

Distr.: General  
11 November 2009  
Arabic  
Original: English



مجلس حقوق الإنسان  
المحلل المعني بقضايا الأقليات  
الدورة الثانية

جنيف، ١٢ و١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩

أعمال مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وهيئات حقوق الإنسان  
فيما يتعلق بالأقليات والحق في المشاركة الفعالة

مذكرة من الأمانة\*

أولاً - مقدمة

١ - تقدم هذه الورقة لمحة عامة عن الأعمال التي أنجزتها مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان (المفوضية) وهيئات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بشأن موضوع الأقليات والحق في المشاركة الفعالة. والغرض من الورقة هو الإسهام في أعمال الدورة الثانية للمحلل المعني بقضايا الأقليات، الذي سيركز على الأقليات ومشاركتها السياسية الفعالة. وعلاوة على استعراض الورقة للأحكام ذات الصلة من إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية، فإنها تقدم لمحة عامة عن الأعمال التي أنجزها مكلفون بولايات في إطار إجراءات خاصة بشأن هذا الموضوع، بمن فيهم الخبرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات في عملية الاستعراض الدوري الشامل وفي عملية ديربان. كما تسلط الورقة الضوء على استنتاجات مختارة لهيئات منشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان. ويركز القسم الأخير من الورقة على إسداء المشورة المواضيعية وبناء القدرات ومشاركة المفوضية في الميدان، الموجهة نحو دعم الحق في المشاركة في صنع القرار.

\* تأخر تقديم هذه الوثيقة.

## ثانياً - إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية

٢- يرد في إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية، وهو النقطة المرجعية الرئيسية للأمم المتحدة فيما يخص موضوع الأقليات، والذي اعتمده الجمعية العامة في قرارها ٤٧/١٣٥ المؤرخ ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢، أربعة أحكام تشير تحديداً إلى حقوق الأقليات في المشاركة على النحو التالي: المادة ٢-٢ (الحياة الثقافية والدينية والاجتماعية والاقتصادية والحياة العامة) والمادة ٢-٣ (صنع القرار) والمادة ٤-٥ (التقدم الاقتصادي والتنمية) والمادة ٥-١ (البرامج والسياسات الوطنية).

٣- وقد توسّع الفريق العامل المعني بالأقليات في فهم وتطبيق إعلان حقوق الأقليات في التعليق الذي قدّمه (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2). وفيما يتعلق بحقوق المشاركة، أوضح الفريق العامل أن الإعلان لا يمنح جماعات الأقليات الحق في تقرير المصير أو الحكم الذاتي، إلا أن الطريقة الفضلى في بعض الحالات لتنفيذ واجبات الدولة تجاه حماية هوية الأقليات وضمان مشاركتها الفعالة هي ترتيبات الاستقلالية فيما يتعلق بالمسائل الدينية أو اللغوية أو المسائل الثقافية عموماً. وإذا ما رغبت الدول في وضع ترتيبات للحكم الذاتي، فإن الفريق العامل ينصحها بأن من الممكن تنظيمها وإدارتها من جانب رابطات ينشئها أشخاص ينتمون إلى أقليات وفقاً للمادة ٢-٤ من الإعلان.

٤- وفيما يخص المادة ٢-٢، عرّف الفريق العامل تعبير الحياة العامة بمعناه الواسع نفسه الذي ورد في المادة ١ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، أي بعبارة أخرى، على نحو يشمل الحقوق المتصلة بحق الفرد في أن ينتخب ويُنتخب، وفي شغل المناصب العامة، وغير ذلك من المجالات السياسية والإدارية. وربط الفريق العامل هذا الحق بسائر الحقوق الواردة في الإعلان بقوله إن السبل الكفيلة بتحقيق المشاركة تنطوي على الاستفادة من رابطات الأقليات (التي سبق ذكرها في المادة ٢-٤) وإقامة اتصالات حرة داخل الدولة وعبر حدودها على السواء (المادة ٢-٥). أما المادة ٢-٣ فنتناول تحديداً المشاركة في صنع القرارات المتعلقة بالمسائل التي تؤثر في الأقلية أو في المنطقة التي تعيش فيها الأقلية. وشدد الفريق العامل على الأهمية الحاسمة لعبارة "المشاركة بفعالية" التي تدل ضمناً على أنه ينبغي إشراك ممثلي الأشخاص المنتمين إلى أقليات اعتباراً من المراحل الأولية لعملية صنع القرار حتى يكون بوسعهم التأثير فيها.

٥- ولم يقصد الفريق العامل في تعليقه أن يعيّن الحد الأدنى من الحقوق بموجب المادة ٢-٣ للأشخاص المنتمين إلى أقليات فحسب، بل قصد أيضاً أن يقدم قائمة بأفضل الممارسات التي قد تفيد الحكومات والأقليات في إيجاد حلول ملائمة للمشاكل التي تواجهها. وقد رأى الفريق العامل ما يلي:

- (أ) يمكن أن تكون المشاركة الفعالة بمثابة وسيلة لفض المنازعات وضمّان الاستقرار في مجتمع متعدد الأعراق؛
- (ب) يتلخص الحد الأدنى المطلق للمشاركة الفعالة في حق الأقليات في أن يُستمع إلى آرائها ومراعاتها قبل اعتماد القرارات التي تعنيها؛
- (ج) يحدد تكوين مختلف أنواع جماعات الأقليات واحتياجاتها وتطلعاتها أنسب الطرق الكفيلة بتهيئة الظروف المواتية لتحقيق المشاركة الفعالة<sup>(١)</sup>؛
- (د) تتطلب المشاركة الفعالة تمثيلاً في الهيئات التشريعية والإدارية والاستشارية، وفي الحياة العامة بشكل أعم.

٦- وقد توسّع الفريق العامل في النقطة (د) مشيراً إلى أن تأسيس أحزاب سياسية على أسس عرقية هو خيار ينبغي أن يُتاح أمام الأقليات، وفي المناطق التي تتركز فيها الأقليات إقليمياً، ويمكن استخدام مقاطعات ممثلة بعضو واحد لتوفير تمثيل كاف للأقلية. وبالإضافة إلى ذلك، اقترح الفريق العامل خيارات أخرى، شملت نظم التمثيل النسبي، واقتراع تفضيلي يتخذ شكلاً معيناً، وتحقيق لا مركزية السلطات بالاستناد إلى مبدأ تفريع السلطة، وإنشاء هيئات لإسداء النصح أو هيئات استشارية أو موائد مستديرة تشارك فيها الأقليات داخل أطر مؤسسية ملائمة. غير أن الفريق العامل أكد أنه ينبغي ألا تُبنى المؤسسات العامة على معايير عرقية أو دينية (سواء على الصعيد المحلي أو الإقليمي أو على الصعيد الوطني)، بل ينبغي عوضاً عن ذلك أن يكون هناك تكافؤ في فرص العمل في القطاع العام فيما بين الطوائف العرقية واللغوية والدينية على اختلافها.

٧- أما فيما يتعلق بالمادة ٢-٣، فقد أشار الفريق العامل إلى أن المواطنة شرط مهم لاكتمال المشاركة وفعاليتها. وعليه، ينبغي تقليل عدد العقبات التي تحول دون حصول الأفراد المنتمين إلى أقليات على الجنسية، وينبغي أيضاً تطوير أشكال المشاركة بالنسبة للمقيمين من غير المواطنين (بما في ذلك حقوق التصويت على الصعيد المحلي بعد مرور فترة معينة على الإقامة وإدماج المراقبين المنتخبين من غير المواطنين في جمعيات تشريعية وجمعيات صنع القرار على الصعيدين البلدي والإقليمي والصعيد الوطني).

٨- وأشار الفريق العامل لدى تناوله المادة ٤-٥ إلى أن الإعلان يشترط بموجب هذه المادة اتخاذ خطوات تحول دون استبعاد الأقليات من حياة المجتمع الاقتصادية أو تهميشها أو إهمالها، ولكنه يهدف في الوقت نفسه إلى الحيلولة دون أن تصبح هذه الأقليات جماعات عفا عليها الزمن. بمقتضى شرط مضلل يفيد بأن تراوح الأقليات مكانها التقليدي فيما يتعلق

(١) من قبيل الأقليات المشتتة مقابل الأقليات المتضامة، أو الأقليات الصغيرة مقابل الكبيرة، أو القديمة مقابل الجديدة، أو الأقليات الدينية مقابل العرقية، أو مزيج من النوعين كليهما.

بمستوى التنمية بينما يشهد أفراد المجتمع المحيط بها تحسناً كبيراً في مستوى معيشتهم. وتحقيقاً لهذه الغاية، تدعو المادة إلى إدماج الجميع في عملية التنمية الاقتصادية الشاملة للمجتمع ككل بطرق تكفل حفاظ الأقليات على هويتها. وسعيًا إلى تسهيل هذه المهمة، اقترح الفريق العامل تيسير الأمر بإقامة رابطات نشطة وحرّة للأقليات يتم التشاور معها بالكامل فيما يتعلق بجميع الأنشطة التنموية التي تؤثر على الأقلية التي تنتمي إليها أو قد تؤثر عليها.

٩- ومن ثم ربط الفريق العامل المادة ٤-٥ بالمادة ٥-١، مشيراً إلى أن المادة السابقة لا يمكن تحقيقها إلا بتنفيذ اللاحقة (أي بعبارة أخرى، بعد مراعاة مصالح الأقليات في عملية تخطيط السياسات والبرامج الوطنية وتنفيذها). وتذهب المادة ٥-١ أبعد مما تذهب إليه المادة ٤-٥، لأنها لا تركز حصراً على الجوانب الاقتصادية. وأشار الفريق العامل إلى أنه ينبغي إيلاء "الاهتمام الواجب" لمصالح الأقليات في تخطيط السياسة التعليمية، أو السياسة الصحية، أو سياسة التغذية العامة، أو سياسات السكن والاستيطان على سبيل المثال (أي بعبارة أخرى، ينبغي الاهتمام بهذه المصالح على نحو معقول عند مقارنتها بغيرها من المصالح المشروعة).

١٠- كما استند الفريق العامل بشكل كبير إلى التوصيات التي اعتمدها في دورته الخامسة (E/CN.4/Sub.2/1991/21) التي تناول فيها بإسهاب مسألة المشاركة الفعالة للأقليات. وبنى الفريق العامل مناقشاته على ورقتي عمل اثنتين، هما: ورقة بشأن مسألة المواطنة وحقوق الأقليات (E/CN.4/Sub.2/AC.5/1999/WP.3) وأخرى (E/CN.4/Sub.2/AC.5/1999/WP.4) بشأن توصيات الحلقة الدراسية الإقليمية عن المشاركة الفعالة التي نظمها المركز الأوروبي لقضايا الأقليات في فلتربورغ. وقد نظر الفريق العامل خلال الفترة الممتدة بين الأعوام ١٩٩٧ و٢٠٠٦ في عدد من الورقات الإضافية التي تعنى بالأقليات والحق في المشاركة الفعالة وما يتصل بها من قضايا (انظر المرفق).

### ثالثاً - ولاية الخبيرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات

١١- حظيت حقوق الأقليات في المشاركة بالأولوية أيضاً في إطار الولاية المسندة إلى الخبيرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات. ويعتبر ضمان مشاركة الأفراد المنتمين إلى الأقليات مشاركة فعالة في الحياة العامة، ولا سيما فيما يخص القرارات التي تؤثر عليها، أحد المجالات الأربعة ذات الأهمية بالنسبة للأقليات في جميع أنحاء العالم التي حددها المكلف بالولاية الحالية على أنها من أولويات الولاية المسندة إليها. وتعد المشاركة الكاملة والفعالة للأقليات في السياسات والقرارات التي تؤثر عليها من المبادئ التي تسترشد بها الخبيرة المستقلة في جميع أعمالها المواضيعية.

١٢- وأبرزت الخبيرة المستقلة في تركيزها على جماعات الأقليات في سياق تخفيف حدة الفقر وتحقيق التنمية وبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية (A/HRC/4/9/Add.1)، الحاجة إلى العمل

مع الدول وغيرها من الأطراف الإنمائية الفاعلة كافة، بما فيها الأقليات بحد ذاتها، وذلك لتعزيز البرامج والسياسات والأنشطة التي تراعي بالكامل احتياجات الأقليات وحقوقها. كما اهتمت الخبرة المستقلة بمراعاة الصوت السياسي للأقليات في معرض تركيزها على زيادة فهم قضايا الأقليات في سياق تعزيز الاندماج الاجتماعي وضمان استتباب الاستقرار في المجتمعات.

١٣- وفيما يتصل بتعميم مراعاة قضايا الأقليات في إطار عمل الأمم المتحدة وغيرها من المحافل المهمة المتعددة الأطراف، تسعى الخبرة المستقلة إلى ضمان التشاور مع الأقليات وتمكينها من المشاركة بفعالية في اتخاذ القرارات التي تؤثر عليها في تخطيط برامج العمل وتنفيذها. وأخيراً، عمدت الخبرة المستقلة لدى تركيزها على موضوع الأقليات ومسألة الحرمان أو التجريد من الجنسية بدافع التمييز، إلى تسليط الضوء على حرمان الأقليات عمداً من الجنسية كوسيلة لاستبعادها من العمليات السياسية التي تخلف تبعات تعاني منها على مر الأجيال (انظر الوثيقة A/HRC/7/23).

١٤- وفيما يتعلق بالزيارات القطرية، تعكف الخبرة المستقلة على دراسة الممارسات الجيدة على المستويين المحلي والوطني فيما يخص المشاركة السياسية للأقليات، وقد بينت في أحيان كثيرة قصور فعالية تدابير مشاركة الأقليات على الصعيد المحلي وتدني مستوى تمثيل الأقليات في الهيئات السياسية في جميع مناطق العالم<sup>(٢)</sup>. ويمكن الاطلاع على توصيات مفصلة بشأن المشاركة الفعالة للأقليات بالرجوع مثلاً إلى تقرير الخبرة المستقلة عن زيارتها لهنغاريا (A/HRC/4/9/Add.2). وتتناول هذه التوصيات، في جملة أمور، مسألة ضمان تمثيل العجر في البرلمان الوطني، مع التشديد على أن المسؤولية الرئيسية عن تلبية احتياجات جماعات الأقليات من الرعاية الاجتماعية إنما تقع على عاتق السلطات البلدية للأغلبية، وتعزيز توظيف مهنيين من العجر في مناصب رئيسية في الحكومة والمؤسسات العامة، وضمان مراعاة البعد الجنساني في جميع الجهود الرامية إلى زيادة مشاركة العجر في الحياة العامة.

١٥- وأوصت الخبرة المستقلة في تقريرها عن زيارتها القطرية لفرنسا (A/HRC/7/23/Add.2)، بأن تسعى الأحزاب السياسية إلى إيجاد سبل لزيادة فرص انتخاب الأشخاص المنتمين إلى أقليات لشغل وظائف في هيئات حكومية على الصعيدين الوطني والإقليمي والصعيد المحلي. كما حثت الخبرة المستقلة حكومة فرنسا على تسهيل مشاركة الأقليات بشكل كامل وفعال في عملية صنع القرار وتخطيط السياسات والبرامج عن طريق إنشاء هيئات استشارية مكونة من أشخاص ينتمون إلى الأقليات. ولاحظت الخبرة المستقلة في تقريرها عن زيارتها القطرية إلى اليونان (A/HRC/10/11/Add.3)، أن تعيين الحكومة

(٢) انظر تقرير الخبرة المستقلة عن زيارتها لإثيوبيا (الفقرة ٩٩ من الوثيقة A/HRC/4/9/Add.3) وزيارتها لغيانا (A/HRC/10/11/Add.2).

مسؤولين في مجال الشؤون الدينية ينتهك حق الأشخاص المنتمين إلى الأقلية المسلمة في المشاركة بفعالية في عمليات صنع القرارات التي تؤثر على حياتهم اليومية. وأشارت أيضاً الخبيرة المستقلة إلى أن الزعماء الدينيين يجب أن تختارهم طوائفهم الدينية، ولكن يجب أن يقتصر دورهم على الواجبات الدينية التي لا تنتهك الحقوق الأساسية.

## رابعاً - الإجراءات الخاصة الأخرى

١٦- تناول أيضاً مكلفون آخرون بولايات بموجب إجراءات خاصة مسألة المشاركة الفعالة للأقليات<sup>(٣)</sup>. وتهتم مثلا المقررة الخاصة المعنية بحرية الدين أو المعتقد بالعقبات التي تعترض سبيل مشاركة الأقليات الدينية. وفي عام ٢٠٠٧، أعربت المقررة الخاصة عن انشغالها لأن بعض الأحكام الدستورية في ملديف تقيد أهلية الفرد في تقديم طلب الحصول على الجنسية وفي التصويت وفي شغل بعض المناصب العامة، وتجعل ذلك كله حكراً على المسلمين (الفقرتان ٦٦ و ٦٧ من الوثيقة A/HRC/4/21/Add.3). وفي عام ٢٠٠٨، شاطرت المقررة الخاصة للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية انشغالها لأن تمثيل الموظفين الكاثوليكين في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية منقوص في دوائر الشرطة بأيرلندا الشمالية ودوائر السجون وغيرها من وكالات العدالة الجنائية. ومع أن المقررة الخاصة رحبت بوضع استراتيجيات بشأن التمييز الإيجابي تكفل تمكين هذه الوكالات من توظيف قوى عاملة يغلب عليها الطابع التمثيلي، فقد أشارت إلى أن هذه التدابير يجب أن تتناول أيضاً التمثيل الكافي لجميع الطوائف الدينية أو العقائدية (الفقرة ٦٣ من الوثيقة A/HRC/7/10/Add.3).

(٣) انظر مثلا تقرير ممثلي الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخليا، عن البوسنة والهرسك (الفقرة ٦٠ من الوثيقة E/CN.4/2006/71/Add.4) وعن كرواتيا (الفقرة ٥٠ من الوثيقة E/CN.4/2006/71/Add.3)؛ وتقارير المقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكراهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، عن اليابان (الفقرة ٨٦ من الوثيقة E/CN.4/2006/16/Add.2)، وعن البرازيل (الفقرة ٨٤ من الوثيقة E/CN.4/2006/16/Add.3)، وعن موريتانيا (الفقرة ٧٣ من الوثيقة A/HRC/11/36/Add.2)؛ وتقارير المقررة الخاصة المعنية بحرية الدين أو المعتقد، عن ملديف (الفقرتان ٦٦ و ٦٧ من الوثيقة A/HRC/4/21/Add.3) والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية (الفقرة ٦٣ من الوثيقة A/HRC/7/10/Add.3)؛ وتقارير المقرر الخاص المعني باستقلال القضاة والمحامين، عن إكوادور (الفقرة ٢٨ من الوثيقة E/CN.4/2006/52/Add.2)؛ وتقارير المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان في ميانمار (الفقرة ٨٧ من الوثيقة A/HRC/4/14).

## خامساً - الاستعراض الدوري الشامل

١٧- الاستعراض الدوري الشامل لمجلس حقوق الإنسان هو آلية أخرى تتناول قضايا المشاركة الفعالة للأقليات. ومن بين البلدان التي خضعت للاستعراض في دورتي المجلس الأولى والثانية، وبالبع عدددها ٣٢ بلداً، بلغ عدد الوثائق الختامية التي تطرقت إلى مسألة المشاركة الفعالة للأقليات ١١ وثيقة تناولت تجنيد الأفراد في صفوف قوات الشرطة (الجمهورية التشيكية وسويسرا) وتمثيل نساء الأقليات على الصعيد السياسي (إكوادور وهولندا) والهيئات الاستشارية (رومانيا وفنلندا) والتشاور بشأن البرامج الوطنية (الهند) والمشاركة في الشؤون العامة، بما فيها المشاركة في الانتخابات و/أو المشاركة في الخدمة العامة (أوكرانيا وباكستان وسويسرا وفرنسا والمملكة المتحدة)<sup>(٤)</sup>. وأثيرت صراحة هذه النقاط في ثلاث حالات على أساس توصيات وضعتها سابقاً هيئات منشأة بموجب معاهدات أو إجراءات خاصة<sup>(٥)</sup>. وحُشدت القضايا في حالتين اثنتين في شكل توصيات عمل محددة؛ فقد أوصت كندا وسويسرا بأن عليها أن توظف أفراداً من الأقليات في صفوف الشرطة، فيما أوصت غانا هولندا بأن عليها أن تعزز التدابير الرامية إلى زيادة مشاركة نساء الأقليات العرقية في الشؤون السياسية.

## سادساً - عملية ديربان ومتابعتها

١٨- حظي حق الأقليات في المشاركة باهتمام كبير في الخطاب المتعلق بمكافحة العنصرية من خلال إعلان وبرنامج عمل ديربان اللذين اعتمدا في المؤتمر العالمي لمناهضة العنصرية والتمييز العنصري وكراهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، والوثيقة الختامية لمؤتمر ديربان الاستعراضي. وتسلّم دياحة إعلان ديربان، ضمن جملة أمور أخرى، بأن مشاركة شعوب العالم على قدم المساواة ودون تمييز في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية والسياسية، بما في ذلك صنع القرار على الصعيدين المحلي والعالمي، هي مشاركة يمكن أن تسهم في تخليص العالم من العنصرية والتمييز العنصري وكراهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب. وتُكرّس الفقرتان ٣٢ و ٣٤ من الإعلان على نحو خاص لحقوق المشاركة الخاصة

(٤) انظر الفقرة ١٢ من الوثيقة A/HRC/8/33؛ والفقرة ١٦ من الوثيقة A/HRC/8/41 والتوصية ١١؛ والفقرة ٣٢ من الوثيقة A/HRC/8/20؛ والفقرة ٥٠ من الوثيقة A/HRC/8/31 والتوصية ١٩؛ والفقرة ٤٣ من الوثيقة A/HRC/8/24؛ والفقرة ٥٥ من الوثيقة A/HRC/8/49؛ والفقرة ٣٨ من الوثيقة A/HRC/8/26؛ والفقرة ٤٣ من الوثيقة A/HRC/8/25؛ والفقرة ٤٥ من الوثيقة A/HRC/8/45؛ والفقرة ٢٤ من الوثيقة A/HRC/8/41؛ والفقرتين ١٨ و ٣٧ من الوثيقة A/HRC/8/47؛ والفقرتين ١٢ و ٥١ من الوثيقة A/HRC/8/42.

(٥) لجنة القضاء على التمييز العنصري في حالة إكوادور واللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة في حالة هولندا والخبرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات في حالة فرنسا.

بالسكان المنحدرين من أصل أفريقي ولضرورة مشاركتهم التامة على جميع المستويات في عملية صنع القرارات بصفة عامة، وفي تصميم النظم والبرامج التعليمية وتنفيذها وتطويرها بصفة خاصة. ويسلم الإعلان أيضاً بضرورة اتخاذ تدابير خاصة أو القيام بأعمال إيجابية لتشجيع مشاركة جميع المجموعات العرقية والثقافية واللغوية والدينية مشاركة متكافئة في جميع قطاعات المجتمع، بما في ذلك الإصلاحات الانتخابية والإصلاح الزراعي والحملات بشأن المشاركة على قدم المساواة، بغية تحقيق التمثيل المناسب في المؤسسات التعليمية، والإسكان، والأحزاب السياسية، والبرلمانات، والعمالة، وبخاصة في السلطة القضائية والشرطة والجيش والخدمات المدنية الأخرى (الفقرة ١٠٨).

١٩- ويحث برنامج العمل الدول على تنفيذ أحكام المادة ٢-٢ من إعلان الأقليات<sup>(٦)</sup> من أجل حماية الأقليات من جميع أشكال العنصرية والتمييز العنصري وكرهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب (الفقرة ٤٧) وعلى والسعي بنشاط لتعيين أفراد ينتمون إلى كافة الفئات، بما فيها الأقليات، في الوظائف العامة، بما في ذلك قوات الشرطة والوكالات الأخرى ضمن نظام القضاء الجنائي (الفقرة ٧٤). وفيما يتعلق بالسكان المنحدرين من أصل أفريقي، يحث برنامج العمل الدول على تيسير مشاركة هؤلاء في جميع نواحي المجتمع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وفي النهوض ببلدانهم وتنميتها اقتصادياً (الفقرة ٤). ويدعو البرنامج أيضاً الدول إلى تيسير الجهود التي تبذلها وسائط الإعلام لتشجيع مشاركة "الروما/ العجر/السنّي/الرحل" (الفقرة ٤٣). ويحث البرنامج كذلك الدول على كفالة مشاركة النساء من مختلف الفئات المحرومة في التنمية الاقتصادية والإنتاجية لمجتمعاتهن (من قبيل المتحدرات منهن من أصل أفريقي وأصل آسيوي) (الفقرة ٥٠). كما يوصي البرنامج بأن تدرج الدول في تقاريرها الدورية المقدمة إلى الهيئات المنشأة بمعاهدات الأمم المتحدة المتعلقة بحقوق الإنسان معلومات إحصائية عن مشاركة الأفراد والأشخاص المنتمين إلى الجماعات والمجتمعات المشمولة بنطاق ولايتها في الحياة السياسية (الفقرة ٩٨). ويشجع البرنامج الدول على وضع خطط عمل وطنية تهدف إلى تهيئة ظروف للجميع من أجل المشاركة الفعالة في صنع القرار (الفقرة ٩٩). وأخيراً، يُكرّس قسم كامل يتناول السياسات والممارسات للمشاركة على قدم المساواة في صنع القرارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وفي هذا القسم، يحث البرنامج الدول ويشجع القطاع الخاص والمؤسسات المالية والإئتمانية الدولية على تعزيز مشاركة ضحايا العنصرية في عملية اتخاذ القرارات الاقتصادية والثقافية والاجتماعية في جميع المراحل، ولا سيما في وضع وتنفيذ استراتيجيات التخفيف من وطأة الفقر، والمشاريع الإئتمانية وبرامج المساعدة في ميدان التجارة والأسواق، وفي الحياة الاقتصادية عموماً (الفقرتان ١١٢ و ١١٣). وختاماً، يشجع البرنامج

(٦) لا يُشار صراحة إلى الإعلان ولا إلى المادة، ولكن المضمون متطابق.



المؤسسات المالية والإئتمانية والبرامج التنفيذية ووكالات الأمم المتحدة المتخصصة على الانتظام في تقديم التقارير عن مشاركة ضحايا العنصرية في برامجها وأنشطتها (الفقرة ١٩٠).

٢٠- وتحت الوثيقة الختامية لمؤتمر استعراض ديربان الدول على تعزيز التدابير الرامية إلى تحسين إتاحة فرص المشاركة بقدر أكبر وأكثر جدوى في مجالات المجتمع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالنسبة للأشخاص المنتمين إلى أقليات بصفة عامة والأفراد المنحدرين من أصل أفريقي وأصل آسيوي بصفة خاصة (الفقرة ٧٠). كما تدعو الوثيقة الختامية الدول إلى تشجيع الأحزاب السياسية على العمل من أجل تمثيل عادل للأقليات على جميع مستويات نظمها الحزبية، لكي تعبر نظمها السياسية والقانونية تعبيراً صادقاً عن التعددية الثقافية لمجتمعاتها، وبغية بناء مؤسسات ديمقراطية استيعابية تفسح المجال لمزيد من المشاركة (الفقرتان ١١٠ و ١١١). وتشجع الوثيقة أيضاً الدول على وضع استراتيجيات وبرامج وسياسات، بما فيها تدابير خاصة، لتحسين سبل وصول ضحايا العنصرية والتمييز العنصري وكرهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب إلى المؤسسات السياسية والقضائية والإدارية (الفقرة ١١٣). ويُطلب إلى مجلس حقوق الإنسان "مواصلة تعزيز الحوار بين الثقافات والأديان بتحسين مشاركة جميع أصحاب المصلحة، بمن فيهم المنتمون إلى مستوى الهيئات الشعبية" (الفقرة ١٢٧). وأخيراً، تدعو الوثيقة الدول إلى المساهمة في الصندوق الاستئماني لبرنامج عقد مكافحة العنصرية والتمييز العنصري من أجل تحقيق جملة أمور منها مشاركة المنحدرين من أصل أفريقي في أعمال الفريق العامل الحكومي الدولي المعني بالتنفيذ الفعال لإعلان وبرنامج عمل ديربان (الفقرة ١٢٤).

## سابعاً - الهيئات المنشأة بموجب معاهدات

٢١- تشمل بعض المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان المشاركة السياسية عموماً، وتحظر التمييز في ممارسة الحق في المشاركة السياسية على أسس مثل نوع الجنس والعرق واللون واللغة والدين والأصول القومية (مثل المواد ١ و ٢٥ و ٢٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمادتين ١ و ٥ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، والمادة ٧ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة). ولا ترد إشارة صريحة إلى المشاركة السياسية في المادة ٢٧ المكرسة للأقليات من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية. ولكن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان تذكر في تعليقها العام رقم ٢٣ الذي يفسر هذه المادة، أن التمتع بالحقوق الثقافية قد يتطلب اتخاذ تدابير قانونية إيجابية للحماية وتدابير لضمان المشاركة الفعالة لأفراد جماعات الأقليات في القرارات التي تمسهم (الفقرة ٧ من الوثيقة CCPR/C/21/Rev.1/Add.5).

٢٢- وترد إرشادات إضافية بشأن موضوع الأقليات والحق في المشاركة في تعليقات وتوصيات عامة أخرى للهيئات المنشأة بموجب المعاهدات. وتذكر لجنة القضاء على التمييز

العنصري في توصيتها العامة رقم ٣٢ بشأن معنى ونطاق التدابير الخاصة الواردة في الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، أن التدابير الخاصة تشمل كامل طائفة الصكوك التشريعية والتنفيذية والإدارية والمالية والتنظيمية على جميع مستويات أجهزة الدولة، وكذلك الخطط والسياسات والبرامج والأنظمة التفضيلية المستنبطة والمنفذة على أساس هذه الصكوك في مجالات من قبيل التوظيف والسكن والتعليم والثقافة ومشاركة الفئات المحرومة في الحياة العامة. وتذكر اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم ٢٠ بشأن عدم التمييز في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (E/C.12/GC/20)، في معرض إشارتها إلى التمييز القائم على أسس لغوية، أن حواجز اللغة يمكن أن تعيق التمتع بالعديد من الحقوق المنصوص عليها في العهد، بما فيها الحق في المشاركة في الحياة الثقافية الذي تكفله المادة ١٥ من العهد. وفي ٩ أيار/مايو ٢٠٠٨، عقدت اللجنة أيضاً يوم مناقشة عامة بشأن المادة ١٥-١(أ) من العهد، التي تولي اهتماماً كبيراً لحق الأشخاص المنتمين إلى أقليات في المشاركة الفعالة في الحياة الثقافية. وتعكف اللجنة حالياً على وضع الصيغة النهائية لتعليقها العام رقم ٢١ بشأن حق كل فرد في المشاركة في الحياة الثقافية.

٢٣- وفيما يتعلق برصد إعمال الحق في المشاركة في الشؤون العامة، فإن لجنة القضاء على التمييز العنصري كثيراً ما استرعت انتباه الدول، لدى نظرها في تقارير الدول الأطراف، إلى تدني مستوى تمثيل الأقليات في المؤسسات السياسية (وفي بعض الحالات، في مؤسسات حكومية أخرى، مثل دوائر الشرطة)، وكذلك إلى عدم وجود بيانات إحصائية مفصلة عن هذا الموضوع، وأوصت الدول باتخاذ تدابير فعالة في هذا الصدد<sup>(٧)</sup>. كما رحبت اللجنة في الوقت نفسه بما طرأ من تطورات إيجابية فيما يتعلق بمشاركة الأقليات على الصعيد السياسي<sup>(٨)</sup>، التي أدرجتها الدول مؤخرًا في تقاريرها على نحو متزايد. وفي عام ٢٠٠١ مثلاً، أفادت فييت نام بشغل عدد كبير من الممثلين عن مجموعات الأقليات مقاعد في البرلمان

(٧) بالنسبة مثلاً لتتار القرم في أوكرانيا ( الفقرتان ١٤ و ١٨ من الوثيقة CERD/C/UKR/CO/18) والغجر في كرواتيا (الفقرتان ١٤ و ١٦ من الوثيقة CERD/C/HRV/CO/8) ومولدوفا (الفقرة ١٦ من الوثيقة CERD/C/MDA/CO/7) وسلوفينيا (الفقرة ١٠ من الوثيقة CERD/C/62/CO/9)، والفيجيين من أصل هندي في فيجي (الفقرة ١٨ من الوثيقة CERD/C/62/CO/3)، والفقرة ١٨ من الوثيقة CERD/C/FJI/CO/17)، وجماعة الداليت في الهند (الفقرة ١٧ من الوثيقة CERD/C/IND/CO/19)، والسكان المنحدرين من أصل أفريقي في نيكاراغوا (الفقرة ٢٠ من الوثيقة CERD/C/NIC/CO/14) وإكوادور (الفقرة ١٥ من الوثيقة CERD/C/ECU/CO/19)، فضلاً عن مختلف الجماعات الموجودة في الكثير من البلدان الأخرى في جميع المناطق.

(٨) على سبيل المثال في حالة أذربيجان وأستراليا وإستونيا وإسرائيل وإيران (جمهورية - الإسلامية) وجمهورية مقدونيا البوغسلافية السابقة وجورجيا وسلوفاكيا وسلوفينيا وفتزويلا (الجمهورية البوليفارية) وفيجي وفييت نام وكندا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية ونيبال والهند والولايات المتحدة الأمريكية.

الوطني<sup>(٩)</sup>، بينما أبلغت إستونيا عن إلغاء شروط إتقان اللغة من قانون الانتخابات ومن قانون انتخاب أعضاء مجلس الحكومة المحلية<sup>(١٠)</sup>. وفي عام ٢٠٠٥، أعربت اللجنة عن ارتياحها إزاء التدابير التي اتخذتها جورجيا في الآونة الأخيرة لتعزيز مشاركة الأقليات العرقية في المؤسسات السياسية (الفقرة ٩ من الوثيقة CERD/C/GEO/CO/3؛ وفي عام ٢٠٠٧، أبلغت إسرائيل اللجنة بأنها عينت للمرة الأولى، مواطنا إسرائيليا من أصل عربي في مجلس الوزراء، وبأنها اعتمدت برامج للتمييز الإيجابي لضمان تحسين تمثيل جماعات الأقليات في الخدمة المدنية وفي الشركات المملوكة للحكومة (الفقرتان ٨ و ٩ من الوثيقة CERD/C/ISR/CO/13). وفي عام ٢٠٠٧ أيضاً، أفادت جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة بأنها اعتمدت استراتيجية بشأن التمثيل العادل لأعضاء الجماعات الإثنية في إدارة الدولة والمؤسسات العامة (الفقرة ٨ من الوثيقة CERD/C/MKD/CO/7).

٢٤- كما تطرقت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان إلى تدني مستوى تمثيل الأقليات في المؤسسات العامة (في بلدان مثل إسرائيل وألمانيا والبرازيل وجورجيا وفرنسا) ولفتت الانتباه إلى استبعاد الأقليات من التمتع بالحقوق السياسية، مثل الترشح للانتخابات والعمل في الخدمة العامة وحقوق التصويت، على أسس من قبيل عدم الحصول على الجنسية، والانتماء إلى منظمات دينية أو عرقية، ووضع الأقلية، وبسبب المتطلبات اللغوية وسجل السوابق الجنائية. وفي عام ٢٠٠٣ على سبيل المثال، أوصت اللجنة لدى نظرها في حالة أفراد الأقليات المتحدثين بالروسية المقيمين لفترة طويلة ومن غير الحاصلين على الجنسية، بأن تبحث إستونيا إمكانية السماح لهم بأن يصبحوا أعضاء في الأحزاب السياسية (الفقرة ١٧ من الوثيقة CCPR/CO/77/EST)، وبأن تنظر لاتفيا في تمكين غير الحاصلين على الجنسية من المشاركة في الانتخابات المحلية وفي الحد من القيود الأخرى المفروضة على مشاركتهم في الحياة العامة (الفقرة ١٧ من الوثيقة CCPR/CO/79/LVA). وأعربت اللجنة في إطار ملاحظاتها الختامية على تقرير دولة ألمانيا في عام ٢٠٠٤، عن قلقها إذ لاحظت أن انضمام الأفراد إلى بعض المنظمات الدينية أو اعتناق معتقدات دينية يشكل أحد الأسباب الرئيسية لحرماتهم من الحصول على وظائف في الخدمة العامة، وهو ما يشكل في ظروف معينة انتهاكاً للحقوق المكفولة في المادتين ١٨ و ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (الفقرة ١٩ من الوثيقة CCPR/CO/80/DEU). كما أعربت اللجنة لدى استعراضها تقرير البوسنة والهرسك في عام ٢٠٠٦، عن قلقها إزاء استمرار دستور الدولة وقانون الانتخابات في حرمان الأفراد الذين لا ينتمون لشعب من "الشعوب المكوّنة" للدولة الطرف، من الانتخاب في مجلس الشعوب ومن الرئاسة الثلاثية الأطراف للبوسنة والهرسك (الفقرة ٨ من الوثيقة CCPR/C/BIH/CO/1). وفي ناميبيا (٢٠٠٤)، تمثلت شواغل اللجنة في حرمان السكان الذين

(٩) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم ١٨ (A/56/18)، الفقرة ٤١٣.

(١٠) المرجع نفسه، الفقرة ٣٥٩.

لا يتكلمون سوى لغات غير رسمية من الوصول إلى الخدمة العامة (الفقرة ٢١ من الوثيقة CCPR/CO/81/NAM). أما في حالة الولايات المتحدة الأمريكية في عام ٢٠٠٦، فقد أعربت اللجنة عن قلقها لأن زهاء خمسة ملايين مواطن لا يمكنهم التصويت في الانتخابات بسبب إدانتهم بارتكاب جنائية، ولأن هذه الممارسة تنطوي على آثار عنصرية هامة (الفقرة ٣٥ من الوثيقة CCPR/C/USA/CO/3/Rev). وفيما يتعلق بالحالة في جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، أحاطت اللجنة علماً في عام ٢٠٠٨ والقلق يساورها، بادعاءات وقوع مخالفات خلال إجراء الانتخابات المحلية في عام ٢٠٠٥، ومنها عدم تقديم أوراق اقتراح كافية لبعض جماعات الأقليات (الفقرة ١٨ من الوثيقة CCPR/MKD/CO/2). وتطرت أيضاً اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة في أحيان كثيرة إلى عدم شغل نساء الأقليات مناصب عامة في بلدان مثل إكوادور وإيطاليا وتركمانستان والجمهورية التشيكية وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة وسورينام والصين والفلبين وفتزويلا (الجمهورية البوليفارية) وفيت نام وكرواتيا وناميبيا ونيوزيلندا.

٢٥- وتناولت أيضاً شكاوى الأفراد المقدمة للهيئات المنشأة بموجب المعاهدات قضايا ذات صلة بالمشاركة السياسية. وإضافة إلى القضايا المتعلقة بالشعوب الأصلية، فحصت اللجنة على سبيل المثال شروط إتقان اللغة التي تفرضها الدولة على مرشحي الانتخابات المحلية بوصفها تقيّد حقهم في المشاركة في الحياة العامة بموجب المادة ٢٥ من العهد (قضية السيدة إينياتاني ضد لاتيفيا)<sup>(١١)</sup>.

## ثامناً - أعمال مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان

### ألف - إسداء المشورة المواضيعية

٢٦- شرعت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان استناداً إلى المبادئ الواردة في إعلان الأقليات وعملاً بأحكام الفقرة ٧٤(أ) من برنامج عمل ديربان، في استحداث أداة تتخذ شكل ممارسات جيدة لتقديم توجيهات بشأن التطبيق العملي لمبادئ حقوق الإنسان وأحكامها المتعلقة بالاندماج والتنوع في وكالات الشرطة والأمن. والغرض من هذه الأداة هو تقديم مبادئ توجيهية لمساعدة الحكومات والمسؤولين في الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية وسائر أصحاب المصلحة في ضمان أن تكون الوكالات التابعة لنظام العدالة الجنائية ووكالات إنفاذ القانون ممثلة لفئات المجتمع كلها ومتجاوبة معها ومسؤولة أمامها.

(١١) انظر الوثيقة A/HRC/FMI/2009/3.

٢٧- وأطلقت المبادرة في اجتماع للخبراء بشأن الاندماج والتنوع في وكالات الشرطة والأمن، وقد نظمت الاجتماع المفوضية بالتعاون مع كل من الخبيرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات، ومكتب العمل الدولي، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (انظر الوثيقة A/HRC/10/38/Add.1). وعُقد الاجتماع في فيينا في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨، وضمّ كبار مسؤولي الشرطة من مناطق العالم الخمس بالإضافة إلى ممثلين عن عدة منظمات غير حكومية ومنظمات المجتمع المدني، وتبادلوا جميعاً خبراتهم ووضعوا توصيات في هذا المضمار. واسترشد اجتماع الخبراء بورقة أعدت تحت رعاية الفريق العامل السابق المعني بالأقليات، عن دمج أفراد الأقليات في وكالات الشرطة والأمن والعدالة الجنائية على الصعيدين الوطني والإقليمي (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2006/WP.1).

٢٨- وقامت المفوضية في إطار سلسلة من المشاورات الإقليمية ودون الإقليمية الرامية إلى جمع ممارسات جيدة عن دمج أفراد الأقليات في وكالات الشرطة والأمن، بعقد أول مشاورة خبراء لها على المستوى دون الإقليمي في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩ بجنوب أفريقيا. وجمعت خلال المشاورة ممارسات جيدة بفضل عروض قدمها عدة مسؤولين رفيعي المستوى في الشرطة من بلدان إقليمية مختلفة، علاوة على ممثلين عن مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان ومؤسسات أكاديمية ومنظمات غير حكومية.

## باء - بناء القدرات بفضل المنح الدراسية للأقليات

٢٩- أنشأت المفوضية في عام ٢٠٠٥، برنامج المنح الدراسية للأقليات من أجل زيادة المشاركة النشطة للأشخاص المنتمين إلى الأقليات في المبادرات التي تتعامل مع حقوق الإنسان والأقليات على المستويين الدولي والقطري. ويرمي هذا البرنامج إلى بناء قدرات المجتمع المدني وتمكين ممثلي الأقليات من معرفة حقوقهم واستخدام آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. ويتمثل في تقديم تدريب مكثف في مقر المفوضية الرئيسي، ويتألف حالياً من عنصرين اثنين، هما: عنصر للناطقين بالإنكليزية يستغرق ثلاثة أشهر في المتوسط، وآخر للناطقين بالعربية أستهل في عام ٢٠٠٧ بوصفه برنامجاً تجريبياً لمدة أسبوعين اثنين واستمر في عام ٢٠٠٨ لمدة ثلاثة أسابيع ودام أربعة أسابيع في عام ٢٠٠٩. وبلغ مجموع الذين استفادوا من البرنامج منذ استهلاله ٤٩ ممثلاً عن طوائف عرقية ودينية ولغوية مختلفة من جميع مناطق العالم. ويحضر الزملاء الناطقون بالإنكليزية في سياق هذا البرنامج، جلسات إحاطة إعلامية عدة عن الصكوك والآليات الدولية لحقوق الإنسان، بما في ذلك التعريف بعمل لجنة حقوق الإنسان، ومجلس حقوق الإنسان وآلية الاستعراض الدوري الشامل التابعة له، والهيئات الثماني المنشأة بموجب المعاهدات، فضلاً عن الولايات المسندة بموجب الإجراءات الخاصة. كما يتابع المتدربون دورات المجلس، والاستعراض الدوري الشامل، والتظاهرات الخاصة بالهيئات المنشأة

بموجب المعاهدات وغيرها من التظاهرات المهمة التي تُعقد في جنيف خلال فترة المنحة الدراسية.

٣٠- ويُحاط المشاركون علماً بمعايير الأمم المتحدة وإجراءاتها المتعلقة على وجه التحديد بحقوق الأقليات، بما فيها إعلان حقوق الأقليات والفريق العامل المعني بالأقليات والمخفل المعني بقضايا الأقليات، فضلاً عن ولاية الخبيرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات. وعلاوة على ذلك، يشارك المتدربون في جلسات إعلامية عن تركيز عمل المفوضية على البلدان والسبل العملية الكفيلة بتعزيز النظم الوطنية لحماية حقوق الإنسان، بما يشمل عمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. وفضلاً عن ذلك، يحضر المتدربون دورة تدريبية لمدة أسبوعين اثنين في منظمة العمل الدولية، ويجري تعريفهم فيها أيضاً بولايات وأنشطة منظمات أخرى، مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث والمنظمة العالمية للملكية الفكرية ومنظمة الصحة العالمية والبنك الدولي ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، ويشاركون في حلقات عمل تدريبية مختلفة، من قبيل تلك المعنية بالدعوة ووسائل الإعلام، والنهج القائم على حقوق الإنسان لتطوير قدرات المديرين وتنمية مهاراتهم. ويضم البرنامج أيضاً دورات عن مصادر التمويل، بما فيها المشروع المشترك بين المفوضية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لمساعدة تآزر المجتمعات المحلية، وتنطوي الدورات على الاضطلاع بالعديد من المهام الفردية والجماعية، بما فيها إعداد بيانات وعروض عامة أمام موظفي المفوضية ومنظمة العمل الدولية بشأن قضايا حقوق الإنسان التي تواجهها المجتمعات المحلية للمتدربين. وأخيراً، فإن بإمكان المتدربين أن يشاركوا بنشاط في دورات المخفل المعني بقضايا الأقليات. ويتضاعف مستوى التوعية ببرنامج المنح الدراسية على الصعيد المحلي، لأن أعضاء المنح يواصلون تدريب أفراد آخرين من جماعاتهم عند عودتهم.

٣١- وتجدر الإشارة تحديداً إلى نشاطين اثنين من الأنشطة المضطلع بها في إطار برنامج المنح الدراسية فيما يتعلق بموضوع المشاركة الفعالة. ففي عامي ٢٠٠٥ و٢٠٠٦، قام أعضاء الأقليات الحاصلون على منح المفوضية بإعداد نبذة موجزة ومصنوفة عن الأقليات، وهما عبارة عن أداة رصد وتعلم بشأن حالة حقوق الإنسان الخاصة بالأقليات، والتي نظر فيها لاحقاً الفريق العامل المعني بالأقليات (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2006/3). وتوفر هذه الأداة قائمة مرجعية بالقضايا والتدابير بناء على الأحكام والمبادئ الواردة في إعلان الأقليات والتعليقات المبداءة عليه. وتضم الأداة، في جملة أمور، عدة أقسام بشأن حقوق المشاركة، ويحتوي كل واحد منها على مجموعة أسئلة في مجال الرصد. وفي عام ٢٠٠٩، فرغ أعضاء المنح الدراسية المنتمون إلى الأقليات من إعداد ورقات بحثية عن الحق في المشاركة في الحياة السياسية في بلدانهم باستخدام مؤشرات مستمدة من المصنوفة المذكورة آنفاً، والتي استخدموها بعد ذلك للإسهام بمدخلات في التحضيرات الموضوعية للدورة الثانية للمخفل المعني بقضايا الأقليات.

## جيم - بناء القدرات من خلال التدريب بقيادة المجتمع المحلي

٣٢- تدعم المفوضية أيضاً دورات التدريب على حقوق الإنسان التي يقودها المجتمع لتشجيع أعضاء سابقين من المنتمين للأقليات وغيرهم من ممثلي الأقليات على الاستفادة من المهارات المكتسبة من خلال عملهم مع المفوضية لتوسيع نطاق معرفتهم بحقوق الإنسان لتشمل المجتمع المحلي بأسره. وتُقدم المقترحات في هذا الشأن إلى وحدة الشعوب الأصلية والأقليات التابعة للمفوضية، التي تحللها على أساس أهميتها وتعرضها على لجنة المنح والتابعة للمفوضية من أجل تمويلها إن أمكن. وتُجرى دورات التدريب التي يقودها المجتمع المحلي على مستوى المجتمع المحلي والمنظمات الشعبية بشأن تعزيز وحماية حقوق الإنسان، وبمشاركة مباشرة من لدن ممثلين عن الأقليات في صياغة البرامج ومنهجية وضعها وتنفيذها وتقييمها.

٣٣- وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦، قدمت المفوضية في إطار أنشطة التدريب بقيادة المجتمع المحلي، الدعم لمشروع قدمه عضو منحة سابق ينتمي إلى إحدى الأقليات من جماعة العجر في بلغاريا بشأن تنظيم دورة تدريبية في بلدية Polski Trambesh. وبفضل المشروع تمكنت منظمة العضو السابق المسماة "تضامن العجر" من تنظيم حلقة عمل تدريبية لممثلي العجر المحليين، سعت إلى إشراك جماعة العجر وتزويدهم بما يلزم لوضع عقد إدماج العجر للفترة ٢٠٠٥-٢٠١٥ موضع التنفيذ، وذلك على نحو ما حددته تسعة بلدان تقع في أوروبا الوسطى وجنوب شرق أوروبا. ووضع المشاركون استراتيجيات لتعزيز مشاركة العجر في عمليات صنع القرارات الرسمية، ولا سيما في المجالات التي تتعرض فيها حقوقهم وحياتهم اليومية لأكثر ضرر. واتفق المشاركون جميعاً على ضرورة أن ينشئ المجلس البلدي هيئة دائمة مكونة من ممثلي الأقليات على الصعيد المحلي لإعداد مدخلات سياسية فيما يتعلق بقضايا الأقليات. وحظي هذا الاقتراح بقبول رئيس البلدية ورئيس المجلس البلدي، اللذين عرضا المقترح بعدئذ على أعضاء المجلس المحلي. وأنشئ المجلس البلدي المعني بقضايا الجماعات الإثنية والشؤون الديمغرافية ليكون بمثابة محفل للتشاور بشأن وضع ورصد وتقييم برامج واستراتيجيات محلية تستهدف جماعة العجر. ولذلك، أصبحت معالجة القضايا التي تواجه جماعات العجر المحلية من الأولويات في إطار سياسة البلدية؛ وفي عام ٢٠٠٩، خصصت البلدية مبلغاً قدره ٣٥٠.٠٠٠ يورو تقريباً لأنشطة تهدف إلى إدماج أقلية العجر.

٣٤- وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧، دعمت المفوضية دورة تدريبية أخرى بقيادة المجتمع المحلي خصصت للعجر في أمريكا اللاتينية، ونظمتها المنظمة غير الحكومية للحفاظ على هوية العجر الثقافية في الأرجنتين (Identidad Cultural Romani de Argentina). وحضر الدورة التدريبية مدافعون عن حقوق الإنسان الخاصة بالعجر من كل من الأرجنتين وإسبانيا والبرازيل وبلغاريا وشيلي، وكانت هذه أول محاولة على الإطلاق للجمع بين ممثلين عن جماعات العجر من مختلف بلدان أمريكا اللاتينية بغية تدريبهم على حقوق الإنسان. وأتاح الحدث أيضاً

فرصة تمس الحاجة إليها للتواصل عبر الشبكات أمام ممثلي منظمات العجر في المنطقة، بغية تعزيز التعاون الإقليمي في مجال عملهم.

## دال - المشاركة بفضل الحضور الميداني

٣٥- تواصل المفوضية في إطار اضطلاعها بأعمالها على نطاق أوسع وتعزيز مشاركتها على الصعيد القطري، تنفيذ أنشطة تتعلق، في جملة أمور، بالأقليات والحق في المشاركة في عدد من البلدان، وتركز مثلاً على تعزيز الحوار بين الأقليات والحكومات وبناء قدرات الأشخاص المنتمين إلى أقليات للمشاركة بشكل أكبر في عملية صنع القرار وفي الحياة العامة. وفيما يلي بعض الأمثلة.

٣٦- في عام ٢٠٠٨، نظم مكتب المفوضية القطري في نيبال حلقة عمل مع جماعة الداليت في المنطقة الغربية القاصية من البلد لرفع مستوى وعي الجماعة وتعزيز شبكتها. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨، أنتجت المفوضية سلسلة من الرسوم المتحركة عن تقديم أول تقرير للمعلومات، وذلك بناء على التعاون مع العديد من منظمات الداليت والاقتراحات التي قدمتها. وتمثل الغرض من سلسلة هذه الرسوم في رفع مستوى وعي المنظمات الشعبية، وخاصة أفراد جماعة الداليت والجماعات المهمشة، بحقها في الوصول إلى العدالة. وكانت السلسلة بمثابة أداة لتعزيز سبل وصول الجماعات المذكورة إلى نظام العدالة الرسمي. ولاحظت المفوضية أن جهودها الرامية إلى دعم الأقليات وتشجيعها على التمتع بحقوق الإنسان وإعمال هذه الحقوق أدت إلى رفع مستوى الوعي وزيادة رغبة الدولة في احترام وحماية حقوق الإنسان الخاصة بهذه الجماعات. وبدأت مثلاً الحكومة ووكالاتها باستقدام برامج تسهّل مشاركة الأشخاص المنتمين إلى أقليات في الشؤون العامة. كما أفضت تدخلات مكتب المفوضية القطري في نيبال لدى المسؤولين المحليين على الصعيد المحلي إلى التزامات بشأن زيادة مشاركة الجماعات المهمشة في عمليات التنمية.

٣٧- وفي عام ٢٠٠٨، باشرت المفوضية أيضاً بالتحضيرات اللازمة لمشروع الأنديز الإقليمي بشأن تعزيز حقوق الإنسان الخاصة بالأفراد المنحدرين من أصل أفريقي في كل من إكوادور وبيرو وبوليفيا (دولة متعددة القوميات)، وهو مشروع يهدف إلى تعزيز القدرات المؤسسية لمنظمات المنحدرين من أصل أفريقي في منطقة الأنديز لتمكينها من تحسين الدفاع عن حقوق الإنسان الخاصة بها. وتحقيقاً لهذه الغاية، وبناء على طلبات قدمتها منظمات المنحدرين من أصل أفريقي بنفسها، فإن المشروع يعطي الأولوية لتعزيز التآزر الإقليمي بين هذه المنظمات في البلدان الثلاثة الواقعة في منطقة الأنديز. كما يسعى المشروع إلى تحسين الحوار والتعاون بين منظمات المنحدرين من أصل أفريقي وممثلي الدولة، مما يؤدي إلى زيادة إبراز قضايا وشواغل المنحدرين من أصل أفريقي والالتزام بالعمل من أجل تلبية متطلباتهم في مجال حقوق الإنسان. ويتألف المشروع من ثلاث حلقات عمل وطنية لتعزيز حقوق الإنسان



الخاصة بالمنحدرين من أصل أفريقي من خلال المشاركة في مختلف المؤسسات الحكومية ومنظمات المنحدرين من أصل أفريقي ومنظومة الأمم المتحدة؛ وحلقة عمل إقليمية في بـيرو لتدريب المدربين على حقوق الإنسان، بمشاركة ممثلين عن منظمات شبكات الأنديز؛ وإصدار كتيبات للتدريب على حقوق الإنسان للمنحدرين من أصل أفريقي؛ وتنفيذ برنامج للمنحدرين من أصل أفريقي باعتباره تجربة رائدة في المنطقة، وذلك بغية تعزيز قدرات القادة من الشباب. ويجري حالياً تنفيذ المشروع الإقليمي من جانب مكتب المفوضية القطري في بوليفيا ومستشار حقوق الإنسان لدى الأمم المتحدة في إكوادور ومكتب المفوضية الإقليمية في شيلي.

٣٨- وشاركت المفوضية مؤخراً في عدد من المبادرات الرامية إلى تشجيع مشاركة الأقليات بفعالية في الحياة العامة بصربيا، وأسهمت مثلاً في فتح مكتب للاتصال في جنوب صربيا من جانب أمين المظالم في صربيا. وسيكون تيسير مشاركة الأقلية الألبانية على نحو أفضل في الحياة العامة واحداً من الجوانب التي يركز عليها مكتب الاتصال. وتواصل المفوضية تعاونها في الوقت الحالي مع وزارة حقوق الإنسان وحقوق الأقليات بصربيا في إطار إنشاء مجالس للأقليات والإعداد للانتخابات المقبلة لأعضائها. وتعكف المفوضية أيضاً على دعم مشروعين اثنين من مشاريع التنقيف في مجال حقوق الإنسان يتولى تنفيذهما منظمات غير حكومية للعنصر، ويهدفان إلى تمكين أفراد جماعة العنصر من المشاركة في الحياة العامة بفعالية أكبر.

## تاسعاً - الاستنتاجات

٣٩- يرسخ إعلان حقوق الأقليات حق الأشخاص المنتمين إلى أقليات في المشاركة بفعالية في الحياة الثقافية والدينية والاجتماعية والاقتصادية والعامة، بما في ذلك المشاركة في عملية صنع القرار والتخطيط والتنمية والتقدم الاقتصادي. ومع أن هذا الإعلان احتكم إليه في سياقات عدة للمضي قدماً في تنفيذ هذا الحق، فإن من الممكن استخدامه على نطاق أوسع كأداة مرجعية بغية تعزيز حماية الأقليات عموماً، وإعمال الحق في المشاركة الفعالة خصوصاً.

٤٠- وأمكن رصد تطورات إيجابية في مشاركة الإجراءات الخاصة، بما فيها الخبرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات، والاستعراض الدوري الشامل لمسألة المشاركة الفعالة للأقليات. وبالإمكان الاستفادة من الاستعراض كوسيلة هامة لتنفيذ الالتزامات القائمة بشأن الحق في المشاركة الفعالة للأقليات. وقد وُضعت في هذا السياق بعض التوصيات المحددة، مثل تلك المتعلقة بمشاركة الأقليات على الصعيد السياسي وتوظيف أفراد الأقليات في الشرطة. ويرد أيضاً في إعلان وبرنامج عمل ديربان والوثيقة الختامية لمؤتمر

ديران الاستعراضى إشارات إلى الحق فى المشاركة بالنسبة للأشخاص المنتمين إلى الأقليات بشكل عام والأفراد المنحدرين من أصل أفريقي وآسيوي بشكل خاص.

٤١ - وحرص عدد من الهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان على الارتقاء بمستوى مشاركته فى المواضيع المتصلة بالمشاركة الفعالة للأقليات. ومن الأمثلة على التطورات الطارئة فى الآونة الأخيرة، صياغة اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للتعليق العام رقم ٢١ بشأن حق كل فرد فى المشاركة فى الحياة الثقافية. وشددت أيضاً عدة هيئات منشأة بموجب المعاهدات فى ملاحظاتها الختامية على أهمية المشاركة الفعالة. وأدت شكاوى الأفراد المقدمة إلى الهيئات المنشأة بموجب المعاهدات إلى الإسهام ببعض السوابق القضائية المهمة ذات الصلة بالمشاركة السياسية، ولكن ثمة حاجة لمواصلة رفع مستوى الوعي بهذه الآليات وبغيرها من آليات حقوق الإنسان فيما بين الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية، ودينية ولغوية.

٤٢ - وفى هذا الصدد، فإن بناء قدرات ممثلي الأشخاص المنتمين إلى أقليات والمشاركة القطرية مسألتان تنطويان على أهمية فائقة ويمكن تحقيق هذا الهدف بوسائل منها الاستفادة من برنامج المفوضية للمنح الدراسية ومن مبادرات أخرى تهدف إلى ضمان تمكين الأشخاص المنتمين إلى أقليات من المشاركة بفعالية فى المنتديات المحلية ومحافل الأمم المتحدة على حد سواء. وفى هذا الخصوص، فقد أسهمت المفوضية بفضل مكاتبها الميدانية إسهاماً متزايداً فى الجهود الرامية إلى تمكين الأشخاص المنتمين إلى أقليات وتعزيز مشاركتهم بفعالية فى الحياة العامة.

## قائمة بورقات العمل المقدمة من أفرقة العمل بشأن تقرير المصير والحكم الذاتي والمشاركة في الحياة العامة

Towards a General Comment on Self-determination and Autonomy, paper submitted by Marc Weller, Director, European Centre for Minority Issues	E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/WP.5
Minorities and self-determination (presented by Mr. José Bengoa)	E/CN.4/Sub.2/AC.5/2004/WP.1
Report of an International Seminar on Autonomist and Integrative Approaches to Minority Protection: Danish Centre for Human Rights (Copenhagen, 3-4 April 2002)	E/CN.4/Sub.2/AC.5/2002/WP.1
Study on the use of autonomy approaches in the Russian Federation: paper prepared by Mr. Vladimir Kartashkin and Prof. A.X. Abarhidze	E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/WP.3
Cultural autonomy and territorial democracy: a recipe for harmonious group accommodation?: paper prepared by Mr. Asbjørn Eide	E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/WP.4
Examples of autonomy in Finland: the territorial autonomy of the Åland Islands and the cultural autonomy of the indigenous Saami people: paper prepared by Mr. Lauri Hannikainen, Director of the Northern Institute for Environmental and Minority Law, Arctic Centre, University of Lapland, Finland	E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/WP.5
Integrative approaches to the accommodation of minorities: paper prepared by Tom Hadden, Professor, The Queen's University of Belfast and Ciarán O Maoláin of The Queen's University of Belfast	E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/WP.6
Appendix to the working paper (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/WP.6) on integrative approaches to the accommodation of minorities - prepared by Tom Hadden: Professor, The Queen's University of Belfast and Ciarán O Maoláin	E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/CRP.9
"توصيات لوند بشأن مشاركة الأقليات القومية مشاركة فعالة في الحياة العامة"، مقدمة من جون باكر، المدير، مكتب المفوض السامي لشؤون الأقليات القومية، منظمة الأمن والتعاون في أوروبا	E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/WP.7

Autonomy in the 21st century: through theoretical binoculars: paper prepared by Tim Potier, Assistant Professor in Law, Law Programme Coordinator, Intercollege, Nicosia	E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/CRP.1
Autonomy, self-determination and the requirements of minimal justice in South Asia: paper prepared by Ranabir Samaddar, Director, Peace Studies Programme, South Asia Forum for Human Rights	E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/CRP.2
Autonomy and minority groups - a legal right in international law?: paper prepared by Geoff Gilbert, Professor of Law, Human Rights Centre, University of Essex	E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/CRP.5
The participation of minorities in decision-making: expert study authored by J.A. Frowein and Roland Bank, of the Max Planck Institute, and submitted by Antti Korkeakivi, Administrator, Secretariat of the Framework Convention on National Minorities, Directorate General of Human Rights, Council of Europe	E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/CRP.6
Minority Self-Government in Hungary: a framework for cultural autonomy: paper submitted by Mr. Csaba Györfy, Deputy Head of the Department of Human Rights and Minority Law, Ministry of Foreign Affairs, Budapest	E/CN.4/Sub.2/AC.5/2001/CRP.10
Towards effective participation of minorities, report prepared following meeting organized with the European Centre for Minority Issues	E/CN.4/Sub.2/AC.5/1999/WP.4
Towards effective political participation and representation of minorities: working paper prepared by Mr. Fernand de Varennes	E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/WP.4
Inclusion of Minorities in Public Life in Laos, Thailand and Vietnam by Vatthana Pholsena	E/CN.4/Sub.2/AC.5/2003/WP.11
Political Participation in Arab Countries by Mustapha Kamel Al-Sayyid, background paper prepared as input for the Arab Region Development Report	E/CN.4/Sub.2/AC.5/2003/WP.19
Participatory Budgets in Brazil: Democracy is built with participation: prepared by Ivanir dos Santos	Background paper to meeting in La Ceiba, Honduras (21-24 March 2002)
Toolkit/Guidance note on Integration with diversity in security, policing and criminal justice	E/CN.4/Sub.2/AC.5/2006/WP.1
Working paper on the right of persons belonging to minorities to enjoy their own culture, by Ms. Schulte-Tenckhoff	E/CN.4/Sub.2/AC.5/1997/WP.7

Intégration et autonomie des minorités en Côte d'Ivoire (presented by Mrs. Adrienne Blay Botau)	E/CN.4/Sub.2/AC.5/2004/WP.8 (French/Spanish)
The Sri Lankan Government's proposals for power-sharing, conference room paper prepared by Mr. Jayampathy Wickramaratne, Attorney at law, Consultant, Ministry of Justice, Constitutional Affairs, Ethnic Affairs and National Integration, Sri Lanka	E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/CRP.4
Minorities and participation in public life: Kazakhstan	E/CN.4/Sub.2/AC.5/2003/WP.9
Proposition pour l'élaboration des régimes d'autonomie pour résoudre la question des communautés minoritaires de l'Europe centrale et balkanique, conference room paper prepared by Mr. Gyula Csurgai	E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/CRP.2
تقرير حلقة العمل الإقليمية بشأن المنحدرين من أصل أفريقي في الأمريكتين (تشرين، بيرو ٢-٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥)، المعنونة: "استراتيجيات إدماج السكان المنحدرين من أصل أفريقي في برامج الحد من الفقر، وبخاصة تلك الرامية إلى تحقيق الهدف الأول من الأهداف الإنمائية للألفية"	E/CN.4/2006/23