REGIONAL FORUMS ON MINORITY ISSUES 2022

REVIEW
RETHINK
REFORM

30th ANNIVERSARY, UN DECLARATION ON THE RIGHTS OF MINORITIES 1992-2022

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS SPECIAL PROCEDURES

TOM LANTOS INSTITUTE

المنتدى الإقليمي لإفريقيا والشرق الأوسط 6-7 سبتمر/ايلول 2022

الذكرى الثلاثين لإعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الأقليات 1992-2022

استعراض-إعادة التفكير-إصلاح

مذكرة مفاهمية

تم اعتماد إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الأشخاص المنتمين للأقليات القومية أو إثنية وإلى الأقليات الدينية واللغوية[1] سنة 1992 استجابة لإعادة تشكيل النظام الدولي بعد نهاية الحرب الباردة وتفكيك الاتحاد السوفياتي. حيث "كان مصير الأقليات" على المحك، يردد الدعوات ذاتها التي نادت بها الأمم المتحدة سنة 1948، عندما اعتمدت الجمعية العامة قرارا بشأن هذا الموضوع الهام الذي يستأثر بالاهتمام العالمي[2]. حيث تمثل الذكرى الثلاثين لإعلان الأمم المتحدة بشأن الأقليات فرصة هامة لكل المعنيين للوقوف على حماية حقوق الأقليات، وتحديد الثغرات الموجودة بنظام حماية الأقليات، وتقييم الكيفية التي تؤدي بها تلك الثغرات إلى تغذية التهديدات ضد الأقليات وحماية حقوقهم وتقديم التوصيات للمضي قدما. وقد حان الوقت " لاستعراض، وإعادة التفكير وإصلاح" الاعتراف العالمي وحماية حقوق الأقليات والنهوض بها من أجل حياة آمنة في عالم متنوع وعادل.

خلفية

اعتمدت الجمعية العامة إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الأقليات سنة 1992بغية النهوض بحماية حقوق الأقليات وجعلها أكثر فعالية، وبدرجة أكبر العمل على تنزيل المبادئ المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة ومختلف الصكوك الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان. وعلى وجه الخصوص، يشدد الإعلان على أن حماية وتعزيز حقوق الأقليات تساهم بشكل كبير في الاستقرار السياسي والاجتماعي للدول التي تتواجد فيها الأقليات ويشجع كذلك على التعاون بين الدول والشعوب. حيث تم إنشاء العديد من المؤسسات والآليات لتعزيز تطبيق

[1] الإعلان بشأن حقوق الأشخاص المنتمين لأقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية، قرار الجمعية العامة 135/47 بتاريخ 18 دجنبر 1992.

[2] أعلنت الجمعية العامة سنة 1948 في قرار بأن الأمم المتحدة لا يمكنه أن تبقى غير مبالية " بمصير الأقليات". انظر القرار 217 (III) ج، (10 دجنبر 1948).

المعايير ودراسة السبل والوسائل للتغلب على العراقيل الموجودة التي تقف حاجزا أمام التطبيق الكامل والفعال لها، بما في ذلك، مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بقضايا الأقليات ومنتدى الأمم المتحدة حول قضايا الأقليات[3].

لا يكتسي إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الأقليات طابعا إلزاميا، إلا أنه يبقى الصك الدولي الوحيد الذي يتطرق بشكل خاص إلى قضايا الأقليات. وبالمقابل تعد المادة 27 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمادة 30 من اتفاقية حقوق الطفل[4] والمادة 5 من اتفاقية اليونسكو لمكافحة التمييز في مجال التعليم[5] مقتضيات ملزمة على الصعيد الدولي وتحمي حقوق الأقليات. وإلى جانب ذلك، فإن اتفاقية الأمم المتحدة لمنع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها(1948)[6]، المعتمدة بشكل كبير ردا على الفظائع التي حدثت خلال الحرب العالمية الثانية، تحمي حق الأقليات في الوجود عبر منع " الأعمال المرتكبة بنية إبادة المجموعات القومية، أو الإثنية، أو العرقية أو اللغوية". وفي نفس الوقت، فإن الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري(1965)[7] تدعم حق الجميع في المساواة عبر منع التمييز على أساس " العرق، واللون والنسب، والأصل القومي أو الاثني. وقد اعتمدت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري تفسيرا موسعا للعرق بموجب هذه الاتفاقية وأظهرت اهتماما واضحا بالأقليات اللغوية والدينية، وخاصة عندما يكون هناك مكون عنصري للتمييز الذي تواجهه هذه المجموعات[8].

غير أنه بالرغم من دخول المادة 27 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية حيز التنفيذ ومرور ثلاثين سنة على اعتماد إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الأقليات، فإننا نتواجد في المنعطف مرة أخرى حيث أن الثغرات في أنظمة حماية حقوق الأقليات جلية في وجه الانتهاكات الجسيمة.

لا تزال الأقليات عرضة للاضطهاد وتواجه إنكارا لحقوق الإنسان في جميع أنحاء العالم،حيث ينتمي ثلاثة أرباع من الأشخاص عديمي الجنسية إلى الأقليات[9]، وأن تقريبا نفس النسبة تعاني من خطاب وجرائم الكراهية[10] في العديد من الدول. إذ يستهدف العنف والصراع على الصعيد

---

3 مارس الفريق العامل المعني بقضايا الأقليات نفس الدور سابقا وأدى بشكل أساسي وظيفة منتدى للحوار، والرفع من الوعي والفهم والاحترام المشترك بين الأقليات والحكومات وإعداد توصيات بغية الحل السلمي والبناء للقضايا الأقليات.

4 الجمعية العامة للأمم المتحدة، اتفاقية حقوق الطفل، 20 نونبر1989، الأمم المتحدة، سلسلة المعاهدات، المجلد.1577، ص.3.

5 منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (يونسكو). اتفاقية مكافحة التمييز في مجال التعليم، 14 دجنبر 1960.

6 اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها،9 دجنبر 1948، سلسلة معاهدات الأمم المتحدة، المجلد.78، ص.277.

7 الجمعية العامة للأمم المتحدة، الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، 21 دجنبر1965، الأمم المتحدة، سلسلة المعاهدات، المجلد 660، ص.195.

8 دايفيد كين وجوشوا كاستيينو،' هل الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري المعاهدة الفعلية لحقوق الأقليات؟ في كارلا باكلي، وأليس دونالد وفليب ليش(محررين). نحو الالتقائية في القانون الدولي لحقوق الإنسان: مقاربات الأنظمة الإقليمية والدولية (بريل/نيهوجوف 2016).

9 " هذا بيتنا" الأقليات عديمة الجنسية وبحثها عن المواطنة، مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين تقرير انعدام الجنسية 2017، متوفر على الرابط:

https://www.unhcr.org/ibelong/wpcontent/uploads/UNHCR_EN2_2017IBELONG_Report_ePub.pdf.

10 مكتب منظمة الأمن والتعاون في أوروبا للمؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان. معطيات النتائج الرئيسية لجرائم الكراهية متوفرة على الرابط:
https://hatecrime.osce.org/infocus/2019-hate-crime-data-now-available

العالمي الأقليات على أساس هوياتهم الدينية، واللغوية، والثقافية والعرقية والإثنية. وتتجلى هذه الهجمات في أشكال ومجالات مختلفة تتراوح ما بين الهجمات السبيرانية، والتهديدات، وخطاب الكراهية، والأعمال العدوانية، والاعتداء، والقتل، وحتى الاغتصاب الجماعي، والتطهير العرقي والإبادة الجماعية. إن الطبيعة المنسقة والمدبرة للعديد من الهجمات تبين التفاوتات التاريخية والترابية والبنيوية المعقدة التي لا تزال ظاهرة بسبب غياب الثقة، والتوزيع غير المتساوي للموارد والسلط. والأهم من ذلك، غياب فضاء مدني لمجتمعات الأقليات للمشاركة في المجتمع بأمان. وعلى الصعيد العالمي، استمرت انتهاكات حقوق الأقليات دون هوادة ووصلت إلى حد التأزم مما يستدعي التصدي له بشكل عاجل وفعال.

مسوغ المنتديات الإقليمية

تم عقد المنتديات الإقليمية الأربع خلال سنة 2022 بمناسبة الذكرى الثلاثين لإعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الأقليات تبعا لتنظيم ثلاث مجموعات من المنتديات الإقليمية. وقد تم عقد كل المنتديات الإقليمية بدعوة من مقرر الأمم المتحدة الحالي المعني بقضايا الأقليات، الدكتور فرنادند دو فَارين.

إن الغرض من تنظيم المنتديات الإقليمية هو توسيع مشاركة الأقليات، والخبراء والدول، والمنظمات الدولية في منتدى الأمم المتحدة بشأن حقوق الأقليات باعتبارها آلية الاستعراض الرئيسية لإعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الأقليات. إذ تهدف المشاركة إلى صياغة توصيات إقليمية حول حقوق الأقليات المنتقاة التي تناقش سنويا من قبل منتديات الأمم المتحدة. وإلى جانب ذلك، فإن هذه التوصيات تثري عمل المقرر الخاص المعني بقضايا الأقليات وعلى نحو أوسع إثراء منتدى الأمم المتحدة بحنيف.

وتنبني عملية المنتديات الإقليمية على إعداد توصيات حول حقوق الأقليات الخاصة المناقشة كل سنة. إذ تقترح الأقليات، والخبراء، والدول، والمنظمات الدولية مجموعة التوصيات النهائية، حيث يتم جمعها وتنظيمها حسب المواضيع خلال اليومين المنظم فيهما المنتدى الإقليمي من طرف المنظمين.

ودعما للمنتديات الإقليمية للمقرر الخاص، اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة القرار A74/165حول" النهوض الفعال بالإعلان بشأن حقوق الأشخاص المنتمين للأقليات القومية أو الإثنية وإلى الأقليات الدينية واللغوية" بتاريخ 18 ديسمبر 2019:

> *26. تدعو [الجمعية العامة] مفوضية حقوق الإنسان وهيئات الأمم المتحدة والدول الأعضاء إلى تقديم الدعم وبذل الجهود التعاونية في سبيل تنظيم المنتديات الإقليمية المعنية بقضايا الأقليات، بمبادرة من المقرر الخاص وفقا لولايته، من أجل تكملة وإثراء العمل الذي يضطلع به المنتدى المعني بقضايا الأقليات.*

الأهداف

إن الهدف العام من تنظيم أربعة منتديات إقليمية هو إجراء تقييم نقدي لقدرة إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الأقليات على حل المشاكل عبر تحليل الثغرات مركزا في ذلك على الإطار المعياري، والمؤسسات والآليات، وفعالية المشاركة. حيث تكمن الغاية من ذلك في إعداد توصيات ملموسة لتحسين الأنظمة الإقليمية والدولية لحماية حقوق الأقليات.

وتشمل الأهداف الخاصة:

- تحديد كيف يمكن تحسين أنظمة حماية الأقليات العالمية والإقليمية المتواجدة (المعايير، والمؤسسات والآليات) لتكون أكثر فعالية لمنع والتصدي لانتهاكات حقوق الأقليات على الصعيد المحلي والنهوض بحقوق الأقليات؛
- تقييم الطرق التي يمكن للمنتديات الإقليمية من خلالها سد الفجوة بين أنظمة الحماية المحلية والإقليمية والعالمية؛
- تصميم خطط عمل ومناهج لتعاون المجتمع المدني محليا وإقليميا وعالميا بغية الإعمال الفعال لحقوق الأقليات؛
- إعداد توصيات خاصة للتصدي للثغرات المحددة ذات الصلة بتحسين وفاعلية أنظمة حماية الأقليات على الصعيدين العالمي والإقليمي، بناء على العروض والمناقشات التي ستجرى خلال المنتدى الإقليمي؛

وستغني هذه البصائر الإقليمية العمل الموضوعاتي الذي يقوم به المقرر الخاص بخصوص تقريره الذي سيقدمه خلال الدورة 52 لمجلس حقوق الإنسان خلال شهر مارس 2023. فضلا عن أن النقاشات ستثري عمل وتوصيات الدورة 15 لمنتدى قضايا الأقليات، المنعقدة بجنيف في الفترة ما بين 1 و2 ديسمبر 2022 تخليدا للذكرى الثلاثين لإعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الأقليات.

وتشكل الذكرى الثلاثين لإعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الأقليات نقطة تحول حاسمة، مفصلية، لإلقاء الضوء على هذه الثغرات الهامة وضمان تعميم قضايا الأقليات وحقوقهم في خطة الأمم المتحدة بشكل ملموس أكثر للمضي قدما. وبالتالي فإن الشعار المعتمد هذه السنة هو " الاستعراض، وإعادة التفكير والإصلاح ".

محاور النقاش

ا. الإطار المعياري: المعايير القائمة والتفسيرات

لغرض تقييم الإطار المعياري المتعلق بالثغرات ونطاقها، وفحواها والقاعدة المعرفية، ستتناول هذه الجلسة عددا من الأسئلة الجوهرية، بما في ذلك:

- ما هو نطاق إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الأقليات، ماهي المجموعات التي يغطيها، ومن بقي دون حماية؟ كيف يمكن لنطاق الإطار المعياري أن يكون أكثر صلة وفعالية؟
- يغطي إعلان الأمم المتحدة في المادة 9 مجموعة من الحقوق الجوهرية. ماهي تلك المظاهر لتواجد الأقليات، بما في ذلك الحقوق الاقتصادية وحقوق الأراضي، التي ينبغي تقويتها معياريا أو تضمينها في الإطار المعياري؟ كيف تجسد تجارب الأقليات الإقليمية في الإطار المعياري العالمي؟
- هل المقاربة الفردانية الحالية للأشخاص المنتمين للأقليات متناسبة مع تحقيق الحماية الفردية والجماعية؟
- هل الإطار المعياري متين بما يكفي من حيث القوة القانونية، ودقة صياغته وآليات محاسبته؟
- كيف يمكننا تعميم حقوق الأقليات لجعلها جزء جوهري لخطة الأمم المتحدة، ومؤسساتها وآلياتها، بما في ذلك عبر المساطر الخاصة ومكاتب ووكالات الأمم المتحدة الإقليمية؟
- ماهي بعض الممارسات الفضلى والتطويرات التي قامت بها الهيئات الدولية والإقليمية والتي تشكل نماذج مفيدة لتأمين إطار معياري أكثر فعالية؟
- كيف يتم انتاج المعرفة والمعطيات حول قضايا الأقليات المستخدمة على الصعيدين المحلي والإقليمي لسد الفجوة الحالية بين القواعد المعيارية وتنفيذها؟

ب. التطبيق: المؤسسات، والآليات، والسياسات والبرامج؛

ينبغي أن تستند الأطر المعيارية، والسياسات، والبرامج التي تضمن تنفيذها إلى بنيات مؤسساتية ذات الموارد الكافية لضمان إعمال الحقوق. إذ يتطرق هذا الجزء إلى الأدوات المؤسساتية الرئيسية المتوفرة بالأمم المتحدة وعلى المستويات الإقليمية لتنزيل حقوق الأقليات لتحقيق الامتثال. حيث يتم النظر على مستوى الأمم المتحدة في الآليات كمنتدى الأمم المتحدة بشأن قضايا الأقليات، المقرر الخاص المعني بقضايا الأقليات، والصندوق الطوعي، وكذا سياسات وبرامج مكتب مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان، بما في ذلك برنامج زمالات الأقليات الذي تم إطلاقه سنة 2005.كما يتم التركيز على فعالية المؤسسات الإقليمية ذات الصلة والسياسات وتفاعلها مع المستوى العالمي. وستتطرق هذه الجلسة إلى الأسئلة الجوهرية التالية:

- إلى أي حد آليات حقوق الأقليات القائمة مجهزة جيدا وفعالة على مستوى الأمم المتحدة وكيف يمكن تحسينها؟

- ماهي المؤسسات، والآليات، والسياسات والبرامج التي يمكنها أن تقدم مقاربة أكثر شمولية لمراقبة انتهاكات الدولة لحقوق الأقليات على المستوى الإقليمي؟ هل يمكن تعميمها كجزء من عمليات الأمم المتحدة، على سبيل المثال من خلال تبليغ الهيئات الإقليمية لمنتدى الأمم المتحدة بشأن قضايا الأقليات؟
- ماهي الأدوار التي يمكن للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، والمحاكم الداخلية، ومجتمعات الخبراء، ومنظمات المجتمع المدني أن تؤديها لإعمال حقوق الأقليات؟
- ماذا يمكننا أن نتعلم من آليات المراقبة الأممية الأخرى لتقوية مقاربة مراقبة حقوق الأقليات؟

ج.مشاركة الأقليات كحق وممارسة إجرائية وجوهرية

إن المشاركة الفعالة للأقليات شرط لابد منه للحماية الفعالة للأقليات لأنها شرط مسبق للولوج إلى الحقوق والاستمتاع بها. وينبغي ضمان مشاركة الأقليات إجرائيا على كل مستويات اتخاذ القرار، وكذا في المجالات الموضوعية، بما في ذلك الشؤون العامة، والحياة الثقافية، والاجتماعية، والاقتصادية. وبناء عليه، فإنه ينبغي إشراك ممثلي الأقليات على المستوى المحلي، والوطني، والإقليمي والدولي في صياغة، واعتماد، وتنزيل ومراقبة القواعد والسياسات والقرارات التي تمسهم. حيث ستتناول هذه الجلسة القضايا الرئيسية التالية:

- ماهي الآليات الإجرائية المتواجدة على المستوى العالمي والإقليمي والمحلي لضمان المشاركة الفعالة للأقليات على كل مستويات عمليات اتخاذ القرار؟ ماهي آليات المحاسبة المتواجدة في حالة الاقصاء، والتمييز، والإيذاء المتعلقة بمشاركة الأقليات؟
- هل نطاق مشاركة الأقليات متناسب؟ ماهي الجوانب الخاصة لمشاركة الأقليات التي تحتاج إلى التقوية المعيارية؟
- كيف يمكن تقوية فضاءات المشاركة العالمية والإقليمية، مثل المنتديات الأممية والإقليمية، لضمان مشاركة واسعة وأكثر فعالية للأقليات؟
- اعترافا بكون ترافع الأقليات يضع الأقليات عرضة لخطر الانتقام، والاستهداف والإسكات الواضح، كيف يمكننا ضمان أن تكون فضاءات المشاركة للأقليات آمنة، ومفضية إلى تقاسم التجارب وتعزيز التضامن لتقوية مجموعات الأقليات؟
- كيف نبني قدرات مجموعات الأقليات لانخراط في المنتديات الإقليمية والدولية وفضاءات اتخاذ القرارات؟ ماهي المتطلبات من حيث الموارد والميزانية لتسهيل بناء هذه القدرات على أساس منتظم لتقوية الانخراط الهادف والمشاركة في العمليات والبنيات الإقليمية والعالمية؟

د. المضي إلى الأمام: إصلاح حماية وإعمال إطار حقوق الأقليات

في ضوء الثغرات المتواجدة في المعرفة، والقواعد والسياسات، والمؤسسات والتوافق مع نظام حماية الأقليات المتعدد المستويات، كيف يمكننا المضي قدما نحو إطار أكثر تناسبا وفعالية لحماية وإعمال حقوق الأقليات وتحقيق أعلى معايير حمايات حقوق الإنسان للجميع؟ لأن جل التوصيات بخصوص هذا السؤال مدرجة بموجب المحاور الموضوعاتية المناقشة سلفا. حيث ستتطرق هذه الجلسة إلى العديد من القضايا الجوهرية الإضافية:

- ما هو دور الإعلام في حماية وتعزيز حقوق الأقليات والتصدي للثغرات في أنظمة حماية الأقليات المحددة في الجلسات السابقة؟
- ما هو دور الشركات والمؤسسات الاقتصادية الدولية، بما في ذلك المعونة الإنمائية، في جعل هذه القضايا ضمن خططها؟ هل يمكن أن تكون حافزا للحكومات لتغيير حصافتها إذا كانت تؤثر على جاذبيتهم كأمكنة لممارسة النشاط التجاري، والاستثمار والنمو الاقتصادي؟
- كيف يمكننا تطوير برامج العمل أبعد من الذكرى الثلاثين.

المشاركة

سيكون المنتدى الإقليمي لإفريقيا والشرق الأوسط مفتوحا امام مشاركة حكومات الدول، والهيئات الأممية، والمنظمات الدولية والإقليمية، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ومنظمات المجتمع المدني، وممثلي الأقليات، والأكاديميين، والخبراء في قضايا الأقليات، وممثلي شركات الإنترنيت والمنظمات الإعلامية الاجتماعية والتقليدية. كما أنه من المتوقع أن تشرك أصحاب ولاية الإجراءات الخاصة الأخرى وأعضاء هيئات معاهدات الأمم المتحدة.

المخرجات

بناء على النقاشات ومساهمات المشاركين، فإن أهم مخرج سينجم عن المنتدى الإقليمي لإفريقيا والشرق الأوسط سيكون وثيقة تحتوي على توصيات عملية تعكس السياقات الإقليمية والتحديات.

وستكون هذه الوثائق متوفرة كوثائق مرجعية لفائدة منتدى الأمم المتحدة، المنعقد بجنيف خلال شهر ديسمبر، والتقرير الموضوعاتي الذي سيقدمه المقرر الخاص خلال الدورة 52 لمجلس حقوق الإنسان خلال شهر مارس 2023.