

Distr.: General
17 July 2024
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة التاسعة والسبعون

البند 71 (ب) من جدول الأعمال المؤقت *

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

التصاميم المؤسسية التي تشجع المشاركة الفعالة للأقليات بما يؤدي إلى
مجتمعات متنوعة وشاملة للجميع

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير المقرر الخاص المعني بقضايا الأقليات،
نيكولا ليفرا، عملاً بقرار لجنة حقوق الإنسان 79/2005.

[A/79/150](#) *



الرجاء إعادة استعمال الورق

140824 120824 24-13136 (A)



تقرير المقرر الخاص المعني بقضايا الأقليات، نيكولا ليفرا

موجز

في هذا التقرير، يقدم المقرر الخاص المعني بقضايا الأقليات أفكاراً وتوصيات بشأن التصاميم المؤسسية للدول، التي يراد بها تحسين التشجيع على المشاركة الفعالة للأقليات، الأمر الذي سيؤدي إلى مجتمعات متنوعة وشاملة للجميع. ويجري فيه التشديد على التصاميم المؤسسية للدول باعتبارها عنصراً حاسماً في تقرير مصير الأقليات، نظراً لأن إمكانية الأعمال الكاملة لحقوق الأقليات تكون على الصعيد الوطني، بما في ذلك حقها في المشاركة الفعالة في عمليات صنع القرار، تمشياً مع الفقرة 3 من المادة 2 من الإعلان المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية لعام 1992 (قرار الجمعية العامة 135/47، المرفق). ويبحث هذا التقرير كيفية إسهام التصاميم المؤسسية للدول في إعمال حقوق الأقليات اليوم، ويقترح توصيات لتحسين هذه التصاميم.

كما يلخص المقرر الخاص زيارته القطرية ومراسلاته والأنشطة الأخرى التي قام بها إعمالاً لولايته في الفترة 2023-2024، ولا سيما منذ تعيينه في 1 تشرين الثاني/نوفمبر 2023.

أولاً - مقدمة

1 - يقدم المقرر الخاص المعني بقضايا الأقليات، نيكولا ليفرا، هذا التقرير إلى الجمعية العامة عملاً بولايته، بصيغتها المنصوص عليها في قرار لجنة حقوق الإنسان 79/2005 وقرار مجلس حقوق الإنسان 5/52. ويخلص في التقرير الأنشطة التي اضطلع بها في الفترة بين عامي 2023 و 2024 منذ تعيينه في 1 تشرين الثاني/نوفمبر 2023، ويقدم في الجزء الموضوعي أفكاراً وتوصيات لتحسين الترتيبات المؤسسية التي تعزز المشاركة الفعالة للأقليات في إقامة مجتمعات متنوعة وشاملة للجميع، وذلك في فروع تتناول ما يلي: (أ) أسباب دراسة الترتيبات المؤسسية للدول فيما يتعلق بقضايا الأقليات؛ (ب) أغراض المشاركة الفعالة للأشخاص المنتمين إلى أقليات في عمليات صنع القرار؛ (ج) قضايا الأقليات التي تتجاوز حقوق الإنسان؛ (د) العوامل الأساسية التي تعزز التصاميم المؤسسية الصديقة للأقليات؛ (هـ) الطرق الخمس لإعمال حقوق الأقليات على الصعيد الوطني، بمشاركة فعالة من جانب الأشخاص المنتمين إلى أقليات وبدون مشاركة فعالة من جانبهم؛ (و) المشاركة الفعالة للأشخاص المنتمين إلى أقليات من خلال تصميم مؤسسي خاص؛ (ز) المشاركة الفعالة للأشخاص المنتمين إلى أقليات من خلال تصميم مؤسسي موحد؛ (ح) الحكم الذاتي؛ (ط) تنفيذ حقوق وسياسات الأقليات. ويتضمن الفرع الأخير استنتاجات أولية وتوصيات.

ثانياً - الأنشطة التي اضطلع بها المقرر الخاص في عامي 2023 و 2024

2 - يود المقرر الخاص أن يوجه انتباه الجمعية العامة إلى الصفحة الشبكية المخصصة للولاية المتعلقة بقضايا الأقليات، حيث تقدّم معلومات عامة عن الأنشطة المرتبطة بالولاية، بما في ذلك الرسائل والبيانات الصحفية والمشاركات في المناسبات العامة والزيارات القطرية والتقارير المواضيعية⁽¹⁾. وترد في التقرير المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الخامسة والخمسين (A/HRC/55/51) لمحة عامة عن أنشطة المكلف السابق بالولاية، فرناند دو فارين، للفترة من 1 كانون الثاني/يناير إلى 31 تشرين الأول/أكتوبر 2023، وكذلك أنشطة المكلف الحالي بالولاية للفترة من تشرين الثاني/نوفمبر إلى كانون الأول/ديسمبر 2023. وقد بدأت ولاية المقرر الخاص الحالي بشكل استثنائي في 1 تشرين الثاني/نوفمبر 2023 عقب تمديد مجلس حقوق الإنسان لولاية سلفه لمدة ثلاثة أشهر.

3 - وقد اضطلع المقرر الخاص منذ تعيينه بعدد من الأنشطة الرامية إلى تعزيز حقوق الإنسان للأقليات والتوعية بها. وشملت تلك الأنشطة القيام ببعثة إلى نيويورك في حزيران/يونيه 2024، التقى خلالها بممثلي عدة دول أعضاء من مناطق مختلفة وبأفراد من المجتمع المدني ومسؤولين من الأمم المتحدة للدعوة إلى مراعاة قضايا الأقليات كمسألة رئيسية في مؤتمر القمة المعني بالمستقبل وفي ميثاق المستقبل. كما حضر وتحدث في عشرات المؤتمرات حضورياً أو عبر الإنترنت، وساهم في مجموعة متنوعة من الأنشطة التوعوية الأخرى مثل الندوات مع الزملاء والطلاب والشباب المنتمين إلى أقليات، بالإضافة إلى المقابلات الإعلامية.

4 - وفي الفترة من 15 إلى 18 شباط/فبراير 2024، كان المقرر الخاص في إسطنبول، تركيا، لحضور مناسبة حول الحفاظ على اللغات الأم وتعزيزها في البلد، استضافها فريق حقوق الأقليات في أوروبا. وفي 20 آذار/مارس، ألقى المقرر الخاص رسالة بالفيديو في مناسبة جانبية للجنة وضع المرأة، استضافتها شبكة التضامن القبلي وحملة اليوبيل. وركزت المناسبة على سد الثغرات في نظم الحماية الاجتماعية لنساء

(1) انظر www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/SRMinorities/Pages/SRminorityissuesIndex.aspx.

الأقليات. وفي 13 أيار/مايو 2024، شارك المقرر الخاص في تنظيم مناسبة مع الممثلة الدائمة لمالطة لدى الأمم المتحدة حول موضوع "بناء السلام: دور شباب الأقليات في جهود منع نشوب النزاعات وفي السياسات الاجتماعية والاقتصادية الشاملة للجميع". وكان الهدف من هذه المناسبة هو سد الثغرات الموجودة في نهج منع نشوب النزاعات من خلال تناول ما يمكن أن يسهم به شباب الأقليات في منع نشوب النزاعات والتنمية الاجتماعية والاقتصادية. ومن بين المناسبات والحلقات الدراسية الأخرى، ألقى المقرر الخاص محاضرات في أكاديمية حقوق الأقليات استضافتها مؤسسة هرانت دينك في إسطنبول، تركيا، في الفترة من 7 إلى 9 حزيران/يونيه؛ وشارك وقدم عرضاً في مؤتمر بعنوان "حماية التعليم بلغات الأقليات وتعزيز الحقوق اللغوية - كيف يمكن إحراز تقدم؟"، استضافته الشبكة الأوروبية للمساواة اللغوية في برشلونة، إسبانيا، يومي 14 و 15 حزيران/يونيه؛ وألقى كلمة رئيسية أمام المشاركين في الجامعة الصيفية لحماية الأقليات في أوروبا التي استضافها معهد حماية حقوق الأقليات في بودابست في 8 تموز/يوليه؛ وقدم عرضاً في المدرسة الصيفية العالمية لحقوق الأقليات لعام 2024 التي استضافها معهد توم لانتوس في بودابست في 9 تموز/يوليه؛ وألقى عرضاً في المدرسة الصيفية لمعهد يوراك لحقوق الأقليات في بولزانو/بوزين، إيطاليا، في 12 تموز/يوليه.

ألف - الزيارات القُطرية

5 - في عام 2023، أجرى المقرر الخاص السابق زيارة رسمية إلى طاجيكستان في الفترة من 9 إلى 20 تشرين الأول/أكتوبر. وفي آذار/مارس 2024، قدم المقرر الخاص الحالي التقرير المتعلق بزيارة سلفه (A/HRC/55/51/Add.2) إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الخامسة والخمسين.

6 - وفي أيار/مايو 2024، أفادت حكومة كوستاريكا أن بلدها لم يعد قادراً على استقبال المقرر الخاص في زيارة رسمية في النصف الثاني من عام 2024. وأرسل المقرر الخاص عدة طلبات لإجراء زيارة رسمية إلى كل من الأردن وتونس وجنوب أفريقيا وزامبيا والسنغال وكولومبيا وماليزيا والمملكة العربية السعودية ونيبال ونيوزيلندا والهند واليابان خلال عام 2024.

باء - الرسائل

7 - في عام 2023، أرسل المقرر الخاص المعني بقضايا الأقليات ما مجموعه 49 رسالة بمفرده أو بالاشتراك مع غيره. وتضمنت هذه الرسائل 37 من رسائل الادعاءات، و 6 من رسائل الالتماسات العاجلة، 6 رسائل أخرى للإعراب عن القلق تتعلق بمشاريع قوانين أو تشريعات أو سياسات أو ممارسات لا تمتثل للقانون الدولي والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. ومن بين هذه الرسائل الـ 49، أرسلت 41 رسالة بالاشتراك مع آخرين من المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، وأصدر المكلف بولاية قضايا الأقليات 8 رسائل. وفيما يتعلق بالتوزيع الجغرافي، كانت 11 رسالة لمنطقة أفريقيا، و 19 رسالة لمنطقة آسيا والمحيط الهادئ، و 4 رسائل لبلدان أوروبا الشرقية، و 3 رسائل لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، و 12 رسالة لدول أوروبا الغربية ودول أخرى.

8 - وفي الفترة من 1 تشرين الثاني/نوفمبر 2023 إلى 24 حزيران/يونيه 2024، أرسل المقرر الخاص المعني بقضايا الأقليات ما مجموعه 22 رسالة. وتضمنت هذه الرسائل 17 من رسائل الادعاءات، و 3 من رسائل الالتماسات العاجلة، ورسالتين أخريين من رسائل الإعراب عن القلق تتعلقان بمشاريع قوانين

أو تشريعات أو سياسات أو ممارسات لا تمتثل للقانون الدولي والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. وفيما يتعلق بالتوزيع الجغرافي، كانت 12 رسالة لمنطقة آسيا والمحيط الهادئ، ورسالتان لمنطقة أوروبا الشرقية، ورسالة واحدة لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، و 7 رسائل لدول أوروبا الغربية ودول أخرى.

جيم - المنتدى المعني بقضايا الأقليات

9 - عُقدت الدورة السادسة عشرة للمنتدى المعني بقضايا الأقليات في قصر الأمم في جنيف في 30 تشرين الثاني/نوفمبر و 1 كانون الأول/ديسمبر 2023 واتخذت فيها تدابير لاستيعاب المداخلات المقدمة عن طريق الإنترنت. وكان موضوع الدورة "الأقليات والمجتمعات المتماسكة: المساواة والشمول الاجتماعي والمشاركة الاجتماعية والاقتصادية". وحشدت الدورة أكثر من 570 مشاركاً من 74 بلداً، بمن فيهم ممثلو الدول وآليات الأمم المتحدة وهيئاتها ووكالاتها المتخصصة وصناديقها وبرامجها والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات والكيانات الإقليمية المعنية بحقوق الإنسان والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وغيرها من الهيئات الوطنية المعنية والأقليات والمنظمات غير الحكومية، فضلاً عن الأكاديميين والخبراء المعنيين بقضايا الأقليات.

10 - وقد جرت مواءمة الدورة السادسة عشرة للمنتدى مع أهداف التنمية المستدامة، وكان الهدف منها العمل من أجل مستقبل يتسم بانعدام الفقر وتقلص عدم المساواة، ويسود فيه السلام والعدل والمؤسسات القوية ضمن مجتمعات متماسكة⁽²⁾. واستهدفت الدورة معالجة التحديات المتعددة التي تواجهها مجتمعات الأقليات في جميع أنحاء العالم، مع التركيز على تعزيز مشاركتها الاجتماعية والاقتصادية وضمان المساواة والشمول الاجتماعي. وفي آذار/مارس 2024، عُرضت توصيات المقرر الخاص (A/HRC/55/70) على مجلس حقوق الإنسان في دورته الخامسة والخمسين.

ثالثاً - أسباب دراسة الترتيبات المؤسسية للدولة فيما يتعلق بقضايا الأقليات

11 - لا يوجد تعريف لحقوق الأقليات في أي قاعدة من قواعد القانون الدولي العمومي، وكما ذكرت محكمة العدل الدولية في عام 1975، "لا توجد قاعدة من قواعد القانون الدولي، في نظر المحكمة، تُوجب أن يتبع هيكل الدولة أي نمط معين، كما يتضح من تنوع أشكال الدول الموجودة في العالم اليوم"⁽³⁾. وفي هذا السياق، يوجد اتفاق بين الدول الأعضاء في الأمم المتحدة على مراعاة حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية على النحو المنصوص عليه في الإعلان المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية (قرار الجمعية العامة 135/47، المرفق)، الذي اعتمدته الجمعية بتوافق الآراء في 18 كانون الأول/ديسمبر 1992، عند تناول قضايا الأقليات على الصعيد الوطني. وكما يوضح المقرر الخاص في هذا التقرير، استناداً إلى المساهمات التي تلقاها بعد الدعوة إلى تقديم مداخلات وإلى بحوث غير جامعة ولكنها مستفيضة، فإن العديد من قضايا الأقليات هذه هي قضايا مجتمعية تتعلق بمكونات هيكلية للمجتمعات الوطنية. وبالتالي، فإن مصير الأقليات سوف يستفيد أو يعاني كثيراً من الترتيبات المؤسسية الموضوعية على الصعيد الوطني، إذ على هذا الصعيد

(2) انظر www.ohchr.org/en/events/forums/2023/sixteenth-session-forum-minority-issues

(3) *Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975, p. 12, at para. 94*

يتعين إعمال حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات. وفضلاً عن ذلك، ينص الإعلان على أنه "يكون للأشخاص المنتمين إلى أقليات الحق في المشاركة الفعالة على الصعيد الوطني، وكذلك على الصعيد الإقليمي حيثما كان ذلك ملائماً، في القرارات الخاصة بالأقلية التي ينتمون إليها أو بالمناطق التي يعيشون فيها، على أن تكون هذه المشاركة بصورة لا تتعارض مع التشريع الوطني". ويبحث هذا التقرير كيفية تحقيق هذا المطلب في عام 2024 ويقترح مبادئ توجيهية لتحسين الترتيبات المؤسسية التي تشجع المشاركة الفعالة للأقليات في مجتمعات متنوعة وشاملة للجميع.

12 - وفيما يتعلق بالقانون الدولي، فحتى الأحكام المحددة المتعلقة بحقوق الأقليات التي تتضمنها المعاهدات المتعددة الأطراف لا تحدد المضمون الدقيق لهذه الحقوق. فعلى سبيل المثال، تنص المادة 27 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أنه "لا يجوز، في الدول التي توجد فيها أقليات إثنية أو دينية أو لغوية، أن يحرم الأشخاص من أبناء هذه الأقليات من حق التمتع بثقافتهم الخاصة، أو المجاهرة بدينهم وإقامة شعائره، أو استعمال لغتهم، بالاشتراك مع أبناء جماعتهم الآخرين". وصيغت المادة 30 من اتفاقية حقوق الطفل صياغةً مماثلة⁽⁴⁾. ومن الواضح أن "عدم الحرمان" من الحقوق لا يشكل حكماً تلقائياً النفاذ؛ لذلك فهو يتطلب اتخاذ تدابير محددة على الصعيد الوطني لإعماله وتنفيذه. وقد لاحظت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم 23 على المادة 27 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.5) "أن الحق الذي تقره هذه المادة وتعترف به هو حق يُمنح للأفراد المنتمين إلى فئات الأقليات، وهو حق متميز وزائد على جميع الحقوق الأخرى التي يحق لهم كأفراد مثل سائر الناس التمتع بها بموجب العهد". ولذلك، فإن هذا التقرير يركز على إنشاء وتنفيذ هذه الحقوق الإضافية على الصعيد الوطني.

13 - وعندما اعتمد الفريق العامل المعني بالأقليات التابع للجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان في عام 2005 تعليقاً على الإعلان المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2)، أقر أيضاً بأن الإعلان يقوم على نفس منطق كون حقوق الأقليات إضافةً إلى حقوق الإنسان العالمية⁽⁵⁾. وهذه الحقوق الإضافية موجودة في النظم القانونية المحلية. وهذا يتماشى تماماً مع هيكل حقوق الأقليات الذي يضمه هيكل حقوق الإنسان في الأمم المتحدة. فعندما اعتمدت الجمعية العامة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في عام 1948، قررت في نفس الوقت في القرار نفسه "عدم تناول مسألة الأقليات في حكم محدد ضمن نص هذا الإعلان"، لأنه "من الصعب اعتماد حل موحد لهذه المسألة المعقدة والحساسة التي لها جوانب خاصة في كل دولة تنشأ فيها". ولهذا السبب، لا يمكن تفعيل جوهر حقوق الأقليات ذاته على الصعيد الدولي، إنما يجب إعماله وإثباته على الصعيد الوطني، بل وفي بعض الأحيان، على الصعيد دون الوطني عندما تسمح الترتيبات المؤسسية بذلك. وحتى اتفاقية مجلس أوروبا الإطارية لحماية الأقليات القومية⁽⁶⁾، وهي المعاهدة الوحيدة

(4) "في الدول التي توجد فيها أقليات إثنية أو دينية أو لغوية أو أشخاص من الشعوب الأصلية، لا يجوز حرمان الطفل المنتمي لتلك الأقليات أو لأولئك السكان من الحق في أن يتمتع، مع بقية أفراد المجموعة، بثقافته أو الإجهار بدينه وممارسة شعائره أو استعمال لغته".

(5) "يرتكز الإعلان على الحقوق الواردة في الشريعة الدولية لحقوق الإنسان وغيرها من صكوك حقوق الإنسان، ويدخل عليها إضافات، وذلك لتعزيز وتوضيح تلك الحقوق التي تمكن الأشخاص المنتمين إلى أقليات من الحفاظ على هويتهم الجماعية وتمييزها. ويجب احترام حقوق الإنسان المبينة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في جميع الأوقات، بما في ذلك مبدأ عدم التمييز بين الأفراد". (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2، الفقرة 4).

(6) مجموعة المعاهدات الأوروبية رقم 157، التي اعتمدت في 10 تشرين الثاني/نوفمبر 1994 وفتحت باب التوقيع عليها في 1 شباط/فبراير 1995. وصدقت عليها حتى الآن 39 دولة أوروبية.

المتعددة الأطراف التي تتناول قضايا الأقليات، تذهب إلى أنه "بالنظر إلى تشكيلة الحالات والمشاكل المختلفة التي يتعين حلها، فقد وقع الاختيار على اتفاقية إطارية تتضمن أحكاماً، توجيهية في معظمها، تحدد الأهداف التي تتعهد الأطراف بالعمل على تحقيقها. وهذه الأحكام، التي لن تكون قابلة للتطبيق المباشر، تترك للدول المعنية قدراً من السلطة التقديرية في تنفيذ الأهداف التي تعهدت بتحقيقها، مما يمكنها من مراعاة الظروف ذات الطبيعة الخاصة"⁽⁷⁾. وكننتيجة منطقية لذلك، "يتم تنفيذ المبادئ المنصوص عليها في هذه الاتفاقية الإطارية من خلال التشريعات الوطنية والسياسات الحكومية المناسبة"⁽⁸⁾. وهذا الهيكل ذو المستويين لحقوق الأقليات هو بمثابة "البصمة الوراثية" لحقوق الأقليات.

14 - ويجب أن يكون مفهوماً كذلك أن حقوق الأقليات ذات طبيعة مركبة. وجميعها يصح نعتها بأنها "حقوق أقليات" بسبب أشخاصها (الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات)، ولكنها ليست كلها ذات طبيعة واحدة. ويمكن وصف بعض هذه الحقوق بأنها حقوق مطالبات - مثل "الحق في التمتع بثقافتهم الخاصة، والمجاهرة بدينهم وممارسة شعائره، واستخدام لغتهم الخاصة بهم سرا وعلمانية"⁽⁹⁾ أو "الحق في إنشاء الرابطة الخاصة بهم والحفاظ على استمرارها"⁽¹⁰⁾، في حين أن معظم الحقوق الأخرى تتطلب إجراءات محددة تتخذها سلطات الدولة من أجل إعمال تلك الحقوق. وهذا معترف به بوضوح أيضاً في المادة 1 من الإعلان المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية، والتي تنص على ما يلي: "تعتمد الدول التدابير التشريعية والتدابير الأخرى الملائمة لتحقيق تلك الغايات"⁽¹¹⁾. وعند اعتماد هذه التدابير، "يكون للأشخاص المنتمين إلى أقليات الحق في المشاركة الفعالة على الصعيد الوطني، وكذلك على الصعيد الإقليمي حيثما كان ذلك ملائماً، في القرارات الخاصة بالأقلية التي ينتمون إليها أو بالمناطق التي يعيشون فيها، على أن تكون هذه المشاركة بصورة لا تتعارض مع التشريع الوطني"⁽¹²⁾.

رابعاً - أغراض المشاركة الفعالة للأشخاص المنتمين إلى أقليات في عمليات صنع القرار

15 - الغرض من شرط المشاركة الفعالة هذا ثلاثي الأبعاد. أولاً، ينبغي أن يسمح للأشخاص المنتمين إلى أقليات بالحفاظ على هويتهم وتعزيزها في المجال العام، كما هو مطلوب بموجب المادة 1 من الإعلان المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية. ثانياً، تهدف المشاركة الفعالة في عملية صنع القرار إلى ضمان أن تكون التدابير المعتمدة التي تؤثر على حقوق أو مصالح الأشخاص المنتمين إلى فئة من فئات الأقليات متمشية مع تفضيلاتهم وليس لها آثار

(7) Council of Europe, "Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities", February 1995, para. 11. اعتمدته لجنة وزراء مجلس أوروبا بالتزامن مع اعتماد الاتفاقية.

(8) Council of Europe, "Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities", para. 13.

(9) قرار الجمعية العامة 135/47، المرفق، المادة 2، الفقرة 1.

(10) المرجع نفسه، الفقرة 4.

(11) المرجع نفسه، المادة 1، الفقرة 2.

(12) المرجع نفسه، المادة 2، الفقرة 3.

تمييزية⁽¹³⁾. ثالثاً، سوف تمكن تلك المشاركة الأشخاص المنتمين إلى أقليات من المساهمة بفعالية في تنمية المجتمع ككل، ولا سيما من خلال المشاركة الفعالة في الحياة الثقافية والدينية والاجتماعية والاقتصادية والعامية⁽¹⁴⁾، ولكن أيضاً من خلال القيام، عن طريق مشاركتهم الفعالة، بتمثيل المصالح والأفضليات المتنوعة في المجتمعات المعقدة والمركبة التي تشكل الركيزة الأساسية لمعظم الدول القائمة في عام 2024.

ألف - الحفاظ على هوية الأقليات وتعزيزها في المجال العام

16 - سيكون من العيب أن يُطلب من الجماعة المهيمنة - الأغلبية - أن تحدد هوية الأشخاص الذين ينتمون إلى فئات مختلفة من فئات الأقليات وأن تعززها. وفي المادة 1 من الإعلان، يُطلب من الدول ليس فقط حماية وجود الأقليات القومية أو الإثنية والأقليات الثقافية والدينية واللغوية، بل أيضاً "تهيئة الظروف الكفيلة بتعزيز هذه الهوية". وتقرر المادة ذاتها أن هناك صلة واضحة بين وجود الأقليات وقدرتها على تعزيز هويتها. وعلاوة على ذلك، وبموجب الفقرة 2 من المادة 1، فإن الدول مطالبة حتى بأن "تعتمد ... التدابير التشريعية والتدابير الأخرى الملائمة لتحقيق تلك الغايات". ويبدو أن هذا نوع جديد من الالتزام الفعلي للدول: استيفاء "الشروط" التي تسمح للأشخاص المنتمين إلى أقليات بتعزيز هويتهم المشتركة. وفي المساهمات التي وردت بعد الدعوة إلى تقديم مدخلات⁽¹⁵⁾، أكد عدد من مقدمي المساهمات أنه من أجل السماح بالمشاركة الفعالة، يلزم أن تشمل هذه الشروط أيضاً اتخاذ تدابير لتمكين أفراد فئة الأقلية. وترتبط هذه الظروف أيضاً، إلى جانب النص على أحكام محددة، بتوزيع الاختصاصات داخل كل دولة، لا سيما في مجالات مثل الثقافة والتعليم والدين، وهو ما من شأنه أن يدعم أو يضعف كثيراً قدرة الأشخاص المنتمين إلى أقلية ما على تعزيز هويتهم. وبالتالي، فإن وجود درجة من الحكم الذاتي الإقليمي و/أو القطاعي⁽¹⁶⁾ في هذه المجالات مطلوب بموجب المادة 1 من الإعلان. ويمكن أن تكون الوسائل التي قد يتم من خلالها تعزيز هذه الهوية إما خاصة (مثل الجمعيات الثقافية والمدارس الخاصة) أو عامة. وفي الحالة الأخيرة، يجب أن يكون في هيكل الدولة مستوى مؤسسي ما - سواء كان ذا أساس إقليمي أو قطاعي - من أجل تنفيذ السياسات التي تيسر تعزيز هوية الأقليات.

(13) يجب أن يغطي هذا الشرط جانبي التمييز القانوني، أي عدم التمييز أمام القانون وعدم التمييز داخل القانون. وهذا الجانب المزدوج منصوص عليه تحديداً في المادة 26 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي تنص على ما يلي: "الناس جميعاً سواء أمام القانون ويتمتعون دون أي تمييز بحق متساو في التمتع بحمايته".

(14) قرار الجمعية العامة 135/47، المرفق، المادة 2، الفقرة 2.

(15) انظر www.ohchr.org/en/calls-for-input/2024/call-input-report-special-rapporteur-minority-issues-un-general-assembly.

(16) أشارت اللجنة الاستشارية المعنية بالاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية في الفقرة 136 من تعليقها المواضيعي رقم 2 المعنون "المشاركة الفعالة للأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية في الحياة الثقافية والاجتماعية والاقتصادية والشؤون العامة"، المعتمد في 27 شباط/فبراير 2008، إلى أنه "حيثما تسن الدول الأطراف ترتيبات للحكم الذاتي الثقافي، ينبغي أن تحدد الأحكام الدستورية والتشريعية المقابلة بوضوح طبيعة ونطاق نظام الحكم الذاتي واختصاصات هيئات الحكم الذاتي. فضلاً عن ذلك، ينبغي أن يوضح في التشريعات ذات الصلة وضعها القانوني، والعلاقات بينها وبين مؤسسات الدولة الأخرى المعنية، وكذلك تمويل نظام الحكم الذاتي المتوخى. ومن المهم أن يتم إشراك الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية وأن تؤخذ آراؤهم في الاعتبار على النحو الواجب عند إعداد أو تعديل التشريعات المتعلقة بترتيبات الحكم الذاتي". انظر <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800bc7e8>.

باء - المشاركة الفعالة في اعتماد أطر ناظمة خاصة غير تمييزية

17 - فيما يتعلق باشتراط عدم التمييز، يجب التأكيد في البداية على أن هذا الاشتراط يجب أن يتجاوز حظر التمييز على الأسس التي تُعرّف بها الأقليات⁽¹⁷⁾ (مثل الأصول القومية أو الإثنية أو الانتماء إلى طائفة دينية أو استخدام لغة أقلية)، كما ورد في صكوك حقوق الإنسان⁽¹⁸⁾، ليشمل اعتماد أحكام أو سياسات خاصة من أجل الاعتراف بحقوق الأقليات وإعمالها بفعالية. ولكي يتم إعمال جميع الحقوق من خلال تدابير وطنية، يُطلب في الإعلان أن يُمنح الأشخاص المنتمون إلى أقليات الحق في المشاركة الفعالة في عملية صنع القرار. ومن الواضح أن الترتيبات المؤسسية سيكون لها تأثير واضح على فعالية هذه المشاركة.

جيم - إشراك الأقليات في عمليات صنع القرار لصالح المجتمع ككل

18 - يستتبع تنفيذ الهدف الثالث ألا تكون المشاركة الفعالة مقصورة على إسناد حقوق إضافية محددة للأشخاص المنتمين إلى أقليات أو الاعتراف بها أو ضمانها، بل ينبغي اعتبار تلك المشاركة أيضاً وسيلة للأشخاص المنتمين إلى أقليات للمساهمة في تشكيل المجتمع ككل، من خلال مشاركتهم الفعالة في عمليات صنع القرار. ومن المتوقع أن تعزز هذه المشاركة اعتماد سياسات وأطر تشريعية تعكس الأبعاد المتنوعة والاحتوائية للمجتمع. وكما ذكرت الخبرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات، غاي مكدوغال: فإن "المشاركة الفعالة ينبغي أن تمنح الأقليات نصيباً في المجتمع"⁽¹⁹⁾. وعبر الإعلان عن هذا المعنى بشكل أكثر تحديداً في الفقرة الخامسة من ديباجته التي تؤكد أن "تعزيز وحماية حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية يساهمان في الاستقرار السياسي والاجتماعي للدول التي يعيشون فيها". وجاءت الفقرة التالية بصياغة أكثر تأكيداً حيث نصت على "أن التعزيز والإعمال المستمرين لحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية، كجزء لا يتجزأ من تنمية المجتمع بأسره وداخل إطار ديمقراطي يستند إلى حكم القانون، من شأنهما أن يسهما في تدعيم الصداقة والتعاون فيما بين الشعوب والدول". ولذلك، يجب اعتبار الاعتراف بالتنوع القومي والعنقي والديني واللغوي واحترامه⁽²⁰⁾ عاملاً مهماً للحياة داخل المجتمعات وفيما بينها بقدر ما يعتبر التنوع البيولوجي مهماً للحياة بالمعنى البيولوجي. وهذا هو السبب في أن حماية التنوع وتعزيزه، كقيمة مجتمعية أساسية، ضرورة لوجود مجتمعات مزدهرة ومستدامة وقادرة على الصمود ومتحورة حول الإنسان.

(17) للاطلاع على شرح للمتطلبات المحددة للمعاملة غير التمييزية للأشخاص المنتمين إلى أقليات، انظر A/HRC/55/51، الفقرات 28 إلى 32.

(18) على سبيل المثال، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة 2؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 2، الفقرة 1، والمادة 26؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة 2، الفقرة 2.

(19) A/HRC/13/23، الفقرة 29.

(20) هذه هي فئات الأقليات الأربع المشار إليها في الإعلان المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية (قرار الجمعية العامة 135/47). ومع ذلك، لا يجب أن يقتصر التنوع في المجتمعات على هذه الفئات الأربع، بل يجب اعتباره قيمة مضافة في حد ذاته، وبالتالي من المحتمل أن يشمل فئات أخرى يكون التنوع فيها ذا صلة.

خامسا - قضايا الأقليات خارج نطاق حقوق الإنسان

19 - هذا البعد المجتمعي لحقوق الأقليات ينطوي على دلالة تتجاوز حقوق الإنسان ويضفي على حقوق الأقليات أهمية لقضايا السلم والأمن، من حيث "الاستقرار السياسي والاجتماعي للدول" (21) (الذي يمكن أن يؤدي نقيضه إلى حرب أهلية) وكذلك السلم الدولي (من خلال "تدعيم الصداقة والتعاون فيما بين الشعوب والدول") (22). وانطلاقاً من الافتراض نفسه، كرست الخبرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات تقريرها المواضيعي المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته السادسة عشرة لدور حماية حقوق الأقليات في تعزيز الاستقرار ومنع نشوب النزاعات (A/HRC/16/45، الفقرات 24 إلى 64) (23). وفي هذا الصدد، ربما يجدر التذكير بأن نظم الحماية الدولية للأقليات كانت موجودة قبل ظهور الحماية العالمية لحقوق الإنسان (24) وقد أريد بها أن تعود بالنفع على الأشخاص المنتمين إلى أقليات بقدر ما أريد بها محاولة منع استخدام الأشخاص المنتمين إلى أقلية ما كذريعة لشن حرب ضد دولة مجاورة (25). من ثم، وحتى تاريخها، لم يكن المراد من حماية وتعزيز حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات أن يكونا لصالح هؤلاء الأشخاص فحسب، بل أيضاً لصالح المجتمعات التي يعيشون فيها وكذلك لصالح المجتمع الدولي. ولذلك، فإن التعامل مع قضايا الأقليات بفعالية، وليس فقط كمطلب من متطلبات حقوق الإنسان، هو أيضاً جزء مهم من منع نشوب النزاعات وعنصر أساسي في بناء سلام ناجح ودائم.

20 - وعند دراسة الترتيبات المؤسسية الوطنية أو دون الوطنية وأثرها على حق الأشخاص المنتمين إلى أقليات في المشاركة الفعالة في عمليات صنع القرار، يجب أن توضع في الاعتبار في جميع الأوقات أغراض حقوق الأقليات في المشاركة - كما هو مؤكد أعلاه. وينبغي فحص الترتيبات المؤسسية من زاوية كيفية مساعدتها للأشخاص المنتمين إلى أقليات "في التمتع بثقافتهم الخاصة، وإعلان وممارسة دينهم الخاص، واستخدام لغتهم الخاصة، سرا وعلانية، وذلك بحرية ودون تدخل أو أي شكل من أشكال التمييز" (26)، ومن زاوية كيفية سماحها للأقليات بالمشاركة الفعالة "في الحياة الثقافية والدينية والاجتماعية

(21) قرار الجمعية العامة 135/47، المرفق، الفقرة 5 من الديباجة.

(22) المرجع نفسه، الفقرة 6 من الديباجة.

(23) انظر أيضاً Organization for Security and Cooperation in Europe, *Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life* (The Hague, 1999), the first general principle of which begins: "Effective participation of national minorities in public life is an essential component of a peaceful and democratic society."

(24) انظر Peter Hilpold, "The League of Nations and the protection of minorities - Rediscovering a great experiment", in *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*, vol. 17, Erika de Wet and Kathrin Maria Scherr (eds.) (Brill, 2013).

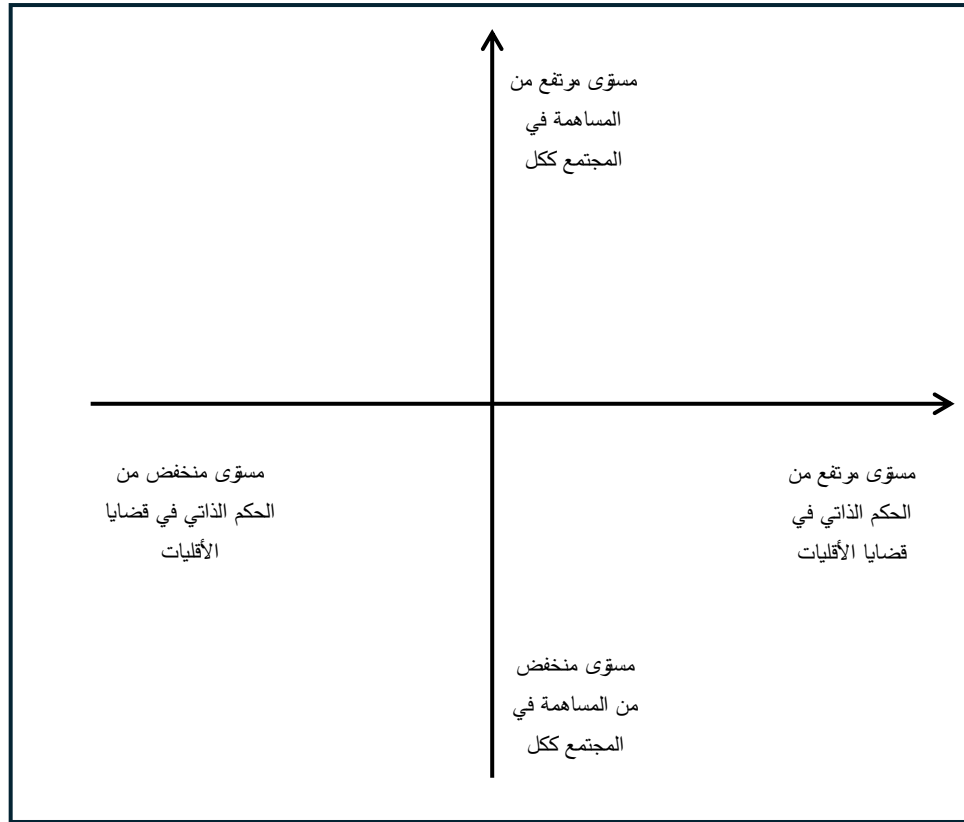
(25) انظر Joseph S. Roucek, "The Problem of Minorities and the League of Nations", in *Journal of Comparative Legislation and International Law*, vol. 15, No. 1 (Cambridge University Press, 1933) وللاطلاع على منظور أكثر انتقاداً لفعالية هذا النظام، انظر أيضاً for a more critical perspective on the efficiency of this regime, see also Baron Heyking, "The International Protection of Minorities. The Achilles' Heel of the League of Nations" in *Transactions of the Grotius Society*, vol. 13 (Cambridge University Press, 1927).

(26) قرار الجمعية العامة 135/47، المرفق، المادة 2، الفقرة 1.

والاقتصادية والعامة⁽²⁷⁾، بحيث تساهم تلك الترتيبات في الاعتراف بالتنوع داخل المجتمع على مستوى الدولة وفي تهيئته. ويلزم إدراك أن هذين البعدين لا يعزز أحدهما الآخر بالضرورة. فعلى سبيل المثال، قد تؤدي الترتيبات المؤسسية التي تشجع عمليات صنع القرار المستقلة التي تمارسها الأقليات بشأن المسائل التي تهمها إلى عزل الأشخاص المنتمين إلى أقليات عن الخيارات المجتمعية على الصعيد الوطني. وقد تؤدي نظم الحصص أو المقاعد المحجوزة في الانتخابات الوطنية إلى نفس الآثار السلبية. لذلك، سيتم دائماً فحص كل ترتيب مؤسسي من كلتا الزاويتين. وبالتالي، يمكن مقارنة الترتيبات المؤسسية المتعلقة بحقوق الأقليات باستخدام المقياسين المبينين في الشكل أدناه.

شكل

مقياسان لمدى ملائمة الترتيبات المؤسسية



21 - ويدرك المقرر الخاص أن هذه المقارنة قد تبدو ذات قيمة عملية محدودة، نظراً لأن لكل دولة نظامها المؤسسي الخاص بها كنتيجة مباشرة للحق في تقرير المصير، مما يؤدي إلى أن يكون للدول ترتيبات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية مختلفة جداً، وفقاً لأفضليتها السيادية الخاصة بها⁽²⁸⁾. وعلاوة على ذلك، فإن المقرر الخاص يدرك بطبيعة الحال أنه سيكون من التناقض الدعوة إلى نوع واحد محدد من تنظيم الدولة

(27) المرجع نفسه، الفقرة 2.

(28) للاطلاع على المزيد بشأن هذا الجانب، انظر A/HRC/55/51، الفقرة 26.

من أجل تعزيز التنوع داخل المجتمعات وفيما بينها، لأن ذلك سيكون تناقضاً في المصطلحات⁽²⁹⁾ وتجاهلاً صارخاً "لتنوع أشكال الدول الموجودة في العالم اليوم"⁽³⁰⁾. بل على العكس من ذلك، فإن دراسة تنوع هيكل الدولة من حيث صلاته بحقوق الأقليات هو بالتحديد موضوع هذا التقرير. فبالإضافة إلى الفائدة الفكرية والأكاديمية لمثل هذا التحليل، هناك سببان قاهران يبرران، في رأي المقرر الخاص، الجهد المطلوب لإعداد مثل هذا التقرير، والوقت الذي تحتاجه الدول الأعضاء لأخذه بعين الاعتبار. أولاً، مؤسسات الدولة ليست ثابتة؛ بل تتطور بانتظام. وقد يكون وجود بعض الإرشادات، أو حتى المعايير المرجعية، بشأن كيفية تأثير تطور الترتيبات المؤسسية على حقوق الأقليات مفيداً في مثل هذا السياق التطوري. ثانياً، سيستفيد بناء السلام الحقيقي بعد انتهاء النزاع من وجود بعض المبادئ التوجيهية حول كيفية بناء مؤسسات قوية وشاملة للجميع وقادرة على الصمود من أجل سلام عادل ودائم، بحيث لا يصبح أو يظل مصير الأقليات عاملاً مزعجاً للاستقرار، وبما يخدم مصلحة الفئات المتضررة من السكان والمجتمع الدولي على حد سواء. ولهذه الأسباب، يقدم المقرر الخاص هذا التقرير المواضيعي إلى الجمعية العامة، عارضاً فيه العناصر التي قد تكون ذات صلة بتصميم ترتيبات أو سياسات مؤسسية صديقة للأقليات.

سادساً - العوامل المشجعة على تعزيز التصاميم المؤسسية الصديقة للأقليات

22 - كما هو موضح أعلاه، لا بد من تعريف حقوق الأقليات تعريفاً محدداً على الصعيد الوطني. وقد تعزز بعض أنواع الترتيبات المؤسسية تمتع الأشخاص المنتمين إلى أقليات بحقوقهم، بينما قد تعزز أنواع أخرى من هذه الترتيبات تمتعهم بحقوقهم بدرجة أقل. ووفقاً للقانون الدولي، تُعرّف الدولة بكونها إقليمًا وسكانًا وحكومة⁽³¹⁾. ولا يحدد القانون الدولي كيفية ارتباط هذه العناصر الثلاثة بعضها ببعض، بل هي متروكة لكل دولة لترتيبها وفقاً لمبدأ تقرير المصير. ومع ذلك، فإن الهيكل المؤسسي للدولة يجب أن يسمح لها باحترام التزاماتها الدولية، ولا سيما في مجال حقوق الإنسان، وبشكل أكثر تحديداً فيما يتعلق بـ "أقلية من السكان"⁽³²⁾. وفي هذا الصدد، تتمثل إحدى المسائل الأولية والأساسية في ضرورة السماح للأشخاص المنتمين إلى أقليات بالمشاركة في الحياة العامة في البلد الذي يعيشون فيه. ولا ينبغي تحت أي ظرف من الظروف التسامح مع التصميم المؤسسي الذي يؤدي إلى استبعاد الأشخاص الذين ينتمون إلى أقلية من عمليات صنع القرار. فهناك بعض فئات من الأقليات غير معترف بكونها مؤهلة للحصول على الجنسية في البلد الذي تعيش فيه، وبالتالي ينتهي بها الأمر إلى استبعادها بشكل كامل من عمليات صنع القرار⁽³³⁾.

(29) وفي السياق نفسه، ذكرت الجمعية العامة عند اتخاذها القرار 217 (د-3) في 10 كانون الأول/ديسمبر 1948 أنه "من الصعب اعتماد حل موجد لهذه المسألة المعقدة والحساسة التي لها جوانب خاصة في كل دولة تنشأ فيها".

(30) *Western Sahara, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1975, p. 12, at para. 94*.

(31) بما أنه لا يوجد تعريف قانوني ذو حجية لمصطلح "الدولة" في القانون الدولي، فمن المتفق عليه عموماً أن المعايير المنصوص عليها في المادة 1 من اتفاقية البلدان الأمريكية لحقوق الدول وواجباتها لعام 1933 تعكس فهماً مشتركاً لماهية الدولة، كشخص اعتباري في القانون الدولي.

(32) *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v. Myanmar), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2022, p. 477, at paras. 103 and 106*. انظر أيضاً: Oona A. Hathaway and Alaa Hachem and Justin Cole, "A new tool for enforcing human rights: *erga omnes partes standing*", *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 61, No. 2 (2024).

(33) انظر A/73/205.

ولا يتعارض هذا في حد ذاته مع القانون الدولي، ولكنه غالباً ما ينطوي على عواقب وخيمة على تمتعهم بحقوقهم الاجتماعية والاقتصادية. ولذلك، من المهم أن تجد الدول في مثل هذه الحالات سبلاً لمراعاة الحقوق المدنية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية لهذه الفئات من الأقليات، حتى وإن كانت محرومة من المشاركة الفعالة في صنع القرار بشأن القضايا التي تهمها مباشرة. ومن الأساسي وجود آليات استشارية أو إدارة محددة تابعة للدولة مكرسة لضمان تمتع هؤلاء الأشخاص بحقوقهم المدنية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية دون تمييز، رغم عدم إشراكهم في عملية صنع القرار العامة. ويلاحظ أحياناً وجود آليات أخرى للحرمان من الحق في التصويت، مثل التلاعب بحدود الدوائر الانتخابية⁽³⁴⁾ أو اختبارات استيفاء متطلبات اللغة قبل ممارسة حق التصويت. وهذه تدابير غير مشروعة لها عواقب جائرة على حق الأشخاص المنتمين إلى أقليات في المشاركة الفعالة في عمليات صنع القرار. ولذلك ينبغي تجنب مثل هذه التدابير عندما تؤثر بشكل مباشر على حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقلية ما في المشاركة الفعالة في صنع القرار.

23 - وبما أن التركيز ينصب على المكون الثالث من مكونات الدول، وهو الحكومة، فعند دراسة التصاميم المؤسسية وأثرها على المشاركة الفعالة للأشخاص المنتمين إلى أقليات في عمليات صنع القرار وتنفيذها، ينبغي دراسة عاملين أساسيين مهمين يتعلقان بالسكان والإقليم. يرتبط الأول بتعريف سكان الدولة والثاني بالتوزيع الإقليمي لمختلف فئات السكان على أراضي الدولة. وسيتم توضيح كيفية وأسباب تأثير هذين الجانبين على التصاميم المؤسسية التي تعزز المشاركة الفعالة للأشخاص المنتمين إلى أقليات.

24 - تُعرّف الأقليات دائماً بأنها مجموعة من سكان بلد ما تقل عددياً عن نصف مجموع السكان وتجمعها بعض الخصائص المشتركة التي تميز أفرادها عن بقية السكان⁽³⁵⁾. وفي هذا الصدد، فإن الطريقة التي يتم بها تعريف جميع سكان الدولة قد تكون شاملة للأشخاص المنتمين إلى أقليات أو مستبعدة لهم، مما يتيح مجالاً أكبر أو أقل لمشاركتهم الفعالة، سواء فيما يتعلق بالمسائل التي تهمهم أو مساهمتهم في الأمة ككل. ويوجد ميثاق الأمم المتحدة "الأمم" - كما يتبين من اسم المنظمة - ممثلة بالدول، وفق ما هو مطلوب بموجب معايير العضوية المنصوص عليها في الفقرة 1 من المادة 4 من الميثاق، ونتيجة لذلك فإن المنظمة الدولية التي أنشئت في عام 1945 والتي يشكل الميثاق عمودها الفقري تستند ضمناً إلى نموذج الدول القومية. لذلك من المهم للغاية أن نرى كيف ترتبط فئات الأقليات بالأمة، ضمن النظام السياسي الوطني. فعلى سبيل المثال، يمكن اعتبار الدستور الذي يعرّف الأمة بمثل هذه العبارات (على سبيل المثال، في حالة نيبال: "إن جميع أبناء الشعب النيبالي بخصائصه المتعددة الأعراق واللغات والأديان والثقافات وبتنوعاته الجغرافية وما له من تطلعات مشتركة وما يجمعه من رابطة الولاء للاستقلال الوطني لنيبال وسلامتها الإقليمية ومصالحها الوطنية وازدهارها، يشكلون مجتمعين الأمة")⁽³⁶⁾، دستوراً داعماً جداً للأشخاص المنتمين إلى أقليات. وبالمثل، فإن الدولة التي تعرّف نفسها كدولة متعددة القوميات⁽³⁷⁾

(34) أكدت اللجنة الاستشارية لمجلس أوروبا بقوة، في الفقرة 90 من تعليقها الموضوعي رقم 2، على أنه "ينبغي ألا تعتمد الدول الأطراف تدابير تهدف إلى خفض نسبة السكان في المناطق التي يقطنها أشخاص ينتمون إلى أقليات قومية".

(35) للاطلاع على تأملات بشأن تعريف الأقليات، انظر A/74/160.

(36) ترجمة دستور نيبال الصادر في 20 أيلول/سبتمبر 2015. وهي متاحة عبر الرابط التالي: https://ag.gov.np/files/Constitution-of-Nepal_2072_Eng_www.moljpa.gov._npDate-72_11_16.pdf

(37) عقب اعتماد الدستور الجديد الذي دخل حيز التنفيذ في 7 شباط/فبراير 2009، عرّفت بوليفيا نفسها منذ ذلك الحين بأنها "دولة بوليفيا المتعددة القوميات"، وذلك وفقاً للمادة 1 من الدستور.

أو دولة متعددة الأعراق⁽³⁸⁾، أو التي يتضمن دستورها إعلاناً "للاعتراف بالطابع المتعدد الإثنيات والأعراق والأديان والثقافات لأمتنا ولدعمه"⁽³⁹⁾، يجب أن تكون منفتحة أمام المشاركة الفعالة للأشخاص المنتمين إلى أقليات في المجتمع ككل. وعلى النقيض من ذلك، فإن تعريف الدولة على أنها تنتمي إلى مجموعة عرقية أو قومية أو دينية أو لغوية واحدة فقط أو أنها تتشكل من مجموعة عرقية أو قومية أو دينية أو لغوية واحدة فقط سيجعل من الأصعب ضمان المشاركة الفعالة للأشخاص المنتمين إلى أقليات في المجتمع ككل من خلال الترتيبات المؤسسية. وبالمثل، فإن وجود دين رسمي واحد للدولة يجعل من الأصعب معاملة الأشخاص الذين ينتمون إلى ديانات أخرى بطريقة غير تمييزية.

25 - ومن العوامل الأخرى التي قد تؤدي دوراً هاماً في المشاركة الفعالة للأشخاص المنتمين إلى أقليات في الشؤون العامة التوزيع الجغرافي لفئات الأقليات على أراضي الدولة التي يعيشون فيها. وفيما يتعلق بكل من المشاركة الفعالة في صنع القرار وتوفير الخدمات العامة المصممة خصيصاً لتلبية احتياجات الأشخاص المنتمين إلى أقلية ما، فإن التركيز الجغرافي للأشخاص المنتمين إلى فئة من فئات الأقليات قد يسهل الحلول المؤسسية⁽⁴⁰⁾. وقد تشكل الأقلية اللغوية المتركزة في جزء معين من إقليم الدولة أغلبية نسبية⁽⁴¹⁾ إذا كان ذلك الإقليم يشكل وحدة سياسية و/أو إدارية. وكثالونيا وإيوسكادي في إسبانيا مثالان مثيران للاهتمام في هذا الصدد. وينطبق الأمر نفسه على الأقليات العرقية أو القومية؛ فعلى سبيل المثال، يمكن أن يكون هذا هو الحال في التبت، إذا تم تنفيذ الأحكام ذات الصلة من دستور الصين بشكل فعال⁽⁴²⁾. كما أن التركيز الجغرافي للأشخاص المنتمين إلى فئة من فئات الأقليات يسهل أيضاً توفير خدمات أو سياسات خاصة لهؤلاء الأشخاص. وكمثال على ذلك، فيما يتعلق بالأقليات اللغوية، يميز الميثاق الأوروبي للغات الإقليمية أو لغات الأقليات بين "اللغات الإقليمية ولغات الأقليات"، التي "تستخدم عادة داخل إقليم معين من الدولة ... وتختلف عن اللغة (اللغات) الرسمية لتلك الدولة"، من جهة⁽⁴³⁾، و "اللغات غير الإقليمية" من جهة أخرى، وهي "اللغات التي يستخدمها مواطنو الدولة والتي تختلف عن اللغة أو اللغات التي تستخدمها بقية سكان الدولة ولكن لا يمكن، رغم اعتياد استخدامها داخل إقليم الدولة، ربطها بمنطقة معينة منها"⁽⁴⁴⁾. ولأسباب عملية، وبما أن الميثاق الأوروبي يشترط أن تقدم الخدمات في مجالات التعليم، وإمكانية اللجوء إلى العدالة، والخدمات الإدارية والعامة والإعلامية، والأنشطة والمرافق الثقافية، وكذلك فرص

(38) دستور الصين، الفقرة الحادية عشرة من الديباجة. يمكن الاطلاع عليه عبر هذا الرابط: https://english.www.gov.cn/archive/lawsregulations/201911/20/content_WS5ed8856ec6d0b3f0e9499913.html.

(39) دستور زامبيا (بصيغته المعدلة في عام 2016)، الفقرة السابعة من الديباجة. يمكن الاطلاع عليه عبر هذا الرابط: [www.parliament.gov.zm/sites/default/files/documents/amendment_act/Constitution%20of%20Zambia%20\(2016-Amendment\),%202016-Act%20No.%202_0.pdf](http://www.parliament.gov.zm/sites/default/files/documents/amendment_act/Constitution%20of%20Zambia%20(2016-Amendment),%202016-Act%20No.%202_0.pdf).

(40) Nicolas Levrat, "Solutions institutionnelles pour des sociétés plurielles", in *Minorités et Organisation de l'Etat : textes présentés au quatrième colloque international du Centre international de la common law en français*, Nicolas Levrat (ed.), (Brussels, Bruylant, 1998), pp. 3-90.

(41) قد يكون الأشخاص الذين ينتمون إلى مجموعة تشكل أقلية بالنسبة إلى كامل سكان الدولة أكبر مجموعة سكانية في الدائرة الإدارية أو السياسية المحددة التي يعيشون فيها.

(42) لا سيما المادتان 4 و 30، والفرعان 5 و 6 من الفصل الثالث.

(43) مجموعة المعاهدات الأوروبية رقم 148، المادة 1؛ فُتح باب التوقيع عليها في 5 تشرين الثاني/نوفمبر 1992.

(44) مجموعة المعاهدات الأوروبية رقم 148، المادة 1.

المشاركة الكاملة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، باللغة الإقليمية أو لغة الأقليات المناسبة، فإن المادة المتعلقة بالمبادئ العامة فقط هي التي ينبغي تطبيقها مع تعديل ما يلزم تعديله⁽⁴⁵⁾ على اللغات غير الإقليمية؛ ولا تتعلق جميع الأحكام التفصيلية والمحددة الأخرى إلا بـ “اللغات القائمة على أساس إقليمي”. وكقاعدة عامة، فإن الترتيبات المؤسسية التي تسمح بمشاركة أفضل للأشخاص المنتمين إلى أقليات تزداد سهولة تصورها ويزداد التوجيه الدقيق لآثارها عندما يمثل الأشخاص المنتمون إلى أقليات أغلبية نسبية في جزء من الإقليم. وفي الوقت نفسه، وبعبارة عن مسألة التصميم المؤسسي، يحتاج المقرر الخاص إلى التشديد على واجب الدول في عدم إهمال المناطق التي يقطنها أساساً أشخاص ينتمون إلى أقليات. وينبغي ألا تؤدي السياسات الاجتماعية والاقتصادية والإيمانية الوطنية إلى التمييز ضد هذه المناطق وسكانها أو إلى إهمالها، وينبغي أن تمكّن من تخصيص الموارد والفرص المناسبة لها.

سابعا - الطرق الخمس لإعمال حقوق الأقليات على الصعيد الوطني، بمشاركة فعالة من جانب الأشخاص المنتمين إلى أقليات وبدون مشاركة فعالة من جانبهم

26 - كما هو موضح أعلاه، يجب أن يتم بالنسبة لـ “حقوق الأقليات” الجوهرية، تعريف تلك الحقوق على الصعيد الوطني. وقد جرى من خلال البحوث تحديد خمس آليات تسمح بإعمال حقوق الأقليات على الصعيد الوطني. وكما سيوضح أدناه، لا تسمح اثنتان من هذه الآليات إلا بمشاركة هامشية للأشخاص المنتمين إلى أقليات، بينما تؤدي آليات ثلاث إلى أشكال مختلفة من المشاركة الفعالة. وتحقق الآلية الأولى من خلال تصميم مؤسسي يتيح وجود مؤسسات خاصة تضمن أخذ أصوات الأشخاص المنتمين إلى أقليات في الاعتبار بشكل فعال. والثانية من خلال الاعتماد على المشاركة الفعالة في عمليات صنع القرار على الصعيد الوطني في المؤسسات المشتركة، عن طريق المشاركة المباشرة في العمليات التشريعية. أما الطريقة الثالثة فتتضمن الحكم الذاتي؛ وهذا عادة ما يكون فعالاً في ضمان معاملة الأشخاص المنتمين إلى أقليات معاملة خاصة غير تمييزية فيما يتعلق بحقوقهم؛ ولكن فعاليتها أقل من حيث مساهمة الأشخاص المنتمين إلى أقليات في المجتمع ككل.

27 - أما فيما يتعلق بإعمال حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات دون مشاركتهم الفعلية، فإن الطريقة الأولى لتحقيق ذلك هي من خلال معاهدة خاصة (ثنائية أو متعددة الأطراف) تحدد حقوقاً معينة يعترف بها أحد أطراف المعاهدة أو كل طرف من أطرافها لفئات معينة من فئات الأقليات تعيش على أراضيها. وقد كان هذا هو “نظام الأقليات” الذي تم ابتكاره بعد الحرب العالمية الأولى، حيث جرى بواسطة نظام دولي (تحت رعاية عصبة الأمم) تعريف وضمان حقوق أقليات معينة تم تحديدها في معاهدات السلام. ولا يزال هذا الحل متوخى، على سبيل المثال، بموجب الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية لمجلس أوروبا، في الفقرة 1 من المادة 18، التي تنص على ما يلي: “تسعى الأطراف إلى إبرام اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف، عند الاقتضاء، مع الدول الأخرى، ولا سيما الدول المجاورة، من أجل ضمان حماية الأشخاص المنتمين إلى الأقليات القومية المعنية”. ولن تكون هذه الطريقة موضع مزيد من الفحص في هذا التقرير لثلاثة أسباب. أولاً، لا تشترك هذه الطريقة الأشخاص الذين ينتمون إلى أقلية في تعريف حقوقهم الخاصة - على الرغم من أن كل (دولة) طرف في عملية التفاوض على المعاهدة لها الحرية في أن تضم إلى فريقها

(45) المرجع نفسه، المادة 7، الفقرة 5.

التفاوضي أي عضو، مما قد يفسح المجال للمشاركة بأشكال مختلفة. ثانياً، لا تتصل هذه الطريقة إلا بقضايا "الأقليات القومية"، حيث أن فئة الأقليات التي تعيش في بلد معين لن ترى حقوقاً وفرصاً للمشاركة تتفاوض عليها دولة مجاورة إلا إذا كانت لتلك الدولة مصالح محددة في حماية تلك الفئة المعينة من فئات الأقليات: وهذا هو الحال عادة بالنسبة للأقليات القومية. ثالثاً، لا يبدو أن صياغة الفقرة 3 من المادة 2 من الإعلان المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية تشمل عملية صنع القرار هذه.

28 - أما الطريقة الأخرى لإعمال حقوق الأقليات التي لا تخص إلا بشكل هامشي الأشخاص الذين ينتمون إلى أقلية فتتمثل في إعمال الحقوق المحددة للشخص المنتمي إلى أقلية من خلال عملية قضائية. وقد يؤدي الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات دوراً حاسماً في رفع قضايا أمام الهيئات القضائية، لكنهم لن يكونوا آنذاك جزءاً من عملية صنع القرار. علاوة على ذلك، ينبغي التأكيد على اثنين من المحاذير فيما يتعلق بعملية إعمال حقوق الأقليات. أولاً، سيسترد تناول القضية لمطالبة شخص ينتمي إلى أقلية بحق معين من حقوق الأقليات بوضع الأقليات في الإطار القانوني للدولة المعنية. وبالتالي، إذا كان تصور الأمة استبعادياً، أو إذا كان هناك دين للدولة، فيمكن للقاضي الوطني أن يقيم مطالبة الأشخاص المنتمين إلى أقلية في ضوء التصور العام لعلاقات الأقلية/الأغلبية في النظام القانوني المعني. فعلى سبيل المثال، فيما يتعلق بالحقوق اللغوية، وعلى الرغم من حقيقة أن "اللغات الإقليمية تنتمي إلى تراث فرنسا"⁽⁴⁶⁾، فإن قبول فرنسا للميثاق الأوروبي للغات الإقليمية أو لغات الأقليات، وفقاً للمجلس الدستوري لفرنسا، سيكون مناقضاً للدستور، "باعتبار أن الميثاق الأوروبي للغات الإقليمية أو لغات الأقليات، من حيث أنه يمنح حقوقاً محددة لـ 'فئات' من الناطقين باللغات الإقليمية أو لغات الأقليات، داخل 'المناطق' التي تمارس فيها هذه اللغات، يقوض المبادئ الدستورية المتمثلة في عدم قابلية الجمهورية للتجزئة، والمساواة أمام القانون، ووحدانية الشعب الفرنسي".⁽⁴⁷⁾ أما الخطر الثاني لهذه الطريقة فيتمثل في إمكانية استخدامها من قبل الأشخاص المنتمين إلى الجماعة المهيمنة للدعاء - خلافاً للنص الواضح في الإعلان المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية الذي مفاده "إن التدابير التي تتخذها الدول لضمان التمتع الفعلي بالحقوق المبينة في هذا الإعلان لا يجوز اعتبارها، من حيث الافتراض المبدئي، مخالفة لمبدأ المساواة الوارد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان"⁽⁴⁸⁾ - بأن التدابير الخاصة التي ترسي نظاماً مختلفاً من أجل منع تعرض الأشخاص المنتمين إلى أقلية للتمييز تشكل تمييزاً ضد الحقوق الفردية لأفراد الجماعة المهيمنة (كالحق في التعليم، مثلاً).

ثامناً - المشاركة الفعالة للأشخاص المنتمين إلى أقليات من خلال تصميم مؤسسي خاص

29 - بعض الدول منظمة هيكلياً ومؤسسياً حول التعايش بين عدة جماعات لغوية أو عرقية/قومية أو دينية، كما هو الحال في بلجيكا (جماعات لغوية) والبوسنة والهرسك (جماعات عرقية/قومية) ولبنان (جماعات دينية). ولا يقوم هذا الهيكل المؤسسي على منطق علاقات الأغلبية/الأقلية؛ بل على النقيض من ذلك، هو يبني مجتمعاً سياسياً يتخذ شكل مجتمع مركب يضم عدة جماعات غير مهيمنة. ولهذا السبب،

(46) دستور فرنسا، المادة 75-1.

(47) المجلس الدستوري لفرنسا، القرار رقم 99-412 DC المؤرخ 15 حزيران/يونيه 1999، الفقرة 10.

(48) قرار الجمعية العامة 135/47، المرفق، المادة 8، الفقرة 3.

فإنه في مثل هذه الترتيبات المؤسسية، التي تركز على التوازن بين الجماعات المختلفة، عادة ما يكون من الصعب إتاحة المشاركة الفعالة في صنع القرار "للأقليات الأخرى" (المختلفة عن الجماعات التأسيسية)، لأن ذلك قد يزعزع التوازن المؤسسي بين الجماعات المعترف بها. وعلى الرغم من أن هذه المخططات المؤسسية قد توفر لبعض فئات الأقليات⁽⁴⁹⁾ عدداً كبيراً من الحقوق وإمكانية المشاركة الفعالة في عمليات صنع القرار على مستوى الدولة، فإنها ليست صديقة للأقليات كثيراً، فيما يخص الأشخاص المنتمين إلى أقليات غير الجماعات التأسيسية المعترف بها.

30 - وتتيح التصاميم المؤسسية الخاصة، الأقل جوهرية، إنشاء مؤسسات في السلطة التشريعية أو التنفيذية مصممة خصيصاً لتمثيل الأقليات. فعلى سبيل المثال، وفي السلطة التشريعية، يوجد في البرلمان الهنغاري "لجنة للأقليات القومية"⁽⁵⁰⁾ يمكنها إبداء الرأي في مشاريع التشريعات باعتبارها لجنة برلمانية عادية. ويمثل أعضاؤها الأقليات ويمكنهم المساهمة في اعتماد القرارات داخل اللجنة، والتي تُحال إلى الجلسة العامة. ومع ذلك، لا يمكن لأعضاء اللجنة (باستثناء الرئيس، الذي تم انتخابه كعضو في البرلمان الأوروبي) التصويت في الجلسات العامة للبرلمان، لأنهم غير منتخبين. وبالتالي يمكن وصف هذه الآلية بأنها آلية مختلطة. ومعظم المؤسسات الخاصة الأخرى هي مؤسسات استشارية حقاً، ومثال ذلك المجلس الوطني للشعوب والمجتمعات التقليدية في البرازيل⁽⁵¹⁾. ويوجد لدى العشرات من البلدان مجالس استشارية من هذا القبيل. وفيما يتعلق بتلك الهيئات، تنصح اللجنة الاستشارية المعنية بالاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية بأن هذه الآليات الاستشارية "ينبغي ألا تحل محل عمل المؤسسات الحكومية الرئيسية في القضايا المتعلقة بالأقليات"⁽⁵²⁾. ولا يسع المقرر الخاص إلا أن يوافق على ذلك. وقد تكون الهيئات الحكومية الاستشارية أو المتخصصة مفيدة أيضاً في السلطة التنفيذية، من أجل بدء أو مراقبة السياسات الخاصة بالأقليات. وإذا كانت التشريعات والسياسات مصممة بشكل مشروع لمصالح الأغلبية، فإن مثل هذه الترتيبات المؤسسية المتخصصة أو الخاصة تساعد الأشخاص المنتمين إلى أقليات في التأثير على التشريعات والسياسات التي تتناول مصالحهم الخاصة. وليس واضحاً بنفس القدر أن هذه التصاميم المؤسسية الخاصة تسمح للأقليات بالمساهمة بفعالية في تشكيل المجتمع ككل.

تاسعا - المشاركة الفعالة للأشخاص المنتمين إلى أقليات من خلال تصميم مؤسسي موحد

31 - تعني المشاركة في عمليات صنع القرار دون تصميم مؤسسي خاص أن الأشخاص المنتمين إلى أقليات قد يكونون قادرين على أن يُنتخبوا ويؤثروا في الخيارات السياسية في المؤسسات التي يلتحقون بها.

(49) دون الدخول في نقاش حول تعريف الأقلية (للاطلاع على مزيد من التفاصيل حول هذه المسألة، انظر تقرير المقرر الخاص السابق، فرناند دو فارين (A/74/160 و A/75/211)، فإن المصطلح لا يستخدم هنا إلا للإشارة إلى جماعات من الأشخاص الذين يتقاسمون سمة مشتركة - اللغة أو الدين أو الجنسية أو العرق - ويشكلون أقل من نصف سكان الدولة ككل.

(50) القانون التاسع والسبعون بعد المائة لعام 2011 بشأن حقوق الأقليات القومية، المادة 21 ألف وباء (متاح على الرابط: <https://njt.hu/jogszabaly/en/2011-179-00-00>).

(51) أنشئ بموجب المرسوم رقم 8,750 الصادر في 9 أيار/مايو 2016.

(52) التعليق الموضوعي رقم 2 للجنة الاستشارية المعنية بالاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية، الفقرة 105. متاح على الرابط: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800bc7e8>

وتضمن بعض النظم حجز مقاعد⁽⁵³⁾ للأشخاص المنتمين إلى الأقليات، أو تعطى صوتاً مضاعفاً للأشخاص المنتمين إلى الأقليات⁽⁵⁴⁾، أو تخفض (أو حتى تزيل) الحد الأدنى لعدد الأصوات المطلوبة للحصول على مقعد في البرلمان.⁽⁵⁵⁾ وعادةً ما تكون الأحزاب السياسية هي التي تضمن الوصول إلى هيئات صنع القرار. وفي نظم الحزب الواحد وكذلك النظم المتعددة الأحزاب، ينبغي تشجيع الأحزاب على وضع الأشخاص المنتمين إلى أقليات في مواقع تمنحهم فرصة حقيقية لانتخابهم. ويمكن لنظام الحصص، على سبيل المثال، كما هو منصوص عليه في اللائحة الانتخابية للجمعية التأسيسية في نيبال⁽⁵⁶⁾ - وكما تم تطبيقه في العديد من البلدان لتعزيز المشاركة الفعالة للمرأة في الهيئات الانتخابية - أن يكون حلاً مناسباً في بعض الحالات. وكبديل عن ذلك، قد تسمح "أحزاب الأقليات" للأشخاص المنتمين إلى أقليات بالوصول إلى هيئات صنع القرار من خلال التنافس في الانتخابات العامة. وقد حاولت عدة دول في أوروبا تقييد أو حظر "أحزاب الأقليات". وأيدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، استناداً إلى أحكامها بشأن حرية التعبير وحرية تكوين الجمعيات والحق في التصويت والترشح للانتخابات - مقترنة أحياناً بحكم عام يحظر التمييز - حق الأشخاص المنتمين إلى أقليات في إنشاء أحزابهم السياسية الخاصة بهم وإدارتها، وذلك في جميع القضايا تقريباً⁽⁵⁷⁾. ولا يضمن هذا الوصول إلى عملية صنع القرار السياسي التأثير على نتيجة صنع القرار (التي تعتمد على نتيجة الانتخابات)، ولكن يمكن، في رأي المقرر الخاص، اعتباره مشاركة فعالة. ومن ناحية أخرى، قد يؤدي ذلك إلى التهميش السياسي والاجتماعي والاقتصادي للمناطق التي تهيمن فيها هذه الأحزاب غير الرئيسية؛ وفي مثل هذه الحالات، ستحدد درجة الاستقلالية الإقليمية أو القطاعية أهمية النتيجة.

32 - وقد يكون لدى الدول التي تتنوع جماعات السكان فيها تنوعاً كبيراً هيكل مؤسسي لا يقوم على تمثيل الجماعات ولكنه يسمح للجماعات بدرجة من الحكم الذاتي و/أو التمثيل في عمليات صنع القرار المركزية. وهذا هو الحال في الدول الاتحادية، مثل سويسرا أو كندا اللتين تسمح الهياكل المؤسسية للدولة فيهما، رغم أنها لا تقوم على تمثيل الجماعات اللغوية، بدرجة كبيرة من الاستقلالية فيما يتعلق بالسياسات اللغوية في أنحاء مختلفة من البلد. وعادةً ما يكون الهيكل الاتحادي أيضاً ذا فائدة فيما يتعلق بالاعتراف

(53) للاطلاع على وجهة نظر عامة، انظر Andrew Reynolds, "Reserved seats in national legislatures: a research note", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 30, no. 2 (May 2005), pp. 301-310.

(54) انظر، على سبيل المثال، المادة 8 من قانون المجتمعات العرقية المتمتعة بالحكم الذاتي في سلوفينيا الصادر في 5 تشرين الأول/أكتوبر 1994. متاح بالإنكليزية من خلال الرابط التالي: www.svi-bz.org/uploads/tx_bh/231/law_on_self_governing_ethnic_communities.pdf.

(55) انظر، على سبيل المثال، المواد 137-140 من قانون انتخاب أعضاء برلمان صربيا.

(56) بموجب القائمة 3 من المادة 7 من قانون انتخاب أعضاء الجمعية التأسيسية في نيبال لعام 2007، يُطلب من الأحزاب التي تقدم أكثر من 100 مرشح في إطار نظام التمثيل النسبي، بالإضافة إلى تخصيص 50 في المائة من المقاعد للنساء، أن تخصص في قوائم مرشحيها للجزء النسبي من الانتخابات نسبة 37,8 في المائة لمرشحين من مجتمعات الشعوب الأصلية، و 31,2 في المائة لمرشحين من فئة المانيسي و 13 في المائة لمرشحين من فئة الداليت و 4 في المائة من لمرشحين من الفئات المحرومة الأخرى. ويمكن تخصيص نسبة الـ 30,2 في المائة المتبقية من المقاعد لأشخاص آخرين.

(57) للاطلاع على تحليل تفصيلي للسوابق القضائية ذات الصلة، انظر Peroni, Lourdes, 'Minorities before the European Court of Human Rights: Democratic Pluralism Unfolded', in Jane Boulden, and Will Kymlicka (eds), *International Approaches to Governing Ethnic Diversity* (Oxford, 2015; online edn, Oxford Academic, 19 Mar. 2015).

بمساهمات فئات الأقليات في المؤسسات الاتحادية، وذلك من خلال تكوينه غرفة ثانية للبرلمان. ومع ذلك، لا ينبغي للمرء أن يستنتج أن الهياكل الاتحادية تسهل بالضرورة قدرة الأشخاص المنتمين إلى أقليات على المشاركة في عمليات صنع القرار. فعلى سبيل المثال، يوجد في أستراليا والبرازيل والمكسيك والولايات المتحدة الأمريكية هياكل اتحادية لا تسهل في حد ذاتها مشاركة الأشخاص المنتمين إلى أقليات في عمليات صنع القرار، وإن كانت لا تعيق هذه المشاركة. أما خارج الترتيبات المؤسسية الاتحادية، فإن عمليات الأخذ باللامركزية أو تفويض السلطة أو الهيكلة الإقليمية قد توفر أيضاً، في إطار دولة وحدوية، واعتماداً على توزيع السكان⁽⁵⁸⁾ والاختصاصات، حلولاً قد تعطي فيها مشاركة الأشخاص المنتمين إلى فئة من فئات الأقليات في صنع القرار على الصعيد دون الوطني صوته وزناً أكبر في القرارات التي تهم حالتهم بشكل مباشر. ومع ذلك، فإن هذه المخططات المؤسسية لا تسمح بمشاركة فعالة محددة للأشخاص المنتمين إلى أقليات في صنع القرار على الصعيد الوطني.

عاشراً - الحكم الذاتي

33 - الحكم الذاتي (autonomy) يعني قدرة أعضاء النظام السياسي على اعتماد قواعدهم الخاصة (وهي كلمة مستقاة من اللغة اليونانية القديمة وتتكون من المقطع *auto* ويعني "ذاتي" والمقطع *nomos* ومعناه "قواعد"). وبطبيعة الحال، يبدو أن هذا حل واضح للمشاركة في "القرارات الخاصة بالأقلية التي ينتمون إليها"⁽⁵⁹⁾. وتتعلق مسألة منح الحكم الذاتي أو الاعتراف به بدرجة التنوع المتسامح معه داخل الدولة ذات السيادة، من أجل استيعاب خصوصيات سكانها المتنوعين. وبعبارة أخرى، هل يتعلق الأمر بمجالات (مثل التعليم أو السياسة الثقافية أو العلاقات مع الطوائف الدينية) يمكن تنظيمها بشكل مختلف بالنسبة للأغلبية السكانية عنها بالنسبة لفئات الأقليات؟ ويرى المقرر الخاص أن التصميم المؤسسي المراعي للأقليات ينبغي أن يستند إلى مبدأ الولاية الاحتياطية. فحسب هذا المنطق المؤسسي، يفترض ألا يكون النهج المناسب هو التساؤل عما إذا كان ينبغي التعامل مع مسألة من مسائل الأقليات في مجال محدد (مثل التعليم) تعاملًا مختلفًا بالنسبة للأشخاص المنتمين إلى فئة من فئات الأقليات عنه بالنسبة لجميع سكان الدولة. إنما السؤال المناسب هو ما إذا كان من الضروري معالجة هذا المجال من خلال نهج واحد موحد على مستوى الدولة، أو ما إذا كان بإمكان الجماعات المختلفة (الأغلبية من جهة، والأقلية أو الأقليات من جهة أخرى) إدارة هذا المجال بطرق مختلفة. فعلى سبيل المثال، في الدول التي يوجد فيها سكان يتحدثون لغات أم مختلفة، هل ينبغي تنظيم النظام التعليمي ووضع قواعد ضابطة له على مستوى الدولة، مع استثناءات محتملة لبعض فئات الأقليات، أم ينبغي تنظيم التعليم من قبل كل جماعة لغوية، وفقاً لأولوياتها وتفضيلاتها الخاصة؟⁽⁶⁰⁾ وقد يتم وضع بعض القيود على الحكم الذاتي في الأطر التشريعية الدستورية أو الوطنية، وهي قيود من شأنها أن تغلب على القرارات المتخذة بشكل مستقل. وفي مثل هذه الحالات، يمكن أن ينتج الحكم الذاتي من الاعتراف بالحكم الذاتي القطاعي المقترن بالحكم الذاتي

(58) انظر الفقرة 23 أعلاه.

(59) قرار الجمعية العامة 135/47، المرفق، المادة 2، الفقرة 3.

(60) هذا هو الحال، مثلاً، في سويسرا التي لا توجد فيها سياسة تعليمية على مستوى الدولة، مما يسمح لكل كانتون بأن يكون له نظامه التعليمي الخاص وسياساته التعليمية الخاصة. انظر الدستور الفيدرالي للاتحاد الكونفيدرالي السويسري، المادة 62، الفقرة 1. متاح على الرابط: www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/en.

المجتمعي - الحكم الذاتي المعترف به للأشخاص الذين ينتمون إلى فئات معينة من فئات الأقليات في مجال محدد من مجالات الشؤون العامة⁽⁶¹⁾ - أو من مزيج من الحكم الذاتي الإقليمي وتقسيم الاختصاصات (بين مختلف مستويات الحكومة) وتوزيع فئات السكان في الإقليم.

34 - وبطبيعة الحال، ينبغي في النظام الذي يتمتع فيه الأشخاص الذين ينتمون إلى أقلية ما بالقدرة، في بعض المجالات التي لها ارتباط خاص بوضع الأقلية أو هويتها، على اعتماد القواعد والسياسات الخاصة بهم، توفير طريقة لتنسيق خياراتهم مع خيارات السكان الذين يشكلون أغلبية. ويجب توفير وتنفيذ قواعد تضبط تنازع الاختيارات أو تنظم التفضيلات أو تراثيات المعايير. وغني عن البيان أنه لا ينبغي تصميم و/أو تنفيذ قواعد التنسيق هذه بحيث يصبح الحكم الذاتي المعترف به رسمياً من خلال التصميم المؤسسي غير فعال في الممارسة العملية. وينبغي أن تدار هذه الآليات من قبل طرف ثالث (السلطة القضائية) أو على أساس عمليات توفيق.

35 - وسيؤدي الحكم الذاتي بحكم الواقع إلى إحداث تنوع في المجتمع الوطني. ومع ذلك، لا ينبغي أن يخلق "مجتمعات موازية"، مما يمنع الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات من المشاركة الكاملة والاندماج والمساهمة في المجتمع الوطني. وفي حالة الحكم الذاتي الإقليمي، وإذا كانت تركيبة السلطات على مستوى الدولة تتيح تمثيل الوحدات السياسية/الإدارية المتمتعة بالحكم الذاتي على مستوى الدولة (كما هو الحال في النظم الاتحادية ذات المجلس الثاني للبرلمان)، فإن المساهمة تكون محل إنفاذ من الناحية المؤسسية؛ ويمكن وصف ذلك بأنه السيناريو الأفضل من كل ما عداه. وفي حالات أخرى، قد تكون الأقليات المتمتعة بالحكم الذاتي، من خلال سلطات الحكم الذاتي الخاصة بها أو من خلال آلية موازية، ممثلة في الهيئات الاستشارية. وتنتهج بعض سلطات الدولة أيضاً ممارسة التشاور مع سلطات الحكم الذاتي (بشكل غير رسمي) بشأن المسائل التي قد تؤثر على الجماعات المتمتعة بالحكم الذاتي أو أعضائها. وبطبيعة الحال، ستكون الآليات الرسمية أكثر فعالية في حالات عدم توافق القواعد أو تضارب المصالح.

حادي عشر - تنفيذ حقوق وسياسات الأقليات

36 - يرى المقرر الخاص أن من المهم ضمان تمثيل تنوع سكان الدولة تمثيلاً فعالاً في آليات التنفيذ، وإن كان الإعلان المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية لم يتطرق إلى هذه المسألة. وهناك ثلاثة أسباب لأهمية ضمان ذلك: أولاً، من أجل الكفاءة (على سبيل المثال، إذا كانت هناك سياسة للدولة بشأن لغة الأقلية، فمن الواضح أن هناك حاجة إلى وجود متكلمين بلغة الأقلية لتنفيذ هذه السياسة)؛ ثانياً، لأنه من المهم أن يرى الأشخاص المنتمون إلى الأقليات، لكي يشعروا بأنهم مشمولون وممثلون في المجتمع ككل، أن مشاركة جماعتهم معترف بها بشكل فعال، ليس فقط في عملية صنع القرار ولكن أيضاً في جانب التنفيذ؛ وثالثاً، إذا كانت العلاقات بين الجماعة المهيمنة وجماعات الأقليات معقدة أو متوترة، فمن المهم أن تكون هناك ممارسات لبناء الثقة بين الجماعات المختلفة. ويبدو للمقرر الخاص أن إشراك الأشخاص المنتمين إلى أقليات في تنفيذ التشريعات أو السياسات التي

(61) على سبيل المثال، في بلجيكا، تُمنح بعض الحقوق اللغوية للجماعات اللغوية نفسها. وفي سلوفينيا، اعتمد في عام 1994 قانون بشأن الجماعات العرقية المتمتعة بالحكم الذاتي، يضمن جزئياً حقوق المشاركة للأقليات العرقية المعترف بها (الإيطاليون والهنغاريون في البداية، ثم امتد ليشمل الغجر وربما الألمان)؛ ومع ذلك، فإنه يضمن في الغالب حقوقاً خاصة لتمثيل هذه الجماعات في الحكومات المحلية. انظر مجلس أوروبا، الوثيقة ACFC/SR/VI(2023)006.

ساهموا في تصميمها و/أو محتواها مساهمة فعالة عنصر ضروري للمشاركة الفعالة. ويمكن بسهولة من خلال آليات الحصص تحقيق هذا الإدماج للأشخاص المنتمين إلى أقليات في المؤسسات القائمة بالتنفيذ.

ثاني عشر - الاستنتاجات والتوصيات

37 - تحدد حقوق الأقليات ذات الشأن إما على مستوى الدولة أو على مستوى ما دون الدولة، على النحو المعترف به في الفقرة 3 من المادة 2 من الإعلان المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية. ويبين هذا التقرير أن أنجع الطرق التي يمكن من خلالها ربط الأشخاص المنتمين إلى أقلية ما بشكل فعال بتعريف المضمون الضابط لما يخصهم من حقوق الأقليات هي من خلال أشكال الحكم الذاتي الإقليمي أو القطاعي على مستوى ما دون الدولة.

38 - والتصميم المؤسسي تكون بدايته على المستوى الدستوري. لذلك ينبغي للدول، حيثما أمكن، أن تسعى إلى تحديد سكانها بطريقة شاملة للجميع، إما من خلال حكم في الدستور يشير صراحة إلى جماعات الأقليات أو من خلال صيغة جامعة لا يمكن تفسيرها على أنها تستبعد الأشخاص المنتمين إلى أقلية ما من النظام السياسي الوطني. ويحظر في جميع الأوقات أي تعريف يؤدي إلى حرمان جزء من السكان المقيمين من حقوق الإنسان.

39 - ويشدد المقرر الخاص على أن وضع تعريف لسكان الدولة يشمل جماعات الأقليات، صراحة أو ضمناً، لن يمنح اعترافاً رمزياً وقانونياً ومؤسسياً بالأشخاص المنتمين إلى الأقليات كمكون محدد من مكونات النظام السياسي الوطني فحسب، بل سيؤدي أيضاً إلى تحسين أعمال حقوق الأقليات. فعلى سبيل المثال، سيتعين على القضاة، عند البت في الدعاوى المتعلقة بحقوق الأقليات، تفسير الأحكام القانونية وفقاً لهذا التعريف. وفي هذا الصدد، يشجع المقرر الخاص الدول على تنظيم برامج توعية خاصة بشأن خصوصيات عدم التمييز الهادف إلى أن يتمتع الأشخاص المنتمون إلى أقليات بحقوقهم تمتعاً كاملاً. ويعرب المقرر الخاص هنا عن استعداده للمساهمة في وضع برامج من هذا القبيل.

40 - ويشدد المقرر الخاص على أن آليات المشاركة التي تسمح للأشخاص المنتمين إلى أقليات عرقية أو قومية أو دينية أو لغوية في المسائل التي تهمهم مباشرة ينبغي ألا تضر بقدرة هؤلاء الأشخاص على المساهمة في عمليات صنع القرار بشأن المسائل التي تهم المجتمع ككل.

41 - ولذلك، يدعو المقرر الخاص الدول إلى أن تتوخى وضع تصاميم مؤسسية تعزز شمول الأشخاص المنتمين إلى أقليات، من خلال السماح لهم بالمشاركة الفعالة في اتخاذ القرارات المتعلقة بالمسائل التي تهمهم مباشرة، وكذلك المساهمة، كأشخاص ينتمون إلى أقلية، في معالجة القضايا ذات الصلة بالمجتمع ككل. ويجب أن تتصل هذه الآليات بكل من عمليات صنع القرار والتنفيذ. ويجب أن تساعد في بناء الثقة بين مختلف الجماعات القومية أو العرقية والدينية واللغوية. وينبغي توخي اتخاذ تدابير محددة لبناء الثقة في هذه الترتيبات.

42 - ولإتاحة درجة من الحكم الذاتي في مجالات اختصاص محددة ذات أهمية خاصة للأقليات، مثل التعليم أو الثقافة، يوصي المقرر الخاص بأن يستند توزيع الاختصاصات بين مختلف السلطات في الدولة إلى منطق الولاية الاحتياطية بدلاً من تصور هذا التوزيع على أنه نظم تقيد القواعد العامة لصالح الأشخاص المنتمين إلى الأقليات دون غيرهم. وهذا يعني أن المسائل التي تتطلب حلاً موحداً على الصعيد

الوطني هي فقط المسائل التي يجب أن تخضع لتنظيم موحد. وبما أن معاملة الأشخاص باختلاف حالاتهم معاملة متشابهة هي الشكل الرئيسي للتمييز ضد الأقليات⁽⁶²⁾، فإن المقرر الخاص يصر على ضرورة تنظيم الأمور الأخرى بطرق مختلفة، وفقاً لأفضليات واحتياجات مختلف فئات السكان، مما يسهل التخلص الحقيقي من التمييز.

43 - ويشير المقرر الخاص إلى أن مثل هذا التصميم المؤسسي يجب أن يشمل آليات لتسوية المنازعات، إما بالسماح للقضاة بالبت في النزاعات المتصلة بالقواعد على أساس كل حالة على حدة أو إنشاء هيئة توفيق مكلفة بالتحكيم في الادعاءات المتعارضة.

44 - وأخيراً، يشدد المقرر الخاص بقوة على ضرورة إعطاء الأولوية للتصميم المؤسسي الملائم للأقليات في سياقات بناء السلام. ويشير إلى أن عمليات بناء السلام هي وقت لإجراء تغييرات مؤسسية كبيرة وفرصة لتخفيف التوترات المحتملة بين مختلف الجماعات التي تتعايش داخل مجتمع واحد لكنه متنوع ومستقر يشمل الجميع ويعيش في سلام. لذلك يدعو المقرر الخاص الدول والمنظمات الدولية، بدءاً بالأمم المتحدة، إلى إعطاء أولوية مناسبة وهامة لهذه الاعتبارات المؤسسية في عمليات بناء السلام.

(62) A/HRC/55/51، الفقرات 26 إلى 32.