلة من الدول في ردودها أن فهمها للأقليات لا يشمل المجموعات الدينية. ولم تتوسع أي من الدول في بيان أسباب هذا الإغفال، عدا الإشارة أحياناً إلى أن مفهوم الأقلية لديها يقتصر على الأقليات التقليدية أو القومية أو الإثنية دون الأقليات الدينية. وهذا النهج التقييدي لا تدعمه صياغة صكوك الأمم المتحدة أو تفسيرها، على النحو المبين في الاجتهادات القانونية المعنية وفي هذا التقرير. ومع أن التحليل السياقي لأحكام صكوك الأمم المتحدة المتعلقة بحقوق الأقليات وتفسيرها في العقود القليلة الماضية لم يكن شاملا، فإنه يشير، فيما يتعلق بغرض الأحكام وصياغتها، وفي معرض تأكيد مغزى ونطاق فئة الأقليات الدينية أو العقائدية، إلى ما يلي:

(أ) تشمل فئة "الأقلية الدينية" المعتقدات غير الدينية أو غير المعترف فيها بوجود إله وغيرها من المعتقدات. وينبغي أن تُفهم هذه الفئة عموما على أنها تشمل الأديان أو المعتقدات غير المعترف بها وغير التقليدية، التي يدخل فيها الأرواحيون والملحدون واللاأدريون ومعتنقو المذهب الإنساني و "الأديان الجديدة"، وما إلى ذلك؛

(ب) كما هو الحال بالنسبة لفئة الأقليات اللغوية، يمكن أن يكون الدين دينَ أقلية حتى لو كان رسمياً أو معترفاً به؛

(ج) لا عبرة هنا برفضِ السلطات الاعتراف بوجود دين أو معتقد معين، أو بتصنيفِ دين أو معتقد رسميا على أنه فرقة دينية أو طائفة دينية محظورة أو نوع من الزيغ أو حتى تهديد، وبالتالي لا يشكل "دينا أو معتقدا حقيقيا". فوجود أقلية دينية أو عقائدية من عدمه مسألة واقعية وموضوعية تتعلق بما إذا كانت هناك في دولة ما أقلية من الأفراد ينتسبون بحرية إلى دين أو معتقد معين؛

(22) انظر HRI/GEN/1/Rev.1، التعليق العام 23، الفقرة 5.

(د) الأقليات الدينية أو العقائدية، مثل الملحدين والسينتولوجيين والبهائيين والأحمديين والمورمون واللاأدريين وغيرهم، أياً كانت كيفية وصفها أو الاعتراف بها في دولة ما، يحق لها أن تتمتع بالحماية الكاملة لحقوق الإنسان الخاصة بها في القانون الدولي، بما في ذلك باعتبارها تمثل أشخاصا ينتمون إلى أقلية دينية أو عقائدية وبالحماية الكاملة من أعمال العنف أو الاضطهاد؛

(هـ) يمكن أن تتكون المجموعات الدينية الكبيرة من مجموعات مختلفة من المعتقدات أو المذاهب. فالمسيحية والهندوسية والإسلام واليهودية تشمل عدداً من الفرق الدينية أو العقائدية وبالتالي من الأقليات المحتملة. والكاثوليك أقلية دينية أو عقائدية في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، وكذلك الشيعة في اليمن. والشكتية في الهند واليهودية الحريدية هما أيضاً من أديان أو معتقدات الأقليات؛

(و) يمكن أيضاً أن يشكل أتباع الأديان أو المعتقدات غير الهرمية أو غير المنظمة، بما في ذلك الشامانية والأديان الجديدة، أقلية دينية أو عقائدية. فالأقليات الدينية أو العقائدية، مثل فالون غونغ في الصين، أو أتباع طائفة *البروخيريا* (طائفة سحرة مكسيكيين) في الولايات المتحدة الأمريكية وبلدان أمريكا اللاتينية، أو الراستافاريين في إثيوبيا، أو جماعة البُو مُرْغُول الشامانية في منغوليا، يشكل جميعها، من الناحية الموضوعية، أقليات دينية أو عقائدية، بغض النظر عن ارتباطها بالتقاليد أو درجة وجودها في دولة ما.

4 - الأقليات القومية أو الإثنية

60 - ترد هاتان الفئتان الأخيرتان من الأقليات مقترنتين عند وصف صكوك الأمم المتحدة لهما لأنهما تعتبران عادةً متشابهتين، إن لم تكونا متطابقتين بالضرورة.

61 - وقد أكدت بعض الردود المقدمة أن فئات الأقليات القومية أو الإثنية أصبحت الآن مترادفة إلى حد كبير، ويبدو أن صوتاً بارزاً وقت صياغة الإعلان المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية، كان يشاطر هذا الموقف، حيث ذكر أنه "من الصعب العثور على أقلية قومية، كيفما تم تحديدها، ليست في الوقت نفسه أقلية إثنية أو لغوية"[23].

62 - إلا أن عددا من الردود تضمن فهما مختلفا بعض الشيء، مفاده أن الأقليات القومية تشير حصرا فيما يبدو إلى أقليات إثنية "تقليدية" أو "أصلية الموطن" أو إلى أقليات إثنية تتكون من مواطنين. وفي حين أن الأقليات القومية ترتبط بفئات فرعية معينة من الأقليات الإثنية، فإن الأقليات الإثنية ليست كلها بالضرورة أقليات قومية.

63 - وفي العديد من الردود، كان ينظر إلى الأقليات صراحة أو ضمناً على أنها تنطوي على مستويات متغايرة من أصحاب الحقوق: المستوى الأول، وهو مستوى متسع النطاق يتمثل في حقوق الأقليات عموماً؛ تليها في المستوى التالي حقوق أكثر تحديداً، على سبيل المثال، فيما يتعلق بالتعليم والمشاركة السياسية، لـ "الأقليات القومية" التاريخية الأطول رسوخاً؛ بل وتأتي ضمن ذلك حقوق الشعوب الأصلية الأوسع نطاقا، التي تتعلق مثلاً بتقرير المصير الداخلي. والواقع أنه، كما هو موضح في بيان السياق التاريخي، يبدو أن هذا السبب هو الذي يعود إليه جزئياً زعم بعض مندوبي الدول أن "الأقليات القومية" هي وحدها التي يحق لها التعليم بلغتها الخاصة.

(23) انظر E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2، الفقرة 6.

64 - وهناك موروث آخر من الفترة التي سبقت الحرب العالمية الثانية ينبغي أخذه في الاعتبار عند السعي إلى تحديد معالم ما يشكل أقلية عرقية تحديدا أوضح. فلتجنب المفاهيم الخاطئة العنصرية عن العرق والتفوق العنصري، وكذلك النظريات التي تفترض وجود أجناس بشرية منفصلة، فإن مصطلح "العرق"، الذي كان كثيرا ما يستخدم في البداية آنذاك على أنه يعادل "الأصل الإثني"، بدأ في فترات لاحقة يُعرض في وثائق الأمم المتحدة على أنه نوع من "الفئة الكبرى"، أو مصطلح ممتزج يضم أفرادا من مناشئ مختلفة، مثل الأصل أو النسب أو السلالة، ولا يشمل خصائص ثقافية ثابتة تمامًا، مثل اللغة.

65 - ويمكن ملاحظة ذلك في الصلات التي أُشير إليها في صكوك الأمم المتحدة المبكرة بين الإثنية والعرق: فالتمييز العنصري، على النحو المعرف في المادة 1 من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، يشير إلى العرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو الإثني، في حين أن إعلان الأمم المتحدة السابق بشأن القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري يتناول هذه الفئة بشكل مختلف قليلاً، إذ يعتبرها تنطوي على اختلافات على أساس العرق أو اللون أو الأصل الإثني. كما حددت لجنة القضاء على التمييز العنصري في توصيتها العامة الرابعة والعشرين أن المعاهدة تتعلق بجميع الأشخاص المنتمين إلى أعراق أو مجموعات قومية أو إثنية مختلفة أو إلى الشعوب الأصلية[24].

66 - وتؤكد الوثائق غير الصادرة عن الأمم المتحدة أيضا الصلة الوثيقة بين الاثنين: فاتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة العنصرية والتمييز العنصرية وما يتصل بذلك من أشكال التعصب توضح، في مادتها 1-1، أن مفهوم التمييز العنصري، بالإضافة إلى العرق، يشمل اللون أو النسب أو الأصل القومي أو الإثني، في حين أن الوثائق الأوروبية المتعلقة بالتمييز العنصري، مثل الأمر التوجيهي المتعلق بالمساواة العرقية للاتحاد الأوروبي، تتناول المساواة في "الأصل العرقي أو الإثني"، وتعترف بالأهمية الخاصة التي يكتسيها هذا الأمر بالنسبة للأقليات. وعلاوة على ذلك، تشير التوصية رقم 7 المتعلقة بالسياسة العامة للجنة الأوروبية لمكافحة العنصرية والتعصب، عند تناول التشريعات الوطنية لمكافحة العنصرية والتعصب العنصري، إلى المعاملة التفضيلية على أساس العرق أو اللون أو اللغة أو الدين أو القومية أو الأصل القومي أو الإثني.

67 - وينبغي التذكير أيضاً بأنه جرى في مناقشات مبكرة جداً بشأن ما سيصبح المادة 27 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فضلا عن وثائق أخرى للأمم المتحدة، استخدام لفظة "العرق" في البداية بدلاً من الأقليات "الإثنية".

68 - ومرة أخرى، ومع أنه لا يوجد توافق مطلق في الآراء بين الخبراء أو ممارسات الدول أو الردود المقدمة إلى المقرر الخاص[25]، يمكن استخلاص الوصف التالي من تحليل تاريخي وسياقي لفئات الأقليات القومية أو الإثنية في صكوك الأمم المتحدة وغيرها من الصكوك:

(أ) مصطلح "الأقلية الإثنية" هو فئة واسعة تشمل أفرادا يجمعهم نسب أو سلالة أو أصل واحد، ويمكن أن تشمل أشخاصا يتقاسمون خصائص شخصية مع أفراد آخرين في جماعة ما، كاللغة أو الثقافة المشتركتين؛

(24) انظر HRI/GEN/1/Rev.9 (المجلد الثاني)، التوصية العامة الرابعة والعشرون بشأن المادة 1 من الاتفاقية، الفقرة 1.

(25) للاطلاع على وصف شامل لهذه الفئات، انظر Lilla Farkas, The meaning of racial or ethnic origin in EU law: between stereotypes and identities (European Commission, Luxembourg, 2017).

(ب) يبدو أن مصطلح "الأقلية القومية" يعني، على الرغم من وجود بعض الجدل حول هذه المسألة، مجموعة أضيق، تتألف عادة من أقلية إثنية أو لغوية لها وجود ممتد بدرجة ما في الدولة يؤهلها لأن تُعتبر تقليدية أو أصلية الموطن "بدرجة كافية".

69 - ويمكن لأي شخص، كما هو الحال مع الفئات الأخرى من الأقليات، أن ينتمي بحرية إلى أقلية قومية أو إثنية دون أي اشتراط للجنسية أو الإقامة أو الاعتراف الرسمي أو أي وضع آخر.

70 - ومع أن التحليل السياقي لأحكام صكوك الأمم المتحدة التي تتناول حقوق الأقليات القومية أو الإثنية وتفسيرها في العقود القليلة الماضية، هي وعدد كبير من الصكوك الإقليمية، لم يكن شاملا، فإنه يشير، لأغراض استنتاجات هذا التقرير فيما يتعلق بغرض تلك الأحكام وصياغتها، فضلا عن مغزى ونطاق فئة الأقليات القومية أو الإثنية، إلى النتائج التالية:

(أ) فئة "الأقلية الإثنية" هي فئة واسعة وشاملة. فهي تضم أفرادا يجمعهم لون أو سلالة أو أصل واحد، إلى جانب أفراد تجمعهم سمات ثقافية متمايزة (هي اللغة أساسا)، ولكن يمكن أن تشمل نمطا معيشيا معينا[26]، و (يمكن القول في بعض الحالات) دينا معينا. ويبدو أن الأقليات القومية هي فئة أضيق، حيث يجب أن يكون للأقلية الإثنية ارتباط تاريخي على أراضي دولةٍ ما. فالروما، على سبيل المثال، لا يُعترف بهم كأقلية قومية في بعض البلدان، مثل إيطاليا، ولكن عادة ما يُعترف بهم كأقلية إثنية؛

(ب) قد لا يعود الفرد مُجيدا للغة التي عادة ما تكون مرتبطة بأقلية قومية أو إثنية، مثل الكاجون في الولايات المتحدة أو الأكاديين في كندا، ولكن يظل بإمكانه أن يعرف نفسه على أساس التراث والسلالة والهوية، وأن يُعتبر من الناحية الموضوعية مالكا لتلك الرابطة، حتى لو لم يعد يجيد لغة تلك المجموعة؛

(ج) لا توجد فئة حصرية بين هذه الفئات. فقد تُعرَض أقلية ما أو يُنظر إليها على أنها إثنية "أساساً"، ولكن قد لا يكون لكثير من أعضائها أو بعضهم نفس التراث أو الدين أو الثقافة. فالسكان البابوا في إندونيسيا يمكن أن ينظر إليهم معاً بشكل عام على أنهم أقلية إثنية ذات أصول أو سلالة مشتركة، ولكن هذه المجموعة تتكون أيضًا من أفراد لهم عدد كبير من لغات وثقافات بابوا المتغايرة (حوالي 200) مع تقاسم معظمهم أديانا مسيحية أو معتقدات أرواحية. ولهذا يمكن للأفراد أيضاً أن ينتموا إلى أقليات لغوية أو دينية أو عقائدية مختلفة في نفس الوقت الذي ينتمون فيه إلى أقلية بابوا الإثنية.

(د) يمكن أن تشمل الأقليات الإثنية، من خلال النسب أو السلالة أو الأصل، أفراداً معترفا بهم بحكم امتلاكهم خصائص بدنية مشتركة، مثل المنحدرين من أصول أفريقية، فضلاً عن طبقات اجتماعية ومجموعات مماثلة، مثل الداليت في الهند (وفي أماكن أخرى) والبوراكومين في اليابان. كما أن لبعض الطبقات وما يسمى "الفئات الاجتماعية" ثقافاتها وتقاليدها المتمايزة؛

(هـ) تشكل مجموعات البحارة والرحَّل، مثل جماعة داو في تايوان وجماعة موكين في ميانمار وتايلند، فضلا عن الطوارق والبدو، أقلياتٍ عرقية، شأنهم شأن الجوالة Travellers في أيرلندا والمملكة المتحدة والروما والسنتي في أوروبا وأماكن أخرى. ومع أن أساليب حياة البحارة أو الرحَّل المذكورين ربما تكون قد هُجرت إلى حد كبير، فلا يزالون يميّزون على أنهم أقليات إثنية بالنسب أو الأصل، وكذلك في بعض الأحيان على أساس لغاتهم الخاصة وثقافاتهم الفريدة المرتبطة بالهياكل الاجتماعية والتقاليد والهوية؛

(26) انظر E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/2، الفقرة 6.

(و) ويمكن للأفراد، حتى وإن لم يكونوا منتمين إلى مجموعة إثنية بحكم النسب، أن يختاروا بحرية الانتماء إليها والتمتع بثقافتها مع أفراد آخرين في الجماعة. فقد اعتمد العديد من الأوغنوتيين Huguenots الناطقين بالفرنسية الذين ذهبوا إلى جنوب أفريقيا في القرن السابع عشر اللغة الأفريكانية ويمكن اعتبارهم أفريكانيين من الزاوية العرقية.

(ز) الجنسية ليست شرطاً لكون أقليةٍ ما أقليةً عرقية. ولم يحسَم بعد ما إذا كان يمكن أن تتكون أقلية قومية من مواطنين فقط.

رابعا - ملاحظات ختامية وتوصيات

71 - يتزايد حاليا بروز قضايا الأقليات في عمل الأمم المتحدة. ومن المؤسف أن هذا يرجع أيضا إلى زيادة ضعف الأقليات وأوجه عدم المساواة التي تعاني منها خلال جائحة كوفيد-19، فضلا عن معاناتها من ظواهر متنامية أخرى، مثل تصاعد خطاب الكراهية في وسائل التواصل الاجتماعي ضد الأقليات، وحوادث جرائم الكراهية الناجمة عن ذلك، بل وتزايد أعداد المنتمين إلى أقليات - البالغة ملايين - الذين قد يصبحون عديمي الجنسية في المستقبل القريب. وقد تصرف المقرر الخاص بطريقة استباقية في هذه المجالات، ولكن من الواضح أن هناك حاجة إلى القيام بالمزيد من أجل فهم هذه المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان ومعالجتها على نحو أفضل.

72 - وعلى صعيد أكثر إيجابية، أبرز المقرر الخاص نجاح مبادرات، من قبيل المنتديات الإقليمية، بشأن الأولويات المواضيعية لولايته الرامية إلى تعزيز تنفيذ الإعلان المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية، وفي التغلب على العقبات التي تحول دون تمتع الأشخاص المنتمين إلى أقليات بحقوق الإنسان الخاصة بهم بصورة كاملة وفعالة.

73 - وقد اقترح المقرر الخاص إطاراً مفاهيمياً لتوضيح نطاق ومغزى الفئات الأربع من الأقليات - القومية أو الإثنية والدينية واللغوية - المعترف بها في أربعة صكوك للأمم المتحدة، وذلك لتجنب حالات عدم الاتساق وعدم اليقين والتناقضات، التي يمكن أن تؤدي إلى عدم التناول المناسب لحماية حقوق الإنسان لجميع هذه الفئات من الأقليات والتصدي لها على وجه السرعة.

التوصيات

74 - يدعو المقرر الخاص مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان والأمين العام والجمعية العامة ومجلس حقوق الإنسان - على سبيل الاستعجال، نظراً لنطاق الأزمة الناشئة في ولاية أسام وغيرها من مناطق الهند، حيث يتعرض ملايين من أفراد الأقليات لخطر اعتبارهم أجانب وإخضاعهم لتشريعات جديدة تستبعد الأقليات المسلمة من إمكانية استخدام سبل معينة لاكتساب الجنسية وربما يجدون أنفسهم عديمي الجنسي - إلى النظر في الدخول فوراً في مناقشات مع الهند واتخاذ إجراءات عالمية من أجل حماية حقوق الإنسان لبعض من أكثر الفئات ضعفا في العالم، وتجنب تزايد حالات خطاب الكراهية والعنف الموجهة ضد الأقليات المسلمة، الأمر الذي قد يصبح تهديدا للسلام والأمن في المنطقة.

75 - ويكرر المقررُ الخاص أيضا دعوته مفوضيةَ حقوق الإنسان وكيانات الأمم المتحدة والدول الأعضاء إلى مواصلة تقديم الدعم والتعاون في تنظيم المنتديات الإقليمية المعنية بقضايا الأقليات من أجل

اســتكمال وإثراء عمل وتوصــيات المنتدى المعني بقضــايا الأقليات، وعن طريق تقديم المســاهمات والرؤى الإقليمية التي يكون سياقها أكثر تحديداً وتكون أيسر تناولا أمام أصحاب المصلحة في المناطق الأخرى.

76 - **يدعو المقرر الخاص كيانات الأمم المتحدة والدول الأعضـــاء إلى الإحاطة علماً بفئات الأقليات التالية، وكذلك بالعناصــر المختلفة لمفهوم الأقلية على النحو الذي صــيغ في تقريره إلى الجمعية العامة لعام 2019، من أجل اعتماد فهم موحد وتطبيقه على نحو أكثر اتســاقا لضــمان الإعمال الكامل والفعال لحقوق الإنسان للأشخاص المنتمين إلى أقليات:**

(أ) **الأقليات اللغوية - الأقلية اللغوية موجودة موضـــوعيا بصـــرف النظر عن الوضـــع الدســتوري أو القانوني أو الاعتراف من عدمه. واللغات تشــمل اللغات غير اللفظية، مثل لغات الإشــارة، وكذلك اللغات التي قد يضـؤل أو ينعدم تراثها الأدبي أو حتى أبجديتها أو شـكلها المكتوب، وقد تكون غير مفهومة شـفويا من الآخرين، حتى لو تطابق شـكلها المكتوب. ولا تشـكل اللهجات في لغة واحدة - وفقاً للآراء العلمية السائدة - لغات متمايزة؛**

(ب) **الأقليات الدينية أو العقائدية - تشمل هذه الفئة مجموعة واسعة من المعتقدات الدينية وغير الدينية وغير المؤمنة بوجود إله وغيرها من المعتقدات، مثل الأديان أو المعتقدات غير المعترف بها وغير التقليدية، بما في ذلك أديان ومعتقدات الأرواحيين والملحدين واللاأدريين ومعتنقي المذهب الإنساني و "الأديان الجديدة"، وما إلى ذلك. ويوصـي المقرر الخاص بأن تسـتعيض كيانات الأمم المتحدة وغيرها، حيثما أمكن، عن عبارة "الأقليات الدينية" بعبارة "الأقليات الدينية أو العقائدية"؛**

(ج) **الأقليات القومية أو الإثنية - الأقلية الإثنية هي فئة واسعة وشاملة تجمع الأفراد على أســاس الأصــل أو النســب أو الثقافة، وهي تشــمل بالتالي مجموعات البدو والمجموعات المشــكلة على أســاس طبقي. ويبدو أن الأقلية القومية تشــير إلى أقلية إثنية أو لغوية لها وجود تقليدي أو طويل الأمد في إقليم دولة ما.**

77 - **ويشــدد المقرر الخاص على أهمية حرية الأشــخاص في تعريف أنفســهم من حيث الانتماء إلى جميع الفئات المذكورة أعلاه، وعلى عدم حصـــرية أي منها، وأن هذه الفئات قد تتداخل أو تتغير بمرور الوقت.**

78 - **ويوصـي المقرر الخاص بوجه خاص بأن تقوم مفوضـية حقوق الإنسـان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئات المعاهدات والمكلفون بولايات في إطار الإجراءات الخاصـــة لمجلس حقوق الإنســـان باسـتعراض النُهج التي يتّبعونها فيما يتعلق بالفئات المذكورة أعلاه بغية تجنب اللبس والتناقضـات. وعلى وجه الخصـــوص، يحث المقرر الخاص على تجنب اســـتخدام التعاريف التي ســـبق أن رفضـــتها لجنة حقوق الإنسان.**

79 - **ويدعو المقرر الخاص الدول والأطراف الأخرى إلى أن تضـــع في اعتبارها تحليله واســـتنتاجاته بشأن مفهوم الأقلية والفئات التي يتعين استخدامها في الصكوك.**