الأمم المتحدة
A/HRC/55/51

الجمعية العامة

Distr.: General
6 February 2024
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان
الدورة الخامسة والخمسون
26 شباط/فبراير – 5 نيسان/أبريل 2024
البند 3 من جدول الأعمال
تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تعزيز التنوع بشأن قضايا الأقليات لتعزيز البعد العالمي لحقوق الإنسان

تقرير المقرر الخاص المعني بقضايا الأقليات، نيكولا لُفرا*

موجز

في هذا التقرير، يُقدِّم المقرِّر الخاص المعني بقضايا الأقليات، نيكولا لُفرا، رؤيته وفهمه لقضايا الأقليات، وأولوياته الرئيسية في سياق اضطلاعه بالولاية، ولمحة عامة عن التقارير المواضيعية التي يعتزم إعدادها في السنوات القادمة. ويتضمن التقرير أيضاً لمحة عامة عن أنشطة المقرر الخاص السابق في عام 2023، إضافة إلى أفكار بشأن الدورة السادسة عشرة للمنتدى المعني بقضايا الأقليات. ويختتم المقرر الخاص تقريره ببعض الاستنتاجات والتوصيات.

* اتُّفق على نشر هذا التقرير بعد تاريخ النشر المعتاد لظروف خارجة عن إرادة الجهة التي قدمته.

الرجاء إعادة الاستعمال

أولاً- مقدمة

1- أنشـــأت لجنة حقوق الإنســـان ولاية المقرر الخاص المعني بقضـــايا الأقليات بموجب قرارها 79/2005 المؤرخ 21 نيسـان/أبريل 2005. ومدد مجلس حقوق الإنســان الولاية لاحقاً في قرارات متتالية، كان آخرها القرار 5/52 المعتمد بتوافق الآراء في 5 نيســـان/أبريل 2023، والذي مُدِّدت الولاية بموجبه وفق نفس الشروط المنصوص عليها في القرار 5/25 المؤرخ 27 آذار/مارس 2014.

2- وعّين مجلس حقوق الإنســان الســيد نيكولا لُفرا، من ســويســرا، مقرراً خاصــاً في 13 تشــرين الأول/أكتوبر 2023، وتولى المقرر المعيّن مهامه في 1 تشرين الثاني/نوفمبر 2023. ويمكن تجديد ولاية المقرر لفترتين مدة كل منهما ثلاث سنوات.

3- ويتشــرف المقرر الخاص بأن يُعهد إليه بهذه الولاية ويشــكر مجلس حقوق الإنســان على ثقته. ويود أيضاً أن يشكر مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان على دعمها تنفيذَ الولاية. ويود المقرر الخاص أيضــاً أن يشـيد بالمكلفين بالولاية الثلاثة السـابقين، وهم غاي ماكدوغال، وريتا إيزاك، وفرنان دي فارين، الذين شـكّل عملهم والتزامهم بتحسـين وضــع الأشــخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية مساهمة أساسية في قضية الأقليات.

4- وعلى الرغم من كل هذه الجهود، لا يســـع المرء إلا أن يلاحظ أنه عندما احتُفل في عام 2022 بالذكرى الســـنوية الثلاثين لاعتماد إعلان حقوق الأشـــخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية، أدلى الأمين العام بالتصـريح القوي التالي: "بعد ثلاثين عاماً – العالم مقصـر. غاية التقصـير، فنحن لا نواجه ثغرات – نحن نواجه تقاعســـاً وإهمالاً صـــريحين في حماية حقوق الأقليات"[(1)]. وتؤكد هذه الملاحظة حجم العمل المتبقي الذي يتعيّن على مكلف جديد بالولاية المتعلقة بقضايا الأقليات أن يضطلع به. وستكون مسألة تعزيز اهتمام المجتمع الدولي بقضايا الأقليات أولوية للمقرر الخاص خلال السنوات القادمة.

5- وهذا التقرير هو أول ورقة يقدمها المقرر الخاص الجديد إلى مجلس حقوق الإنسان. وسيوجز المقرر الخاص في الفقرات التالية رؤيته والأولويات الرئيســية لولايته. ويحرص المقرر الخاص على تلقي إســهامات مرتدة وتعليقات بشـأن رؤيته وأولوياته على السـواء، من أجل إقامة حوار مع الحكومات، وهيئات الأمم المتحدة التي تعالج القضايا المتصلة بالولاية والمجتمع المدني، والفئات المتأثرة وغيرها من أصحاب المصلحة.

6- ويتضـمن التقرير سـتة فروع موضـوعية. ففي الفرع الثاني، يقدم المقرر الخاص لمحة عامة عن أنشطة المقرر الخاص السابق في عام 2023. وفي الفرع الثالث، يلقي الضوء على نتائج الدورة السادسة عشــرة للمنتدى المعني بقضـــايا الأقليات. وفي الفرع الرابع، يعرض رؤيته الخاصـــة لقضـــايا الأقليات. ويتضمن الفرع الخامس أولويات المكلف بالولاية للسنوات القادمة. وفي الفرع السادس، يقدم المقرر الخاص لمحة عامة عن التقارير المواضـيعية التي يعتزم إعدادها في السـنوات القادمة. وأخيراً، يقدم المقرر الخاص في الفرع السابع بعض الاستنتاجات والتوصيات.

7- ونظراً لتأخر تعيين المقرر الخاص، لم يُتح له متسع من الوقت يكرسه للولاية حتى الآن. ولذلك، يرحب المقرر الخاص بالإسهامات المرتدة من الدول الأعضاء وغيرها من أصحاب المصلحة بشأن الفروع الرابع والخامس والسادس من هذا التقرير. وعلى هذا الأساس، سيتسنى للمقرر أن يصقل رؤيته ويضبط أولوياته في سياق تقرير العام المقبل.

(1) مقتبس من التقرير الذي قدمه المقرر الخاص المعني بقضـــايا الأقليات إلى الجمعية العامة في تشـــرين الأول/أكتوبر 2023 (A/78/195، الفقرة 47).

ثانياً- أنشطة المقرر الخاص في عام 2023

8- كان من المزمع تعيين المقرر الخاص الجديد في الدورة الثالثة والخمسين لمجلس حقوق الإنسان لكي تبدأ ولايته في 1 آب/أغسطس 2023. غير أن التعيين أرجئ إلى الدورة الرابعة والخمسين. ومُددت ولاية المقرر الخاص السابق لاحقاً حتى 31 تشرين الأول/أكتوبر 2023. ولم يبدأ المقرر الخاص الحالي ولايته إلا في 1 تشرين الثاني/نوفمبر 2023. وبالتالي، اضطلع المقرر الخاص السابق، فرنان دي فارين، بالجزء الأكبر من أنشطة الولاية في عام 2023، التي تشغل معظم حيز الفرع الثاني.

9- وبين 1 كانون الثاني/يناير و31 تشرين الأول/أكتوبر 2023، شارك المقرر الخاص السابق المعني بقضايا الأقليات في حوالي 70 نشاطاً بوصفه متحدثاً رئيسياً أو ضيفاً أو عضواً في فريق مناقشة، وشمل ذلك حلقات دراسية شبكية ومؤتمرات حضورية.

10- وعلى سبيل المثال، شارك المقرر في أنشطة نظمتها منظمات إقليمية، مثل الدورة العادية الحادية والعشرين للجنة الدائمة المستقلة لحقوق الإنسان التابعة لمنظمة التعاون الإسلامي، التي عُقدت في جدة؛ والنشاط المعقود في المقر الذي نظمه المفوض السامي للأقليات القومية في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، تحت عنوان "الدبلوماسية الوقائية في سياق المشهد المتغير للنزاعات الحديثة: دور الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية"؛ والنشاط المعقود في وارسو بمناسبة إصدار وثيقة معنونة *"فهم جرائم الكراهية ضد الروما وتلبية الاحتياجات الأمنية لمجتمعات الروما والسنتي: دليل عملي"*، نشرها مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا؛ ونشاط إطلاق *"التوصيات المتعلقة بالمشاركة الفعالة للأقليات القومية في الحياة الاجتماعية والاقتصادية"*، الصادرة عن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا.

11- وكان للمقرر الخاص السابق تعاون مع كيانات حكومية، شمل إلقاء كلمة أمام الجمعية الكورسيكية في أجاكسيو بفرنسا؛ والمثول كشاهد خبير في جلسة استماع في واشنطن العاصمة بشأن تعزيز الحرية الدينية في إطار العلاقات الثنائية بين الولايات المتحدة الأمريكية والهند، نظمتها لجنة الولايات المتحدة للحرية الدينية الدولية؛ وإلقاء مداخلة رئيسية في مؤتمر بشأن الإبادة الجماعية للأكراد الفيليين في أربيل، بالعراق، نظمه إقليم كردستان العراق؛ ومخاطبة مؤتمر دولي خُصص لموضوع التعليم المتعدد اللغات، نظمته في كيشيناو رئاسة الوحدة الإقليمية المتمتعة بالحكم الذاتي في غاغاوزيا بجمهورية مولدوفا؛ وإلقاء كلمة في اجتماع في البرلمان الأوروبي، في بروكسل، نظمته حكومة كاتالونيا.

12- وشارك المقرر الخاص السابق في العديد من الأنشطة التي رعتها كيانات الأمم المتحدة، مثل إطلاق العقد الدولي للغات الشعوب الأصلية الذي نظمته منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة في باريس؛ واجتماع المائدة المستديرة المعقود في سان خوسيه، بكوستاريكا، بشأن الإجراءات الرامية إلى تعزيز سياسة إدماج الروما على أساس حقوق الإنسان، الذي نظمته المفوضية السامية لحقوق الإنسان وجامعة السلام؛ والندوة الرفيعة المستوى المعقودة في فيينا تحت عنوان "مؤتمر فيينا العالمي بعد مرور 30 عاما: حقوقنا – مستقبلنا".

13- وأُشركت في معظم أنشطة التوعية التي اضطلع بها المقرر الخاص السابق منظمات من المجتمع المدني أو منظمات أكاديمية وعلمية. وألقى المقرر الخاص كلمات في أنشطة منها الاجتماعات المتعلقة بانعدام الجنسية والتعليم التي نظمها المعهد المعني بانعدام الجنسية والإدماج؛ ومؤتمر الأويغور العالمي المعقود في برلمان اليابان في طوكيو؛ والنشاط المعنون 'اللغات من أجل الديمقراطية' الذي نظمته منظمة شباب الإسبرانتو العالمية في ستراسبورغ، بفرنسا؛ وندوة نيتوبي التاسعة، المعقودة في تورينو، بإيطاليا، تحت عنوان "الذكرى السنوية ال 75 للإعلان العالمي لحقوق الإنسان: ما هو الوضع في

مجال إعمال الحقوق اللغوية؟"، التي نظمها مركز البحوث والتوثيق المعني بإشـــكالات اللغات في العالم، جامعة أولستر وجامعة تورينو؛ وأعمال الجمعية العامة للشبكة الأوروبية للمساواة بين اللغات بشأن موضوع الفوائد الكبرى لحماية وتعزيز لغات الأقليات، المعقودة في كاغلياري، بإيطاليا.

14- وألقى المقرر الخاص السابق محاضرات بشأن ولايته، بما في ذلك في جامعة سراييفو، بالبوسنة والهرسك؛ وجامعة بينغول، بتركيا؛ وجامعة نيويورك، بالولايات المتحدة؛ وجامعة أيرلندا الوطنية (غالواي)؛ وكلية هانتر، بالولايات المتحدة؛ والأكاديمية الأوروبية لمدرســـة بولزانو الصـــيفية، بإيطاليا؛ وجامعة ولاية فيســـاياس الغربية، بالفلبين؛ وجامعة باريس بانثيون – أســـاس، بفرنســـا؛ وفي إطار برنامج العالم العربي بلبنان – الحرم العالمي لحقوق الإنسان.

15- واعتباراً من 1 تشـــرين الثاني/نوفمبر 2023، شـــارك المقرر الخاص المعين حديثاً في تنظيم المنتدى المعني بقضـــايا الأقليات، المعقود في جنيف في 29 تشـــرين الثاني/نوفمبر و1 كانون الأول/ديسمبر 2023. وأثناء التحضـير للمنتدى ومتابعته، أجرى المقرر الخاص العديد من الاتصـالات وناقش المسائل ذات الصلة التي ترد في هذا التقرير.

ثالثاً- إحاطة بشأن الدورة السادسة عشرة للمنتدى المعني بقضايا الأقليات

16- أنشـــأ مجلس حقوق الإنســـان المنتدى المعني بقضـــايا الأقليات في عام 2007 بموجب قراره 15/6. وأعيد تأكيد الدور المهم للمنتدى في عام 2012 من خلال قرار المجلس 23/19. والمنتدى مكلف بإتاحة منبر لتعزيز الحوار والتعاون في تناول قضـــايا الأقليات القومية أو الإثنية والأقليات الدينية واللغوية وبتقديم مسـاهمات مواضـيعية وخبرات فنية تصـب في عمل المقرر الخاص. وتتمثل المهمة التي يضـطلع بها المقرر في توجيه أعمال المنتدى، والتحضـــير لدوراته الســـنوية، وتقديم تقارير إلى المجلس عن التوصيات المواضيعية للمنتدى. ويجتمع المنتدى سنوياً في جنيف لمدة يومي عمل يخصصان للمناقشات المواضيعية. وسيقدَّم التقرير الكامل للدورة السادسة عشرة للمنتدى إلى المجلس في تقرير منفصل.

17- وعُقدت الدورة السادسة عشرة للمنتدى في جنيف يومي 29 تشرين الثاني/نوفمبر و1 كانون الأول/ديسمبر 2023. وتسبب التأخر في تعيين المقرر الخاص في بعض الاضطراب في التحضير للمنتدى، الذي ينظم عادة بعد أربعة أو خمسـة أشـهر من تعيين مكلف جديد بالولاية. وبالنظر إلى أن ولاية المقرر الخاص لم تبدأ إلا في 1 تشـرين الثاني/نوفمبر 2023، فقد اتسـمت عملية التحضـير بالتعقيد وكان لا بد من تنسـيق المنتدى في ظرف لا يتجاوز أســـابيع قليلة بين المقرر الخاص المنتهية ولايته والمقرر الخاص الجديد. وفي هذا السياق، يود المقرر الخاص أن يشكر فرنان دي فارين على جهوده لضمان الانتقال السلس بين المكلفيْن بالولاية في سـياق التحضـير للدورة السـادسـة عشـرة للمنتدى. ويود أيضـاً أن يعرب عن شـكره الخاص لأمانة المفوضية التي أبدت مرونة واستعداداً كبيراً للمضي قدماً بشكل عملي في تنظيم المنتدى.

18- وكان موضوع الدورة السادسة عشرة للمنتدى هو "الأقليات والمجتمعات المتماسكة: المساواة والإدماج الاجتماعي والمشـــاركة الاجتماعية والاقتصـــادية"[2]. ولم يحل الإعلان المتأخر عن المنتدى – بســـبب تأخر تعيين المقرر الخاص الجديد – دون تحقيق المنتدى النجاح المتوخى. وتابع المناقشـــات التي دامت يومين نحو 570 مشاركاً مسجلاً والعديد من الدول الأعضاء. وقدم اثنا عشر عضواً في فريق المناقشة رؤاهم بشأن المواضيع الفرعية التي تناولها المنتدى، في حين أدلى نحو 210 مشاركين ببيانات بشأن المسائل المطروحة.

(2) لمزيد من التفاصيل حول الموضوع، انظر www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/forums/minority-issues/session16/16th-session-concept-note.pdf.

19- ويُشدِّد المقرر الخاص على أهمية ونوعية ما يتيحه المنتدى من تبادل للآراء بشأن قضايا الأقليات. وعلى غرار ما شُدد عليه أعلاه (انظر الفقرة 4)، تظل قضايا الأقليات ممثلة تمثيلاً ناقصاً بصورة هيكلية في أنشطة الأمم المتحدة وبرامجها. ولذلك، يشكل المنتدى فرصة فريدة لإسماع أصوات الأقليات في منظومة الأمم المتحدة. وفي هذا الصدد، ومثلما سيُبيَّن في الفروع التالية، تتمثل إحدى أولويات المقرر الخاص في العمل على تمديد فترة الدورات السنوية للمنتدى إلى ثلاثة أيام على الأقل (انظر الفقرتين 48 و66 أدناه).

رابعاً- قضايا الأقليات: الرؤية والفهم

20- في هذا الفرع، لا يرغب المقرر الخاص في عرض رؤيته للولاية وأولوياته على الدول الأعضاء وغيرها من أصحاب المصلحة فحسب، بل يأمل بصدق أيضاً أن تناقَش رؤيته وأولوياته بين جميع أصحاب المصلحة المهتمين، بما في ذلك الدول الأعضاء، من أجل تمكين المكلف بالولاية من تحقيق نتائج ملموسة تخدم مصالح الأشخاص المنتمين إلى أقليات. وتتمحور رؤية الولاية حول ثلاث مسائل رئيسية. أولاً، كيفية إسهام مطلب المعاملة المحددة والمتمايزة الواجبة للأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية في الطابع العالمي لحماية حقوق الإنسان من خلال تمتيع جميع الأشخاص بحقوق الإنسان على قدم المساواة ودون تمييز. ثانياً، كيفية تفاعل حماية حقوق الأقليات مع حقوق الإنسان الفردية للأشخاص المنتمين إلى أقلية. ثالثاً، كيفية إسهام هويات الأقليات في كل هوية وطنية.

ألف- مصير الأقليات: لماذا يتعين إدماج التنوع لتعزيز التمتع العالمي بحقوق الإنسان وكيف السبيل إلى ذلك

21- اتخذت الجمعية العامة، في 10 كانون الأول/ديسمبر 1948، القرار 217 (د-3) الذي تضمّن أربعة أجزاء. ولعل الجزء الأكثر شهرة هو الجزء ألف، أي الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. ويظل الجزءُ جيم الأقلّ شهرة لدى جمهور واسع، إذ تناولت الجمعية العامة فيه "مصير الأقليات". واستشهد المكلف بالولاية السابق على نحو واف في تقريره الأخير المقدم إلى الجمعية العامة بمقتطفات من القرار 217 جيم (د-3)[3]. وأكد في ضوء ما أجراه من بحوث أن الأمم المتحدة احتفظت باستمرار، منذ نشأتها، بموضوع قضايا الأقليات مدرجا في جدول أعمالها، وإن كان ذلك بدرجات متفاوتة من التركيز على فعالية مراعاة حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات. واختتم المقرر السابق رسم المشهد التاريخي بأن خلص إلى أن العقد الماضي (2013-2023) لم يكن مواتياً للغاية لقضايا الأقليات داخل الأمم المتحدة[4].

22- ويود المقرّر الخاص المعيّن حديثاً أيضاً أن يشير إلى القرار 217 جيم (د-3) وأن يؤكد عناصر أخرى من القرار المتعلق بمصير الأقليات. فقد أكدت الجمعية العامة في القرار أن الأمم المتحدة لا يمكن أن تظل غير مبالية بمصير الأقليات. غير أنها ذكرت أن من الصعوبة بمكان اعتماد حل موحّد لهذه المسألة المعقدة والحساسة، التي تنطوي على جوانب خاصة في كل دولة تنشأ فيها. وفي الوقت نفسه، وبالنظر إلى الطابع العالمي للإعلان العالمي لحقوق الإنسان، قررت الجمعية العامة عدم تناول مسألة الأقليات ضمن حكم محدد من الإعلان وإحالة القضية إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

(3) A/77/246، الفقرة 24.

(4) انظر، على وجه التحديد، A/77/246، الفقرات 64-69 والفقرة 4 من هذا التقرير.

23- ويتمثل العنصر الرئيسي الذي أبرزته الجمعية العامة في القرار في صعوبة اعتماد حل موحّد لقضايا الأقليات. ووفقاً للجمعية العامة، ثمة سببان صريحان يبرران هذا الطرح. فقد اعتبرت، أولاً، أن المسألة معقدة وحساسة، وثانياً، أنها تنطوي على جوانب خاصة في كل دولة تنشأ فيها. وفيما يتعلق بالعنصر الأول من التبرير، تبيّن من 75 عاماً من تنفيذ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بما لا يدع مجالاً للشك أن كل حق من حقوق الإنسان معقد وحساس في التنفيذ. ومن ثم لا يمثل ذلك سمة محددة لقضايا الأقليات. أما العنصر الثاني فهو، في المقابل، سمة محددة للغاية مرتبطة ب "حقوق الأقليات"[5].

24- وبعبارة أخرى، تعتبر الجمعية العامة أن لا مجال لتطبيق موحد لحقوق الأقليات. بل ترى عكس ذلك تماماً. وفي الوقت نفسه، تشكل قضايا الأقليات جزءاً - ولكنها جزء خاص - من حقوق الإنسان العالمية، كما يتبيّن بوضوح من إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية ومن بنية القرار 217 (د-3).

25- فما هي بالتالي الصلة بين تنوع الحالات والتنفيذ وحماية حقوق الإنسان العالمية؟ ويعترف قانون حقوق الإنسان بالتنوع في صياغة حقوق الإنسان وتنفيذها على مستويين مختلفين.

26- في المستوى الأول نجد المادة 1 المشتركة بين كل من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي تضمن حق جميع الشعوب في أن تقرر بحرية مركزها السياسي وأن تسعى بحرية إلى تحقيق نمائها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي. وبالتالي، هناك دول[6] أُعمل فيها الحق في تقرير المصير. ومع ذلك، قد تكون للدول ترتيبات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية مختلفة جداً[7]. ولا يتعارض الطابع العالمي لحقوق الإنسان مع التنوع الناجم عن ممارسة الحق في تقرير المصير. وتظل حقوق الإنسان عالمية في صياغتها، على الرغم من أن إعمالها يتوقف على تنوع خيارات الشعوب. وكما أشارت إليه اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم 12(1984)، يكتسي الحق في تقرير المصير أهمية خاصة لأن إعماله شرط أساسي لضمان ومراعاة حقوق الإنسان الفردية على نحو فعال ولتعزيز هذه الحقوق وتقويتها (الفقرة 1). ولهذا السبب، جعلت الدول من حق تقرير المصير حكماً من أحكام القانون الوضعي في كلا العهدين، وأوردت هذا الحكم في المادة 1 بصورة مستقلة عن جميع الحقوق الأخرى المنصوص عليها في العهدين وقبل هذه الحقوق.

27- والمستوى الثاني الذي يستدعي إعمالاً متنوعاً أو متفاوتاً لحقوق الإنسان من أجل إرساء الطابع العالمي لحماية حقوق الإنسان يرتبط بالضبط بمصير وحقوق الأقليات داخل الدول القائمة[8]. ويُعزى ذلك إلى شرطين متضافرين هما المساواة في معاملة جميع الأفراد التي تنبع من الطابع العالمي لحقوق

(5) باستخدام هذا المصطلح، لا يتخذ المقرر الخاص موقفا بشأن صاحب هذه الحقوق (سواء تعلق الأمر بحقوق فردية فقط تخص كل شخص ينتمي إلى أقلية - وفقا لما يعنيه فيما يبدو عنوان "إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية - أو بحقوق موجودة قد يحق لأقلية بصفتها هذه الحصول عليها).

(6) أُعلن ميثاق الأمم المتحدة من جانب شعوب الأمم المتحدة (الجملة الأولى من الميثاق)، لكن المنظمة تتألف من دول، وفقا لما تقتضيه المادة 4 من الميثاق، التي تحدد شروط العضوية. وللاطلاع على العلاقة بين حق جميع الشعوب في تقرير المصير وصفة الدولة، انظر، في جملة أمور، قرار الجمعية العامة 2625 (د-25).

(7) للاطلاع على الدور المركزي والمعقد الذي يؤديه الحق في تقرير المصير في تشكيل بنية المجتمع الدولي المعاصر، انظر Martti Koskenniemi, "National self-determination today: problems of legal theory and practice", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 43, No. 2 (1994), pp. 241–269.

(8) انظر صيغة المادة 27 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي تنص على أنه لا يجوز، في الدول التي توجد فيها أقليات اثنية أو دينية أو لغوية، أن يحرم الأشخاص المنتسبون إلى الأقليات المذكورة من حق التمتع بثقافتهم الخاصة أو المجاهرة بدينهم وإقامة شعائرهم أو استخدام لغتهم، بالاشتراك مع الأعضاء الآخرين في جماعتهم. وللاطلاع على المعنى الدقيق لهذه الصيغة المتعلقة بوجود أقليات داخل الدولة، انظر اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 23(1994)، الفقرة 5-2.

الإنسان، وفقاً لما تنص عليه المادة 1 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وحظر التمييز في إعمال حقوق الإنسان على الصعيد العالمي، وفقاً لما تنص المادة 2 من الإعلان. وليس من قبيل المصادفة البحتة أن بيان الأسباب التي يُحظر على أساسها التمييز في التمتع بحقوق الإنسان، مثل العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غير السياسي أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الثروة أو المولد أو أي وضع آخر[9]، يتقاطع إلى حد بعيد مع فئات الأقليات التي أشارت إليها الجمعية العامة في قرارها 135/47. وتشمل صيغة حظر التمييز أسباباً مثل العرق واللون (اللذين يشيران إلى الأصل الإثني، وفقاً للتعابير الراهنة المتداولة في مجال حقوق الأقليات) والأصل القومي (الذي يشير إلى الأقليات القومية، فضلاً عن اللغة والدين). ويمثل التقاطع بين الأسباب المحظورة للتمييز وتوصيف الأقليات حجة قوية ومحورية في تبرير حقوق محددة وإضافية للأشخاص المنتمين إلى الأقليات. وكما يتبين أعلاه، لا تعتبر الجمعية العامة أن هذا الحظر للتمييز الوارد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان شامل لمسألة مصير الأقليات، كما يتضح من وجود القرار 217 جيم (د-3)[10]. وإذا كانت أسباب التمييز المحظورة لا تُعتبر جميعها خصائص محدَّدة تُبرِّر حقوقاً بعينها للأقليات بموجب إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية، فالممارسة تبين بوضوح أن قضايا الأقليات تُطرح أيضاً فيما يتعلق بالميل الجنسي أو الأصل الاجتماعي أو أي وضع آخر.

28- ولذلك، فالصلة بين عدم التمييز وحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقلية أمر أساسي لحماية الأقليات[11] ولتحقيق شرط المساواة في المعاملة الذي يتعين ضمانه بطرق محددة للأشخاص المنتمين إلى أقلية. وتنبع الأسباب من أن مبدأ عدم التمييز لا يقتصر على حظر معاملة الأشخاص معاملة مختلفة عندما يكون وضعهم متماثلاً، بل يحظر أيضاً معاملة الأشخاص على قدم المساواة عندما يكون وضعهم مختلفاً. وعلى غرار ما شُدّد عليه في منشور صدر مؤخراً عن المفوضية السامية لحقوق الإنسان، اعترفت الدول بأن التفسير الأولي للحق – باعتباره حقاً في المعاملة المتساوية – فشل في معالجة جميع أشكال التمييز بصورة فعالة. وعلى وجه الخصوص، كان هناك اعتراف بأن معاملة الأشخاص ذوي الاحتياجات والخصائص المختلفة على قدم المساواة يمكن أن تؤدي إلى التمييز. وتعكس هذه التطورات وغيرها تقدماً انتقل من التفسير الضيق للحق في عدم التمييز، الذي يركز على حظر اختلاف المعاملة، إلى نموذج شامل يسعى إلى تحقيق المشاركة على قدم المساواة من خلال الاعتراف بالاختلافات واستيعابها[12]. ومن الإيجابي طبعاً أن يكون إعمال البعد المزدوج لمبدأ عدم التمييز جلياً تماماً للدول الآن، لكن الجمعية العامة كانت قد أدركت، في عام 1948، كما شُدد عليه أعلاه، الطبيعة غير الملائمة للاقتصار على البعد السلبي لعدم التمييز دون سواه في ضمان تمتع الأشخاص المنتمين إلى جماعات الأقليات تمتعاً فعلياً بجميع حقوق الإنسان. وهذا يجعل إعمال حقوق الإنسان العالمية للأشخاص المنتمين إلى أقليات أمراً معقداً وحساساً، لأن الاعتراف الحقيقي بحقوق الأقليات وتنفيذها يستدعي إدارة التمايز (حقوق الأقليات) في إطار تنوع النظم القانونية الوطنية للدول. وهذا هو السبب الذي يجعل أن إعمال حقوق الإنسان للأشخاص المنتمين إلى أقلية ليس معقداً وحساساً فحسب، بل هو أيضاً مطلب ذو طابع محدد.

(9) نفس الصيغة بالضبط ترد في المادة 2 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

(10) انظر الفقرة 22 أعلاه.

(11) اعتبرت حكومة النمسا أن هذه الصلة تشكّل صلب مسألة حماية الأقليات في بيانها أمام الدورة الثالثة والأربعين لمجلس حقوق الإنسان، بصفتها راعية ولاية المقرر الخاص المعني بقضايا الأقليات. استشهد به في: OHCHR and Equal Right Trust, *Protecting Minority Rights. A Practical Guide to Developing Comprehensive Anti-Discrimination Legislation* (Geneva, 2023), p. xxiii.

(12) المرجع نفسه، الصفحة xxiii.

29- ويمكن توضيح العواقب الضارة لقصر الحق في عدم التمييز على الالتزامات السلبية دون سواها فيما يتعلق بالمساواة في المعاملة للجميع، بمن فيهم الأشخاص المنتمون إلى أقلية، بالرجوع إلى حكم صادر مؤخراً عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. فقد دُفعت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، في حكمها المؤرخ 16 تشرين الثاني/نوفمبر 2023، في قضية *دزيبوتي وآخرون ضد. لاتفيا*[13]، بسبب استنادها فقط إلى البعد السلبي للحق في عدم التمييز في التمتع بحقوق الإنسان التي تكفلها اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان)، إلى الموافقة على حالة تمييز صارخة تتعلق بتمتع الأشخاص المنتمين إلى أقلية بالحق في التعليم. وفي القضية المعروضة، اشتكى المدعون من أنه نتيجة لإصلاح عام 2018 لقانون التعليم في لاتفيا، "زادت نسبة المواد التي يتعيّن تدريسها بلغة الدولة، أي اللغة اللاتفية، في المدارس الخاصة، وبالتالي انخفض استخدام اللغة الروسية كلغة للتعليم"[14]. ومن بين مطالبات أخرى، اعتبر المدعون أن إصلاح عام 2018 كان له تأثير تمييزي على التلاميذ الذين لغتهم الأم هي الروسية، وأدى بالتالي إلى انتهاك حقهم في التعليم المنصوص عليه في المادة 2 من البروتوكول رقم 1 الملحق بالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان[15]، بمفردها وبالاقتران مع المادة 14 من الاتفاقية نفسها[16]. والمادة 14 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان هي حكم واضح يحظر التمييز، لكن فقط في شكله السلبي. وأشارت المحكمة إلى ما يلي:

> استناداً إلى السياق الذي احتُجّ فيه بالمادة 14، يجوز للمحكمة أن تنظر في ادعاءات التمييز من زوايا مختلفة. فمن ناحية، يمكن القول إن على الدولة التزاماً إيجابياً بمعاملة مختلف فئات التلاميذ معاملة مختلفة، وذلك في المقام الأول على أساس اختلاف لغتهم الأم. ومن ناحية أخرى، يمكن القول إن جميع التلاميذ – بصرف النظر عن لغتهم الأم – هم في وضع متماثل من منظور رغبتهم في الحصول على التعليم في بلد معين. ولئن كان هذان الجانبان متشابكين إلى حد يمكن القول إنهما وجهان لعملة واحدة، فالمحكمة ترى أن تناول هذه القضية ينبغي أن يستند إلى المنظور الأخير، أي الحق في الوصول إلى نظام التعليم في لاتفيا ككل، على اعتبار أنه لا القانون المحلي يمنح وضعاً خاصاً لأي لغة أخرى غير اللغة اللاتفية ولا الاتفاقية تحتوي على حكم محدد بشأن حقوق الأقليات، وأن المدعين استندوا إلى المادة 2 من البروتوكول رقم 1 – الذي لا يشمل الحق في الوصول إلى التعليم بلغة معينة – بالاقتران مع المادة 14 من الاتفاقية[17].

30- ومن منظور حقوق الأقليات، هذه حالة واضحة من حالات التمييز في التمتع بالحق في التعليم على قدم المساواة. ويفهم المقرر الخاص من التعليل الوارد في الحكم أن المحكمة كان من شأنها أن توافق على هذه القراءة، إلا أن الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، كما أكدته المحكمة، لا تتضمن حكماً محدداً بشأن حق الأقليات في أن تعامل معاملة مختلفة، رغم أن وضعها مختلف عن وضع التلاميذ الذين لغتهم الأم هي لغة الدولة. ولذلك، فعلى الرغم من اعتراف المحكمة بأنها "يمكن أن تنظر في ادعاءات التمييز

(13) European Court of Human Rights, *Džibuti and others v. Latvia*, Applications Nos. 225/20, 11642/20 and 21815/20, Judgment, 16 November 2023.

(14) المرجع نفسه، الفقرة 1.

(15) تنص المادة 2 من البروتوكول رقم 1 الملحق بالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان على ما يلي: "لا يجوز حرمان أي شخص من الحق في التعليم. وتحترم الدولة، في ممارستها لأية وظائف تضطلع بها فيما يتعلق بالتعليم والتدريس، حق الآباء في ضمان هذا التعليم والتدريس وفقا لمعتقداتهم الدينية والفلسفية".

(16) تنص المادة 14 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان على ما يلي: "يكفل التمتع بالحقوق والحريات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية دون تمييز لأي سبب كالتمييز على أي أساس الجنس أو العرق أو اللون أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غير السياسي أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الانتماء إلى أقلية قومية أو الثروة أو المولد أو أي وضع آخر".

(17) *Džibuti وآخرون ضد لاتفيا*، الفقرة 131.

من زوايا مختلفة"، فقد اختارت أن تعتبر أن جميع التلاميذ يوجدون في وضع متماثل (إزاء الحق في الوصول إلى التعليم في بلد معين) بصرف النظر عن لغتهم الأم، وبالتالي اعتبرت أنه لا يوجد تمييز من منظور المادة 2 من البروتوكول رقم 1، مقروءة بمفردها وبالاقتران مع المادة 14 من الاتفاقية[18]. ويقع على المحكمة أن تقرر في مثل هذه الحالة ما إذا كان وضع التلاميذ متماثلاً أو مختلفاً – وقد اعترفت بإمكانية تبني كلا الرأيين. ومع ذلك، قرّرت اعتبار المدعين في وضع مماثل لوضع غالبية السكان.

31- وتوضح القضية السالفة الذكر السبب الذي يجعل أن البعد السلبي لعدم التمييز، فيما يتعلق بالأشخاص المنتمين إلى أقلية، لا يوفر ضمانة كافية للتمتع بحقوق الإنسان على قدم المساواة. فالأشخاص المنتمون إلى أقليات ليسوا في نفس وضع الأشخاص الذين ينتمون إلى الأغلبية أو إلى الجزء المهيمن من المجتمع. ولذلك، يتطلب شرط تمتع هؤلاء الأشخاص بحقوق الإنسان على قدم المساواة أن يُعاملوا على قدم المساواة مع الأشخاص الذين ينتمون إلى الأغلبية/الجزء المهيمن من المجتمع وكذلك بطريقة مختلفة عنهم، من أجل ضمان عدم تعرضهم للتمييز. وينبع هذا الشرط من مبدأي المساواة وعدم التمييز معاً. ونتيجة لذلك – وتأكيداً لأن التنفيذ المتمايز لحقوق الإنسان، من أجل ضمان تمتع الأشخاص المنتمين إلى أقلية تمتعاً فعلياً بحقوقهم، هو وسيلة سليمة، ولكنها معقدة، لتحقيق عدم التمييز – تنص المادة 8(3) من إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية على أن تنفيذ تدابير متباينة لصالح الأشخاص المنتمين إلى أقلية يجب ألا يُنظر إليه من الوهلة الأولى على أنه مخالف لمبدأ المساواة الوارد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان[19].

32- ومن ثم، فإن إعمال حقوق الأقليات وفقاً لمبدأي المساواة في المعاملة وعدم التمييز يتطلب تضمين مفهوم التمتع العالمي بحقوق الإنسان هامشاً يتيح للدول اتخاذ تدابير متمايزة أو السماح باتخاذها من أجل تنفيذ شرط المساواة في المعاملة. وهذا هو السبب في أن المادة 2 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة 14 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، والمادة 26 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ليست كافية لضمان تمتع الأشخاص المنتمين إلى أقلية بحقوق الإنسان دون تمييز.

باء- ترابط حقوق الإنسان الفردية وحقوق الأقليات

33- تنص المادة 3(2) من إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية بوضوح على أنه لا يجوز أن ينتج عن ممارسة الحقوق المبينة في الإعلان أو عدم ممارستها إلحاق أي أضرار بالأشخاص المنتمين إلى أقليات. ويتبين من صيغة هذا الحكم أن الحقوق المرتبطة بالأشخاص المنتمين إلى أقليات لا تنشأ من فراغ قانوني، بل هي حقوق إضافية إلى حقوق الإنسان القائمة التي يتمتع بها الجميع، بمن فيهم الأشخاص المنتمون إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية. وهذا هو أيضاً رأي اللجنة المعنية بحقوق الإنسان فيما يتعلق بالحقوق المعترف بها للأشخاص المنتمين إلى أقليات وفقاً للمادة 27 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وقد لاحظت اللجنة، في تعليقها العام رقم 23(1994)، أن الحق الذي تؤسسه المادة 27 وتعترف به هو حق مكفول للأفراد المنتمين إلى مجموعات الأقليات، وهو حق متميز وزائد على جميع الحقوق الأخرى التي يجوز لهم كأفراد مثل سائر الناس التمتع بها بموجب العهد (الفقرة 1).

34- وتنص المادة 3(2) من إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية بوضوح على أن هؤلاء الأشخاص أحرار في الاعتداد بهذه الحقوق الإضافية أو عدم الاعتداد

(18) المرجع نفسه، الفقرة 162.

(19) ترد نفس الفكرة في المادة 4 من الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية.

بها. ويتماشى ذلك مع مفهوم التحديد الذاتي للهوية الذي يكتسي أهمية بالغة ويرد وصفه جيداً أيضاً في المادة 3 من الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية[20]. ويجوز للأشخاص المنتمين إلى أقلية أن يختاروا، أو لا، فرادى وبحرية، أن يُعاملوا على أنهم ينتمون إلى مجموعة الأقلية، أو أن يحاولوا بدلاً من ذلك الاندماج في مجموعة الأغلبية في البلد الذي يعيشون فيه. ولا يمكن لأفراد آخرين من الأقلية، ولا لسلطات الدولة، أن ينكروا هذا الحق ويحرموا فرداً من التمتع بحقوق الإنسان كإنسان مساو للجميع. وهذا الحق في الاختيار حق أساسي من حقوق الإنسان الفردية. وبالنظر إلى الممارسات الاجتماعية لبعض مجموعات الأقليات، المرتبطة بهويتها التقليدية، يتضح أن هذه المسألة حساسة للغاية فيما يتعلق بتمتع الرجل والمرأة بالحقوق على قدم المساواة داخل الهياكل الاجتماعية التي ينتسبون إليها. ومن الفوائد الرئيسية التي استُمدت من بروز مفهوم حقوق الإنسان الفردية هو تحرر الكثير من الأشخاص من المواقع والأدوار المحددة التي تناط بهم في المجتمع، نتيجة لانتمائهم إلى مجموعة اجتماعية معيّنة – سواء أكانت مجموعة قائمة على خصائص اجتماعية – اقتصادية أو عرقية أو لغوية أو دينية أو جنسانية أو على أي خصائص أخرى. وينبغي ألا يؤدي الاعتراف بحق الأشخاص المنتمين إلى أقلية في عدم التعرض للتمييز، وهو حق إضافي محدد، أو الاعتراف بحق أقلية في الحفاظ على هويتها كمجموعة والتعبير عنها وتعزيزها، إلى المساس بالحقوق الفردية التي يحق للأشخاص التمتع بها بوصفهم أصحاب حقوق إنسان عالمية. وهذه أيضاً مسألة معقدة متعلقة بقضايا الأقليات[21].

35- ويبدو أن الطريقة التي صيغ بها الحكمان اللذان يتناولان هذه المسألة (المادة 3 من إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية والمادة 3 من الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية) تقر بأسبقية حق الفرد في الاختيار على أي حق محدد من حقوق الأقليات. ويرى المقرر أن هذه المسألة لا ترتبط بهرمية في الحقوق. ويمكن وجود إعمال متزامن للحق العام الذي يكفل للشخص أن تعامله الدولة التي يخضع لولايتها دون تمييز والحق الإضافي في تلقي معاملة خاصة باعتباره منتمياً إلى أقلية.

36- وعلى غرار ما أشارت إليه بصورة دقيقة اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم 23(1994)، وكذلك ما يُستشف من صيغة عنوان إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية[22]، يتبين أنه لا وجود في القانون الدولي الوضعي لحقوق يُسلّم بأنها تعود للأقليات في حد ذاتها. ويتمتع الأشخاص المنتمون إلى مجموعات الأقليات بحقوق محددة، لكن الأقليات نفسها لا تتمتع بها. ومن ثم، ففي حالة بروز تنافر بين الحقوق الفردية لشخص ما – يتقاسم بحكم الواقع العنصر المشكّل لمجموعة أقلية قائمة لكنه غير راغب في أن يُعامل كعضو في المجموعة – وبين المطالبة بإعمال متميز ومحدد لحقوق الإنسان الواجبة للأعضاء الآخرين في تلك الأقلية، فلن يكون الأمر تضارباً بين حق فردي وحق جماعي، بل تضارباً بين حقوق فردية مختلفة وتمتع أشخاص مختلفين بها في وقت واحد. ومثل هذه التضاربات الأفقية بين حقوق الإنسان ليست بالأمر الجديد في قانون حقوق الإنسان، ومن ثم ينبغي معالجة هذا النوع المحدد من الحقوق الفردية المتضاربة من هذا المنطلق. وسيحاول المقرر الخاص استكشاف هذه المسألة – وهي مسألة معقدة وحساسة – بمزيد من التعمق خلال فترة ولايته، وهو يأمل أن يصوغ مقترحات مفيدة للمساعدة في التحكيم بين مثل هذه التضاربات الأفقية بين أفراد أقلية من الأقليات.

(20) تنص المادة 3(1) من الاتفاقية على ما يلي: "لكل شخص ينتمي إلى أقلية قومية الحق في أن يختار بحرية أن يعامل أو لا يعامل على هذا الأساس، ولا يجوز أن ينجم أي ضرر عن هذا الاختيار أو عن ممارسة الحقوق المتصلة بذلك الاختيار".

(21) للاطلاع على توضيح جيد للتعقيد الذي تتسم به مثل هذه القضية، انظر European Court of Human Rights, *Molla Sali v. Greece*, Application No. 20452/14, Judgment, 19 December 2018.

(22) يرد نفس الموقف في المادة 3(2) من الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية، التي تنص على ما يلي: "يجوز للأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أن يتمتعوا بالحقوق والحريات النابعة من المبادئ المكرسة في هذه الاتفاقية الإطارية بمفردهم وكذلك بالاشتراك مع آخرين".

جيم- هويات الأقليات وإسهامها في الهوية الوطنية

37- العنصر الرئيسي الثالث في رؤية المقرر الخاص هو أهمية إبراز الإسهام الكبير والإيجابي للأقليات في المجتمع بأسره. وتتمثل إحدى القضايا الرئيسية المتصلة بالاعتراف بالأقليات وحمايتها في السماح لها بالحفاظ على هويتها وتعزيزها، باعتبارها مجموعة متميزة عن غالبية السكان. ومن ثم، تنص المادة 1 من إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية على أن الدول ينبغي أن تحمي وجود الأقليات وهويتها القومية أو الإثنية والثقافية والدينية واللغوية داخل أراضيها، وينبغي لها أن تهيئ الظروف الكفيلة بتعزيز هذه الهوية.

38- وما يود المقرر الخاص أن يبرزه ويشدد عليه في سياق تنفيذ ولايته هو أن حماية وتعزيز هويات الأقليات، على النحو المنصوص عليه في المادة 1 من إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية، ليس مطلوباً فقط لصالح الأشخاص المنتمين إلى أقلية، وإنما أيضاً لصالح المجتمع بأسره. وهنا أيضاً، كما في حالة التنوع (انظر الفقرات 25-28 أعلاه)، تنطوي الإشارة إلى المجتمع بأسره على وضع من مستويين.

39- والمجتمع المُشار إليه في المستوى الأعلى هو المجتمع الدولي. وهذا المستوى يرد ذكره صراحة في الفقرة السادسة من ديباجة إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية، التي تشدد على أن التعزيز والإعمال المستمرين لحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية، باعتبار ذلك جزءاً لا يتجزأ من تنمية المجتمع بأسره في إطار ديمقراطي مستند إلى حكم القانون، من شأنهما أن يسهما في تدعيم الصداقة والتعاون بين الشعوب والدول. ويشير هذا التأكيد إلى المهمة الرئيسية المتوخاة في البداية من الاعتراف الدولي بحقوق الأقليات وحمايتها، وفقاً لخطة حماية الأقليات الموضوعة تحت رعاية عصبة الأمم. وكانت الفكرة هي تعزيز وحماية الوضع الذي يتمتع به الأشخاص المنتمون إلى أقلية قومية في ظل نظام دولي، بهدف تجنب تدخل دولة أم في دولة مجاورة بذريعة حماية الأشخاص المنتمين إلى الأقلية القومية التي تنتسب إليها[23]. ويشكل تعزيز وحماية حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية عاملاً قوياً لإحلال السلام داخل المجتمع الدولي ويساعد على ضمان العلاقات الودية بين الدول. وبخلاف ذلك، سيظل السلام مهدداً بخطر الاستغلال السياسي – كما هو الحال مثلاً في اعتداد الاتحاد الروسي بسوء المعاملة المزعوم الذي تعرض له الأشخاص الناطقون بالروسية في أوكرانيا في عام 2022، في محاولة لتبرير النزاع المسلح[24]. لذا، لا يمكن التقليل من شأن هذا البعد الأساسي والحاسم في الاعتراف بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقلية وحمايتها باعتبارها مساهمة في مجتمع دولي يعمه السلام.

40- وإضافة إلى فائدة إقامة مجتمع دولي مسالم، ثمة فائدة كبيرة يمكن جنيها على صعيد مجتمع فرادى الدول (يشار إليه أحياناً باسم "المجتمع الوطني"). وتشير الفقرة الخامسة من ديباجة إعلان بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية صراحة إلى ذلك البعد بأن نصت على أن تعزيز وحماية حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية

(23) انظر Joe Verhoeven, "Les principales étapes de la protection internationale des minorités", *Revue trimestrielle des droits de l'homme* (1997), pp. 177–203.

(24) انظر ما يلي، لا سيما الفقرتان 18 و19: International Court of Justice, "Application instituting proceedings filed in the Registry of the Court on 26 February 2022: allegations of genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (*Ukraine v. Russian Federation*)".

يسهمان في الاستقرار السياسي والاجتماعي للدول التي يعيشون فيها[25]. وبالتالي، فالاعتراف بهويات الأقليات وحمايتها وتعزيزها ليس مسألة تقتصر فائدتها على الأشخاص المنتمين إلى مجموعات الأقليات فحسب، بل تشكل مساهمة كبيرة في تكوين هوية وطنية متنوعة ونابضة بالحياة، وأكثر استقراراً. ويجد هذا النهج المفاهيمي ما يؤيده في عدد كبير من دراسات إدارة الأعمال التي تؤكد أن التنوع في الشركات والمختبرات يولد المزيد من الإبداع ويعزز الإنتاجية[26]. ويصح نفس التحليل في سياق التنوع البيولوجي المطلوب للحفاظ على بيئة صحية ومستدامة للبشر[27]. لذا تؤكد الجمعية العامة أن تعزيز وحماية تنوع الهويات داخل المجتمعات الوطنية يسهمان في الاستقرار السياسي والاجتماعي للدول.

41- ويُسلّم المقرر الخاص بهذا الرأي ويؤيده تأييداً تاماً. ومع ذلك، فالأدلة العلمية التي تدعم مثل هذا القول ليست قاطعة كما هو الحال في مجالي التنوع البيولوجي أو بيئة الأعمال. ولا تزال المراجع الأكاديمية منقسمة حول هذه المسألة[28]. والغرض من ولاية المقرر الخاص ليس الدخول في مناقشات أو سجالات أكاديمية. بيد أن الاعتماد على الولاية لجمع البيانات والأمثلة عن الممارسات التي تشكل، بفضل مساهمات مجموعات الأقليات وتأكيدها لهويتها الذاتية ضمن دولة من الدول، من شأنه أن يشكل خطوة مهمة صوب حماية هويات الأقليات وحقوقها. وسيكون موضوع تحسين مصير الأقليات من خلال فهم أفضل للمساهمة الحاسمة التي تؤديها حماية وتعزيز الهويات المتنوعة داخل الأطر الوطنية – بما يشمل نتيجتهما المتوقعة المتمثلة في تعزيز الإبداع والإنتاجية والأشكال الدينامية للاستقرار السياسي والاجتماعي على المستوى الوطني – أولوية سيعتمدها المقرر الخاص في نهجه تجاه قضايا الأقليات. وبالتالي، سيتولى المقرر الخاص، على سبيل الأولوية في سياق تنفيذ ولايته، تحديد وإبراز السبل التي تسهم بها هويات الأقليات إسهاماً إيجابياً في الهويات الوطنية.

خامساً- أولويات محددة للولاية

42- خلافاً للفرع السابق المتعلق برؤية المقرر الخاص لقضايا الأقليات، الذي يتناول مسائل قانونية نظرية ومعقدة إلى حد ما، سيركز المقرر في هذا الفرع على سبع أولويات محددة وعملية للغاية.

43- أولاً، وعلى الرغم من الطابع النظري المثير للاهتمام الذي يكتنف المسائل القانونية والنظرية التي تنشأ في سياق إدراج حقوق الأقليات ضمن المخطط العام للقانون الدولي، وعلى وجه التحديد القانون الدولي لحقوق الإنسان، ستكون الأولوية الأولى والعليا للمقرر الخاص خلال فترة ولايته هي حماية وتعزيز حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية. وتتلقى الولاية يومياً بلاغات وادعاءات ومدخلات متنوعة أخرى تتعلق بالأوضاع الصعبة التي يعيشها الأشخاص المنتمون إلى أقليات فيما يتصل بتمتعهم الكامل بحقوق الإنسان. وسيُقدّم على أي بند آخر مرتبط بالولاية العملُ

(25) الإشارة في الفقرة السادسة من الديباجة إلى "المجتمع بأسره" تحيل أيضا إلى هذا البعد من أبعاد "المجتمع الوطني".

(26) انظر، على سبيل المثال، Kristen Intemann, “Why diversity matters: understanding and applying the diversity component of the National Science Foundation’s broader impacts criterion”, *Social Epistemology*, vol. 23, Nos. 3–4 (2009), pp. 249–266; and Vivian Hunt and others, “Delivering through diversity” (McKinsey & Company, 2018).

(27) Unai Pascual and others, “Biodiversity and the challenge of pluralism”, *Nature Sustainability*, vol. 4, No. 7 (2021), pp. 567–572.

(28) للاطلاع على استعراض لما يقرب من 1 000 منشور علمي عن الموضوع فيما يتعلق بالتنوع العرقي داخل الدول، انظر الدراسة التالية: Peter Thisted Dinesen, Merlin Schaeffer and Kim Mannemar Sønderskov, “Ethnic diversity and social trust: a narrative and meta-analytical review”, *Annual Review of Political Science*, vol. 23 (2020), pp. 441–465.

المتعلق بفهم القضايا المثارة فهماً صحيحاً، بالتعاون مع الحكومات والمجتمع المدني والأوساط الأكاديمية (عند الاقتضاء) وأصحاب المصلحة الآخرين، ومحاولةُ التعاون مع الدول لالتماس التدابير المناسبة لتحسين هذه الأوضاع.

44- ثانياً، وعلى غرار ما أبرزه المقرر الخاص السابق في تقرير إلى الجمعية العامة، كان هناك فشل شبه تام في تعميم تناول وإدماج حقوق الأقليات في أعمال الأمم المتحدة، على الرغم من دعوة الأمين العام إلى ذلك في مذكرته التوجيهية لعام 2013[29]. وللأسف، لا يسع المقرر الخاص الحالي إلا أن يوافق على هذا التقييم. ولذلك، ستتمثل أولويته الثانية في سياق اضطلاعه بالولاية في تحسين إدماج قضايا الأقليات في أنشطة الأمم المتحدة[30] والمجتمع الدولي على نطاق أوسع. وفي حين سعى المقرر الخاص السابق إلى صياغة معاهدة جديدة للأمم المتحدة بشأن قضايا الأقليات من أجل تحقيق هذه الغاية[31]، سيعمل المقرر الخاص الحالي على استكشاف سبل أخرى لمعالجة الحاجة الملحة إلى تحسين إدراج قضايا الأقليات في جدول أعمال الأمم المتحدة.

45- وإذ يسلم المقرر الخاص بقيمة مشروع المعاهدة المقترح وبالاهتمام الذي استأثر به[32]، فقد تبين له، من خلال مشاورات محدودة، أن مشروع المعاهدة هذا كان يحظى بتأييد أكبر بكثير في أوساط جماعات الدفاع عن الأقليات والممثلين البارزين للدوائر الأكاديمية منه في أوساط الدول الأعضاء في الأمم المتحدة. ويدرك المقرر الخاص جيداً الدور الحاسم الذي يمكن أن تؤديه منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية في المفاوضات المتعلقة بالمعاهدات، مثل اتفاقية حظر استعمال وتخزين وإنتاج ونقل الألغام المضادة للأفراد وتدمير تلك الألغام، ونظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية. وفي ضوء هذا البعد، يتعهد المقرر الخاص بأن يظل مستعداً لمناقشة الاستراتيجيات الرامية إلى وضع إطار قانوني أقوى لحقوق الأقليات واستئناف صياغة العهد على سبيل الأولوية إذا سنحت الفرصة خلال فترة ولايته. ومع ذلك، وللأسف، فإن قبول المجتمع الدولي باعتماد معاهدات جديدة متعددة الأطراف ليس قوياً اليوم كما كان في تسعينات القرن العشرين. ويلاحظ المقرر الخاص، في الوقت الراهن، أن صياغة معاهدة والتفاوض بشأنها واعتمادها أمر يجب أن يُضطلع به بالتعاون مع الدول بوصفها شريكة رئيسية. ولذلك، لن يستثمر المقرر الخاص الوقت والجهد في إعداد اتفاقية عالمية بشأن حقوق الأقليات إلا إذا نشأ طلب قوي استجابة لهذه الفقرة من عدد كبير من الدول التي تمثل مجموعات إقليمية مختلفة في مجلس حقوق الإنسان. ويقترح المقرر اتباع مسار آخر لتعميم تناول قضايا الأقليات في جدول أعمال الأمم المتحدة.

46- وقد ظهرت أدوات وممارسات جديدة تحبذ ديناميات جديدة في المجتمع الدولي، مثل جدول أعمال القرن 21، وهو خطة عمل اعتمدها مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية؛ والأهداف الإنمائية للألفية؛ وخطة التنمية المستدامة لعام 2030[33]. ومثلما لاحظه المقرر الخاص السابق[34] وغيره

(29) A/77/246، الفقرة 70.

(30) انظر تقرير المقرر الخاص السابق المعني بقضايا الأقليات في دورته الثانية والخمسين (A/HRC/52/27).

(31) A/HRC/52/27، الفقرة 68؛ وA/77/246، الفقرة 71.

(32) للاطلاع على الاقتراح الكامل، انظر www.ohchr.org/sites/default/files/2023-01/Annex1.-A-HRC-52-27_0.docx.

(33) للاطلاع على أهمية هذه الأدوات وملاءمتها للمجتمع الدولي، انظر Halil Göksan, "Towards global law of sustainable development: learning from the Sustainable Development Goals", PhD dissertation, University of Geneva, 2020.

(34) انظر A/76/162.

من الأكاديميين[35]، لا يجري تناول قضايا الأقليات بصورة صريحة في أهداف التنمية المستدامة. وستنتهي فترة ولاية المقرر الخاص الحالي في عام 2029. وبحلول هذا التاريخ، ستكون عملية صياغة خطة ما بعد عام 2030 قد قطعت شوطاً طويلاً. لذا سيبذل المقرر الخاص جهوداً حثيثة لكفالة إدراج قضايا الأقليات في خطة ما بعد عام 2030.

47- وستتمثل الأولوية الثالثة للمقرر الخاص في تعزيز المحافل التي تُسمع فيها أصوات الأقليات. وسيتوجه السعي صوب تحقيق ثلاثة أهداف في هذا الصدد. أولاً، ظهر أن المنتديات الإقليمية للأقليات، وهي مبادرة أطلقها المقرر الخاص السابق، وسيلة ممتازة للتعبير عن شواغل الأقليات؛ ويثير استمرار هذه المبادرة توقعات كبيرة. وتكفل هذه المنتديات الإقليمية مشاركة الأشخاص المنتمين إلى الأقليات، الذين يجدون لأسباب مختلفة أن من الصعب – إن لم يكن من المستحيل – حضور المنتدى المعني بقضايا الأقليات الذي تُعقد دوراته في جنيف. ويتيح المنتدى لهؤلاء الأشخاص والمنظمات التي تمثلهم إمكانية الوصول إلى منبر تفاعلي لتقاسم خبراتهم بشأن قضايا الأقليات وحاجتها إلى الدعم. ومن ثم يلتزم المقرر الخاص بمواصلة تطوير هذه المنتديات الإقليمية. وستستحدث أيضاً صلة بين مناقشات المنتديات الإقليمية ومناقشات المنتدى المعني بقضايا الأقليات. ومع ذلك، وبالنظر إلى القيود المالية المطروحة وغيرها، يبدو أن تنظيم منتدى إقليمي كل عام في كل منطقة أمر يتجاوز قدرات الولاية. وفي وضع مثالي، من المفترض أن يتسنى للمقرر الخاص المشاركة في جميع المنتديات الإقليمية في حالة تنظيم منتديين إقليميين في السنة، على أساس التناوب (بحيث يعقد كل منتدى إقليمي مرة كل سنتين أو –على الأرجح – كل ثلاث سنوات). وبطبيعة الحال، ستكون هناك حاجة إلى بعض الموارد المالية لتنظيم هذه المنتديات الإقليمية، وسيبحث المقرر الخاص بنشاط عن تبرعات للولاية لكي يتمكن من تنفيذ هذا البرنامج. وسيطلب أيضاً إلى البلد الذي يُنظم فيه المنتدى الإقليمي أن يساهم، مالياً أو عينياً، في التكاليف التنظيمية للمنتدى الإقليمي.

48- وعلاوة على ذلك، ومراعاة لنجاح المنتدى المعني بقضايا الأقليات، يدعو المقرر الخاص إلى تمديد فترة انعقاده بيوم واحد. ويعني ذلك أن مدته ستصبح ثلاثة أيام بدلاً من يومين، علماً أن القصد هو محاولة الاستجابة لمستوى الإحباط الذي لوحظ إزاء ضيق الوقت المخصص للتدخلات – سواء لتدخلات المدافعين عن الأقليات أو لتدخلات الدول. ويمثل هذا الاقتراح المتواضع خطوة ضرورية بالنظر إلى أن الوضع كان يتطلب اتخاذ تدابير.

49- رابعاً، سيحاول المقرر الخاص، قدر الإمكان، التنسيق والتعاون مع آليات حقوق الإنسان الأخرى ذات الصلة بحماية الأشخاص المنتمين إلى أقليات. وعلى غرار ما أوضحه مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان خلال تقديم تقريره السنوي إلى مجلس حقوق الإنسان في عام 2022، يظل تمويل أنشطة وآليات حقوق الإنسان داخل الأمم المتحدة في مستوى غير كاف[36]. وفي هذا السياق، تقع على عاتق المقرر الخاص، توخياً لتحقيق أقصى أثر من أعماله، مسؤولية التنسيق مع آليات وهيئات حقوق الإنسان الأخرى ذات الصلة. ويبدأ ذلك في إطار الإجراءات الخاصة، التي يؤدي فيها عدم وجود تعريف قانوني واضح لقضايا الأقليات إلى ترادف بين مختلف الولايات. ويكتسي عمل معظم الهيئات المنشأة بموجب معاهدات أهمية أيضاً بالنسبة لمختلف فئات الأقليات. وبالتالي، سيندرج التنسيق والتعاون ضمن ما سيسعى إليه المقرر الخاص.

(35) انظر، على سبيل المثال، Inga T. Winkler and Carmel Williams, eds., *The Sustainable Development Goals and Human Rights: A Critical Early Review* (London, Routledge, 2018).

(36) انظر www.ohchr.org/en/statements/2023/06/we-need-double-our-budget-high-commissioner-volker-turk.

50- وسيحاول المقرر الخاص أيضاً إشراك الآليات الإقليمية القائمة لحماية حقوق الإنسان والتعاون معها في جميع مناطق العالم. وسيسعى إلى التعاون، قدر الإمكان، مع الهيئات الوطنية المتخصصة ذات الصلة بتعزيز وحماية الأقليات. والغرض من مبادرة من هذا القبيل هو ترشيد العمل وتجنب ترادف الجهود. وبطبيعة الحال، لن تمس تلك الجهود بالتعاون والتفاعل القوي مع أصحاب المصلحة الآخرين، مثل ممثلي الأقليات والمنظمات غير الحكومية والأوساط الأكاديمية.

51- خامساً، حان الوقت الآن لإنشاء صندوق خاص للأقليات. ومن الضروري وجود خطة تمويل دائمة في هذا الصدد، تسمح بالمشاركة المجدية لممثلي الأقليات في المزيد من أنشطة الأمم المتحدة وتشجعها. وينبغي أن تؤدي الخطة دوراً في تحقيق الأولوية الثانية المذكورة أعلاه، وهي تعميم تناول قضايا الأقليات في جدول أعمال الأمم المتحدة، من خلال إدراج شواغل الأقليات في خطة ما بعد عام 2030.

52- سادساً، وعلى النقيض من الصورة القاتمة للجهود التي بذلتها الأمم المتحدة خلال السنوات الـ 30 الماضية بشأن قضايا الأقليات (انظر الفقرة 4 أعلاه)، شكل برنامج زمالات الأقليات[37]، الذي تديره المفوضية منذ عام 2005، قصة نجاح على مدى العقدين الماضيين. وهو برنامج تدريبي شامل للمدافعين عن حقوق الإنسان وحقوق الأقليات الذين ينتمون إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية. وسيعزز المقرر الخاص الحالي في سياق أداء مهامه تفاعل الولاية مع برنامج زمالات الأقليات وشبكة المستفيدين السابقين من البرنامج.

53- سابعاً، يعتزم المقرر الخاص إنشاء شبكة أكاديمية عالمية تعنى بقضايا الأقليات. وبما أن المقرر نفسه قادم من الأوساط الأكاديمية، فهو يدرك جيداً أهمية إشراك الأجيال الشابة في النهوض بحقوق الإنسان في جميع أنحاء العالم. وإضافة إلى العمل إلى جانب زملائه الأكاديميين، سيحاول المقرر الخاص وضع نموذج ل "حلقات عمل رائدة بشأن قضايا الأقليات"، يشارك ضمنها الطلاب (وأساتذتهم) في شبكة من المشاريع الأكاديمية لمعالجة قضايا الأقليات المحلية (استناداً إلى نموذج العيادات القانونية). وإذا سنح التمويل، سيُدعى الأفراد الأقدر على المساهمة بحلول للإشكالات التي تواجهها الأقليات إلى المشاركة فيما ينظم في جنيف من أنشطة للأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان. وستُواصَل أيضاً الجهود الرامية إلى إنتاج ونشر المواد الأكاديمية المتعلقة بقضايا الأقليات.

سادساً- التقارير المواضيعية المتوخاة

54- يمثل إعداد التقارير المواضيعية وصياغتها ونشرها ومناقشتها من أهم إسهامات المقرر الخاص. وقد أسهم المقررون الخاصون الثلاثة السابقون إسهاماً كبيراً في استكشاف جوانب عديدة من قضايا الأقليات. ولا ينوي المقرر الخاص المعيّن إعادة النظر في المواضيع التي سبق تناولها، حتى وإن كان العديد من المسائل التي أثيرت ونوقشت سابقاً ستدرس من منظور مختلف وفي ضوء مستجدات مختلفة، بهدف تحسين الفهم المشترك لقضايا الأقليات. ولا يدل ترتيب عرض المواضيع الواردة أدناه على الترتيب الذي ستقدم به التقارير المواضيعية إلى مجلس حقوق الإنسان أو الجمعية العامة. ويتوقف ترتيب تقديم التقارير على التقدم المحرز في البحوث ووجاهة المسائل التي يمكن أن تُطرح في السنوات القادمة.

55- وسيكرس تقرير مواضيعي واحد لموضوع الولاية في ذاته، وهو "قضايا الأقليات". وثمة سببان يدفعان إلى استكشاف الموضوع. أولهما السبب المفاهيمي: فعلى غرار ما هو مبين أعلاه، أكدت الجمعية

(37) لمزيد من المعلومات بشأن هذا البرنامج، انظر www.ohchr.org/en/about-us/fellowship-programmes/minorities-fellowship-programme.

العامة في عام 1948 أن مسألة الأقليات ليست معقدة وحساسة فحسب، بل تنطوي على جوانب محددة في كل دولة نشأت فيها. ويمكن بصورة معقولة أن نفترض أن التنوع والتعقيد لم يختفيا وأن قضايا الأقليات لا تزال بعيدة كل البعد عن أن تكون هي نفسها في جميع أنحاء العالم. وسيسعى المقرر الخاص إلى وضع خارطة لقضايا الأقليات، يمكن أن تغذي الآفاق المواضيعية للمنتديات الإقليمية للأقليات. ويكمن السبب الثاني في المنهجية والقيمة المضافة اللتين يتيحهما وجود قدرات حوسبية قوية. وبالتالي، يقترح المقرر الخاص اعتماد نهج عمودي صاعد – أي عدم الانطلاق من النصوص أو الصكوك الدولية المتعلقة بتحديد وتنفيذ حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات، وإنما تحديد القضايا من خلال تحليل محتوى وسائل التواصل الاجتماعي – من أجل معرفة "قضايا الأقليات" التي يُنظر إليها على أنها ذات أهمية في مختلف البلدان. وبفضل تطور الشبكات الاجتماعية والعلوم الحاسوبية، يعتزم المقرر الخاص الاعتماد على أدوات الدبلوماسية الحاسوبية لتحديد وفهم تنوع وثراء قضايا الأقليات في جميع أنحاء العالم على نحو أفضل.

56- ومثلما شُدّد عليه أعلاه في رؤية الولاية (انظر الفقرات 37-41 أعلاه والمادة 1 من إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية)، تندرج مسائل الهوية في صلب قضايا الأقليات. ويمكن تناول مسألة الهوية وفهمها في عدة مستويات. فعلى سبيل المثال، قد تكون الهوية الفردية للأشخاص المنتمين إلى أقليات لغوية معرضة للخطر عندما ترفض سلطات البلد الذي يقيمون فيه تسجيل الاسم الأول الأصلي أو الاسم العائلي في وثائق الهوية الرسمية، بحجة أن الاسم أو الممارسة غير موجودَيْن في بلد الإقامة. فالاسم الأول هو عنصر مركزي من الهوية الفردية. وفي المستوى الثاني، سيُستكشف معنى هوية الأقلية التي ينتسبها الأشخاص المنتمون إلى أقلية وأشكال تجسيدها. وفي مستوى ثالث، من الضرورة بمكان فهم الكيفية التي يُنظر بها إلى إسهام هويات الأقليات هذه في الهوية الوطنية (أو في إضعافها). وسيتناول المقرر الخاص في التقرير المواضيعي هذه المستويات الثلاثة لقضايا الهوية وطريقة ترابطها.

57- ومن المؤكد أن تمثيل الأقليات في المجتمعات الوطنية مسألة مرتبطة بالهوية. والتمثيل مصطلح متعدد المعاني بطبيعة الحال، لأنه قد يشير إلى التمثل العقلي، والتصوير الذي تنقله وسائل الإعلام، وكذلك التمثيل في الهيئات السياسية أو الاجتماعية للأشخاص المنتمين إلى أقليات. ويعتزم المقرر الخاص في التقرير المواضيعي دراسة المعاني والأفهام المختلفة لمصطلح "تمثيل الأقليات في المجتمعات الوطنية" وتداخلها.

58- ويتجسّد أحد أشكال التمثيل الرسمي في مشاركة الأشخاص المنتمين إلى أقليات في الحكم السياسي لمجتمعاتهم المحلية، وكذلك في المؤسسات الوطنية. ويوجد تنوع كبير في التنظيم السياسي للدول (انظر الفقرة 26 أعلاه) في حين تؤثر الأشكال المختلفة للترتيبات الإقليمية والمؤسسية حتماً على قضايا الأقليات. وقد بحث المقرر الخاص هذه المسألة باستفاضة، بوصفه أكاديمياً، منذ حوالي 25 عاماً[38]. وهو يرى أن استكشاف تأثر وضع الأقليات في الوقت الراهن بالتنظيم السياسي المحدد للدول سيكون إسهاماً مهماً في تناول مسألة مصير الأقليات. وسيُركّز في التقرير على تسليط الضوء على أفضل الممارسات.

59- وتمثل كلمة "الشتات" لفظاً يغطي حقائق متنوعة للغاية. وعلى حد علم المقرر الخاص، لا توجد دراسة محددة بشأن الصلة بين الشتات الموجود وقضايا الأقليات. ويثير الوضع الذي يتمتع به الأشخاص المنتمون إلى شتات بعينه للوهلة الأولى قضايا متعددة مرتبطة بالأقليات، وغالباً ما يتعلق ذلك بالبلد الذي يقيمون فيه أو ببلدهم الأصلي على حد سواء، إن كان لهم بلد أصلي. وسيقترح المقرر الخاص إجراء دراسة منهجية لقضايا الأقليات وعلاقتها بالشتات.

(38) Nicolas Levrat, ed., *Minorités et organisation de l'Etat* (Brussels, Bruylant, 1998).

60- وفي إطار إنجاز وإعداد الأولوية الثانية للولاية، وهي ضمان إدراج قضايا الأقليات في خطة ما بعد عام 2030 (انظر الفقرة 46 أعلاه)، يعتزم المقرر الخاص تحديد جميع الأنشطة والوثائق المتعلقة بقضايا الأقليات في النظام المتعدد الأطراف. وقد وضع المقرر الخاص السابق لبنات هذا الأساس فيما يتعلق بالأمم المتحدة في تقريره المواضيعي لعام 2022 المقدم إلى الجمعية العامة[39]. وسيتجاوز نطاق التقرير المواضيعي في المستقبل الأمانة العامة ليشمل أيضاً أنشطة الوكالات المتخصصة والمؤسسات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة، وتقييم ما إذا كانت هذه المنظمات قد وضعت موضع التنفيذ الحكم الوارد في المادة 9 من إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية[40]. والمقرر الخاص مقتنع بأنه سيكون قادراً، بالاعتماد على كل من الدعوة إلى تقديم مدخلات واستخدام أدوات الدبلوماسية الحاسوبية[41]، على إبراز اهتمام أكثر ثراء بقضايا الأقليات مقارنة بما يبلّغ عنه عادة.

61- وفي تقرير مواضيعي مهم، سيأتي في وقت متأخر للغاية من فترة ولايته، سيركز المقرر الخاص على إدراج قضايا الأقليات في خطة ما بعد عام 2030.

62- وتنص المادة 8(4) من إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية على أنه ليس في الإعلان ما يجوز تفسيره على أنه يسمح بأي نشاط يتعارض مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها، بما في ذلك المساواة في السيادة بين الدول، وسلامتها الإقليمية، والاستقلال السياسي. وسيبحث المقرر الخاص في التقرير المواضيعي الجهة التي يوجه إليها هذا الحكم وما يعنيه عملياً في مجال قضايا الأقليات.

63- ولدى إعداد جميع هذه التقارير، سيصدر المقرر الخاص دعوات إلى تقديم مساهمات وسينظم، حسب الاقتضاء، اجتماعات مع أصحاب المصلحة وأنشطة أكاديمية تناقش القضايا المطروحة.

سابعاً- الاستنتاجات والتوصيات

64- يتّضح مما سبق أن المقرر الخاص يصر، على غرار ما ذهبت إليه الجمعية العامة عندما اتخذت القرار 217 جيم (د-3) في عام 1948، على الطابع المعقد لقضايا الأقليات. وهو مقتنع بأن البحث عن حلول بسيطة وموحدة لن يؤدي، في معظم الحالات، إلى الإنصاف في تناول القضايا والاحتياجات المحددة للأشخاص المنتمين إلى أقلية. وسيفضي هذا الإقرار إلى اتباع تقدير مراع لفروق السياق ونهُج صغيرة الخطوات، بدلاً من محاولة معالجة قضايا الأقليات من منطلق واسع على المستوى العالمي. ويرى المقرر الخاص أن هذا النهج المتمايز إزاء قضايا الأقليات في كل دولة تنشأ فيها هذه القضايا يتماشى مع نهج الأمم المتحدة إزاء حقوق الأقليات ويشكل إسهاماً محدداً وهاماً في عالمية حقوق الإنسان.

(39) انظر A/77/246. وكان عنوان التقرير "Protection of the rights of minorities in the institutions, structures and initiatives of the United Nations".

(40) المادة 9 من إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية تنص على أن تساهم الوكالات المتخصصة وسائر مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، كل في مجال اختصاصه، في الإعمال الكامل للحقوق والمبادئ المبينة في الإعلان.

(41) انظر Didier Wernli, "Fostering interdisciplinary collaboration on computational diplomacy: a multi-layered network approach to improve our understanding of institutional complexity and effective governance design", *Journal of Computational Science*, vol. 72 (2023).

65- ويشعر المقرر الخاص أيضاً بضرورة تناول آراء السكان المنتمين إلى الأغلبية فيما يتعلق بقضايا الأقليات، وهو أمر لم يحظ بقدر كبير من الاهتمام حتى الآن. ومن الطبيعي أن تكون احتياجات الأشخاص المنتمين إلى أقليات وتوقعاتهم المشروعة في التمتع بالاحترام الكامل لحقوق الإنسان الواجبة لهم في صميم الولاية، لكن تنفيذ حقوق هؤلاء الأشخاص على النحو السليم يتطلب أن يفهم جميع سكان كل دولة الاحتياجات المحددة للأشخاص المنتمين إلى أقلية وأن يقروا بها. ولهذا السبب، ودون التقليل من شأن صوت الأقليات، يريد المقرر الخاص، كما هو موضح في رؤيته للولاية، أن يعالج قضايا الأقليات بوصفها قضايا تتعلق بالمجتمع بأسره.

66- ويدعو المقرر الخاص الدول إلى النظر، في دورة مقبلة لمجلس حقوق الإنسان، في تمديد فترة انعقاد الدورة السنوية للمنتدى المعني بقضايا الأقليات إلى ثلاثة أيام بدلاً من اليومين الحاليين.

67- ويدعو المقرر الخاص الدول أيضاً إلى دعم عقد دورات عادية لمنتديين إقليميين للأقليات في كل سنة، على أساس التناوب، بحيث ينعقد في جميع المناطق منتدى إقليمي كل سنتين أو ثلاث سنوات. ويدعو الدول إلى المساعدة في تنظيم هذه المنتديات الإقليمية للأقليات، إما باقتراح استضافة دورة لمنتدى إقليمي للأقليات في بلدها، بالتعاون مع المقرر الخاص، أو بتقديم الدعم من خلال مساهمة مالية طوعية تقدَّم إلى الولاية وبتنظيم هذه المنتديات والمشاركة فيها.

68- ويكرر المقرر الخاص ويؤيد النداء الذي وجهه المقرر الخاص السابق إلى الدول في تقريره إلى مجلس حقوق الإنسان في عام 2023[42] الذي يطلب إليها أن تراعي، عند تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، قضايا الأشخاص المنتمين إلى مجموعات الأقليات وفقاً للتعهد ب "عدم ترك أي شخص خلف الركب". وكثيراً ما يكون هؤلاء الأشخاص من بين الأشد تهميشاً، إذ يواجه العديد منهم التمييز فيما يتعلق بالتمتع بحقوقهم الاجتماعية والاقتصادية، على نحو ما أبرزته الدورة السادسة عشرة للمنتدى المعني بقضايا الأقليات.

69- ويدعو المقرر الخاص الدول إلى تتحاور وتتعاون معه بشأن بلورة سبل للتأكد من إدماج قضايا الأقليات على النحو المناسب في خطة ما بعد عام 2030.

70- ويدعو المقرر الخاص المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، والهيئات المنشأة بموجب معاهدات، والآليات الإقليمية والوطنية لحماية حقوق الإنسان، إلى أن تتلقى على نحو إيجابي مقترحاته المتعلقة بالتنسيق والتعاون من أجل تعزيز إعمال حقوق الأشخاص المنتمين إلى الأقليات.

71- ويدعو المقرر الخاص المفوضية السامية لحقوق الإنسان إلى المساعدة في تعزيز الروابط بين ولايته وشبكة الزملاء المنحدرين من الأقليات بهدف تحسين إعمال حقوق الأقليات في كل مكان.

72- ويدعو المقرر الخاص المؤسسات الأكاديمية في جميع أنحاء العالم إلى النظر بعين الاستحسان في اقتراحه الداعي إلى إقامة "حلقات عمل رائدة بشأن قضايا الأقليات" لتكون أساساً لشبكة أكاديمية عالمية تعنى بقضايا الأقليات.

(42) A/HRC/52/27، الفقرة 77.