الأمم المتحدة

A/HRC/13/23

الجمعية العامة

Distr.: General
7 January 2010
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان
الدورة الثالثة عشرة
البند ٣ من جدول الأعمال
تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير الخبيرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات، غاي ماكدوغال*

موجز

يقدم هذا التقرير خلاصة الأنشطة التي قامت بها الخبيرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات منذ تقديم تقريرها السنوي السابق. وقد اضطلعت الخبيرة المستقلة ببعثتين قطريتين رسميتين إلى كازاخستان وكندا خلال الاثني عشر شهراً الماضية بغرض إجراء مشاورات بشأن قضايا الأقليات والنظر في التشريعات والسياسات والممارسات الوطنية المتعلقة بالأقليات القومية أو الإثنية أو الدينية أو اللغوية.

وأجرت الخبيرة المستقلة مشاورات مكثفة بشأن جميع عناصر ولايتها. وقد حضرت حلقات دراسية ومؤتمرات على مستوى الخبراء وأجرت مشاورات، ونظمت مناقشات ثنائية ومتعددة الأطراف، بما في ذلك مع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، وتعاونت مع وكالات منظومة الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية الإقليمية، كما أجرت مشاورات واسعة النطاق مع المجتمع المدني، ومشاورات مباشرة مع المجتمعات المحلية للأقليات. وحددت خلال بعثاتها القطرية أولويات القضايا الجنسانية ذات الصلة بولايتها ونظمت منتديات خاصة للنساء المنتميات إلى الأقليات. وأجرت مشاورات مركزة وأعدت دراسة بعنوان "الأقليات والمشاركة السياسية الفعالة" شكلت مجال التركيز المواضيعي للدورة الثانية للمحفل المعني بقضايا الأقليات الذي عُقد يومي ١٢ و١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩.

* تأخر تقديم هذا التقرير.

الرجاء إعادة الاستعمال

إن الحق في المشاركة الفعالة حق أساسي من حقوق الإنسان، أكده عدد من الصكوك القانونية الدولية الرئيسية. وتشكل المشاركة الفعالة الأساس لإعمال جميع حقوق الإنسان للنساء والرجال المنتمين إلى الأقليات الإثنية والوطنية، والدينية واللغوية. فبالمشاركة الفعالة يعبر الشخص عن هويته ويحميها، وهو ما يكفل للأقلية بقاءها وكرامتها. إن الإقرار بالحق في المشاركة الفعالة هو إقرار بأن مشاركة الأقليات في شتى مجالات الحياة أمر ضروري لإرساء مجتمع يسوده العدل ولا يقصي أحداً من أفراده.

والمشاركة الفعالة ينبغي أن تمنح للأقليات دوراً في المجتمع. كما أن التدابير التي اتخذت في سبيل ضمان المشاركة الفعالة للأقليات تساهم في تخفيف التوترات، ومن ثم خدمة الهدف المتمثل في الوقاية من النزاعات. وبالتالي، فإن تهيئة الظروف لمشاركة الأقليات مشاركة فعالة ينبغي أن تنظر إليه الدول ليس بمثابة شرط قانوني فحسب بل جانب أساسي من جوانب الحكم الرشيد.

تعد المشاركة الفعالة في عمليات صناعة القرار، لا سيما القرارات التي تؤثر على الأقليات، شرطاً مسبقاً لتمتع الأشخاص المنتمين إلى أقليات بما لهم من حقوق الإنسان تمتعاً كاملاً وعلى قدم المساواة. وثمة درسان رئيسيان على الأقل يتعين استخلاصهما. الأول يتعلق بالطبيعة الأساسية الفعلية للحق في المشاركة الفعالة: فإعمال عدد كبير من الحقوق الفردية الأساسية الأخرى يتوقف على إعمال هذا الحق وهو شرط مسبق لها. والدرس الثاني هو أن فعالية المشاركة السياسية للأقليات يجب أن تقاس باستمرار وأن يكون ذلك على جميع مستويات المجتمع، للتأكد من أنها فعلية وذات مغزى.

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولاً –	مقدمة	١	٤
ثانياً –	الأنشطة التي اضطلعت بها الخبيرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات	٢-١٧	٤
	ألف- الزيارات القطرية	٢-٤	٤
	باء – أنشطة أخرى	٥-١٧	٥
ثالثاً –	المحفل المعني بقضايا الأقليات	١٨-٢٦	٨
	ألف- متابعة الدورة الأولى للمحفل المعني بقضايا الأقليات	١٩-٢٣	٨
	باء – الدورة الثانية للمحفل المعني بقضايا الأقليات	٢٤-٢٦	١٠
رابعاً –	الأقليات والمشاركة السياسية الفعالة: دراسة استقصائية للقوانين والممارسات الوطنية	٢٧-٨٨	١٠
	ألف- مقدمة	٢٨-٣٠	١١
	باء – حق الأقليات في المشاركة الفعالة	٣١-٣٤	١١
	جيم- الحق في المشاركة الفعالة من منظور القانون الدولي لحقوق الإنسان	٣٥-٥١	١٢
	دال – الشروط المسبقة للمشاركة السياسية الفعالة والعراقيل التي تعترض تلك المشاركة	٥٢-٦٤	١٨
	هاء – الأشكال والآليات القائمة من أجل مشاركة سياسية فعالة	٦٥-٨٧	٢١
	واو – ملاحظات ختامية	٨٨	٢٨

أولاً – مقدمة

١- يسرّ الخبيرة المستقلة أن تقدم إلى مجلس حقوق الإنسان تقريرها السنوي الخامس، عملاً بقرار المجلس ٦/٧ الصادر في ٢٧ آذار/مارس ٢٠٠٨. يشمل هذا التقرير عرضاً عاماً للأنشطة التي اضطلعت بها منذ تقديم تقريرها السابق في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩[(١)]. كما يقدم ورقة معلومات أساسية مواضيعية بعنوان "الأقليات والمشاركة السياسية الفاعلة" شكلت مجال التركيز المواضيعي للدورة الثانية للمحفل المعني بقضايا الأقليات الذي عُقد يومي ١٢ و١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩.

ثانياً – الأنشطة التي اضطلعت بها الخبيرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات

ألف – الزيارات القطرية

٢- قامت الخبيرة المستقلة بزيارة إلى كازاخستان في الفترة من ٦ إلى ١٥ تموز/يوليه ٢٠٠٩. وأتاحت الزيارة فرصة لإجراء مشاورات مستفيضة بشأن التشريعات والسياسات والممارسات المتعلقة بالمجتمعات المحلية للأقليات والقضايا ذات الصلة بمختلف المجتمعات المحلية. وزارت الخبيرة المستقلة أستانا وألماآتي وأجرت مشاورات مع كبار ممثلي الحكومة الذين تقع على عاتقهم مسؤوليات في مجال حقوق وثقافة ولغات الأقليات، ومناهضة التمييز والمساواة. كما عقدت العديد من الاجتماعات مع أعضاء الجمعيات الإثنية والثقافية والمنظمات غير الحكومية، ومع أفراد من المجتمعات المحلية للأقليات وصحفيين، ونظمت منتدى للنساء المنتميات إلى الأقليات. وأبدت اهتمامها الخاص بجمعية الشعب، وهي مؤسسة معترف بها دستورياً وتتولى تمثيل مجتمعات الأقليات على الصعيد الوطني. وأتاحت الزيارة فرصة فريدة لإجراء حوار بشأن تنفيذ كازاخستان لإعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية (الإعلان المتعلق بالأقليات لعام ١٩٩٢). وصدر تقرير الزيارة على أنه الوثيقة A/HRC/13/23/Add.1.

٣- وفي الفترة من ١٣ إلى ٢٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩، قامت الخبيرة المستقلة بزيارة كندا، بما في ذلك مقاطعات أونتاريو وكولومبيا البريطانية وكيبك. وركزت خلال هذه الزيارة على القضايا المتعلقة بالكنديين من أصول أفريقية وكاريبية، والكنديين المسلمين والكنديين من أصول آسيوية. وعموماً، يرى الأشخاص المنتمون إلى أقليات أن المجتمع

(١) A/HRC/10/11.

الكندي مجتمع مفتوح ويتقبل التباينات الثقافية والدينية واللغوية. وأشارت إلى دور كندا الرائد في مجال رسم سياسات للدولة تراعي التعددية الثقافية، وإلى الإطار الدستوري والتشريعي المدهش الذي تنتهجه لكفالة عدم التمييز. وصدر تقرير الزيارة على أنه الوثيقة A/HRC/13/23/Add.2.

٤- وتعرب الخبيرة المستقلة عن شكرها لحكومتي كازاخستان وكندا على تعاونهما المثالي لدى الإعداد لهاتين الزيارتين وخلالهما. وعلاوة على ذلك، أعربت عن ترحيبها بالدعوة التي تلقتها لزيارة كولومبيا خلال الفترة من ١ إلى ١٢ شباط/فبراير ٢٠١٠. وتتطلع إلى تلقي ردود على الطلبات التي بعثت بها لإبداء رغبتها في زيارة إندونيسيا وبنغلاديش وبنما وبوروندي وتايلند وتركيا وجمهورية إيران الإسلامية ورواندا وسري لانكا وسورينام والصين وفييت نام وكمبوديا وكينيا وماليزيا ونيبال ونيجيريا ونيكاراغوا.

باء - أنشطة أخرى

٥- تتلقى المقررة الخاصة المعلومات من عدة مصادر بشأن التحديات التي تواجه تنفيذ الإعلان المتعلق بالأقليات لعام ١٩٩٢، ومزاعم انتهاكات حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات. وتجري مشاورات مع الحكومات عن طريق تسليمها مذكرات في شكل رسائل إدعاء ونداءات عاجلة وبلاغات مواضيعية. وبناء على ذلك، بعثت الخبيرة المستقلة برسائل ذات صلة بالعديد من الحالات المتعلقة بالأقليات. وتم توجيه رسائل مشتركة مع المكلفين بولايات مواضيعية أخرى ذات صلة، وترد التفاصيل في التقارير الموجزة للمسائل التي أُحيلت إلى الحكومات والردود التي تلقاها المكلفون بولايات[٢].

٦- وشاركت الخبيرة المستقلة في استعراض نتائج ديربان في إطار المؤتمر العالمي لمناهضة العنصرية والتمييز العنصري وكراهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، الذي عُقد في جنيف في الفترة من ٢٠ إلى ٢٤ نيسان/أبريل ٢٠٠٩. وكانت ضمن أعضاء فريق مناقشة جمع المفوض السامي لحقوق الإنسان السيد استيفان هيسل (أحد الذين صاغوا الإعلان العالمي لحقوق الإنسان) والسيدة بيرث كايتيسي (أحد الناجين من الإبادة الجماعية في رواندا)، وقد خاطبوا أحد اللقاءات المفتوحة بعنوان "متحدون لمناهضة العنصرية". وكانت

(٢) خلال الفترة موضوع الاستعراض، وجهت الخبيرة المستقلة رسائل مشتركة إلى: أفغانستان، إيطاليا، بلغاريا، الجمهورية الدومينيكية، الجمهورية العربية السورية، جمهورية إيران الإسلامية، سلوفاكيا، صربيا، الصين. وترد تفاصيل هذه الرسائل في التقارير الموجزة للمسائل التي أُحيلت إلى الحكومات من المكلفين بالولايات التالية: المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التعبير؛ والمقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكُره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصُّب؛ والمقرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد؛ والمقرر الخاص المعني بالسكن اللائق؛ والمقرر الخاص المعني بالمدافعين عن حقوق الإنسان؛ والمقرر الخاص المعني بالحق في التعليم.

من بين المشاركين في حلقة النقاش وتولت إدارة النقاش في مناسبات جانبية تناولت الاستبعاد الاجتماعي في جنوب آسيا، ومسألة الأقليات وأعمال الشرطة في المجتمعات المتعددة الإثنيات. وأدلت ببيان أمام الجلسة العامة بشأن الوضع العالمي للأقليات التي تتعرض للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، ودعت الدول إلى إيلاء اهتمام أكبر لمحنة الأقليات التي تعاني من عدم المساواة والفقر والعنف.

٧- كما تولت الخبيرة المستقلة أيضاً إدارة حلقة نقاش جانبي يومي بعنوان "أصوات" في إطار مؤتمر استعراض نتائج ديربان. وشكلت هذه الحلقة "أصوات" منبراً سمح لـ ١٦ امرأة ورجلاً من مختلف الخلفيات الجغرافية والثقافية من تشاطر تجاربهم وإعطاء بُعد إنساني للمسائل التي تناولها المؤتمر. وتناول المشاركون في حلقة النقاش تجاربهم الشخصية وتجارب مجتمعاتهم المحلية مع العنف والإقصاء والفقر القائمة على التمييز والعنصرية.

٨- وتقدم الخبيرة المستقلة الدعم الكامل لاستعراض نتائج ديربان وتحث الدول على الوفاء بالتزاماتها وما تعهدت به في مجالات مناهضة العنصرية، وعدم التمييز، والمساواة. كما شجّعت ودعمت المبادرات الجديدة الرامية إلى محاربة مظاهر التمييز المتجذرة والسائدة منذ أمد بعيد في جميع المناطق؛ فعلى سبيل المثال، ترحب الخبيرة المستقلة بإجراء المزيد من المناقشات بشأن مشروع المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية للأمم المتحدة من أجل القضاء الفعلي على التمييز على أساس العمل والنسب وتحث على صياغة هذا المشروع بوصفه مساهمة هامة في النضال العالمي لمحاربة التمييز على هذا الأساس الذي غالباً ما يطال مجموعات الأقليات.

٩- وتولي الخبيرة المستقلة في جميع جوانب عملها أولوية كبيرة لقضايا النساء المنتميات إلى الأقليات. فهؤلاء النساء يواجهن تحديات فريدة وتمييزاً متعدد الأوجه والجوانب ينشأ عن وضعهن كنساء أو فتيات. وواصلت الخبيرة المستقلة، خلال زياراتها في عام ٢٠٠٩، ممارسة تنظيم منتديات مخصصة للنساء المنتميات إلى الأقليات من أجل معرفة ما لديهن من آراء وبواعث قلق والاستفادة منها في توصياتها القطرية والمواضيعية.

١٠- وعقدت الخبيرة المستقلة، بالتعاون مع المنظمة الدولية لفريق حقوق الأقليات، حلقة نقاش بعنوان "المشاركة السياسية الفعالة للنساء المنتميات إلى أقليات"، وكان ذلك خلال الجلسة الثانية للمنتدى المتعلق بقضايا الأقليات، وتكملة للمناقشات التي شهدها المنتدى. وقام فريق خبراء بتسليط الضوء على المشاركة السياسية للنساء المنتميات إلى أقليات في مختلف المناطق. وركزت المناقشات على التغلب على العقبات وكيفية التعاون بين هؤلاء النساء ومجتمعاتهن المحلية والمنظمات غير الحكومية والأمم المتحدة من أجل كفالة إعمال حق هذه الشريحة من النساء في المشاركة السياسية الفاعلة.

١١- وكانت الخبيرة المستقلة المتحدثة الرئيسية في اجتماع مائدة مستديرة بعنوان "العنصرية في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا: القضايا القديمة والتحديات الجديدة"،

الذي عُقد في فيينا في ٢٠ آذار/مارس ٢٠٠٩ في إطار الاحتفال باليوم الدولي للقضاء على التمييز العنصري. وكان الغرض من الاجتماع هو وضع توصيات للعمل المستقبلي وناقش الجوانب الرئيسية المتعلقة بعمل مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان: استحداث الأدوات التي يستخدمها المختصون، وبدء الحوار وتقاسم الخبرات لتحسين التصدي للتحديات. وركزت الخبيرة المستقلة في خطابها على "الاتجاهات الناشئة، والأشكال الجديدة من مظاهر العنصرية وكره الأجانب".

١٢- وكانت الخبيرة المستقلة من بين أعضاء لجنة التحكيم لجائزة Max van der Stoel التي يمنحها على أساس سنوي المفوض السامي لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا المعني بالأقليات الوطنية. وتُمنح هذه الجائزة إلى شخص أو مجموعة أو مؤسسة على الإنجازات الاستثنائية والمميزة في تحسين أوضاع هذه الأقليات في دول المنظمة. وفي عام ٢٠٠٩، نال هذه الجائزة مركز الإدماج والتنمية المعني بالمعلومات والبحوث في القرم، أوكرانيا.

١٣- وفي ١٦ نيسان/أبريل ٢٠٠٩، شاركت الخبيرة المستقلة في مشاورات أجرتها منظمة اليونيسيف بشأن التحديات التي تواجه الأطفال المنتمين إلى السكان الأصليين والأقليات. وهذه المشاورات التي جرت في نيويورك وحضرها ٦٠ مشاركاً كان الغرض منها: التوصل إلى فهم مشترك لعمل منظمة اليونيسيف في المجتمعات المحلية للسكان الأصليين والأقليات؛ وتحديد إطار سياسات يدعم ويوجّه عمل المنظمة والدعوة على الصعد القطري والإقليمي والعالمي؛ ومناقشة سبل تعزيز توجيهات البرنامج وتسليط الضوء على أوجه التشابه واختلاف التدخلات، وإضفاء الطابع المنهجي على تشاطر الخبرات/إدارة المعارف داخل اليونيسيف ومع الشركاء، والمساهمة في الآليات الدولية والاستفادة من الشركاء الآخرين[٣].

١٤- وفيما يتعلق بالأقليات والقضايا ذات الصلة بها، بيّنت منظمة اليونيسيف أن المشاورات: أدت إلى زيادة فهم حقوق الإنسان والأطر السياسية والفرص على الصعيد الدولي والتحديات التي تواجه التأثير في السياسات؛ كما مكنت المشاركين من الإحاطة علماً بالخبرات والدروس المستفادة في إطار برامج اليونيسيف؛ وعرضت تجربة اليونيسيف في إقامة الشراكات وعمليات التعاون؛ وبيّنت آفاق تحسين أداء اليونيسيف؛ وأدت إلى وضع توصيات واستراتيجيات محددة في مجالات مثل التعليم والصحة والتمييز والعنف والمشاركة والرصد وتجميع البيانات، فضلاً عن وضع خارطة طريق ومقترحات عملية تتعلق بقضايا الشعوب الأصلية والأقليات.

١٥- وفي ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩، شاركت الخبيرة المستقلة في اجتماع، في واشنطن دي.سي، نظمته مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بعنوان "تدعيم التعاون بين الآليات الإقليمية والدولية من أجل تعزيز وحماية حقوق الإنسان". وقد شاركت كواحدة من

(٣) انظر الموقع الشبكي http://www.unicef.org/protection/index_49328.html.

أعضاء فريق المناقشة في الجلسة التي عُقدت بعنوان "التنسيق بشأن القضايا المواضيعية بين المنظومة الدولية لحقوق الإنسان ومنظومة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان".

١٦- وألقت الخبيرة المستقلة كلمة في لقاء نظمته المفوضية السامية لحقوق الإنسان، في نيويورك، بمناسبة يوم حقوق الإنسان لتناول موضوع "العرق والفقر والسلطة: تأثير التمييز العنصري على التنمية". وقالت إن التمييز على أساس انتماء الشخص الإثني أو الديني أو اللغوي من العوامل القوية التي تؤدي إلى تفشي الفقر بصورة غير متناسبة في أوساط العديد من مجموعات الأقليات، وهو العائق الرئيسي الذي يحول دون استفادة هذه الأقليات من الاستراتيجيات العامة للحد من الفقر.

١٧- وفي ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩، أدلت الخبيرة المستقلة ببيان عام دعت فيه الصين إلى السماح بإجراء تقييم شامل ومستقل للتوترات الإثنية والمظالم في منطقة تسينجيانغ ويغور المتمتعة بالحكم الذاتي التي اندلعت فيها أعمال عنف إثني في تموز/يوليه ٢٠٠٩ بين جماعتي الهان والويغور. وحثت الخبيرة المستقلة الحكومة على دعوتها لزيارة الصين والسماح لها بالوصول إلى هذه المنطقة بغية التشاور مع ممثلي الحكومة وأفراد الجماعتين. وأشارت الخبيرة المستقلة إلى أن ولايتها فيما يتصل بتعزيز تنفيذ الإعلان المتعلق بالأقليات لعام ١٩٩٢ ستثبت فعاليتها في إجراء مثل هذا التقييم وفي بذل الجهود الإيجابية لتحقيق المصالحة بين الجماعتين.

ثالثاً - المحفل المعني بقضايا الأقليات

١٨- قرر مجلس حقوق الإنسان، بموجب قراره ٦/١٥ المؤرخ ٢٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧، إنشاء محفل معني بقضايا الأقليات ليكون بمثابة منبر لتعزيز الحوار والتعاون بشأن القضايا ذات الصلة بالأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية؛ ويقدم مساهمات مواضيعية وخبرات لأعمال الخبيرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات. والمطلوب من الخبيرة المستقلة توجيه عمل المحفل والتحضير لاجتماعاته السنوية. وعُقدت الدورة الافتتاحية للمحفل يومي ١٥ و١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ في جنيف. وكان الموضوع الذي ركزت عليه هذه الدورة الأولى للمحفل هو "الأقليات والحق في التعليم".

ألف - متابعة الدورة الأولى للمحفل المعني بقضايا الأقليات

١٩- في إطار التعاون المتواصل مع هيئات المعاهدات ذات الصلة بالمحفل، أجرت الخبيرة المستقلة جولة أولى من الحوار الرسمي مع لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة، وكان ذلك خلال الدورة الخامسة والأربعين للجنة في نيويورك في ٥ آب/أغسطس ٢٠٠٩. وقد دُعيت لمناقشة ما يقوم به المحفل حيال مسألة التعليم للأقليات وتوصياته بهذا الصدد، فضلاً عن

التحضيرات لانعقاد الدورة السنوية الثانية للمحفل. ورحبت اللجنة بالفرصة المتاحة للتعاون ووافقت على مواصلة هذا التعاون وذكرت أن أحد خبراء اللجنة سيشارك في دورة المحفل.

٢٠- وعقدت الخبيرة المستقلة اجتماعات رسمية مع رؤساء هيئات المعاهدات خلال اجتماعهم السنوي في حزيران/يونيه ٢٠٠٩. وقدمت لهم المزيد من المعلومات عن النتائج والتوصيات التي توصل إليها المحفل وطلبت معرفة ما لديهم من آراء عن مدى استفادتهم من توصيات المحفل. وذكرت أن من الأمور المشجعة أن لجنة القضاء على التمييز العنصري قد أشارت، عند النظر في تقارير الدول خلال دوراتها في عام ٢٠٠٩، إلى توصيات المحفل المتعلقة بحق الأقليات في التعليم.

٢١- وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩، شاركت الخبيرة المستقلة في مؤتمر عُقد في كالي، كولومبيا، بوصفه متابعة على المستوى الإقليمي للدورة الأولى للمحفل التي ركزت على حق الأقليات في التعليم. وقد نظم المؤتمر مركز روبرت ج. كنـدي التـذكاري للعدالة وحقوق الإنسان، بالتعاون مع المركز الدولي لحقوق الإنسان التابع لكلية القانون 'كورنيل' والمركز الدولي لحقوق الإنسان التابع لجامعة فرجينيا. وسعياً إلى مواصلة الحوار، والخضوع للمساءلة من جانب المجتمعات المحلية، وتعزيزاً للمناصرة على المستوى الشعبي، قام المؤتمر بنشر التقرير المعنون "الحق في التعليم للمنحدرين من أصول أفريقية ولمجتمعات السكان الأصليين في الأمريكتين" الذي سبق وأن قدمته في المحفل. ويتناول التقرير عدم الوفاء بالالتزامات المتعلقة بالحق في التعليم دون تمييز في الأمريكتين، مع التركيز على الجمهورية الدومينيكية وغواتيمالا وكولومبيا.

٢٢- وساهمت الخبيرة المستقلة بمقال في المنشور المعنون *"حالة الأقليات والشعوب الأصلية في العالم عام ٢٠٠٩: مجال التعليم"*، وقامت بنشره منظمة الفريق الدولي لحقوق الأقليات بالتعاون مع اليونيسيف. وقدم المنشور عرضاً لتوصيات المحفل ودراسات لبعض الحالات، ومقالات مواضيعية تناولت المشاكل التي تواجه الأقليات في مجال التعليم، وتحليلاً لهذه المسائل على نطاق المناطق المعنية. وجاء في التقرير أن عدد الأطفال الذين لم يلتحقوا بالمدارس بلغ ١٠١ مليون طفل: ٥٠ إلى ٧٠ في المائة منهم من الأطفال المنتمين إلى الأقليات أو الشعوب الأصلية. وجرى تعميم المنشور على نطاق واسع في جميع المناطق وأُرسل إلى الجهات المعنية، بما فيها الحكومات، وصُناع القرارات، والمنظمات غير الحكومية، والجهات المهتمة بمسألة حقوق الأقليات والتعليم. وجرى تعميمه أيضاً على جميع مكاتب اليونيسيف الإقليمية والقطرية.

٢٣- وأجرت الخبيرة المستقلة مناقشة إلكترونية عالمية نظمتها اليونيسيف بغية تسليط الضوء على القضايا الواردة في الجزء المتعلق بالتعليم من المنشور المعنون *"حالة الأقليات والشعوب الأصلية في العالم عام ٢٠٠٩"*، وفي إطار المحفل المعني بقضايا الأقليات، وكان الغرض هو تناول القضايا المتعلقة بالفتيات المنتميات إلى الأقليات في مجال التعليم. وتناولت

المناقشة الإلكترونية بشكل خاص العقبات المتعددة التي تواجه هؤلاء الفتيات فيما يتعلق بالوصول إلى التعليم، وتم تقييم التصدي لهذه المسألة من الناحيتين القانونية والسياسية، كما نوقشت الممارسات الجيدة على المستويين الإقليمي والقطري، وقُدمت توصيات تتعلق بالاحتياجات والأولويات التعليمية للفتيات المنتميات إلى الأقليات والشعوب الأصلية.

باء - الدورة الثانية للمحفل المعني بقضايا الأقليات

٢٤- عُقدت الدورة الثانية للمحفل المعني بقضايا الأقليات يومي ١٢ و١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩ في جنيف وكان موضوعها "الأقليات والمشاركة السياسية الفعالة". وستقدم توصيات المحفل إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الحالية (A/HRC/13/25). ويتشرف المحفل بأن تولت رئاسته رئيسة كتلة النواب السود في الكونغرس الأمريكي السيدة باربرا لي.

٢٥- وحظي المحفل بمشاركة واسعة النطاق شملت الدول الأعضاء، وآليات وهيئات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، ومنظمات غير حكومية، ومنظمات وآليات إقليمية في مجال حقوق الإنسان، ودوائر أكاديمية وخبراء في مجال شؤون الأقليات. واعتُمِدت مشاركة ٥٠٠ شخص بينهم ممثلين عن ٤٥ دولة. وحضر ممثلون عن أكثر من ١٠٠ منظمة غير حكومية. وأُعطيت أولوية كبيرة لآراء المشاركين من المجتمعات المحلية والجهات الفاعلة السياسية للأقليات من جميع المناطق.

٢٦- ويدعو قرار مجلس حقوق الإنسان ٦/١٥ الخبيرة المستقلة إلى تضمين تقريرها السنوي توصيات مواضيعية يُنظر فيها خلال الدورات القادمة للمحفل. والمقترحات التي تلقتها الخبيرة المستقلة هي: الأقليات والفقر؛ الوصول إلى العدالة؛ الأقليات ووسائط الإعلام؛ ووضع الأطفال المنتمين إلى الأقليات.

رابعاً - الأقليات والمشاركة السياسية الفعالة: دراسة استقصائية للقوانين والممارسات الوطنية

٢٧- تلخص الفقرات التالية من هذا التقرير المبادئ القانونية الدولية الأساسية ذات الصلة، والشروط المسبقة لضمان المشاركة السياسية الفعالة للأقليات، وبعض النماذج والأدوات النظرية التي تستخدمها الدول حالياً من أجل الوفاء بالتزاماتها الدولية في هذا المجال[٤].

(٤) هذه الورقة المواضيعية المنقحة سبق تقديمها إلى الدورة السنوية الثانية للمحفل المعني بقضايا الأقليات بوصفها الوثيقة A/HRC/FMI/2009/3.

ألف – مقدمة

٢٨- إن الحق في المشاركة الفعالة حق أساسي من حقوق الإنسان، أكده عدد من الصكوك القانونية الدولية الرئيسية. وتشكل المشاركة الفعالة الأساس لإعمال جميع حقوق الإنسان للنساء والرجال المنتمين إلى الأقليات الإثنية والوطنية، والدينية واللغوية. فبالمشاركة الفعالة يعبر الشخص عن هويته ويحميها، وهو ما يكفل للأقلية بقاءها وكرامتها. إن الإقرار بالحق في المشاركة الفعالة هو إقرار بأن مشاركة الأقليات في شتى مجالات الحياة أمر ضروري لإرساء مجتمع يسوده العدل ولا يقصي أحداً من أفراده.

٢٩- والمشاركة الفعالة ينبغي أن تمنح للأقليات دوراً في المجتمع. كما أن التدابير التي اتخذت في سبيل ضمان المشاركة الفعالة للأقليات تساهم في تخفيف التوترات، ومن ثم خدمة الهدف المتمثل في منع وقوع النزاعات. وبالتالي، فإن تهيئة الظروف لمشاركة الأقليات مشاركة فعالة ينبغي أن تنظر إليه الدول كجانب أساسي من جوانب الحكم الرشيد.

٣٠- وهذه هي الأسباب التي حملت الخبيرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات على اختيار موضوع المشاركة السياسية الفعالة موضوعاً للدورة الثانية لمحفل الأمم المتحدة المعني بقضايا الأقليات، الذي عُقد في جنيف يومي ١٢ و١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩. وينبغي في بادئ الأمر فهم أن حقوق الأقليات في المشاركة السياسية الفعالة لا يشمل الحركات الانفصالية. والمقصود هو إدماج جميع الأشخاص المنتمين إلى أقليات في مجتمع يسوده العدل والإنصاف. وتلخص وثيقة المعلومات الأساسية هذه المبادئ القانونية الدولية الأساسية ذات الصلة، والشروط المسبقة لضمان المشاركة السياسية الفعالة، وبعض النماذج والأدوات النظرية التي تستخدمها الدول حالياً من أجل الوفاء بالتزاماتها الدولية.

باء – حق الأقليات في المشاركة الفعالة

٣١- حق الأشخاص المنتمين إلى أقليات في المشاركة الفعالة حق بعيد الأثر وهو يشمل العديد من الجوانب التي ينبني عليها المجتمع العادل. ويشمل الحق في المشاركة الفعالة المشاركة في صناعة القرار السياسي على الصعيدين المحلي والوطني معاً. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي تزويد الأشخاص المنتمين إلى أقليات بالوسائل التي تمكّنهم من المشاركة الفعالة في المجالات العامة والثقافية والدينية والاجتماعية والاقتصادية لمجتمعاتهم.

٣٢- والمشاركة العامة مفهوم واسع. فهو يشمل حق الفرد في المشاركة في إدارة الشؤون العامة، وفي أن ينتخب ويُنتخب، وفي أن يتقلد الوظائف العامة في بلده. وفضلاً عن ذلك، فهو يقتضي المشاركة في الهيئات الحكومية، وفي المؤسسات القضائية وغيرها من أجهزة نظام العدالة الجنائية، وفي أشكال الحكم اللامركزية والمحلية، وفي آليات التشاور، وكذلك في الحياة العامة عن طريق ترتيبات الحكم الذاتي المتعلقة بالثقافة أو بالإقليم.

٣٣- وتشمل المشاركة في الاقتصاد وفي الحياة الاجتماعية المشاركة في مشاريع التنمية، فضلاً عن الحصول على أمور منها فرص العمل المناسبة والأرض والملكية والسكن والرعاية الصحية والضمان الاجتماعي والمعاش التقاعدي. وتغطي المشاركة في الحياة الاجتماعية والثقافية مجالات من قبيل إتاحة الفرص المناسبة للحصول على التعليم ووسائط الإعلام والحماية فيما يخص الهوية الثقافية. وفي جميع هذه المجالات، تقتضي المشاركة الفعالة المشاركة في مشاورات هادفة، وفي برامج مصممة لتلبية الاحتياجات والظروف الخاصة للأقليات، فضلاً عن الحصول بصورة كاملة ومتساوية على الخدمات الضرورية.

٣٤- إن مبدأ حقوق الإنسان المتمثل في عدم التمييز مبدأ في غاية الأهمية. فإقصاء الأقليات من المشاركة الكاملة في العمليات السياسية سلوك يقوم بالدرجة الأولى على أساس التمييز. ويجب إعمال تدابير إيجابية، تكون محكومة بجدول زمني وتستهدف على وجه التحديد التصدي للتمييز المنهجي والتاريخي والمؤسسي، من أجل تمكين الأقليات من المشاركة الفعالة، لا سيما إن كانت مشاركتهم تلك بعيدة المنال بدون هذا التحرك.

جيم - الحق في المشاركة الفعالة من منظور القانون الدولي لحقوق الإنسان

٣٥- الحق في المشاركة الفعالة وحظر التمييز والتدابير الخاصة مسائل ذات جذور راسخة في القانون الدولي لحقوق الإنسان. فحق كل شخص في المشاركة في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون بحرية، وكذلك في أن ينتخِب ويُنتخَب في انتخابات نزيهة تجرى دورياً حق منصوص عليه في المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وهذا الحكم تأكيد للمادة ٢١ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، التي تنص على ما يلي: "لكل شخص حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة لبلده، إما مباشرة أو بواسطة ممثلين يختارون بحرية".

٣٦- لقد فسّرت لجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان مفهوم إدارة الشؤون العامة تفسيراً واسعاً عندما رأت أنه عبارة عن ممارسة السلطة في المجالات التشريعية والتنفيذية والإدارية(٥). ورأت اللجنة أن هذا المفهوم يشمل جميع أوجه الإدارة العامة، بما في ذلك وضع وتنفيذ السياسة العامة على الأصعدة الدولية والوطنية والإقليمية والمحلية. وبالإضافة إلى ذلك، يجوز للمواطنين أن يشاركوا بصفة مباشرة أو غير مباشرة في إدارة الشؤون العامة. وبمجرد تحديد أسلوب المشاركة، ينبغي ألا يكون هناك أي تمييز بين المواطنين فيما يخص مشاركتهم بناء على اعتبارات من قبيل التمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين،

(٥) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٢٥: المادة ٢٥ (المشاركة في إدارة الشؤون العامة وحق الاقتراع)، ١٩٩٦، الفقرة ٥.

أو الرأي السياسي أو غير السياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو المولد، أو أي وضع آخر، وألا تفرض عليهم قيود غير معقولة[٦].

٣٧- كما أن حق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية في المشاركة الفعالة في الحياة الثقافية والدينية والاجتماعية والاقتصادية والعامة منصوص عليه هو الآخر في الإعلان المتعلق بالأقليات لعام ١٩٩٢ ("الإعلان")[٧].

٣٨- وتشدد المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تشديداً صريحاً على عدم التمييز في ممارسة الحقوق الواردة في العهد، على اعتبار أن هذه الحقوق ينبغي إعمالها "دون أي وجه من وجوه التمييز المذكورة في المادة ٢ [من العهد]". وتكفل المادة ٢ منه احترام الحقوق التي أقرها العهد دونما تمييز من أي نوع كان، كالتمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الرأي السياسي أو غير السياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو المولد، أو أي وضع آخر. ويتكرر هذا المبدأ الأساسي المتمثل في حظر التمييز في مواضع أخرى من العهد كما أنه منصوص عليه في عدد من الصكوك أيضاً[٨].

٣٩- وفضلاً عن ذلك، فإن التمييز العنصري بجميع أشكاله محظور صراحة بموجب الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري التي تكفل أيضاً المساواة في التمتع بالحقوق السياسية (المادة ٥). وتلقي اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة على عاتق الدول التزاماً باتخاذ جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة في الحياة السياسية والعامة في البلد (المادة ٧).

٤٠- وقد جرى مؤخراً تعزيز الحق في المشاركة الفعالة للجماعات المعرضة بشدة للتهميش. فالمادة ٤١ من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم تحمي حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم الذين يحوزون على الوثائق اللازمة ويقيمون بصفة شرعية في أن يشاركوا في الشؤون العامة في دولة منشئهم، وأن يدلوا بأصواتهم وأن يُنتخبوا في الانتخابات التي تُجرى في تلك الدولة. ولعل الأهم من ذلك، أن المادة ٤٢ من هذه الاتفاقية تشترط من الدول التي يعمل فيها هؤلاء المهاجرين تيسير استشارة العمال المهاجرين وأفراد أسرهم أو مشاركتهم في اتخاذ القرارات المتعلقة بحياة المجتمعات المحلية وإدارتها؛ وفضلاً عن ذلك، قد تعمد دول العمل هذه إلى تمكين العمال المهاجرين من التمتع بالحقوق السياسية.

---

(٦) المرجع السابق، الفقرات ٥-٧.

(٧) المادة ٢، والمادتان ٤(٥) و٥(١) وثيقة الصلة بالموضوع أيضاً.

(٨) تتضمن المادة ٢٦ من العهد حظراً عاماً للتمييز. انظر أيضاً على سبيل المثال المادة ٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

٤١- وتشترط اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة على الدول بأن تكفل "للأشخاص ذوي الإعاقة إمكانية المشاركة بصورة فعالة وكاملة في الحياة السياسية والعامة على قدم المساواة مع الآخرين، إما مباشرة وإما عن طريق ممثلين يختارونهم بحرية، بما في ذلك كفالة الحق والفرصة للأشخاص ذوي الإعاقة كي يصوتوا ويُنتخبوا" (المادة ٢٩).

٤٢- والحق في المشاركة الفعالة منصوص عليه كذلك في المعاهدات الإقليمية لحقوق الإنسان. ومن هذه المعاهدات ميثاق أفريقيا لحقوق الإنسان وحقوق الشعوب[٩]، والبروتوكول الملحق بالميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، المتعلق بحقوق المرأة في أفريقيا[١٠]، والاتفاقية الأمريكية المتعلقة بحقوق الإنسان[١١]، واتفاقية البلدان الأمريكية لمنع العنف ضد المرأة والمعاقبة عليه واستئصاله[١٢]. أما الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان) فتحمي الحق في انتخابات حرة من خلال البروتوكول رقم ١ الملحق بها (المادة ٣). وتلقي الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات الوطنية على عاتق الدول التزاماً بكفالة المشاركة الفعالة للأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية (المادة ١٥). وترد أحكام مماثلة أيضاً عن حظر التمييز في هذه المعاهدات الإقليمية لحقوق الإنسان[١٣].

٤٣- وللقضاء على التمييز وتحقيق المساواة الكاملة، ليس في القانون فحسب ولكن في الممارسة الفعلية أيضاً، رأت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن الدول الأطراف مطالبة أحياناً "باتخاذ إجراءات إيجابية للتقليل من الظروف التي تتسبب أو تساعد في إدامة التمييز الذي يحظره العهد أو للقضاء على تلك الظروف"، وأنه "يجوز أن تنطوي تلك الإجراءات على

---

(٩) تكفل المادة ١٣ من ميثاق أفريقيا لحقوق الإنسان وحقوق الشعوب حق كل مواطن "في المشاركة بحرية في حكومة بلده، إما بصفة مباشرة أو بواسطة ممثلين يختارون بحرية".

(١٠) تحمي المادة ٩ من البروتوكول الملحق بالميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، المتعلق بحقوق المرأة في أفريقيا حق المرأة في المشاركة في الحياة السياسية وعملية اتخاذ القرار.

(١١) تحمي المادة ٢٣ من الاتفاقية الأمريكية المتعلقة بحقوق الإنسان حق كل مواطن في أن يشارك في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة أو بواسطة ممثلين يختارون بحرية، وكذلك في أن ينتخِب ويُنتخَب في انتخابات نزيهة تجري دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري.

(١٢) تقر المادة ٤ من اتفاقية البلدان الأمريكية لمنع العنف ضد المرأة والمعاقبة عليه واستئصاله بحق المرأة في المساواة في الحصول على الخدمات العامة التي يقدمها بلدها وفي المشاركة في إدارة الشؤون العامة، بما في ذلك اتخاذ القرار.

(١٣) ترد هذه الأحكام في المادتين ٢ و١٣ من ميثاق أفريقيا؛ والمادتين ٢ و٩ من البروتوكول المتعلق بحقوق المرأة في أفريقيا؛ والمادة ١ من الاتفاقية الأمريكية؛ والمادة ١٤ من الاتفاقية الأوروبية، وكذلك البروتوكول رقم ١٢ الملحق بها. وعلاوة على ذلك، فإن المساواة أمام القانون مكفولة وأي تمييز على أساس الانتماء إلى أقلية قومية محظور بموجب المادة ٤ من الاتفاقية الإطارية.

منح الجزء المعني من السكان نوعاً من المعاملة التفضيلية في مسائل محددة لفترة ما بالمقارنة ببقية السكان ... طالما دعت الحاجة إلى هذه الإجراءات لتصحيح التمييز في الواقع"[١٤].

٤٤- وقد نص على هذا المبدأ العديد من الصكوك القانونية التي تجيز اتخاذ تدابير خاصة. فالاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري تجيز تنفيذ تدابير خاصة "يكون الغرض الوحيد من اتخاذها تأمين التقدم الكافي لبعض الجماعات العرقية أو الإثنية المحتاجة أو لبعض الأفراد المحتاجين إلى الحماية التي قد تكون لازمة لتلك الجماعات وهؤلاء الأفراد لتضمن لها ولهم المساواة في التمتع بحقوق الإنسان والحريات الأساسية أو ممارستها" (المادة ١(٤)). وتشير الاتفاقية فضلاً عن ذلك (المادة ٢(٢)) إلى اتخاذ الدول الأطراف تدابير خاصة وملموسة في الميدان الاجتماعي والميدان الاقتصادي والميدان الثقافي والميادين الأخرى، بقصد ضمان التمتع الكامل وعلى قدم المساواة بحقوق الإنسان والحريات الأساسية. كما تجيز اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة اتخاذ "تدابير خاصة مؤقتة" تستهدف التعجيل بالمساواة الفعلية بين الرجل والمرأة (المادة ٤(١)). أما على الصعيد الإقليمي، فقد أخذت بهذا النهج ذاته الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات الوطنية، التي تجيز للدول الأطراف أن "تعتمد، عند الاقتضاء، التدابير الملائمة من أجل تعزيز المساواة الكاملة والفعلية بين الأشخاص المنتمين إلى أقلية وطنية والمنتمين إلى الأغلبية في جميع مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية" (المادة ٤(٢)). ولا تشكل التدابير الخاصة تمييزاً، وبالتالي لا ينبغي اعتبارها كذلك[١٥].

٤٥- لقد أقر الإطار القانوني الدولي مراراً بالحاجة إلى اتخاذ تدابير خاصة وملموسة لحماية بعض المجموعات بقصد ضمان تمتعها الكامل وعلى قدم المساواة بحقوق الإنسان والحريات الأساسية. واستخدام التدابير الخاصة هو في الواقع عنصر من عناصر إعمال الحق في عدم التمييز. والإجراءات الخاصة ليست جائزة فحسب بموجب الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، بل هي شرط أيضاً في بعض الظروف. وقد أكدت لجنة القضاء على التمييز العنصري على "أن اتخاذ تدابير خاصة من جانب الدول الأطراف عندما تستلزم ذلك الظروف، مثلاً في حالة استمرار أوجه التفاوت، يشكل التزاماً"[١٦].

---

(١٤) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ١٨ (عدم التمييز)، ١٩٨٩، الفقرة ١٠.

(١٥) الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، المادة ١(٤)؛ والاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات الوطنية، المادة ٤(٣).

(١٦) الملاحظات الختامية للجنة القضاء على التمييز العنصري: الولايات المتحدة الأمريكية، *الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم ١٨* (A/56/18)، الفقرة ٣٩٩. وانظر أيضاً بشكل عام التوصية العامة رقم ٣٢ للجنة (مغزى ونطاق التدابير الخاصة في الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري)، والتي اعتمدتها في دورتها الخامسة والسبعين المعقودة في آب/أغسطس ٢٠٠٩، وذلك على الموقع http:www2.ohchr.org/english/bodies/cred/comments.htm (بالإنكليزية فقط).

٤٦- ويكتسي مفهوم التدابير الخاصة أهمية بالنسبة للمشاركة السياسية الفعالة للنساء والرجال المنتمين إلى أقليات إذ بإمكانه تيسير إعمال حقوق الأقليات في التصويت وفي تقلد المناصب. وقد أقرت ذلك هيئات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان والمؤسسات الإقليمية لحقوق الإنسان. وفيما يتعلق بالحق في التصويت، أقرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بأنه "ينبغي أن تتخذ تدابير إيجابية للتغلب على صعوبات معينة، من قبيل الأمية، والعوائق اللغوية، والفقر، أو ما يعيق حرية التنقل، مما يحول دون تمكن الأشخاص المؤهلين للانتخاب من ممارسة حقوقهم بصورة فعلية. وينبغي أن توفر المعلومات والمواد اللازمة للاقتراع بلغات الأقليات"[١٧].

٤٧- وتستند الدعوات إلى اتخاذ التدابير الخاصة التي يمكن أن تكفل مشاركة الأقليات في الهيئات العامة إلى الحجة القائلة بأنه نظراً إلى أن عدد الأشخاص المنتمين إلى أقليات صغير جداً بطبيعته، فإن الأقليات لا تستطيع تحديد نتيجة القرارات في الديمقراطيات التي تعتمد نظام الأغلبية[١٨]. وفي الواقع العملي، تميل الأقليات إلى الحصول على أقل عدد من الأصوات، وإلى عدم القدرة على الحصول على تمثيل يتناسب مع أعدادها، وهو ما يحرمها من وسيلة فعالة لإسماع صوتها في الحياة العامة والسياسية للدول. وليس الغرض من التدابير الخاصة، كما يتبادر إلى الأذهان في كثير من الأحيان، هو إعطاء مركز امتيازي للأقليات، بل بالأحرى هو إيجاد توازن ووضع الأقليات على نفس المستوى مع الأغلبية. فالمشاركة في العمليات الوطنية السياسية والاجتماعية، والمساهمة في وضع السياسات، وفي الخدمات العامة (والاستفادة منها) ينبغي أن يساعد على التصدي للتهميش والاستبعاد. وتجنح الدول، التي ترحب بمشاركة الأقليات واندماجها، ليس إلى أن تكون مستقرة فحسب، بل إلى أن تكون أكثر رخاءً أيضاً[١٩].

٤٨- لقد نظرت هيئات معاهدات حقوق الإنسان ومحاكم في عدد كبير من القضايا المتعلقة بالحق في المشاركة الفعالة للأقليات وحظر التمييز الذي يصيبها. وفيما يتعلق باشتراط إتقان لغة رسمية، رأت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن عدم سن الحكومة قوانين تجيز استخدام لغات أخرى أثّر بصورة غير متناسبة على بعض الأقليات لأن ذلك حرمها من استخدام لغتها الأم في الإدارة والعدالة والتعليم والحياة العامة وفي الحكومة، وهو ما شكل انتهاكاً للمادة ٢٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وخلصت اللجنة إلى أن الدولة ملزمة بتوفير سبيل انتصاف فعال لأفراد المجتمعات المحلية، وذلك بالسماح لموظفيها

---

(١٧) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٢٥(١٩٩٦)، الفقرة ١٢.

(١٨) تعليق الفريق العامل المعني بالأقليات التابع للأمم المتحدة على إعلان الأمم المتحدة المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2)، الفقرة ٤٢.

(١٩) Y. Ghai, *Public Participation and Minorities*, Minority Rights Group International, London , 2003, p. 5.

بالرد بلغات غير اللغة الرسمية بطريقة غير تمييزية[٢٠]. وفي قضية أخرى، اعتبرت اللجنة أن منع امرأة تنتمي إلى أقلية من الترشح في انتخابات محلية على أساس أن إتقانها اللغة الرسمية لم يكن كافيا، بعد تقييم معلوماتها بطريقة قاصرة وتعسفية رغم حيازتها شهادة تثبت بالفعل إتقانها للغة، يشكل انتهاكاً للمادتين ٢ و٢٥ من العهد[٢١]. وفي معرض المسألة ذاتها المتعلقة بمنع شخص ينتمي إلى أقلية من الترشح في انتخابات بسبب عدم إتقانه المزعوم للغة الرسمية، رأت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن ذلك قد يشكل انتهاكا للمادة ٣ من البروتوكول رقم ١ الملحق بالاتفاقية الأوروبية. وفي هذه الحالة تحديداً، قالت المحكمة إن لديها شكوكاً قوية إزاء الأساس القانوني لإخضاع المرشحين الذين يملكون شهادات في اللغة لاختبارات إضافية. واعتبرت المحكمة أيضاً أن الاختبار يفتقر إلى الموضوعية وإلى الإنصاف الإجرائي[٢٢].

٤٩- وفي عدد من القضايا، نظرت المحكمة الأوروبية في أوضاع منعت فيها الدول أشخاصا ينتمون إلى أقليات من إنشاء جمعيات للدفاع عن المصالح الثقافية والسياسية لمجموعاتهم. ورأت المحكمة أن هذا التدخل يشكل انتهاكا للمادة ١١ من الاتفاقية الأوروبية التي تحمي حرية التجمع وحرية تكوين جمعيات[٢٣].

٥٠- وقد أكدت المحكمة منذ أمد بعيد أن حماية الأقليات تبرر تطبيق نظام انتخابي مختلف ضمن الدولة من أجل ضمان تمثيل أفضل للأقليات في الهيئات التشريعية[٢٤]. ومع ذلك، فقد أعلنت أن "أي نظام انتخابي يجب تقييمه في ضوء التطورات السياسية التي يشهدها البلد المعني"، ونتيجة لذلك "فإن السمات التي ربما كانت غير مقبولة في سياق نظام قد تكون مبررة في سياق نظام آخر"[٢٥].

---

(٢٠) قضية *ج. غ. أ. ديرغارت وآخرون ضد ناميبيا*، البلاغ رقم ١٩٩٧/٧٦٠، الآراء المعتمدة في ٢٥ تموز/يوليه ٢٠٠٠ (CCPR/C/69/D/760/1997).

(٢١) قضية السيدة *أنطونينا إينياتاني ضد لاتفيا*، البلاغ رقم ١٩٩٩/٨٨٤، الآراء المعتمدة في ٢٥ تموز/يوليه ٢٠٠١ (CCPR/C/72/D/884/1999).

(٢٢) *بودكولزينا ضد لاتفيا*، الالتماس رقم ٩٩/٤٦٧٢٦، الحكم الصادر في ٩ نيسان/أبريل ٢٠٠٢.

(٢٣) *سيدرييولس وآخرون ضد اليونان*، الالتماس رقم ٩٥/٢٦٦٩٥، الحكم الصادر في ١٠ تموز/يوليه ١٩٩٨؛ *الحزب الشيوعي الموحد وآخرون ضد تركيا*، الالتماس رقم ٩٢/١٩٣٩٢، الحكم الصادر في ٣٠ كانون الثاني/يناير ١٩٩٨؛ و*Stankov and the United Macedonian Organization Ilinden v. Bulgaria*، ٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١، الالتماس رقم ٩٥/٢٩٢٢١ والالتماس رقم ٩٥/٢٩٢٢٥.

(٢٤) المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، *Lindsey and others v. the United Kingdom*، الالتماس رقم ٧٨/٨٣٦٤، الحكم الصادر في ٨ آذار/مارس ١٩٧٩.

(٢٥) *Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium*، الالتماس رقم ٨١/٩٢٦٧، الحكم الصادر في ٢ آذار/مارس ١٩٨٧. وفي مسألة فرض حدود يتعين بلوغها وأثر ذلك على مشاركة الأقليات، حذر أصحاب رأي مخالف، في قضية أخرى نظرت فيها المحكمة الأوروبية، من أن تحديد سقف عال من شأنه أن يجعل أي إمكانية لدخول الأطراف الإقليمية أو الأقليات إلى البرلمان معدومة وتشوّه المغزى الأساسي لنظام التمثيل النسبي، ومن ثم منع أي نقد أو حوار برلماني، وهما جوهر الديمقراطية البرلمانية. قضية *Yumak and Sadak v. Turkey*، الالتماس رقم ٠٣/١٠٢٢٦، الحكم الصادر في ٨ تموز/يوليه ٢٠٠٨.

٥١- وفيما يتعلق بفرض شرط، بموجب التشريع الوطني، على حزب سياسي باعتماد هيكلة غريبة على تقاليد السكان الأصليين لكي يسمح له بالمشاركة في الانتخابات، رأت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان أن مثل هذا الشرط يشكل تمييزاً يعوق المشاركة المتساوية في الانتخابات. وأكدت المحكمة فضلاً عن ذلك على أن احترام الحق في المساواة والحق في المشاركة السياسية العالميين يفرض على الدولة التزاماً باعتماد تدابير إيجابية وهادفة لكفالة مشاركة مجموعات السكان الأصليين على قدم المساواة[٢٦].

دال - الشروط المسبقة للمشاركة السياسية الفعالة والعراقيل التي تعترض تلك المشاركة

٥٢- إن إجراء حوار متواصل وموضوعي مطلوب لضمان المشاركة الفعالة للنساء والرجال المنتمين إلى أقليات في مجتمعهم. وينبغي أن يكون هذا الحوار متعدد الاتجاهات: فيجب أن يشرك الأقليات وكذلك الأغلبية، ويجب أيضاً أن يجري بين الأقليات والسلطات. ولا يمكن تحقيق هذا الحوار إلا إذا وجدت قنوات فعالة للاتصال[٢٧]. ويجب أن تراعي هذه القنوات الاحتياجات المحددة لنساء الأقليات، فضلاً عن احتياجات الشرائح الأخرى المهمّشة من الأقليات المعرّضة للتمييز المتعدد الجوانب.

٥٣- وثمة مسألة مركزية فيما يتعلق بالمشاركة السياسية للأقليات تتمثل في السبيل إلى التأكد من أن المشاركة "فعالة" بحق[٢٨]. فعند النظر ما إذا كانت مشاركة الأشخاص المنتمين إلى أقليات فعالة، يتعين بحث جانبين من أهم جوانب المشاركة. الأول يتعلق بالوسائل التي أُخذ بها لتعزيز تمتع الأشخاص المنتمين إلى أقليات بالمساواة الكاملة والفعلية. أما الثاني فيتعلق بتقييم أثر هذه الوسائل على وضع الأشخاص المعنيين وعلى المجتمع ككل. ويمكن أن تتفاوت نظرة الجهات الفاعلة المختلفة إلى هذا الأثر، وفقاً لمدى انخراطهم في العملية. فلا يكفي أن تكفل الدول المشاركة الشكلية للأشخاص المنتمين إلى أقليات؛ بل يتعين عليها أن تحرص على أن يترتب على مشاركة ممثلي الأقليات تأثير جوهري على القرارات المتخذة، بحيث يكون لهذه الأقليات قدر الإمكان نصيب من الفضل في توجيه القرارات المتخذة[٢٩].

---

(٢٦) *Yatama v. Nicaragua*، القضية رقم ١٢-٣٨٨، الحكم الصادر في ٢٣ حزيران/يونيه ٢٠٠٥.

(٢٧) مجلس أوروبا، اللجنة الاستشارية المعنية بالاتفاقية الإطارية المتعلقة بحماية الأقليات القومية (اللجنة الاستشارية لمجلس أوروبا)، تعليق بشأن موضوع المشاركة الفعالة للأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية في الحياة الثقافية والاجتماعية والاقتصادية وفي الشؤون العامة، اعتُمد في ٢٧ شباط/فبراير ٢٠٠٨ (ACFC/31DOC(2008)001)، الفقرة ١١.

(٢٨) الإعلان، الفقرتان ٢ و٣ من المادة ٢.

(٢٩) اللجنة الاستشارية، الفقرتان ١٨ و١٩.

٥٤- وبالتالي، فإن مجرد المشاركة السياسية ليس كافياً لكي تكون هذه المشاركة "فعالة" وينبغي مراعاة عدد من الاعتبارات بهذا الخصوص، ومن ذلك على سبيل المثال مدى شرعية الممثلين السياسيين للأقلية. فلا بد ألا يغيب عن الأذهان أن مجتمعات الأقليات غير متجانسة ولا بد أن يترجم هذا التنوع في شكل تمثيل متعدد. وعلاوة على ذلك، بإمكان الممثلين السياسيين أن ينأوا بأنفسهم عن قواعدهم الشعبية الرئيسية، ومن ثم الإخلال بمهمتهم كمتحدثين حقيقيين وفعليين باسم هذه القواعد. وإذا لم يكن لممثلي الأقليات سلطة اتخاذ قرارات جوهرية ومؤثرة بشأن مسائل ذات أهمية لمجتمعاتهم، فإن مشاركتهم تلك ستكون رمزية وليست "فعالة".

٥٥- وبالتالي من الأهمية بمكان أن تكون آليات المشاركة محل إعادة نظر وتقييم باستمرار للتأكد من أنها تسمح بالمشاركة الفعالة. ومع تغير الأوضاع والوقائع بمرور الوقت، ينبغي إعادة النظر في آليات المشاركة وتكييفها إذا تطلب الأمر. على أن هذه العملية ينبغي ألا تفضي إلى الانتقاص من الحقوق المكتسبة.

٥٦- ويعد التمييز سبباً رئيسياً لانتشار تهميش الأقليات في المجتمعات في مختلف أنحاء العالم. وهو عائق أيضاً أمام المشاركة الفعالة للأقليات. ويمكن أن يتخذ التمييز أشكالاً مختلفة. فبعض شرائح السكان من الأقليات معرضة لأشكال متعددة من التمييز؛ فعلاوة على تعرضها للتمييز بسبب انتمائها إلى أقلية قومية أو إثنية، وإلى أقلية دينية أو لغوية، فهي تتعرض للتمييز بسبب الجنس أو السن أو العجز أو الميل الجنسي أو غير ذلك من الأسباب.

٥٧- وقد يتجلى التمييز الذي يمنع المشاركة السياسية للأقليات في أشكال منها: نمط النظام الانتخابي الذي يؤثر سلباً على تمثيل الأقليات؛ والأحزاب السياسية المناوئة لقضايا الأقليات ولعضويتها؛ وانتشار الأحكام المسبقة في أوساط الناخبين مما يضر بالأحزاب التي ترغب في ضم مرشحين من الأقليات أو الدفاع عن قضايا الأقليات؛ ووسائط الإعلام المناوئة لانشغالات الأقليات ومشاركتها. ونظرا للطابع المركزي لمسألة التمييز عندما يتعلق الأمر بالحق في المشاركة الفعالة، ينبغي للحكومات أن تتوخى إيجاد آليات مستقلة للنظر في الشكاوى التي يقدمها الأفراد، مثل وظيفة أمناء المظالم التي اعتمدها عدد من البلدان.

٥٨- ولا معنى للحق في المشاركة الفعالة ما لم تكن هناك مجموعة تتمتع بالقدرة والموارد لممارسته. وثمة شرط مسبق مهم للمشاركة السياسية للأقليات هو القدرة على المشاركة. وتشمل قدرة الأقليات على المشاركة في الحياة العامة طائفة عريضة من المسائل. فهي تفترض أن الأشخاص المنتمين إلى أقليات قادرين على ممارسة المجموعة الكاملة من الحقوق الثقافية والاقتصادية والاجتماعية، ومنها الحق في اللغة، والحق في التعليم، والحق في العمل، والحق في

الصحة، والحق في الغذاء، والحق في السكن، وغيرها من الحقوق. وترى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن على الدول اتخاذ تدابير إيجابية للتغلب على صعوبات معيّنة[٣٠].

٥٩- وقد تؤدي أوجه الحيف القانونية والثقافية واللغوية أيضاً إلى إعاقة المشاركة الفعالة للأقليات في الحياة العامة. فتحديد سقف انتخابي عال كثيرا ما يؤثر سلباً في قدرة الأقليات على ضمان تمثيلها السياسي ويمكن أن يكون بمثابة تمييز غير مباشر في حقهم. والشروط المتعلقة بتسجيل الأحزاب السياسية يمكن أن تقيّد على نحو غير معقول وغير متناسب قدرة الأشخاص المنتمين إلى أقليات على ممارسة حريتهم في الاجتماع وتكوين جمعيات. وقد يؤدي تخطيط حدود الدوائر الانتخابية على نحو ما إلى توجيه توزيع الأصوات، ومن ثم إحداث أثر تمييز على مجموعة بعينها أو يسفر عن نتائج في صالح الجهة المخططة. والاكتفاء بإدراج أحكام دستورية عن مشاركة الأقليات لن يكون كافيا لضمان المشاركة الفعالة. بل إن سن قوانين وسياسات محددة تمكّن من تنفيذ مثل هذه المبادئ الدستورية أمر ضروري. ولا بد من رصد تنفيذ هذه القوانين والسياسات بدورها، ولا بد من ضمان مشاركة الأقليات في وضعها وتنفيذها ومتابعتها.

٦٠- ومما قد يضر بالمشاركة السياسية الفعالة للأقليات ربط المشاركة السياسية حصراً بالهوية الإثنية وذلك باشتراط عضوية المرشحين للانتخابات في جماعات إثنية معينة وعدم السماح للناخبين المنتمين إلى جماعات إثنية معينة إلا بالتصويت على مرشحين ينتمون إلى مجموعاتهم. وكما جرت الإشارة إليه آنفا، فإن شروط إتقان اللغة المفروضة على المرشحين يمكن أيضاً أن يؤثر سلباً على المشاركة الفعالة للأشخاص المنتمين إلى أقليات، وهي الشروط التي رأت هيئات حقوق الإنسان ومحاكم أنها غير قانونية في بعض الحالات من جانب.

٦١- ويُعد تجميع البيانات مصنّفة بحسب الانتماء الإثني والسن والجنس والتوزيع الجغرافي وغير ذلك من الفئات المهمة شرط مسبق مهم لتطوير نماذج مناسبة وفعالة لمشاركة الأشخاص المنتمين إلى أقليات. وتسمح هذه البيانات برصد مشاركة الأقليات والتأكد من وضع آليات المشاركة العادلة والتمثيلية موضع التنفيذ. ولا بد أن تجري عملية جمع البيانات المفصلة وفقاً للمعايير الدولية بشأن حماية البيانات الشخصية، فضلاً عن احترام حق الأشخاص المنتمين إلى أقليات في أن يختاروا بحرية أن يعاملوا أو لا يعاملوا كأقلية. وينبغي إشراك ممثلي الأقليات في عملية جمع البيانات، كما ينبغي أن توضع أساليب جمع البيانات بالتعاون الوثيق معهم.

٦٢- وثمة شرط مسبق آخر مهم هو ضبط سجلات دقيقة بأسماء الناخبين لتمكين المشاركة السياسية الفعالة للأقليات. ولا بد أن تتم عملية تسجيل الناخبين بطريقة غير

(٣٠) انظر الفقرة ١٩ أعلاه. اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٢٥(١٩٩٦)، الفقرة ١٢.

تمييزية، مع مراعاة الاحتياجات الخاصة للأقليات على نحو ما يمكن أن تنشأ في مجالات اللغة والخصوصية الثقافية وإمكانية الاستفادة من عملية التسجيل.

٦٣- والاعتراف بالأقليات ضروري لضمان حقوق مجموعات الأقليات في الدولة، بما في ذلك الحق في المشاركة الفعالة. ولما كان عدم الاعتراف عائقاً أمام التمتع بالحقوق التي ترسخت على الصعيد الدولي، فهو يؤدي في نهاية المطاف إلى تهميش الأقليات وإلى إقصائها من العمليات السياسية. والاعتراف على أساس التحديد الذاتي للهوية هو الخطوة الأولى في العملية الرامية إلى كفالة حقوق الأقليات وصون مركز أفراد الأقليات على قدم المساواة مع غيرهم من أفراد المجتمع.

٦٤- ورغم أن المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تكفل للمواطنين ممارسة الحق في المشاركة في الحياة العامة، فقد بات من المعترف به على نطاق واسع أن شروط المواطنة يمكن أن تعوق المشاركة الفعالة في بعض مجالات الشؤون العامة. وبينما لا يزال هناك من يقبل بأن تفرض الدولة بعض القيود على غير المواطنين فيما يتعلق بالحق في التصويت وفي الترشُّح، فإن هذه القيود ينبغي ألا تطبق على نطاق أوسع مما هو ضروري. فقد لجأت الدول إلى الحرمان من المواطنة لإقصاء الأقليات من التمتع بحقوقها. وينبغي للدول أن تنظر في إمكانية السماح لغير المواطنين المنتمين إلى أقليات بالتصويت والترشح في الانتخابات المحلية وشغل مناصب في مجالس إدارة هيئات الحكم الذاتي، مع الحرص على أن يكون الحصول على المواطنة محكوما بقواعد غير تمييزية[٣١]. وهناك أمثلة إيجابية من هذا القبيل في عدد من الدول.

هاء - الأشكال والآليات القائمة من أجل مشاركة سياسية فعالة

٦٥- ليس هناك حل وحيد يصلح لجميع الحالات لضمان إعمال الحق في المشاركة الفعالة على النحو الصحيح، ولكن يمكن تحديد عدد من السمات فيما يتعلق بنماذج وآليات المشاركة. وفيما يتعلق باختيار نظام انتخابي بعينه، فإن القانون الدولي لا يفرض أي حل محدد بهذا الخصوص أيضاً. وقد أعلنت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن أي نظام يختار يجب أن يكون مطابقاً للحقوق المحمية بموجب المادة ٢٥ من العهد، وأن يضمن بالفعل حرية الناخبين في التعبير عن مشيئتهم[٣٢].

٦٦- لقد استُخدمت طائفة من الآليات القانونية والسياسية في مختلف أنحاء العالم لزيادة المشاركة السياسية للأقليات في الهيئات التشريعية والتنفيذية والإدارية على الأصعدة المحلية

(٣١) اللجنة الاستشارية، الفقرتان ١٠٠ و١٠١.

(٣٢) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٢٥(١٩٩٦)، الفقرة ٢١.

والإقليمية والوطنية. وإذا كان تمثيل الأقليات مهماً في حد ذاته، فإنه يتعين النظر أيضاً في الآليات المطلوبة لضمان مراعاة قضايا الأقليات بصورة فعالة في العملية الحكومية.

٦٧- وتشمل المشاركة السياسية للأقليات مجموعة كبيرة من عمليات وآليات صناعة القرارات ووضع السياسات في المجالات التشريعية والتنفيذية والحكم الذاتي وفي القطاعات التقليدية. وبالإضافة إلى ذلك، تمارس المشاركة على الأصعدة المحلية والإقليمية (أي دون الوطنية) والوطنية وكذلك الدولية.

٦٨- ويعد التمثيل التشريعي آلية رئيسية لمشاركة الأقليات، لأنها تتيح لها الوصول إلى جميع مستويات التمثيل التشريعي في البرلمانات الوطنية والهيئات التشريعية الإقليمية والمجالس المحلية والبلدية.

٦٩- والحصول على العضوية في الأحزاب السياسية القابلة للبقاء أمر مهم من أجل تعبئة الأقليات في العملية السياسية، سواء في الانتخابات أو في إدارة شؤون الهيئات التشريعية والإدارية. وفي بعض البلدان، يحظر القانون أو يثني إلى حد كبير إنشاء أحزاب على أساس عرقي أو عقائدي. وفي بلدان أخرى، قد تتخذ الأقليات أو المجموعات الدينية لها أحزاباً سياسية خاصة بها، أو أن تكون مصالحها ممثلة عن طريق الأحزاب السائدة. وقد تؤثر طبيعة النظام الانتخابي على طبيعة الأحزاب السياسية والطريقة التي يتم بها تمثيل أو عدم تمثيل مصالح الأقليات. ولكلا نوعي الأحزاب مزايا ومساوئ بالنسبة للأقليات: فالأحزاب التي تركز على الأقليات قد تدافع عن قضايا الأقليات ولكنها قد لا تتلقى سوى موارد قليلة وقد يكون تأثيرها السياسي ضعيفاً ويمكن، إن بالغت في تركيزها، أن تزيد الانطباع لدى عامة الناس بتهميش الأقليات وقضايا الأقليات أكثر مما هي عليه. وبطبيعة الحال، فإن برامج الأحزاب السياسية التي يكون محتواها عنصرياً تنتهك القانون الدولي سواء أخذت بها أحزاب الأقليات أو أحزاب الأغلبية.

٧٠- وما لم يشكل سكان الأقلية أغلبية في دائرة انتخابية ما، فإن انتخاب ممثلي أحزاب الأقلية يمكن على الأرجح أن يتحقق في نظام التمثيل النسبي، حيث يراعى تراكم أصوات الأقليات[٣٣]. ومن شأن تخفيف شروط تسجيل الأحزاب السياسية أن يسهل إنشاء أحزاب تركز على الأقليات.

٧١- وتواجه الأقليات أيضاً تحديات عند المشاركة في أحزاب الأغلبية. وحتى إن تناولت أحزاب الأغلبية القضايا ذات الأهمية بالنسبة للأقليات، فقد لا توليها الأولوية في برامجها أو قد تهملها. وفي بعض أنماط النظم الانتخابية أو الهياكل السياسية، قد يعتبر من الإيجابي أو الضروري أن تحصل الأحزاب السياسية على دعم شريحة عريضة من الناخبين؛ فبإمكان ذلك

(٣٣) Ghai, p. 15.

أن يحفّز الأحزاب السائدة على الدفاع عن مصالح الأقليات و/أو اختيار مرشحين ينتمون إلى أقليات لزيادة شعبيتها. وقد يكون للأحزاب السائدة أيضاً برامج داخلية تركز على التنوع، بما في ذلك التدريب والتوجيه، من أجل التشجيع على زيادة عدد السياسيين والنشطاء من أفراد الأقليات. وعندما يشترط النظام الانتخابي من الأحزاب تقديم قائمة مرشحين للانتخابات، خلافاً للانتخابات بمرشح واحد، قد يُشترط، بموجب حكم قانوني أو إجراء من إجراءات السياسة العامة، أن يكون المرشحون على القائمة منتمين إلى مجموعات إثنية متنوعة أو أن يكون عدد منهم على الأقل من مرشحي الأقليات. وقد تُطبق تدابير خاصة أخرى، لا سيما لتسهيل انتخاب النساء المرشحات[٣٤].

٧٢- وفي الأخير، فإن المشاركة السياسية عن طريق الأحزاب السياسية قد تقتضي العمل من خلال تركيبة من الأحزاب التي تركز على الأقليات والأحزاب الرئيسية. فيمكن لممثلي الأقليات على سبيل المثال الدخول في تحالفات مع أحزاب أخرى، سواء كانت من أحزاب الأقليات أو أحزاب رئيسية. وقد تمنحهم تركيبة الأحزاب الأخرى مزيدا من النفوذ، ومن ذلك مثلاً إذا كانت العلاقة مع الأحزاب الأخرى متوازنة. وحتى عند انتفاء التبرير العددي، يمكن للحزب الحاكم أن يقرر تلقائياً ضم ممثلين عن الأقليات إلى الحكومة.

٧٣- وقد تسمح بعض أنواع النظم الانتخابية بانتخاب ممثلين عن الأقليات أكثر من غيرها. ويمكن للنظام الانتخابي أيضاً أن يأخذ بالآليات المصممة خصيصاً لزيادة تمثيل الأقليات. ويبيّن النظام الانتخابي كيفية تخصيص المقاعد وفقاً لعدد الأصوات ويمكن أن يؤدي اختلاف النظام إلى نتيجة مختلفة بنفس عدد الأصوات. وقد شددت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان على أن مبدأ الصوت الواحد للشخص الواحد يجب أن يطبق، وأن يعتد، في إطار النظام الانتخابي لكل دولة، بتساوي صوت آحاد الناخبين مع صوت الناخب الآخر[٣٥]. وبالتالي، يمكن القول كقاعدة عامة إن لكل ناخب صوت واحد. على أن في بعض الظروف ولا سيما عندما تكون الأقلية صغيرة العدد، قد يكون لأفراد الأقليات، كإجراء خاص يرمي إلى تحسين اندماج الأقلية في النظام السياسي، الحق في التصويت لممثل الأقلية الذي خصص له مقعداً ولممثل عام لا ينتمي إلى أقلية[٣٦].

٧٤- وثمة آلية شائعة تستخدم لتسهيل تمثيل الأقليات وتتمثل في تخصيص مقاعد في البرلمان لممثلي بعض الأقليات (مقاعد مخصصة). وتطبق هذه الآلية عادة في إطار نظم الانتخاب بالأغلبية التي لا تضمن تمثيل الأقليات بدون آلية من هذا القبيل، كما تستخدم أحياناً في نظم

---

(٣٤) Reynolds, *Electoral Systems and the Protection of Minorities*, Minority Rights Group International, 2006 ("Reynolds 2006"), pp. 25-26; Ghai, p. 15.

(٣٥) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٢٥(١٩٩٦)، الفقرة ٢١.

(٣٦) مجلس أوروبا، اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون ("لجنة فينيسيا")، تقرير عن التصويت المزدوج للأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية (CDL-AD(2008)013)، الفقرات ٩ و١٠ ومن ٦٣ إلى ٧٢.

التمثيل النسبي أو المختلط. وكالمعتاد، فإن أفراد المجموعة الأقلية، الذين يتعين تسجيل أنفسهم لهذا الغرض بصفتهم تلك، هم من ينتخب ممثلي تلك الأقلية. ويميل عدد المقاعد المخصصة بشكل عام إلى أن يعكس نسبة الأقلية من مجموع السكان، مهما كان مرجحاً أنها صغيرة. وفي حالة وجود عدد من الأقليات الصغيرة جداً، قد يخصص لها مقعد مشترك بالرغم من أنه قد لا يكون من السهل على ممثل واحد تمثيل مصالح جميع تلك الأقليات تمثيلاً أصيلاً. وقد تكون للأحزاب الرئيسية مصلحة في تعبئة المقاعد المخصصة.

٧٥- وفي النظام الانتخابي الذي يشترط من الأحزاب تقديم قائمة مرشحين لانتخابهم، قد يشترط القانون الانتخابي أن تكون القائمة مختلطة من الناحية الإثنية أو أن تتضمن الحد الأدنى من مرشحي الأقليات(٣٧). وفي نظم "القائمة المغلقة"، حيث يقرر الحزب وليس الناخبون ترتيب المرشحين حسب الأولوية، قد يضع الحزب مرشح الأقلية في أعلى القائمة لضمان حصوله على مقعد، بغض النظر عن تفضيل الناخبين(٣٨). وبطبيعة الحال، يمكن أن تكون مثل هذه القائمة عائقاً للتمثيل الفعلي للأقليات إذا ما قررت الأحزاب الرئيسية وضع مرشحي الأقليات في ذيل القائمة.

٧٦- وهناك نظم انتخابية تتيح للناخبين التصويت على أكثر من مرشح واحد من أحزاب مختلفة، مع ترتيبهم حسب اختيارهم، ويراعى الذين يأتون في ذيل القائمة حسب التفضيل إذا لم يحصل أي مرشح على عدد الأصوات المحدد كعتبة الفوز لدى حساب أصوات التفضيل الأول. وقد يسهل مثل هذا النظام تمثيل الأقليات ويعتقد أيضاً أنه كفيل بتعزيز التعاون فيما بين مجموعات الأقليات، على اعتبار أن الأحزاب تسعى إلى أصوات التفضيل الثاني من مشجعي أحزاب أخرى. وقد يشجع هذا النظام الأحزاب الرئيسية أيضاً على إدراج قضايا الأقليات في برامجها.

٧٧- وغالباً ما تتوخى النظم الانتخابية نسبة مئوية حدية من الأصوات التي يتعين على الأحزاب أن تحصل عليها ليكون لها ممثلاً في البرلمان. وقد يُعدّل ذلك إما بصورة عامة أو في المنطقة التي تتركز فيها أقلية من الأقليات، وذلك للسماح بإنشاء أحزاب تمثل أقليات

(٣٧) منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، Warsaw Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process, 2001 ("Warsaw Guidelines"), p. 23؛ و B. Reilly, "Democratic Levers for Conflict Management", in International Institute for Democracy and Negotiators (IDEA), *Democracy and Deep-rooted Conflict: Options for Negotiators*, 1998, p. 200؛ و A. Reynolds, "Public Participation by Minorities: Minority Members of the National Legislatures", in Minority Rights Group International, *State of the World's Minorities* 2007 ("Reynolds 2007"), p. 19 Reynolds 2006 p. 18 Ghai, p. 15.

(٣٨) Ghai p. 15؛ ولجنة فينيسيا، تقرير عن القواعد الانتخابية والعمل الإيجابي لصالح مشاركة الأقليات القومية في عمليات صناعة القرار في البلدان الأوروبية (CDL-AD (2005) 009)، الصفحة ١٧.

صغيرة[٣٩]. وبالمقابل، فإن النسب الحدية العالية سوف تعوق تمثيل الأقليات لأن أحزاب الأقليات سوف تكون عاجزة في الغالب على الحصول على العدد الكافي من الأصوات.

٧٨- ويمكن ترسيم حدود الدوائر الانتخابية أيضاً بطريقة تسهل تمثيل الأقليات إن كانت هذه الأقليات متمركزة إقليمياً، حتى وإن لم تكن هناك مقاعد مخصصة لها. ويمكن أيضاً زيادة عدد مقاعد الأقليات وذلك باستحداث دوائر انتخابية بحجم أصغر ومن ثم زيادة عدد ممثليهم. ولكي لا يؤدي ترسيم الدوائر الانتخابية إلى الإضرار بأي مجموعة بغير وجه حق، ينبغي إقامة هيئة رسمية مستقلة عن الحكومة تتمتع بالتمثيل الكامل لترسيم الدوائر الانتخابية.

٧٩- ومشاركة الأقليات في الحكومة (سواء في الجانب التنفيذي أو الإداري) هو شكل أساسي آخر من مشاركة أفراد الأقليات، كأعضاء في الحكومة وفي هيئات أخرى مماثلة. وتشمل التدابير التي قد تزيد من مشاركة الأقليات في الحكومة تخصيص مقاعد للأقليات لعضوية لجان رئيسية، أو هيئات استشارية، أو غيرها من الأجهزة الرفيعة المستوى؛ وإنشاء هيئات رفيعة المستوى لمعالجة قضايا تهم الأقليات، ويفضل أن يديرها أشخاص ينتمون إلى أقليات؛ وإضفاء الطابع المؤسسي على العمل المتمثل في إيلاء الاعتبار الإيجابي لقضايا الأقليات عبر الوزارات المعنية كأن يكون ذلك مثلا بتعيين موظفين أو استحداث دائرة تعنى بانشغالات الأقليات ضمن كل وزارة معنية، وإصدار توجيهات دائمة، وإنشاء فرق عمل مشتركة بين الوزارات لتسهيل التنسيق. وينبغي إيجاد توازن دقيق بين أنشطة الإدماج والأنشطة التي تستهدف تلبية احتياجات الأقليات بحيث تكون مشاركة الأقليات أكثر فعالية ولتفادي تهميش قضايا الأقليات وإسنادها إلى دائرة معزولة وربما محرومة من أية إمكانيات.

٨٠- أما مشاركة الأقليات في الإدارة والقضاء والهيئات العامة والشركات العامة، فهو جانب مهم آخر لإعمال حق الأقليات في المشاركة الفعالة. فمشاركة الأقليات في صناعة القرار يكون سهلاً إذا كان أفراد من الأقليات يعملون كموظفين في الخدمة المدنية في تشكيلة متنوعة من الهيئات، ولا يقتصر وجودهم على الهيئات التي تعنى بقضايا الأقليات. وفي بعض الحالات، قد يكون التمثيل النسبي للأقليات في الدوائر العامة مشروطا بموجب أحكام قانونية أو دستورية. وقد اعتُبرت بعض أنواع نُظُم الحصص غير قانونية في بعض الدول؛ بيد أن فوائد مثل هذه التدابير الخاصة جلية.

٨١- وهناك نظام لتقاسم السلطة كثيراً ما ينظر إليه على أنه يمكّن من مشاركة الأقليات في الحكومة هو نظام المشاركة بين الفئات المختلفة، حيث يحق لجميع الأقليات الكبيرة المشاركة في الحكومة والحصول على حصة من المناصب في الخدمة العامة. ففي ظل هذا

---

(٣٩) Warsaw Guidelines, p. 22 Reynolds 2006.p.19؛ Reynolds 2007, p. 19-20؛ والمجلس الأوروبي، The Participation of Minorities in Decision-Making Processes by J.A. Frowein and R. Bank ("Frowein and Bank") (DH-MIN(2000)1, p. 6.

النظام، يُعترف بالمجموعات الإثنية على أنها كيانات سياسية وتكون بذلك محقة في التمتع بقدر كبير من الإدارة الذاتية في مسائل تُعتبر من شؤونهم الداخلية، ومحقة في تقاسم السلطة عندما يتعلق الأمر بمسائل ذات الاهتمام المشترك على الصعيد الوطني. ويمكن أن يكون تقاسم السلطات قائماً أيضاً ليس على الانتماء الإثني بشكل واضح وإنما على الأحزاب السياسية؛ ومثل هذه الترتيبات تجنح لأن تشجع على الاندماج السياسي للمجموعات الإثنية. وثمة انتقاد كبير يوجّه لنظام المشاركة بين الفئات المختلفة هو أنه ينطوي على خطر إقصاء الأقليات الصغيرة وحرمانها من السلطة لأنها غير مشمولة بهذه الترتيبات.

٨٢- ويمكن أن تكون الآليات الاستشارية وسائل مكمّلة تتيح فرصا مفيدة لمشاركة الأقليات عندما تكون المشاركة على قدم المساواة في الهيئات المنتخبة غير كافية بسبب كون مجموعة الأقلية صغيرة للغاية بحيث لا يمكنها التأثير على نتيجة الانتخابات. ويمكن أن تكون تلك الهيئات الاستشارية هيئات مخصصة، أقيمت لمعالجة مسألة بعينها، أو هياكل رسمية على الصعيد الوطني والإقليمي والمحلي. وقد تكون ذات طابع عام، في شكل موائد مستديرة لبحث قضايا الأقليات، أو متخصصة في مسائل محددة، مثل السكن أو الأرض أو التعليم أو اللغة أو الثقافة. ويمكن أن تكون جزءاً من الهيكل المؤسسي للحكومة وقد يكون هناك شرط قانوني بالرجوع إليها في مسائل معينة. ولكي تكون هذه الآليات فعالة، من المهم أن تكون للهيئات الاستشارية وضع قانوني واضح، وأن ينص القانون على ضرورة الرجوع إليها، وأن تكون مشاركة هذه الهيئات في عمليات صناعة القرار بصفة منتظمة ومجدية ودائمة. وينبغي أن تزوّد هذه الهيئات بما يكفي من الموارد، وينبغي إيلاء الاهتمام لتمثيل أعضائها الذين ينبغي أن يختاروا بإجراءات شفافة من قبل أفراد مجتمع الأقلية. ومن المهم أن تكون للأعضاء المعينين المؤهلات المطلوبة للاضطلاع بالمهام التي يكلفون بها وأن يكونوا ممثلين بحق لمجتمعهم، بما في ذلك لنساء الأقليات. وفي الأخير، يجب أن تكون هذه الهياكل متناسبة مع احتياجات مجموعات الأقليات.

٨٣- وفي بعض الدول، تطالب المجتمعات المحلية بإلحاح باحترام هياكل الإدارة التقليدية الخاصة بها. وقد تشمل هذه الهياكل نُظُم يكون فيها شيوخ القوم هم الذين يقصدهم أفراد المجتمع للمشورة وهو الذين يقررون في المسائل المهمة، سواء تعلقت بآحاد أفراد المجتمع أو بالمجتمع بصورة جماعية. وقد يكون للمجتمعات أيضاً قوانين عرفية أو مدونة سلوك معترف بها، وقد تكون مكتوبة أو غير مكتوبة. وسواء كانت مكتوبة أم لا، فمن المهم بمكان أن تضم هياكل الإدارة التقليدية تلك النساء والفئات المهمشة الأخرى في مواقع صناعة القرار وأن تطبق المبادئ الدولية لحقوق الإنسان تطبيقا كاملا في جميع جوانب أنشطتها. وبهذا الشرط، تحظى المبادرات الرامية إلى إدماج زعماء المجتمعات المحلية الذين يعترف لهم بصفتهم تلك تقليدياً في هياكل الحكم الرسمية وفي البرلمانات بالترحيب وهي تساهم في حسن إعمال الحق في المشاركة الفعالة. وعلاوة على ذلك، قد يقوم شيوخ المجتمع بدور في إدارة النزاعات، كالقيام بدور الحكم في المنازعات التي تنشب بين أفراد المجتمع.

٨٤- ويمكن إحراز تقدم في مجال إعمال حق الأقلية في المشاركة الفعالة عن طريق شتى أشكال الإدارة الذاتية. وفي العديد من الحالات، يستلزم ذلك منح المجموعة قدراً من الاستقلال الذاتي غير الإقليمي وتمكين الأقلية من الحق في إدارة بعض المجالات بل وحتى سن تشريعات في تلك المجالات، كالتعليم والشؤون الثقافية، وتطبيق قانون الأحوال الشخصية، والحفاظ على القوانين والممارسات العرفية، ويكون ذلك عن طريق الاختصاص الحصري في غالب الأحيان.

٨٥- وحصول الأقليات على استقلال ذاتي إقليمي محدود يتيح لها ممارسة مجموعة كبيرة من الحقوق التشاركية ضمن إقليم بعينه تتمركز فيه الأقلية. وميزة الاستقلال الذاتي الإقليمي هو أنه، بحكم استناده إلى مبدأ الحيز المكاني، يتيح حل المشاكل دون الحاجة بالضرورة إلى إحداث شروخ مجتمعية. وبالفعل، فقد استُخدم الاستقلال الذاتي الإقليمي لتلبية مطالب الأقليات اللغوية أو الثقافية. ويمكن أن يتيح الاستقلال الذاتي الإقليمي تمثيلاً عادلاً للأقليات في الأجهزة التشريعية الإقليمية وفي الجهاز التنفيذي. وينبغي أن تتوخى هذه الترتيبات حماية لغات الأقليات واستخدامها في الحياة العامة، فضلاً عن التثقيف في ثقافات الأقليات والحفاظ عليها، ومن ثم تلبية المطالب المتعلقة بالحقوق اللغوية والثقافية. ويمكن تعزيز العلاقات مع الحكومة المركزية بالتمثيل الإقليمي في المركز. وهناك أمثلة ناجحة على أن الاستقلال الذاتي الإقليمي ساعد على تهدئة التوترات، وعزز بالفعل الشعور بالاندماج، وقدم الأساس للحفاظ على مجتمعات الأقليات. على أنه قد تؤدي ترتيبات الاستقلال الذاتي، إن لم تصمم بعناية، إلى مزيد من تفكك الدولة. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن توضع هذه الترتيبات من أجل كفالة حقوق صُغرى "الأقليات ضمن الأقليات"، عن طريق تقاسم السلطة، والاستقلال الذاتي الثقافي، ونقل الصلاحيات إلى السلطات المحلية.

٨٦- وقد تُمنح الأقليات حقوق إجرائية خاصة أو حقوق النقض فيما يتعلق بالقرارات المتصلة بالمسائل التي تهم الأقليات بصفة خاصة. فعلى سبيل المثال، قد تتمكن أقلية من ممارسة حق النقض ضد قوانين جديدة في مجالات بعينها، أو أن يستلزم الأمر ربما أغلبية خاصة لاعتماد هذه القوانين. وقد تقتصر هذه الإجراءات الخاصة على مناطق بعينها تتمركز فيها الأقلية. وقد يُلجأ إلى إجراءات خاصة للتحكيم حيثما كانت المسائل مهمة بما فيه الكفاية بحيث لا يمكن أن يسمح فيها بالجمود(٤٠).

٨٧- وفي الأخير، وعلى الصعيد الدولي، من الأهمية بمكان أن يكون الأشخاص المنتمين إلى أقليات، إضافة إلى مشاركتهم في تنفيذ المعاهدات الثنائية، مشاركين أيضاً في جميع مراحل رصد وتنفيذ الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، ولا سيما تلك الصكوك المتعلقة بحماية

(٤٠) Frowein and Bank, p. 10؛ وReynolds 2007, p. 21؛ وGhai, pp. 13-14.

حقوق الأقليات. ومن المهم أيضاً استشارة مجتمعات الأقليات بشأن عمليات الاندماج فوق الوطنية وإشراكها فيها.

واو - ملاحظات ختامية

٨٨- تعد المشاركة الفعالة في عمليات صناعة القرار، لا سيما القرارات التي تؤثر على الأقليات، شرطاً مسبقاً لتمتع الأشخاص المنتمين إلى أقليات بما لهم من حقوق الإنسان تمتعاً كاملا وعلى قدم المساواة. وثمة درسان رئيسيان على الأقل يتعين استخلاصهما. الأول يتعلق بالطبيعة الأساسية الفعلية للحق في المشاركة الفعالة: فإعمال عدد كبير من الحقوق الفردية الأساسية الأخرى يتوقف على إعمال هذا الحق وهو شرط مسبق لها. والدرس الثاني هو أن فعالية المشاركة السياسية للأقليات يجب أن تقاس باستمرار وأن يكون ذلك على جميع مستويات المجتمع، للتأكد من أنها فعلية وذات مغزى. ويمكن الاطلاع على المجموعة الكاملة من التوصيات في الوثيقة A/HRC/13/25.