

Distr.: General
8 October 2009
Arabic
Original: English



مجلس حقوق الإنسان
المحفل المعني بقضايا الأقليات
الدورة الثانية

جنيف، ١٢-١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩

وثيقة معلومات أساسية من الخبرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات،
غاي ماكدوغال، بشأن الأقليات والمشاركة السياسية الفعالة*

موجز

تلخص وثيقة المعلومات الأساسية هذه 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.

* تأخر تقديم هذه الوثيقة.

المحتويات

الصفحة	الفقرات		
٣	٣-١	.....	أولاً - مقدمة
٣	٧-٤	.....	ثانياً - حق الأقليات في المشاركة الفعالة
٤	٢٤-٨	.....	ثالثاً - الحق في المشاركة الفعالة في القانون الدولي لحقوق الإنسان
		.....	رابعاً - الشروط المسبقة للمشاركة السياسية الفعالة والعراقيل التي تعترض تلك المشاركة
١٠	٣٧-٢٥	.....	خامساً - الأشكال والآليات القائمة من أجل مشاركة سياسية فعالة
١٣	٦٠-٣٨	.....	سادساً - أمثلة إيجابية ونُهج المشاركة السياسية الفعالة للأقليات
٢٠	٧٤-٦١	.....	سابعاً - ملاحظات ختامية
٢٢	٧٥	.....

أولاً - مقدمة

١- إن الحق في المشاركة الفعالة حق أساسي من حقوق الإنسان، أكدته عدد من الصكوك القانونية الدولية الرئيسية. وتشكل المشاركة الفعالة الأساس لإعمال جميع حقوق الإنسان للنساء والرجال المنتمين إلى الأقليات الإثنية والوطنية، والدينية واللغوية. فالمشاركة 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 أفراد.

٢- 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 تهينة الظروف لمشاركة الأقليات مشاركة فعالة ينبغي أن تنظر إليه الدول ليس بمثابة شرط قانوني فحسب بل جانب أساسي من جوانب الحكم الرشيد.

٣- وهذه هي الأسباب التي حملت الخبرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات على اختيار موضوع المشاركة السياسية الفعالة موضوعاً للدورة الثانية لمحفل الأمم المتحدة المعني بقضايا الأقليات، المزمع عقده في جنيف يومي ١٢ و١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩. 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.

ثانياً - حق الأقليات في المشاركة الفعالة

٤- حق الأشخاص المنتمين إلى أقليات في المشاركة الفعالة حق بعيد الأثر وهو يشمل العديد من الجوانب التي يبنى 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 تمكنهم من المشاركة الفعالة في المجالات العامة والثقافية والدينية والاجتماعية والاقتصادية لمجتمعهم. وينبغي التأكيد من البداية على أن موضوع الأقليات والمشاركة السياسية الفعالة لا يشمل الحركات الانفصالية. بل إن الغرض من هذه المسألة، وكذلك من الحق في المشاركة الفعالة، هو ضمان إدماج جميع الأشخاص المنتمين إلى أقليات في مجتمع يسوده العدل والإنصاف.

٥- 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.

٦- 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 ووسائل 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.

٧- إن مبدأ حقوق الإنسان المتمثل في عدم التمييز مبدأً في غاية الأهمية. فإقصاء الأقليات من المشاركة الكاملة في العمليات السياسية سلوك يقوم بالدرجة الأولى على أساس التمييز. ويجب إعمال تدابير إيجابية، تكون محكمة 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.

ثالثاً - الحق في المشاركة الفعالة في القانون الدولي لحقوق الإنسان

٨- 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 ينتخب ويُنتخب 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".

٩- لقد فسرت لجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان مفهوم إدارة الشؤون العامة تفسيراً واسعاً عندما رأت أنه عبارة عن ممارسة السلطة في المجالات التشريعية والتنفيذية والإدارية^(١). 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،

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

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، 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^(٢).

١٠ - 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 بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية ("الإعلان")^(٣).

١١ - وتشدد المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تشديدا صريحا 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^(٤).

١٢ - 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).

١٣ - وقد جرى مؤخراً تعزيز الحق في المشاركة الفعالة للجماعات المعرضة بشدة للتمييز. فالمادة ٤١ من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم تحمي حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم الذين يجوزون 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 تيسر استشارة

(٢) المرجع نفسه، الفقرات ٥-٧.

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

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

العمال المهاجرين وأفراد أسرهم أو مشاركتهم في اتخاذ القرارات المتعلقة بحياة المجتمعات المحلية وإدارتها؛ وفضلاً عن ذلك، قد تعتمد دول العمل هذه على تمكين العمال المهاجرين من التمتع بالحقوق السياسية.

١٤ - 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).

١٥ - والحق في المشاركة الفعالة منصوص عليه كذلك في المعاهدات الإقليمية لحقوق الإنسان. ومن هذه المعاهدات ميثاق أفريقيا لحقوق الإنسان وحقوق الشعوب^(٥)، والبروتوكول الملحق بالميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، المتعلق بحقوق المرأة في أفريقيا^(٦)، والاتفاقية الأمريكية المتعلقة بحقوق الإنسان^(٧)، واتفاقية البلدان الأمريكية لمنع العنف ضد المرأة والمعاقبة عليه واستتصاليه^(٨). 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^(٩).

١٦ - 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

(٥) 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".

(٦) 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.

(٧) 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 ينتخب ويُنتخب في انتخابات نزيهة تجري دورياً بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري.

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

(٩) ترد هذه الأحكام في المادتين ٢ و ١٣ من ميثاق أفريقيا؛ والمادتين ٢ و ٩ 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.

"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 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"^(١٠).

١٧- 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^(١١).

١٨- لقد أقر الإطار القانوني الدولي مرارا 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"^(١٢).

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

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

(١٢) 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

١٩- ويكتسي مفهوم التدابير الخاصة بأهمية بالنسبة للمشاركة السياسية الفعالة للنساء والرجال المنتمين إلى أقليات إذ بإمكانه تيسير أعمال 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، والفقير، 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"^(١٣).

٢٠- 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^(١٤). وفي الواقع العملي، تميل الأقليات إلى الحصول على أقل عدد من الأصوات، وإلى عدم القدرة على الحصول على تمثيل يتناسب مع أعدادها، وهو ما يجرمها 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 للتمييز والاستبعاد. وتجنح الدول، التي ترحب بمشاركة الأقليات واندماجها، ليس إلى أن تكون مستقرة فحسب، بل إلى أن تكون أكثر رخاءاً أيضاً^(١٥).

٢١- 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 أثار بصورة غير متناسبة على بعض الأقليات لأن ذلك حرمها من استخدام لغتها الأم في الإدارة والعدالة والتعليم والحياة العامة وفي الحكومة، وهو ما يشكل

جميع أشكال التمييز العنصري)، والتي اعتمدها في دورتها الخامسة والسبعين المعقودة في آب/أغسطس ٢٠٠٩، وذلك على الموقع <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedr/comments.htm> (باللغة الإنكليزية فقط).

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

(١٤) 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.

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

انتهاكا 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 بالرد بلغات غير اللغة الرسمية بطريقة غير تمييزية^(١٦). 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 معلومتها بطريقة قاصرة وتعسفية رغم حيازتها شهادة تثبت بالفعل إتقانها للغة، يشكل انتهاكا للمادتين ٢ و ٢٥ من العهد^(١٧). 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 تحديدا، قالت المحكمة إن لديها شكوكا قوية إزاء الأساس القانوني لإخضاع المرشحين الذين يملكون شهادات في اللغة لاختبارات إضافية. واعتبرت المحكمة أيضاً أن الاختبار يفتقر إلى الموضوعية وإلى الإنصاف الإجرائي^(١٨).

٢٢- 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^(١٩).

٢٣- 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^(٢٠). ومع ذلك، فقد أعلنت أن "أي نظام انتخابي يجب تقييمه في ضوء التطورات السياسية التي يشهدها البلد المعني"، ونتيجة لذلك "إن السمات التي ربما كانت غير مقبولة في سياق نظام قد تكون مبررة في سياق نظام آخر"^(٢١).

(١٦) 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).

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

(١٨) *Podkolzina v. Latvia*، الالتماس رقم ٩٩/٤٦٧٢٦، الحكم الصادر في ٩ نيسان/أبريل ٢٠٠٢.

(١٩) *Sidiropoulos and others v. Greece*، الالتماس رقم ٩٥/٢٦٦٩٥، الحكم الصادر في ١٠ تموز/يوليه ١٩٩٨؛ *United Communist Party and others v. Turkey*، 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.

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

(٢١) *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

٢٤- وفيما يتعلق بفرض شرط، بموجب التشريع الوطني، على حزب سياسي باعتماد هيكله غربية 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^(٢٢).

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

٢٥- 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 الأشخاص المنتمين إلى أقليات وكذلك سكان الأغلبية، ويجب أيضاً أن يجري بين أشخاص ينتمون إلى أقليات والسلطات. ولا يمكن تحقيق هذا الحوار إلا إذا وجدت قنوات فعالة للاتصال^(٢٣). ويجب أن تراعي هذه القنوات الاحتياجات المحددة لنساء الأقليات، فضلاً عن احتياجات الشرائح الأخرى المهمشة من الأقليات المعرضة للتمييز المتعدد الجوانب.

٢٦- وثمة مسألة مركزية فيما يتعلق بالمشاركة السياسية للأقليات تتمثل في السبيل إلى التأكد من أن المشاركة "فعالة" بحق^(٢٤). فعند النظر ما إذا كانت مشاركة الأشخاص المنتمين إلى أقليات فعالة، يتعين بحث جانبيين من أهم جوانب المشاركة. الأول يتعلق بالوسائل التي أُخذ بها لتعزيز تمتع الأشخاص المنتمين إلى أقليات بالمساواة الكاملة والفعالية. أما الثاني فيتعلق بتقييم أثر هذه الوسائل على وضع الأشخاص المعنيين وعلى المجتمع ككل. ويمكن أن تتفاوت

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 وتشوه 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.

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

(٢٣) المجلس الأوروبي، 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، اعتمد في ٢٧ شباط/فبراير ٢٠٠٨ (ACFC/31DOC(2008)001)، الفقرة ١١.

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

نظرة الجهات الفاعلة المختلفة إلى هذا الأثر، وفقاً لمدى انخراطهم في العملية. فلا يكفي أن تكفل الدول المشاركة الشكلية للأشخاص المنتخبين إلى أقاليم؛ 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^(٢٥).

٢٧- 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 يناوؤا بأنفسهم عن قواعدهم الشعبية الرئيسية، ومن ثم الإحلال بمهمتهم كمتحدثين حقيقيين وفعالين باسم هذه القواعد. وإذا لم يكن لممثلي الأقليات سلطة اتخاذ قرارات جوهريّة ومؤثرة بشأن مسائل ذات أهمية لمجتمعاتهم، فإن مشاركتهم تلك ستكون رمزية وليست "فعالة".

٢٨- 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.

٢٩- ويعد التمييز سبباً رئيسياً لانتشار تمهيش 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.

٣٠- 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؛ ووسائل الإعلام المناوئة لانشغالات الأقليات ومشاركتها. ونظراً للطابع المركزي لمسألة التمييز عندما يتعلق الأمر بالحقوق 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.

(٢٥) اللجنة الاستشارية، الفقرتان ١٨ و ١٩.

٣١- 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^(٢٦).

٣٢- وقد تؤدي أوجه الحيف القانونية والثقافية واللغوية أيضاً إلى إعاقة المشاركة الفعالة للأقليات في الحياة العامة. فتحديد سقف انتخابي عال كثيراً 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 تقيد 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 كافياً لضمان المشاركة الفعالة. بل إن سن قوانين وسياسات محددة تمكن 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.

٣٣- 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 آنفاً، فإن شروط إتقان اللغة المفروضة على المرشحين يمكن أيضاً أن يؤثر سلباً على المشاركة الفعالة للأشخاص المنتمين إلى أقليات، وهي الشروط التي اعتبرتها هيئات حقوق الإنسان ومحاكم غير قانونية في بعض الحالات.

٣٤- ويُعد تجميع البيانات مصنفة 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 بجرية أن يعاملوا أو لا يعاملوا كأقلية. وينبغي

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

إشراك ممثلي الأقليات في عملية جمع البيانات، كما ينبغي أن توضع أساليب جمع البيانات بالتعاون الوثيق معهم.

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

٣٦- 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.

٣٧- 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 الترشح، 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 محكوماً بقواعد غير تمييزية^(٢٧). وهناك أمثلة إيجابية من هذا القبيل في عدد من الدول.

خامساً - الأشكال والآليات القائمة من أجل مشاركة سياسية فعالة

٣٨- 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

(٢٧) اللجنة الاستشارية، الفقرتان ١٠٠ و ١٠١.

يكون مطابقاً للحقوق المحمية بموجب المادة ٢٥ من العهد، وأن يضمن بالفعل حرية الناخبين في التعبير عن مشيئتهم^(٢٨).

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

٤٠- 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.

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

٤٢- 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.

٤٣- 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

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

الأقليات^(٢٩). ومن شأن تخفيف شروط تسجيل الأحزاب السياسية أن يسهل إنشاء أحزاب تركز على الأقليات.

٤٤ - 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؛ فيما كان ذلك أن يحفز 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^(٣٠).

٤٥ - 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 مزيداً 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.

٤٦ - 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^(٣١). وبالتالي، يمكن القول كقاعدة عامة إن لكل ناخب صوت واحد. على أن في بعض الظروف

(٢٩) Ghai, p. 15.

(٣٠) Reynolds, *Electoral Systems and the Protection of Minorities*, Minority Rights Group

.International, 2006 ("Reynolds 2006"), pp. 25-26; Ghai, p. 15.

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

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^(٣٢).

٤٧- وثمة آلية شائعة تستخدم لتسهيل تمثيل الأقليات وتمثل 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 التمثيل النسبي أو المختلط. وكالمعتاد، فإن أفراد المجموعة الأقلية، الذين يتعين تسجيل أنفسهم لهذا الغرض بصفقتهم تلك، هم من ينتخب ممثلي تلك الأقلية. ويميل عدد المقاعد المخصصة بشكل عام إلى أن يعكس نسبة الأقلية من مجموع السكان، مهما كان مرجحاً أنهما 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.

٤٨- 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 عدداً من مرشحي الأقليات على الأقل^(٣٣). 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^(٣٤). وبطبيعة الحال، يمكن أن تكون مثل هذه القائمة عائقاً للتمثيل الفعلي للأقليات إذا ما قررت الأحزاب الرئيسية وضع مرشحي الأقليات في ذيل القائمة.

٤٩- 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

(٣٢) مجلس الأوروبي، اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون ("لجنة فينيسيا")، تقرير عن التصويت المزدوج للأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية (CDL-AD(2008)013)، الفقرات ٩ و ١٠ ومن ٦٣ إلى ٧٢.

(٣٣) 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), A. Reynolds, و Democracy and Deep-rooted Conflict: Options for Negotiators, 1998, p. 200 "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 و Ghai, p. 15 و Reynolds 2006, p. 18.

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

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.

٥٠ - 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 صغيرة^(٣٥). وبالمقابل، فإن النسب الحدية العالية سوف تعوق تمثيل الأقليات لأن أحزاب الأقليات سوف تكون عاجزة في الغالب على الحصول على العدد الكافي من الأصوات.

٥١ - 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.

٥٢ - 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 همم 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 مثلاً بتعيين موظفين أو استحداث دائرة تعنى بانشغالات الأقليات ضمن كل وزارة معينة، 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 تمهيش قضايا الأقليات وإسنادها إلى دائرة معزولة وربما محرومة من أية إمكانيات.

٥٣ - 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

(٣٥) Reynolds 2007, pp. 19-20؛ Warsaw Guidelines, p. 22؛ Reynolds 2006, p. 19؛ 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.

متنوعة من الهيئات، ولا يقتصر وجودهم على الهيئات التي تعنى بقضايا الأقليات. وفي بعض الحالات، قد يكون التمثيل النسبي للأقليات في الدوائر العامة مشروطاً بموجب أحكام قانونية أو دستورية. وقد اعتُبرت بعض أنواع نُظُم الحصص غير قانونية في بعض الدول؛ بيد أن فوائده مثل هذه التدابير الخاصة جلية.

٥٤ - وهناك نظام لتقاسم السلطة كثيراً ما ينظر إليه على أنه يمكن 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 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.

٥٥ - ويمكن أن تكون الآليات الاستشارية وسائل مكتملة تتيح فرصاً 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 هيكل 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 تزود 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.

٥٦ - وفي بعض الدول، تطالب المجتمعات المحلية بالحاح 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 بأحد 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 تطبيقاً كاملاً 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 شبوخ المجتمع بدور في إدارة النزاعات، كالقيام بدور الحكم في المنازعات التي تنشب بين أفراد المجتمع.

٥٧- 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.

٥٨- 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 تنوحي 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.

٥٩- 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 بالانسداد^(٣٦).

٦٠- وفي الأخير، وعلى الصعيد الدولي، من الأهمية بمكان أن يكون الأشخاص المنتميين 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 حقوق الأقليات. ومن المهم أيضاً استشارة مجتمعات الأقليات بشأن عمليات الاندماج فوق الوطنية وإشراكها فيها.

سادساً - أمثلة إيجابية ونهج المشاركة السياسية الفعالة للأقليات

٦١- ترد فيما يلي بعض الأمثلة على نهج إيجابية لضمان المشاركة السياسية الفعالة للأقليات. وتعرض أدناه شروح موجزة لنماذج متنوعة؛ فلا يمكن في هذا المقام، نظراً لضيق الحيز المتاح، إيراد تحليل مفصل للجوانب الإيجابية أو السلبية لما هو عليه التنفيذ الفعلي.

٦٢- لقد وضعت دولة اتحادية كبيرة متعددة الأعراق ترتيبات تتوخى تخصيص مقاعد للشرائح والقبائل المصنفة، وفقاً لنسبتها من إجمالي عدد السكان، سواء على الصعيد الوطني ممثلاً بمجلس النواب في البرلمان أو على الصعيد دون الوطني. وقد نجم عن هذا الإجراء ضمان تمثيل هذه المجتمعات التي كان مصيرها التهميش سياسياً واقتصادياً، لولا هذا الإجراء. ويكتسي ذلك أهمية خاصة للمجموعات التي لا تشكل أغلبية في أمر ما. ونظراً لتخصيص ٢٠ في المائة من المقاعد لهذه المجموعات، فقد رأت جميع الأحزاب الكبرى أن من مصلحتها تقديم مرشحين ينتمون إلى هذه المجموعات.

٦٣- وكانت دولة كبرى تنتشر في إقليمها عدة إثنيات قد عاجلت مسألة المشاركة. بمنح مزيد من الحكم الذاتي للأقاليم وإزالة العديد من الأحكام التمييزية ضد الأقليات.

٦٤- وشهدت دولة كبرى متعددة الأعراق مؤخراً مرحلة انتقالية نحو الانتخابات الديمقراطية. واعتمدت نظام التمثيل النسبي بالقائمة الانتخابية (أي باستخدام قوائم المرشحين). وقد تقرر هذا النهج مراعاةً للحاجة إلى تعزيز الاندماج والمصالحة، باعتبار ذلك جزءاً لا يتجزأ من آليات تقاسم السلطة بموجب الدستور الجديد. وسعى الحزب الحاكم إلى نيل قاعدة عريضة من الناخبين، أسوة بالأحزاب الأخرى، وذلك بأن وضع طوعية مرشحين ينتمون إلى مختلف الأقليات في أعلى قوائم المرشحين التابعة له. وكانت النتيجة وصول عدد غير مسبوق من أفراد الإثنيات المتنوعة إلى البرلمان.

(٣٦) Ghai, pp. 13-14; Reynolds 2007, p. 21; Frowein and Bank, p. 10

٦٥- وقد عمدت دولة صغيرة، شهدت في الآونة الأخيرة نزاعاً عنيفاً بين مجموعتين عرقيتين كبيرتين، إلى تخصيص مقاعد في البرلمان بغرفتيه، مجلس الأعيان ومجلس النواب، لأقلية صغيرة كانت مهمشة تاريخياً. وإذا كان من السابق لأوانه تقييم هذا الإجراء، فإن مجرد الاعتراف يعد خطوة أولى كبيرة إلى الأمام في منطقة كانت هذه الأقلية منذ أمد بعيد عرضة لتمييز شديد.

٦٦- وأنشئ مجلس إقليمي عبر وطني للمشايخ خاص بالمجتمعات الرعوية. ويعتمد المجلس على دور كبار السن في التوسط بين مختلف المجموعات ويستفيد من الجوانب الإيجابية لهياكل الحكم التقليدية.

٦٧- وفي بعض الدول، انتُخب مرشحون ينتمون إلى مجتمعات الأقليات رؤساء وذلك بكسب الدعم الشعبي في انتخابات وطنية.

٦٨- وفي دولة اتحادية كبيرة تعرضت فيها الأقليات لتهميش كبير منذ أمد بعيد، عُُدّل قانون حق الانتخاب لتضمينه أحكاماً تنص على أن ولايات الاتحاد التي عرفت تاريخياً تمييزاً إزاء الناخبين تحتاج إلى موافقة الحكومة الاتحادية للتصويت على تعديلات على القوانين، وأن على الولايات التي توجد فيها نسبة عالية من الناخبين الذين تختلف لغتهم الأصلية عن اللغة الرسمية أن تقدم مساعدة لغوية للناخبين، وأن على الولايات أن تتيح للناخبين ذوي الأهلية المحدودة في اللغة الرسمية مساعدة في جميع مراحل العملية الانتخابية. وبالإضافة إلى ذلك، قضى القانون بمنع اختبارات الإلمام بالقراءة والكتابة والفهم وحسن السيرة كشرط للتمتع بحق التصويت، وبالسماح للمحاكم بتعيين مدققين اتحاديين لتسجيل الناخبين، وبمحظر إجراء انتخابات باللغة الرسمية فقط في المقاطعات التي يوجد بها أكثر من ٥ في المائة من السكان في سن التصويت من أقلية لغوية.

٦٩- وفي دولة كبيرة متعددة الأعراق، حُدّدت الحصص بحيث تعود ٢٠ في المائة من المناصب في وكالات الحكومة الاتحادية إلى مرشحي الأقليات. وفضلاً عن ذلك، أنشأت الحكومة، في إطار سياستها الاندماجية، أمانة للتشجيع على المساواة العرقية، وهي الأمانة التي مُنحت في وقت لاحق صفة الوزارة. ويعمل في الأمانة عدد كبير من الموظفين واضطلعت بسلسلة من المبادرات الرامية إلى تيسير الاندماج العرقي، في حين أثرت الوزارة تأثيراً فعلياً على الوزارات الأخرى التي أخذت على عاتقها مشاريع للتشجيع على اندماج الأقليات.

٧٠- وقامت إحدى الدول، في إطار إعادة التهيئة الدستورية لديها، بإدراج مفهوم "التعددية القومية" فأقرت بموجبه أن البلد دولة متعدد الإثنيات تتعايش فيه شعوب وثقافات ورؤى كونية مختلفة. وكان لا بد أن ينعكس هذا الإقرار بالتنوع في جميع السياسات العامة، ومنها، في جملة أمور أخرى، ما تعلق بالتعليم والصحة والإسكان والحكم المحلي. ولا بد من الإقرار بالحقوق الجماعية في جميع الأدوات ذات الصلة التي تنشئ أشكالاً من المؤسسات

الإدارية ومؤسسات الحكم الذاتي. وقد أقيم نظام للحكم الذاتي للأمم والشعوب في أراضيها، ولكنه لا يشمل حقوق الملكية على الموارد الجوفية غير المتجددة. ورغم أن ملكية هذه الموارد تعود للدولة، فلهمذه المجتمعات الحق في استشارتها بشأن استخراجها وفي أن تحاط علماً بالكامل بأثر أنشطة التعدين وإنتاج النفط وغيرها من الأنشطة التي تؤثر على حياتها.

٧١- والدولة ملزمة قانوناً بأن تحرص على أن تعكس التعيينات من الموظفين المدنيين في المؤسسات العمومية حصة من أفراد المجموعات اللغوية من سكان المنطقة. وفي المناطق التي تمثل فيها لغتان في الإدارة، يعين على الموظفين العموميين التحدث بكلتا اللغتين.

٧٢- ومُنحت الإدارة الذاتية الإقليمية لأقلية لغوية على إثر تسوية نزاع بشأن معرفة البلد الذي يملك تلك المنطقة. وقد بات السكان يتمتعون الآن بميثاقهم التشريعية والتنفيذية المخولة بسلطات واسعة من الحكم الذاتي. وتتمتع منطقة الإدارة الذاتية أيضاً بالتمثيل في البرلمان الوطني، وبإمكان الهيئة التشريعية الإقليمية تقديم مشاريع قوانين على المستوى الوطني.

٧٣- وفي دولة ذات نسبة كبيرة من الأقليات، كفل دستورها مقعداً واحداً لكل مجموعة من أقلياتها التي لا يحصل مرشحوها على ما يكفي من الأصوات للدخول إلى البرلمان. وقد نتج عن ذلك تمثيل الأقليات في غرفتي البرلمان. وبموجب إجراء واحد، تستطيع مجموعات صغيرة للغاية بحيث لا يمكنها بلوغ السقف المحدد لتشكيل حزب سياسي أن تختار إنشاء منظمات غير حكومية للأقليات يمكنها بدورها تقديم مرشحين للانتخابات.

٧٤- وفي إطار تسوية سلمية في دولة عرفت نزاعاً بين أكبر مجموعتين سكانييتين فيها، نُفّذت ترتيبات انتخابية خاصة قضت بضرورة اعتماد التشريعات التي تؤثر على الأقليات بالأغلبية المزدوجة أو الأغلبية الموصوفة في البرلمان، أي بالأغلبية العادية للبرلمان وكذلك بأغلبية البرلمانيين المنتمين إلى الأقليات. وجرى فضلاً عن ذلك إنشاء دائرة انتخابية لتمكين انتخاب ممثل عن الأقلية الصغيرة.

سابعاً - ملاحظات ختامية

٧٥- 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.