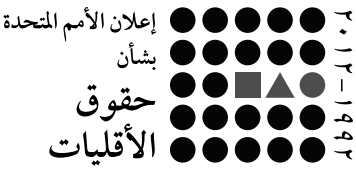
النهوض بحقوق الأقليات وحمايتها

دليل للمدافعين عنها

الأمم المتحدة
حقوق الإنسان
المفوضية السامية لحقوق الإنسان

الأمم المتحدة



النهوض بحقوق الأقليات وحمايتها

دليل للمدافعين عنها

الأمم المتحدة
حقوق الإنسان
المفوضية السامية لحقوق الإنسان

الأمم المتحدة

جنيف ونيويورك، ٢٠١٢

ملاحظة

ليس في التسميات المستخدمة في هذا المنشور ولا في طريقة عرض مادته ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان من جانب الأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين تخومها أو حدودها.

*

* *

تتألف رموز وثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام، ويعني إيراد أحد هذه الرموز الإحالة إلى إحدى وثائق الأمم المتحدة.

HR/PUB/12/7

© الأمم المتحدة ٢٠١٢
جميع الحقوق محفوظة في كافة أنحاء العالم

Photo credits (clockwise from left): Wankar Elder © Meena Kadri; Young Roma girl © Olesia Bilkei, Shutterstock; Naxi minority woman, China © Anja Disseldrop; Memorial for Mandela © UNAMID, Alber González Farran.

تصدير

من دواعي سروري أن يساق إليكم هذا المنشور، *النهوض بحقوق الأقليات وحمايتها: دليل للمدافعين عنها*، في العام الذي نحتفل فيه بالذكرى السنوية العشرين لاعتماد الإعلان بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية.

وتتيح لنا هذه الذكرى السنوية الفرصة لكي نستعرض عشرين عاماً من الترويج للإعلان ونستعين بهذه الخبرة في التخطيط ووضع الاستراتيجيات للمستقبل، ولنحدّد أفضل الطرق لمواصلة وضع هذا الإعلان في صدارة المناقشات الجارية بشأن حقوق الإنسان في جميع أنحاء العالم ومناقشة تنفيذه. ويحدونا الأمل في أن يكون هذا الدليل مرافقاً حقيقياً، يساعد المجتمع المدني على الانخراط بفعالية أكبر في هذه المهمة الهامة والهائلة.

ذلك أن قضايا الأقليات يلزم أن تحتفظ بمكانها اللائق بها في جداول أعمال صانعي القرار، سواء كنا نتكلم عن بناء الديمقراطية عقب الانتفاضات في شمال أفريقيا والشرق الأوسط أو عن كفالة حقوق الإنسان في سياق التراجع الاقتصادي العالمي؛ أو عن التنمية المستدامة في سياق مؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة لعام ٢٠١٢ ("ريو+٢٠") أو عن ضمان مشاركة الأقليات بشكل فعال، بما في ذلك نساء وفتيات الأقليات، في جميع مجالات الحياة، على نطاق العالم.

وفي هذه الذكرى السنوية، تواصل مفوضيتي زيادة مشاركتها في مجال حقوق الأقليات. فنحن ننظم مجموعة من الاجتماعات على الصعيدين دون الإقليمي والإقليمي لمعالجة أهم المسائل المتعلقة بالأقليات ونتابع مجموعة واسعة من أنشطة إذكاء الوعي. ونحن بصدد أخذ زمام المبادرة في إنشاء وتنسيق شبكة الأمم المتحدة المعنية بالتمييز العنصري وحماية الأقليات، وهي منصة جديدة تهدف إلى تعزيز التعاون والحوار بشأن الأقليات على نطاق منظومة الأمم المتحدة. ويضاف كل هذا إلى العمل القائم بالفعل في ميدان حقوق الأقليات، الذي يشمل المشاركة بالتواجد الميداني في قضايا الأقليات، وبناء قدرات النشطاء في مجال حقوق الأقليات من خلال برنامج المنح الدراسية للأقليات، ودعم ولاية الخبير المستقل المعني بقضايا الأقليات، وعقد المنتدى السنوي المعني بقضايا الأقليات. ويرجى زيارة موقعنا الشبكي للتأكد من وقوفكم على آخر المعلومات عن هذه الأنشطة.

ويتمثل دورنا كمدافعين عن حقوق الإنسان في كفالة إبراز حقوق الأقليات الوطنية أو العرقية أو الدينية واللغوية وأخذها بعين الاعتبار. ونرجو أن تثبت قيمة هذا الدليل كأداة للمدافعين عن حقوق الأقليات، تساعدهم على إدراج حقوق الأقليات في جدول الأعمال، حيثما لم يتم ذلك بعد، أو على ضمان بقائها، وإيلائها القدر الكافي من الاهتمام.

وفي المناقشات الدولية والإقليمية والوطنية التي تجري في إطار مبدأ "جميع حقوق الإنسان للناس كافة"، يجب أن نتكاتف في العمل معاً للتأكد من عدم استبعاد الأقليات. وتحقيقاً لهذه الغاية، يوضح الدليل، على نحو ميسور القراءة، ماهية الجهات الفاعلة الرئيسية العاملة بشأن قضايا الأقليات في الأمم المتحدة وفي المنظمات الإقليمية الرئيسية، وأفضل السبل لإشراكها.

فالأقليات تثري المجتمعات في كل بلدان العالم بلا استثناء. ويجب أن تتمثل أهدافنا الرئيسية، من خلال العمل على ضمان حقوقها، في ألا يخشى أحد الاعتراف بهويته كفرد في أقلية، خوفاً من أن يترتب على قراره هذا حرمان؛ وأن تضمن الحماية لوجود الأشخاص المنتمين لأقليات وهويتهم؛ وأن يفيدوا من مبدأي المشاركة الفعلية وعدم التمييز. ولعلنا نسترشد بهذا المنشور في العمل من أجل تجسيد ذلك حقيقة واقعة بالنسبة لجميع الأشخاص المنتمين إلى أقليات، في كل مكان.

نافي بيلاي
مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان

تنويه

تود مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان أن تعرب عن شكرها الصادق لهيرست هانوم، أستاذ القانون الدولي بكلية فليتشر للقانون والدبلوماسية، على مساهمته القيمة في إعداد هذا الدليل. إضافة إلى ذلك، ندين بالتقدير الخاص والشكر لمن ساهم في النشر من شركائنا في الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية.

المحتويات

تصدير III
مقدمة ١

الجزء الأول
التركيز على حقوق الأقليات في الأمم المتحدة

الفصل الأول نظرة عامة: تطور حقوق الأقليات في القانون الدولي ٣
الفصل الثاني المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان ٩
الفصل الثالث مجلس حقوق الإنسان وهيئاته الفرعية ٢٤
الفصل الرابع الإجراءات الخاصة للأمم المتحدة ٣٤
الفصل الخامس هيئات معاهدات حقوق الإنسان ٤٨

الجزء الثاني
الهيئات الأخرى ذات الصلة في منظومة الأمم المتحدة

الفصل السادس برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ٧٠
الفصل السابع مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين ٧٤
الفصل الثامن منظمة الأمم المتحدة للطفولة ٧٩
الفصل التاسع منظمة العمل الدولية ٨٤
الفصل العاشر منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة ٨٩

الجزء الثالث
النظم الإقليمية

الفصل الحادي عشر نظام الاتحاد الأفريقي لحقوق الإنسان ١٠٠
الفصل الثاني عشر مجلس أوروبا ١١٢
الفصل الثالث عشر منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ١٣٦
الفصل الرابع عشر الاتحاد الأوروبي ١٤٧
الفصل الخامس عشر نظام البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان ١٥٨

المرفقات

الأول - وثائق أساسية

إعلان بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية ١٦٧

تعليق الفريق العامل المعني بالأقليات على إعلان الأمم المتحدة المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية ١٧٠

الثاني- مواقع شبكية مفيدة ١٨٧

مقدمة

اليوم ترِد المسائل المتصلة بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات تقريباً في كل صك من صكوك حقوق الإنسان وكل منتدى من منتدياتها. وتسلّم الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الحكومية الدولية بأن حقوق الأقليات لا غنى عنها لحماية من يرغبون في صون وتطوير القيم والممارسات التي يتقاسمونها مع غيرهم من أفراد جماعتهم. وهي تسلّم كذلك بأن أفراد الأقليات يسهمون إسهاماً كبيراً في ثراء المجتمع وتنوعه، وأن الدول التي تتخذ تدابير ملائمة للاعتراف بحقوق الأقليات وتعزيزها يُرجح أن تظل دولاً يسودها التسامح والاستقرار.

ويوفر هذا *الدليل* بعض المعلومات المتعلقة بالقواعد التي وضعت والآليات التي أعدّت من أجل حماية حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو عرقية أو دينية أو لغوية. ويتضمن التقرير معلومات مفصلة عن الإجراءات والمنتديات التي قد تثار في إطارها قضايا الأقليات داخل منظومة الأمم المتحدة وفي النظم الإقليمية. ومن خلال التركيز على العمل المرتبط بالأقليات وكذلك بتغطية بعض وكالات متخصصة وآليات إقليمية مختارة، يكمل *الدليل* الذي بين يديك المعلومات الواردة في *العمل مع برنامج الأمم المتحدة لحقوق الإنسان: دليل للمجتمع المدني* (المفوضية السامية لحقوق الإنسان، ٢٠٠٨)، الذي يقدم توجيهات عملية بشأن آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بوجه عام[١]. والمعلومات التي يتضمنها *الدليل* دقيقة اعتباراً من ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢.

والأمل معقود على أن يفيد هذا *الدليل* في مساعدة المدافعين عن الأقليات على الاستفادة بشكل كامل وفعال من الآليات الدولية القائمة، وتعزيز وحماية الحقوق المكفولة بموجب الصكوك الدولية في نهاية المطاف.

(١) متاح من خلال الموقع www.ohchr.org/EN/AboutUs/CivilSociety/Pages/Handbook.aspx (تمت زيارته في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢). و*الدليل* متاح باللغات الإسبانية والإنكليزية والروسية والصينية والعربية والفرنسية؛ كما أنه متاح على الإنترنت أيضاً باللغات الفارسية والجورجية والنيبالية. وقد أنتج قرص فيديو رقمي مرتبط به في عام ٢٠١١.

الجزء الأول
التركيز على حقوق الأقليات في الأمم المتحدة

الفصل الأول
نظرة عامة:
تطور حقوق الأقليات في القانون الدولي

موجز: كانت أولى المحاولات الهامة للوقوف على حقوق الأقليات المعترف بها دولياً من خلال عدد من "المعاهدات المتعلقة بالأقليات" المبرمة تحت رعاية عصبة الأمم. ومع إنشاء الأمم المتحدة، تحول الاهتمام في بادئ الأمر إلى حقوق الإنسان العالمية وإنهاء الاستعمار. غير أن الأمم المتحدة قامت تدريجياً بوضع عدد من القواعد والإجراءات والآليات المعنية بقضايا الأقليات، ويمثل إعلان الأمم المتحدة لعام ١٩٩٢ بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية الصك الأساسي الذي يوجه أنشطة الأمم المتحدة في هذا المجال اليوم.

والمفهومان "أقلية" و"أغلبية" حديثا العهد نسبياً في القانون الدولي، رغم أن من الواضح وجود الاختلافات بين المجتمعات المحلية على مر التاريخ. ومنحت بعض النظم السياسية في الواقع حقوقاً مجتمعية خاصة لأقلياتها، على الرغم من عدم استناد ذلك إلى أي اعتراف بـ "حقوق" للأقليات بهذا المعنى. فنظام الملّة في الإمبراطورية العثمانية، على سبيل المثال، كان يتيح قدراً من الاستقلال الذاتي على الصعيدين الثقافي والديني للطوائف الدينية غير المسلمة، من قبيل المسيحيين الأرثوذكس والأرمن واليهود وغيرهم. وأعلنت الثورتان الفرنسية والأمريكية في أواخر القرن الثامن عشر حرية ممارسة العقيدة بوصفها حقاً أساسياً، رغم أن أياً منهما لم تعالج بصورة مباشرة المسألة الأوسع نطاقاً المتعلقة بحماية الأقليات. واعترف مؤتمر فيينا لعام ١٨١٥، الذي فكك إمبراطورية نابليون، إلى حد ما بحقوق الأقليات، وكذلك فعلت معاهدة برلين لعام ١٨٧٨، التي اعترفت ببعض الحقوق الخاصة لطائفة جبل آثوس الدينية.

غير أن معظم الشواغل القانونية والسياسية الدولية خلال القرن التاسع عشر كانت موجهة نحو تبرير توحيد "الأمم" اللغوية استناداً إلى مبدأ تقرير المصير، وليس إلى حماية الأقليات في حد ذاتها. ومع نمو إغراء النزعة القومية، أصبح الأشخاص الذين لا يشاركون الأغلبية في بلادهم هويتها العرقية أو اللغوية أو الدينية يتعرضون بشكل متزايد للتهديد. وفرض توحيد الدول على أسس لغوية، والتوسع في التجارة والحاجة المتزايدة إلى سكان ملمين بالقراءة والكتابة يمكنهم أن يعملوا بنجاح في سياق الثورة الصناعية، ضغوطاً على الجماعات الأصغر حجماً أو أقل قوة لكي تمتثل المعايير اللغوية والثقافية السائدة. ولدى اندلاع الحرب العالمية الأولى في عام ١٩١٤، كانت الشواغل الوطنية أو المتعلقة بالأقليات تتصدر مشهد السياسة الدولية، على الأقل في أوروبا.

عصبة الأمم

وفي أعقاب انتهاء الحرب العالمية الأولى، أصبحت قضايا الأقليات أحد الشواغل الرئيسية لعصبة الأمم. واعتمدت العصبة مجموعة مما يطلق عليه المعاهدات المتعلقة بالأقليات من أجل حماية بعض فئات معينة، ومعالجة كثير من شواغلها الرئيسية.

ومن بين أشكال الحماية الشائعة في هذا الصدد الحق في المساواة وفي عدم التمييز؛ والحق في الجنسية، إذا كان الشخص المقيم عادة في دولة جديدة (أو دولة ذات حدود جديدة) يرغب في ذلك؛ وحق الشخص في استخدام لغته الأصلية في السرّ والعلن؛ وحق الأقليات في إقامة مؤسساتها الدينية والثقافية والخيرية والتعليمية الخاصة؛ والتزام الدولة بتوفير مستوى "عادل" من الدعم المالي لمدارس الأقليات، التي يكون التعليم فيها في المرحلة الابتدائية باللغة الأم للأقلية المعنية؛ وترسيخ القوانين التي تحمي الأقليات بحيث لا يمكن تغييرها بتشريعات لاحقة.

وبالرغم من أن النظام الإشرافي الذي أنشأته عصبة الأمم كان سياسياً أكثر منه قانونياً ولم يسمح للأقليات المتضررة بمواجهة الدول المشاركة على أساس المساواة أو الخصومة، فقد وفّر شيئاً من الرقابة عن طريق أمانة العصبة. فكان بوسع أي شخص أو جماعة تقريباً أن يوجه اهتمام العصبة إلى الحالة كما كان بإمكان الأمانة أن تحقّق في الحالات بمبادرة خاصة منها. وكان أقصى جزاء يوقّع هو المناقشة العامة للأمر في مجلس العصبة، وربما اعتماد قرار يهيب بدولة من الدول أن تتخذ إجراءً معيناً. ونصت بعض المعاهدات، كالمعاهدة التي أنشأت مدينة دانتزيغ الحرّة، على إمكانية اللجوء إلى محكمة العدل الدولي الدائمة (السابقة لمحكمة العدل الدولية الموجودة اليوم)، وأصدرت المحكمة عدداً من الفتاوى الهامة بشأن قضايا الأقليات[٢].

ولا ينبغي التقليل من أهمية المعاهدات المتعلقة بالأقليات، رغم أن نطاقها كان محدوداً – فلم تنطبق إلا على عدد صغير من الدول المهزومة أو الجديدة ولم يكن هناك اتفاق على أن حقوق الأقليات يمكن تطبيقها عالمياً. فقد كانت تنطوي على آثار عملية بالنسبة للأقليات داخل الدولة، وشكلت خطوة هامة في وضع القانون الدولي لحقوق الأقليات وقانون حقوق الإنسان. وكان قبول مبدأ الاهتمام الدولي بمصير الأقليات داخل الدول والإشراف عليه، بصفة خاصة، يمثل إنجازاً كبيراً في تطور القانون الدولي، وبشّر من بعض الأوجه بما قامت به الأمم المتحدة لاحقاً من تعزيز حقوق الإنسان الأوسع نطاقاً.

الأمم المتحدة

لا يشير ميثاق الأمم المتحدة إلى حقوق الأقليات في حد ذاتها، ولكنه يدرج بالفعل عدة أحكام متعلقة بحقوق الإنسان، ومنها المادة ١(٣)، التي تجعل أحد مقاصد الأمم المتحدة تحقيق التعاون الدولي "على تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً والتشجيع على ذلك إطلاقاً بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين".

وفي عام ١٩٤٨، اعتمدت الجمعية العامة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي يعبر عن مضمون حقوق الإنسان بقدر أكبر كثيراً من التفصيل ولا يزال من أهم الوثائق الدولية لحقوق الإنسان: ولأحكامه المناهضة للتمييز وغيرها من المواد أهمية محورية أيضاً للأشخاص المنتمين إلى أقليات. ومع أن الجمعية العامة لم تتمكن من الاتفاق على أي صياغة في الإعلان بشأن حقوق الأقليات في حد ذاتها، فإنها أشارت إلى أن الأمم المتحدة "لا يمكنها أن تبقى غير مبالية بمصير الأقليات". وأضافت، في نفس القرار بإصدار الإعلان العالمي، أن "من الصعب إقرار حل موحد لهذه المشكلة المعقدة والدقيقة [مشكلة الأقليات]، التي تتسم بجوانب خاصة في كل دولة تنشأ فيها"[٣].

---

(٢) انظر على وجه الخصوص محكمة العدل الدولي الدائمة، *حقوق الأقليات في سيليسيا العليا (مدارس الأقليات)، ألمانيا ضد بولندا*، الحكم رقم ١٢، ٢٦ نيسان/أبريل ١٩٢٨؛ *المسائل المتصلة بالمستوطنين من أصل ألماني في بولندا*، فتوى، المجموعة باء رقم ٦، ١٠ أيلول/سبتمبر ١٩٢٣؛ *"الطوائف" اليونانية – البلغارية*، فتوى، المجموعة باء، رقم ١٧، ٣١ تموز/يوليه ١٩٣٠؛ *إمكانية الالتحاق بمدارس الأقليات الألمانية في سيليسيا العليا*، فتوى، المجموعة ألف/باء، رقم ٤٠، ١٥ أيار/مايو ١٩٣١؛ *مدارس الأقليات في ألبانيا*، فتوى، المجموعة ألف/باء، رقم ٦٢، ٦ نيسان/أبريل ١٩٣٥.

(٣) القرار ٢١٧ جيم (د-٣).

وفي حين رأى الكثيرون أن المسائل المتصلة بالأقليات قد يكون الأفضل معالجتها من خلال الجمع بين احترام حقوق الإنسان الخاصة بالأفراد وإيلاء اهتمام متزايد لحق الأقاليم المستعمرة في تقرير المصير، تناولت الأمم المتحدة قضايا الأقليات بالفعل في عدد من الحالات المحددة. فاتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها لعام ١٩٤٨، على سبيل المثال، تحظر تدمير "جماعة قومية أو إثنية أو عنصرية أو دينية، بصفتها هذه". وفي عام ١٩٤٧، أنشئت اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات بوصفها إحدى الهيئات الفرعية للجنة حقوق الإنسان، وأعد المقرر الخاص فرانسيسكو كابوتوري للجنة الفرعية دراسة مؤثرة بشأن تلك المسألة وتم نشرها في عام ١٩٧٩[٤]. وفي الستينات من القرن الماضي، اعتمدت ثلاث معاهدات هامة تتصدى أيضاً لحقوق الأقليات. ففي عام ١٩٦٠، اعتمدت منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) اتفاقية مناهضة التمييز في التعليم، التي تعترف بحق أعضاء جماعات الأقليات في الاضطلاع بأنشطتهم التعليمية الخاصة، بما في ذلك إنشاء مدارسهم الخاصة والتدريس بلغتهم. وفي عام ١٩٦٥، اعتمدت الأمم المتحدة الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، التي تحظر أي تمييز "يقوم على أساس العرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو الإثني". وفي عام ١٩٦٦، اشتمل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في المادة ٢٧ منه على حكم محدد يتعلق بالأقليات، وهو من الأدوات القانونية الرئيسية للنهوض بحقوق الأقليات. وتناقش الاتفاقية والعهد الدولي على نحو أوفى في الفصل الخامس.

ورغم أهمية هذه التطورات، لقي النهوض بحماية حقوق الأقليات مزيداً من الاهتمام لدى انتهاء الحرب الباردة. وتزايد الاعتراف في عمل المؤسسات الدولية، بما في ذلك في أوروبا الوسطى والشرقية، وفي الاتحاد السوفييتي السابق، بأهمية حقوق الأقليات وما لها من مساهمة في استقرار الدول.

وفي أوروبا، حدث إنجاز هام في عام ١٩٩٠، عندما اعتمد اجتماع استعراضي لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا (الآن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، انظر الفصل الثالث عشر) إعلاناً بشأن حقوق الإنسان والديمقراطية وسيادة القانون وحقوق الأقليات. ويلزم هذا الإعلان الذي يطلق عليه وثيقة كوبنهاغن الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا البالغ عددها (الآن) ٥٦ دولة بمجموعة واسعة النطاق من حقوق الأقليات. ورغم أن وثيقة كوبنهاغن هي إعلان سياسي، فقد كان تأثيرها كبيراً وساعدت على تمهيد الطريق أمام إبرام الاتفاقية الإطارية الملزمة قانوناً لحماية الأقليات القومية، التي اعتمدها مجلس أوروبا في عام ١٩٩٤. وترد مناقشة هاتين المبادرتين وغيرهما من مبادرات مجلس أوروبا ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا في الفصلين الثاني عشر والثالث عشر على التوالي.

وفي الأمم المتحدة، ظل إعلان بشأن حقوق الأقليات مطروحاً للمناقشة لمدة تزيد على عقد من الزمان قبل أن تعتمد الجمعية العامة في عام ١٩٩٢ الإعلان بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية (الإعلان المتعلق بالأقليات) (انظر المرفق الأول). ويتضمن الإعلان المتعلق بالأقليات صياغة تقدمية؛ ومنها ما يتعلق بمشاركة الأقليات في الحياة السياسية والاقتصادية للدولة. علاوة على ذلك، تعترف ديباجة الإعلان بأن حماية حقوق الأقليات "تسهم في الاستقرار السياسي والاجتماعي للدول التي يقيمون فيها"، وبالتالي، "تسهم في تدعيم الصداقة والتعاون فيما بين الشعوب والدول".

ومن أحكامه الموضوعية الأجدر بالتنويه ما يلي:

المادة ١

١- على الدول أن تقوم، كل في إقليمها، بحماية وجود الأقليات وهويتها القومية أو الإثنية، وهويتها الثقافية والدينية واللغوية، وبتهيئة الظروف الكفيلة بتعزيز هذه الهوية. [...]

(٤) *دراسة بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات عرقية ودينية ولغوية*، أعيد طبعها لتكون مجموعة دراسات حقوق الإنسان، رقم ٥ (منشور الأمم المتحدة، رقم المبيع E91.XIV.2).

المادة ٢

[...]

٢- يكون للأشخاص المنتمين إلى أقليات الحق في المشاركة في الحياة الثقافية والدينية والاجتماعية والاقتصادية والعامة مشاركة فعلية.

٣- يكون للأشخاص المنتمين إلى أقليات الحق في المشاركة الفعالة على الصعيد الوطني، وكذلك على الصعيد الإقليمي حيثما كان ذلك ملائماً، في القرارات الخاصة بالأقلية التي ينتمون إليها أو بالمناطق التي يعيشون فيها، على أن تكون هذه المشاركة بصورة لا تتعارض مع التشريع الوطني. [...]

المادة ٤

[...]

٢- على الدول اتخاذ تدابير لتهيئة الظروف المواتية لتمكين الأشخاص المنتمين إلى أقليات من التعبير عن خصائصهم ومن تطوير ثقافتهم ولغتهم ودينهم وتقاليدهم وعاداتهم، إلا في الحالات التي تكون فيها ممارسات معينة منتهكة للقانون الوطني ومخالفة للمعايير الدولية. [...]

وفي عام ١٩٩٥، أذنت لجنة حقوق الإنسان للجنة الفرعية بإنشاء فريق عامل مؤلف من خمسة أعضاء لـ "استعراض تعزيز الإعلان وتحقيقه عملياً"، و"دراسة الحلول الممكنة للمشاكل المتصلة بالأقليات ... [والتوصية] بمزيد من التدابير، حسب الاقتضاء، لتعزيز وحماية حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية، وأقليات دينية ولغوية"[٥]. وعقد الفريق العامل المعني بالأقليات ١٢ دورة بين العامين ١٩٩٥ و٢٠٠٦ وأتاح منتدى لممثلي الأقليات يثيرون فيه القضايا داخل الأمم المتحدة ويدخلون مباشرة في حوار مع الدول. وحقق الفريق العامل الكثير، ليس بوضع مفهوم لحقوق الأشخاص المنتمين لأقليات فحسب وإنما أيضاً بتحديد ممارسات وتدابير أخرى جيدة لتعزيز الأقليات وحمايتها[٦]. وفي عام ٢٠٠٥ اعتمد الفريق العامل التعليق على الإعلان (انظر المرفق الأول).

وأنشأت لجنة حقوق الإنسان في عام ٢٠٠٥ منصب الخبير المستقل المعني بقضايا الأقليات. وبالإضافة إلى إنشاء مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠٠٦، أنشئ المنتدى المعني بقضايا الأقليات في عام ٢٠٠٧. وترد مناقشة عمل الخبير المستقل والإجراءات الخاصة الأخرى بمزيد من التفصيل في الفصل الرابع، والمنتدى في الفصل الثالث.

وقد أسهمت الأمم المتحدة كذلك في وضع معايير لحماية الأقليات باعتماد الإعلان بشأن القضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد لعام ١٩٨١[٧]؛ وتعيين المقررين الخاصين من قبل لجنة حقوق الإنسان في الثمانينات من القرن الماضي للنظر في الجوانب المتعلقة بالتعصب الديني والتمييز؛ وإصدار اللجنة الفرعية في عام ١٩٩٣ تقريراً عن "السبل والوسائل الممكنة لتسهيل حل المشاكل التي تشمل الأقليات حلاً سلمياً وبنّاءً"[٨]. وفي عام ٢٠٠١، عيّن الأمين العام للأمم المتحدة مستشاراً خاصاً معنياً بمنع الإبادة الجماعية، يسعى للحصول

(٥) القرار ١٩٩٥/٢٤، الفقرة ٩.

(٦) يمكن الاطلاع على الوثائق التي نظر فيها الفريق العامل في الموقع www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/TheformerWGonMinorities.aspx (accessed 29 November 2012).

(٧) قرار الجمعية العامة ٣٦/٥٥. انظر أيضاً D. J. Sullivan, "Advancing the freedom of religion or belief through the UN Declaration on the Elimination of Religious Intolerance and Discrimination", *American Journal of International Law,* [د. ج. سليفان، "تعزيز حرية الدين أو المعتقد من خلال إعلان الأمم المتحدة بشأن القضاء على التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين"، *مجلة القانون الدولي الأمريكية*]، المجلد ٨٢(١٩٨٨)، الصفحة ٤٨٧.

(٨) E/CN.4/Sub.2/1993/34 وAdds. 1-4.

على المعلومات ذات الصلة بولايته ويتلقاها، ولا سيما المعلومات الخاصة بالإنذار المبكر[٩]. واعتمدت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ التي تلاحظ أن "تعزيز وحماية حقوق الأفراد المنتمين إلى أقليات وطنية أو إثنية ودينية ولغوية يسهمان في الاستقرار والسلام السياسيين والاجتماعيين ويثريان التنوع الثقافي وتراث المجتمعات"[١٠].

ومن المهم أيضاً الإشارة إلى أن الأمم المتحدة، بالإضافة إلى تطويرها حقوق الأقليات، قد نشطت في الاضطلاع بعمل متميز في مجال حقوق الإنسان للشعوب الأصلية. وتوج هذا العمل بالإعلان بشأن حقوق الشعوب الأصلية، وهو وثيقة تاريخية أعدت بمساهمات قوية من ممثلي الشعوب الأصلية واعتمدتها الجمعية العامة في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧.

وأكد المؤتمر العالمي لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب لعام ٢٠٠١ (مؤتمر ديربان) ومؤتمر استعراض نتائج ديربان الذي عقد في عام ٢٠٠٩ من جديد عدم التمييز بوصفه مبدأ أساسياً لحقوق الإنسان وأوصيا بتدابير شتى ضماناً لمزيد من الحماية من العنصرية. ويقترح إعلان وبرنامج عمل ديربان اتخاذ إجراءات ملموسة لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكراهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب؛ ويعالج مجموعة واسعة من المسائل، ويتضمن توصيات وتدابير عملية بعيدة المدى فيما يتعلق بمختلف الفئات التي تعاني من التمييز. ووضعت فيه توصيات محددة لمكافحة التمييز ضد الأفريقيين والمنحدرين من أصل أفريقي والآسيويين والأشخاص المنحدرين من أصل آسيوي والشعوب الأصلية والمهاجرين واللاجئين والأقليات والروما والجماعات الأخرى.

ويقدم الإعلان وبرنامج العمل عدة توصيات تهدف إلى تحقيق المساواة في معاملة الأقليات وتمتعها بما لها من حقوق الإنسان والحريات الأساسية بدون تمييز من أي نوع. وهو يسلم بأن الضحايا كثيراً ما يعانون أشكالاً متعددة أو مضاعفة من التمييز القائم على الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو أي رأي آخر أو الأصل الاجتماعي أو الملكية أو المولد أو أي وضع آخر. وأتاح مؤتمر استعراض نتائج ديربان فرصة لتقييم التقدم المحرز في تنفيذ التدابير المتخذة بموجب إعلان وبرنامج عمل ديربان والتعجيل بهذا التقدم. وتؤكد وثيقته الختامية أساساً من جديد الالتزامات الواردة في الإعلان وبرنامج العمل.

وأقيمت بعد ذلك آليتان حكوميتان دوليتان وآليتان للخبراء، هي: الفريق العامل الحكومي الدولي المعني بالتنفيذ الفعال لإعلان وبرنامج عمل ديربان، واللجنة المخصصة المعنية بوضع معايير تكميلية، وفريق الخبراء المستقلين البارزين، وفريق الخبراء العامل المعني بالمنحدرين من أصل أفريقي. وترد مناقشة لهذا الفريق الأخير على نحو أوفى في الفصل الرابع.

وعلى مدى التطورات المذكورة أعلاه، يتمثل التحدي المستمر الذي يواجهه المدافعون عن الأقليات داخل الأمم المتحدة وغيرها من الهيئات الحكومية الدولية في عدم الاتفاق على ما يُقصد بعبارة "الأقلية". وتطغى الصعوبات في التوصل إلى تعريف متفق عليه في بعض الأحيان على النظر الموضوعي في حقوق الأقليات، فلم يتسنّ اعتماد الإعلان المتعلق بالأقليات إلا بعد اتخاذ قرار بالمضي في العمل دون تحديد الأشخاص الذين سينطبق عليهم. ومن أكثر التعاريف تداولاً على نطاق واسع التعريف الذي اقترحه المقرر الخاص فرانسسكو كابوتورتي. ففي تقريره الصادر عام ١٩٧٩، عرّف الأقلية بأنها "مجموعة تقل من الناحية العددية عن بقية السكان في دولة من الدول، وهي في وضع غير مهيمن، ولأفرادها – وهم من مواطني الدولة المذكورة – خصائص عرقية أو دينية أو لغوية مختلفة عن خصائص بقية السكان، ويُبدون، ولو ضمنياً، روح تضامن موجهة نحو الحفاظ على ثقافتهم أو تقاليدهم أو دينهم أو لغتهم".

(٩) انظر www.un.org/en/preventgenocide/adviser/index.shtml (جرى الاطلاع عليه في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢).

(١٠) قرار الجمعية العامة ١/٦٠، الفقرة ١٣٠.

وفي عام ١٩٨٤، في أثناء المداولات التي ستؤدي في نهاية المطاف إلى اعتماد الإعلان المتعلق بالأقليات في عام ١٩٩٢، طلبت لجنة حقوق الإنسان إلى اللجنة الفرعية إعادة النظر في التعريف. وبعد استعراض السوابق الوطنية والدولية المختلفة، قدم عضو اللجنة الفرعية جول ديشينيس التعريف التالي، الذي لم يختلف كثيراً عن تعريف السيد كابوتورتي:

> مجموعة مواطنين في دولة من الدول، يشكلون أقلية من الناحية العددية ويشغلون وضعاً غير مهيمن في هذه الدولة، ولهم خصائص عرقية أو دينية أو لغوية تختلف عن خصائص أغلبية السكان، وهم متضامنون فيما بينهم، ومدفوعون، وإن ضمنياً، بإرادة جماعية للبقاء، ويهدفون إلى تحقيق المساواة من الناحية الواقعية والقانونية مع الأغلبية(١١).

وأحيل هذا الاقتراح كما هو إلى اللجنة دون أن تقرّه اللجنة الفرعية، وقرر الفريق العامل التابع للجنة في نهاية المطاف أن يرجئ مواصلة النظر في المسائل المتعلقة بالتعريف وأن يشرع في إعداد المواد الموضوعية من مشروع الإعلان. وفي حين تواجه بعض عناصر هذه التعاريف اعتراضات في كثير من الأحيان، لا سيما الإشارات التي وردت بشأن المواطنة أو جنسية الدولة المعنية، فهي تعبر عن توافق في الآراء على أن أي تعريف لـ "الأقلية" لا بد وأن يشتمل على كل من العوامل الموضوعية (من قبيل وجود أصل عرقي أو لغة أو دين مشترك) والعوامل الذاتية (على سبيل المثال، شعور الأفراد بانتمائهم إلى إحدى جماعات الأقليات). كما أن من المسلم به على نطاق واسع أن مسألة وجود أقلية أو عدم وجودها هي أمر يتعلق بالواقع، ولا يتوقف على قرار رسمي تتخذه الدولة(١٢).

فالمادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية تشير إلى أقليات "إثنية أو دينية أو لغوية". ومن ناحية أخرى، لا تشير الصكوك التي اعتمدها مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا، ومجلس أوروبا، إلا إلى أقليات "وطنية". أما الإعلان المتعلق بالأقليات فهو أوسعها نطاقاً، إذ يشمل "الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية أو أقليات دينية ولغوية"؛ كما يشير إلى حماية الهوية "الثقافية".

وتتطرق لجنة حقوق الإنسان إلى التعاريف، في تعليقها العام رقم ٢٣(١٩٩٤)، بشكل غير مباشر فقط. وتلاحظ اللجنة أن "تحديد درجة الدوام التي تفيد بها ضمناً كلمة 'توجد' غير ذي موضوع في هذا الصدد،". وتمضي لتتخذ المنظور الواسع ومؤداه أن المادة ٢٧ تنطبق على كل شخص ينتمي إلى إحدى فئات الأقليات التي تذكرها والموجودة داخل البلد، بما في ذلك "العمال المهاجرون أو حتى الزوار".

معلومات إضافية

كُتب عدد كبير من المؤلفات عن تطور حقوق الأقليات. ومن بين الكتب التي تولي اهتماماً خاصاً لآليات الأمم المتحدة و/أو الآليات الدولية: *Mechanisms for the Implementation of Minority Rights* [*آليات إعمال حقوق الأقليات*] (المركز الأوروبي لقضايا الأقليات ومجلس أوروبا، سلسلة كتيبات قضايا الأقليات، ٢٠٠٤)؛ ر. م. ليتشيرت، *The Impact of Minority Rights Mechanisms* [*تأثير آليات حقوق الأقليات*]، (TMC Asser Press, 2005)؛ ج. بنتاسوغليا، *Minorities in International Law* [*الأقليات في القانون الدولي*]، (مجلس أوروبا، ٢٠٠٢)؛ ب. ثورنبيري، *International Law and the Rights of Minorities* [*القانون الدولي وحقوق الأقليات*] (أوكسفورد، ١٩٩١)؛ م. ويلر، المحرر، *Universal Minority Rights: A Commentary on the Jurisprudence of international Courts and Treaty Bodies* [*تعميم حقوق الأقليات: تعليق على السوابق القضائية للمحاكم الدولية وهيئات المعاهدات*]، (أكسفورد، ٢٠٠٧).

---

(١١) E/CN.4/Sub.2/1985/31 و Corr. 1.

(١٢) تؤيد اللجنة المعنية بحقوق الإنسان هذه النقطة. انظر تعليقها العام رقم ٢٣(١٩٩٤) عن حقوق الأقليات، الفقرة ٥-٢.

الفصل الثاني
المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان

موجز: يضطلع المفوض السامي لحقوق الإنسان بالمسؤولية الرئيسية عن تنفيذ برنامج الأمم المتحدة لحقوق الإنسان داخل منظومة الأمم المتحدة. ويؤدي المفوض السامي دوراً هاماً في تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها من خلال البيانات العامة، والحوار مع الحكومات، والاتصال مع الهيئات التابعة للأمم المتحدة والهيئات الأخرى، وبكفالة أن تظل حقوق الإنسان، بما في ذلك حقوق الأقليات، جزءاً لا يتجزأ من عمل الأمم المتحدة. ويمكن للمفوض السامي أن يعلي صوت الأقليات التي تعاني من التمييز. وتقدم المفوضية السامية خدماتها لهيئات الأمم المتحدة وآلياتها الرئيسية المعنية بحقوق الإنسان، وتكفل إدراج قضايا الأقليات بصورة منتظمة في جدول الأعمال الدولي لحقوق الإنسان.

ويمكن للمدافعين عن حقوق الأقليات الذين لديهم شواغل فيما يتعلق بحماية هذه الحقوق أن يتصلوا مباشرة بالمفوضية. وتعالج المفوضية قضايا الأقليات من خلال عملها المواضيعي على الصعيد العالمي وكيانات تواجدها الميداني فيما يزيد على ٥٠ موضعاً. وأكثر أقسامها اهتماماً بالقضايا المتعلقة بحقوق الأقليات هو قسم الشعوب الأصلية والأقليات، ومقره في جنيف. وتتيح كيانات وجود المفوضية الميداني للأقليات الاتصال مباشرة بموظفي الأمم المتحدة، والمشاركة في أنشطة البرامج والتدريب والرصد ذات الصلة. وتدرج المفوضية قضايا الأقليات على نحو متزايد في تواصلها المنتظم، على سبيل المثال، مع مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة وإجراءاته الخاصة وهيئات معاهدات حقوق الإنسان وعملية الاستعراض الدوري الشامل.

وتتمثل ولاية المفوضية، بتوجيه من المفوض السامي لحقوق الإنسان، في تعزيز جميع حقوق الإنسان لجميع الأشخاص وحمايتها. وهي تعمل على زيادة الوعي بحقوق الإنسان واحترام هذه الحقوق، ومساعدة الدول على دعمها وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان، وتمكين الأفراد من المطالبة بحقوقهم. ويقع مقر المفوضية في جنيف، ولها مكتب في نيويورك وشبكة تضم أكثر من ٥٠ من المكاتب الميدانية في جميع أنحاء العالم، ينشط الكثير منها في العمل بشأن قضايا الأقليات.

وتعمل المفوضية بشكل استباقي في مجال الدفاع عن حقوق الأقليات. وبالتركيز المستمر على حقوق الإنسان للأشخاص المنتمين إلى فئات الأقليات، تسعى إلى تعميم الاهتمام بقضاياهم في جميع أنحاء منظومة الأمم المتحدة ومن جانب العديد من الجهات المعنية. وكثيراً ما تتكلم المفوضة السامية بصراحة دفاعاً عن الأقليات، مما يتيح الاستماع لصوتهم بشكل أفضل[١٣].

مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان هو الموظف الذي يتحمل "المسؤولية الرئيسية" عن أنشطة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. ويمكن إيجاز الولاية المنوطة بالمفوض السامي فيما يلي:

- تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان للجميع؛
- تقديم توصيات إلى الهيئات المختصة في منظومة الأمم المتحدة للنهوض بتعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان؛

(١٣) انظر الموقع www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?PTID=HC&NTID=STM (تم الاطلاع عليه في ٢٩ تشرين الثاني ٢٠١٢).

- تعزيز وحماية الحق في التنمية؛
- تقديم المساعدة التقنية للإجراءات والبرامج المتعلقة بحقوق الإنسان؛
- تنسيق برامج الأمم المتحدة التثقيفية والإعلامية في ميدان حقوق الإنسان؛
- الاضطلاع بدور نشط في إزالة العوائق التي تحول دون إعمال حقوق الإنسان والحيلولة دون استمرار انتهاكات حقوق الإنسان؛
- الدخول في حوار مع الحكومات من أجل المساعدة على تأمين الاحترام لجميع حقوق الإنسان؛
- تعزيز التعاون الدولي؛
- تنسيق الأنشطة المتعلقة بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها في جميع أنحاء منظومة الأمم المتحدة؛
- ترشيد أجهزة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة وتعديلها وتعزيزها وتبسيطها[١٤].

وتركز المفوضية السامية لحقوق الإنسان في عملها على ما يلي:

- وضع المعايير – المساهمة في وضع المعايير الدولية من أجل تعزيز حماية حقوق الإنسان واستحقاقاتها؛
- الرصد – كفالة تنفيذ هذه المعايير في الممارسة العملية؛
- التنفيذ – تحديد علامات الإنذار المبكر بأزمات حقوق الإنسان وتردّي الأوضاع، وحيثما أمكن، توفير المساعدة التقنية للحكومات، ونشر الموظفين والموارد، للمساهمة في منع انتهاكات حقوق الإنسان والتصدي لها.

وتبرز *خطة المفوضية السامية للإدارة للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣: العمل من أجل تحقيق النتائج* المسائل المتعلقة بالأقليات من خلال إحدى أولوياتها المواضيعية، وهي مناهضة التمييز[١٥]. وتضع المفوضية هذه الأولوية في صميم ما تواصل القيام به من عمل في مجال الدعوة وتقديم المساعدة التقنية وبناء القدرات.

ويستند عمل المفوضية إلى الحوار والتعاون مع الحكومات والهيئات التشريعية والمحاكم والمؤسسات الوطنية والمجتمع المدني، ومع المنظمات الإقليمية والدولية، وفي إطار منظومة الأمم المتحدة نفسها. ويشمل عملها المتعلق بقضايا الأقليات ما يلي:

- تقديم الدعم التقني للحكومات؛
- بناء قدرات المسؤولين الحكوميين وممثلي المنظمات غير الحكومية وغيرهم من المدافعين عن حقوق الأقليات؛
- العمل الفني الذي يسهم في وضع المعايير الدولية لحقوق الأقليات؛
- تعميم تعزيز حقوق الأقليات وحمايتها والنهوض بهما في جميع أنحاء منظومة الأمم المتحدة وفي الميدان؛
- التعاون مع كافة الجهات المعنية ذات الصلة، بطرق منها توفير منبر لتبادل الخبرات والمعلومات (المنتدى المعني بقضايا الأقليات، وترد مناقشته في الفصل الثالث).

(١٤) للاطلاع على الولاية الرسمية، انظر قرار الجمعية العامة ١٤١/٤٨.

(١٥) انظر www2.ohchr.org/english/ohchrreport2011/web_version/ohchr_mp_2012_2013_web_en/index.html#/home (تم الاطلاع عليها في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢).

ويوضح الشكل الأول هيكل المفوضية السامية لحقوق الإنسان. وتقدم المفوضية الدعم الفني ودعم الأمانة إلى هيئات حقوق الإنسان المختلفة التابعة للأمم المتحدة (ويرد وصفها بالتفصيل في الفصول من السادس إلى العاشر) في أدائها لواجباتها المتعلقة بوضع المعايير والرصد.

ويعمل فرع مجلس حقوق الإنسان كأمانة لمجلس حقوق الإنسان ولعدد من آلياته. والمجلس هو الهيئة الحكومية الدولية الرئيسية للأمم المتحدة المسؤولة عن حقوق الإنسان. وهو يتصدى للانتهاكات، ويستعرض سجلات الدول في مجال حقوق الإنسان، ويعمل على منع الإساءات لهذه الحقوق، ويستجيب لحالات الطوارئ، ويعمل بمثابة منتدى دولي للحوار بشأن حقوق الإنسان، ويقدم التوصيات للجمعية العامة بغرض تطوير القانون الدولي لحقوق الإنسان (انظر الفصل الثالث).

ويدعم فرع الإجراءات الخاصة أعمال الإجراءات الخاصة، أي من يعينه المجلس من الأفراد أو أفرقة الخبراء لرصد حقوق الإنسان في مختلف البلدان أو فيما يتعلق بمسائل محددة. وتقدم المفوضية السامية المساعدة لهؤلاء الخبراء المستقلين وهم يضطلعون بالعمل المواضيعي ويقومون بزيارات إلى الميدان، ويتلقون الشكاوى من ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان وينظرون فيها ويقدمون الالتماسات إلى الدول بالنيابة عن الضحايا (انظر الفصل الرابع).

وتقدم شعبة معاهدات حقوق الإنسان دعم البحوث القانونية ودعم الأمانة لهيئات معاهدات حقوق الإنسان الأساسية (انظر الفصل الخامس). وتتألف لجان هيئات المعاهدات من خبراء مستقلين يرصدون امتثال الدول الأطراف لالتزاماتها بموجب المعاهدات من خلال دراسة التقارير الدورية وإصدار التوصيات والتعليقات العامة (بالنسبة لبعض اللجان) والنظر في الشكاوى الفردية من حالات انتهاك المعاهدات.

وتوفر شعبة العمليات الميدانية والتعاون التقني الدعم الفني والإداري لأعمال أكثر من ٥٠ من كيانات الوجود الميداني المعني بحقوق الإنسان، وتنسق بصفة عامة تطوير أعمال المفوضية وتنفيذها على الصعيد القطري وتدير برامج المفوضية للتعاون التقني. وهذه الشعبة من أهم المداخل (إلى جانب شعبة شؤون المجتمع المدني) للناشطين في مجال حقوق الأقليات لأنها يمكن أن تقدم المشورة فيما يتعلق بالأوضاع في بلدان معينة. ويمثل المدافعون عن حقوق الأقليات أيضاً مصدراً لا يقدر بثمن للمعلومات عن حالة الأقليات التي ينتمون إليها.

وتوفر شعبة البحوث والحق في التنمية المشورة القانونية والمتعلقة بالسياسات وتجري البحوث الفنية بشأن طائفة واسعة من قضايا حقوق الإنسان المواضيعية. ويقع قسم الشعوب الأصلية والأقليات ضمن هذه الشعبة. ويعمل القسم على كل من الصعيدين الدولي والوطني بهدف تحسين حماية حقوق الإنسان للأشخاص المنتمين إلى أقليات عن طريق استراتيجيات من قبيل تعزيز التشريعات والسياسات والممارسات ذات الصلة، والاضطلاع بأنشطة بناء القدرات، مع القيام في الوقت نفسه بتعزيز الإعلان المتعلق بالأقليات وغيره من معايير حقوق الإنسان الرئيسية. وتعنى الشعبة بمسائل من قبيل سيادة القانون؛ وإقامة العدل؛ والمسائل المتصلة بالفقر والتنمية والتمييز وحقوق الفئات الضعيفة. وهي تعدّ أدوات منهجية وموارد للتعلم، وتتواصل مع الجهات المعنية، ومن ثم تنشر نتائج البحوث وتقدم المشورة والتدريب وتجري تقييمات للاحتياجات، وتساعد في تصميم مشاريع بناء القدرات على الصعيد القطري وتنفيذها.

وقسم المجتمع المدني هو نقطة الدخول الرئيسية أمام عناصر المجتمع المدني الراغبة في الاتصال بالمفوضية. ويوفر القسم المعلومات والمشورة بشأن مجموعة واسعة من القضايا ويسدي المشورة بشأن السياسات العامة والاستراتيجيات الرامية لتعزيز التعاون، ويعدّ أدوات لمساعدة المجتمع المدني في التواصل مع هيئات وآليات حقوق الإنسان في الأمم المتحدة.

ويمثل مكتب المفوضية في نيويورك المفوض السامي في نيويورك[١٦]. ويعمل المكتب على الإدماج الفعال لقواعد ومعايير حقوق الإنسان في أنشطة صنع القرار والأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها الهيئات الحكومية الدولية والهيئات المشتركة بين الوكالات الموجودة بمقر الأمم المتحدة. وهو يقود أيضاً الجهود المبذولة من أجل إنهاء التمييز القائم على أساس التوجه الجنسي والهوية الجنسانية[١٧].

تعزيز حقوق الأقليات وحمايتها

واستناداً إلى الطابع العالمي لحقوق الإنسان والمبدأ الأساسي المتمثل في المساواة وعدم التمييز، يسعى المفوض السامي إلى تعزيز وحماية حقوق الإنسان للجميع، وفي كل مكان. وبالتالي يشكل تعزيز وحماية حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات مسؤولية أصيلة وأولوية هامة للمفوض السامي والمفوضية، بما في ذلك كيانات الوجود الميداني[١٨]. فالمفوض السامي، بمزيد من التحديد، مطالَب بالتشجيع على تنفيذ المبادئ الواردة في الإعلان المتعلق بالأقليات، وبالدخول في حوار مع الحكومات المعنية تحقيقاً لهذا الغرض[١٩].

وخلال هذا الحوار المستمر والزيارات القطرية، يناقش المفوض السامي بانتظام مع كل من ممثلي الحكومة والمجتمع المدني المشاكل والحلول الممكنة بالنسبة للحالات التي تتعلق بأقليات. وينشط المفوض السامي والمفوضية أيضاً في تقديم التوجيه والدعم للهيئات والأجهزة الأخرى التابعة للأمم المتحدة. ويشمل ذلك متابعة القرارات المتصلة بالأقليات الصادرة عن هيئات مثل الجمعية العامة ومجلس حقوق الإنسان، وتوصيات هيئات المعاهدات، والاستعراض الدوري الشامل، والمنتدى المعني بقضايا الأقليات، والإجراءات الخاصة، ومن بينها الخبير المستقل المعني بقضايا الأقليات (انظر الفصول من السادس إلى العاشر). ففي عام ٢٠١٢، على سبيل المثال، نظمت المفوضية حلقة نقاش لمجلس لحقوق الإنسان ومجموعة من الأنشطة الأخرى للاحتفال بالذكرى السنوية العشرين لاعتماد الإعلان المتعلق بالأقليات.

وتقود المفوضية السامية أيضاً العمل المشترك بين الوكالات بشأن الأقليات. وتنسق شبكة الأمم المتحدة المعنية بالتمييز العنصري وحماية الأقليات التي أنشأها الأمين العام في عام ٢٠١٢ لتعزيز التعاون على نطاق المنظومة في هذا المجال.

وتقدم وحدة الفئات المستهدفة التابعة لفرع الإجراءات الخاصة خدماتها للمنتدى المعني بقضايا الأقليات ولولاية الخبير المستقل المعني بقضايا الأقليات. ويرد في الفصل الرابع وصف مفصل لعمل الخبير المستقل، بما في ذلك التعاون مع المدافعين عن حقوق الأقليات.

ويسعى قسم الشعوب الأصلية والأقليات إلى أن تتجلى المعايير الأساسية لحقوق الإنسان (ولا سيما الإعلان المتعلق بالأقليات، والإعلان المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية) على نحو أكثر اتساقاً في القوانين والسياسات والممارسات

---

(١٦) انظر الموقع www.ohchr.org/EN/NewYork/Pages/Overview.aspx (تم الاطلاع عليه في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢)، تم الاطلاع عليه في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢.

(١٧) نظراً لأن الإعلان المتعلق بالأقليات مكرس للأقليات القومية أو العرقية أو اللغوية والدينية، فإن الأشخاص ذوي التوجه الجنسي أو الهوية الجنسية الخاصة (على سبيل المثال، المثليات أو المثليون أو مزدوجو الميل الجنسي أو مغايرو الهوية الجنسية أو المخنثون) يندرجون في نطاقه حين يكونون أيضاً من أفراد أقلية قومية أو عرقية أو لغوية ودينية، وفي هذه الحالة تقتضي الجهود الرامية إلى ضمان حقوق الإنسان المكفولة لهم تناول قضايا تمييز متعددة.

(١٨) قرار الجمعية العامة ١٤١/٤٨. والنشرات الصحفية للمفوضية السامية لحقوق الإنسان بشأن قضايا الأقليات متاحة من الموقع www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?MID=IE_Minorities (تمت زيارته في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢).

(١٩) قرار الجمعية العامة ١٩٢/٤٩.

الوطنية، وفي البرامج والأنشطة التي تضطلع بها الأمم المتحدة. وهو يقوم بذلك عن طريق إجراء البحوث المواضيعية، وإسداء المشورة، وإذكاء الوعي، وبناء القدرات.

والقسم مسؤول أيضاً عن إعداد التقرير السنوي للمفوض السامي عن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو عرقية وإلى أقليات دينية ولغوية، الذي يقدم إلى مجلس حقوق الإنسان[٢٠]. ويوجز هذا التقرير التطورات الرئيسية في عمل هيئات وآليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، بما في ذلك المفوضية، التي تسهم في تعزيز وإعمال الحقوق المنصوص عليها في الإعلان المتعلق بالأقليات.

ويصدر القسم رسالة إخبارية عن أنشطة المفوضية السامية والتطورات المتعلقة بالأقليات، ويمارس العمل المواضيعي في مجالات من قبيل تمثيل الأقليات ومشاركتها في القيام بأعمال الشرطة[٢١]. والتعاون الوثيق مع الكيانات الميدانية للمفوضية أمر ضروري من أجل الاستجابة لطلبات المساعدة المحددة الهدف بشأن قضايا الأقليات وزيادة الوعي في أوساط المنظمات غير الحكومية وغيرها من الجهات المعنية.

ويمثل القسم في كثير من الأحيان نقطة الاتصال الأولى للمدافعين عن الأقليات في مفوضية حقوق الإنسان وييسر التفاعل بينهم وسائر المفوضية ومنظومة الأمم المتحدة.

برنامج المنح الدراسية للأقليات

ويقوم قسم الشعوب الأصلية والأقليات بتنظيم برنامج سنوي للمنح الدراسية للأقليات، يقدم التدريب المكثف في مجال حقوق الإنسان لممثلي الأقليات في مقر المفوضية في جنيف من أجل زيادة معرفتهم بمنظومة الأمم المتحدة وصكوكها وآلياتها[٢٢]. ويحضر المستفيدون بالمنح جلسات إحاطة بشأن الصكوك والآليات الدولية لحقوق الإنسان ويحضرون كمراقبين الجلسات ذات الصلة لهيئات حقوق الإنسان. وكذلك يجري تعريفهم بالولايات المسندة للمنظمات الأخرى داخل منظومة الأمم المتحدة والأنشطة التي تقوم بها (ومنها التي تجري مناقشتها في الفصول من السادس إلى العاشر). ويشمل البرنامج التكليف بمهام فردية وجماعية، ومنها إعداد عروض عن قضايا حقوق الإنسان في كل من المجتمعات المحلية للمستفيدين بالمنح. ويتعرف هؤلاء على أعمال المفوضية التي تركز على البلدان والسبل العملية لتعزيز النظم الوطنية لحماية حقوق الإنسان. ويمكنهم أيضاً إقامة اتصالات مع المنظمات غير الحكومية والمنظمات الحكومية الدولية. وقد قام هذا البرنامج، ومدته خمسة أسابيع، الذي بدأ في عام ٢٠٠٥ ويجري حالياً باللغتين الإنكليزية والعربية، ببناء قدرات أكثر من ٦٥ من ممثلي طوائف الأقليات العرقية والدينية واللغوية المختلفة على العمل بشكل أكثر فعالية بشأن قضايا الأقليات. ونظم كثير من الحائزين للمنح، منذ ذلك الحين، مزيداً من الدورات التدريبية داخل مجتمعاتهم المحلية.

وفي عام ٢٠١١، أنشأ القسم على سبيل التجربة منصب الزميل الأقدم لشؤون الأقليات، وعن طريقه يكتسب أحد المنتمين إلى أقلية قومية أو عرقية، أو دينية ولغوية، من ذوي الخبرة والتعليم في هذا المجال المعرفة العملية والخبرة المهنية بالمساهمة على نحو مباشر في برامج القسم وأنشطته.

وقد استحدث أصحاب المنح السابقون أداة عملية، هي موجز وسجل بيانات الأقليات فيما يتعلق بحالة حقوق الإنسان بالنسبة للأقليات، الذي يمكن للمدافعين عن الأقليات عن طريقه تقديم المعلومات إلى حكوماتهم ومؤسساتهم الوطنية لحقوق الإنسان وإلى المنظمات الإقليمية والأمم المتحدة. ويبين الموجز التشريعات والسياسات والممارسات

(٢٠) يمكن الحصول على التقارير المقدمة إلى مجلس حقوق الإنسان من الموقع ap.ohchr.org/documents/sdpage_e.aspx?s=93.

(٢١) انظر الموقع www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/NewsletterArchives.aspx (تم الاطلاع عليه في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢).

(٢٢) انظر الموقع www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/Fellowship.aspx (تم الاطلاع عليه في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢).

الحالية؛ ويحدد الطرق لجمع البيانات وتحليلها وتطبيقها؛ ويقترح السبل الكفيلة بتحسين حالات محددة؛ ويقدم قائمة مرجعية بالتحديات التي تواجه الأقليات في مجال حقوق الإنسان؛ ويحدد الاتجاهات والحالات التي قد تؤجج النزاع والعنف؛ ويضع لغة مشتركة لتبادل المعلومات والممارسات الجيدة[٢٣].

في ٢٠٠٦، قدمت المفوضية السامية الدعم لمشروع قدمه عضو زمالة سابق ينتمي إلى إحدى الأقليات من طائفة الروما في بلغاريا. وبفضل المشروع، تمكنت منظمة العضو السابق المسماة "تضامن الروما" من تنظيم حلقة عمل تدريبية لممثلي الروما المحليين في بولسكي ترامبش. وأوصت حلقة العمل بأن ينشئ المجلس البلدي هيئة دائمة مكونة من ممثلي الأقليات على الصعيد المحلي لتقديم مدخلات سياسية فيما يتعلق بقضايا الأقليات، وحظيت هذه التوصية بقبول رئيس المجلس البلدي والمجلس. وفي وقت لاحق، أنشئ مجلس معني بالشؤون العرقية والديمغرافية ليكون بمثابة منتدى للتشاور بشأن البرامج والاستراتيجيات المحلية التي تستهدف الروما. ونتيجة لذلك، أصبحت معالجة القضايا التي تواجه طائفة الروما المحلية إحدى الأولويات في سياسة البلدية؛ وفي عام ٢٠٠٩، خصصت البلدية مبلغاً قدره ٣٥٠ ٠٠٠ يورو تقريباً للأنشطة الرامية إلى إدماج أقلية الروما.

وتدير المفوضية عدداً من الصناديق والمنح (انظر الفصل التاسع من *العمل* مع *برنامج الأمم المتحدة لحقوق الإنسان: دليل للمجتمع المدني*).

عمل المفوضية في الميدان

وعلى مر السنين، قامت المفوضية بزيادة وجودها في الميدان، الذي تنسقه شعبة العمليات الميدانية والتعاون التقني (انظر الشكل الثاني). وتضم الشعبة خمسة أفرقة جغرافية تكفل وجود الخبرات القطرية وتدعم، في جملة أنشطة أخرى، الولايات القطرية للإجراءات الخاصة (انظر الفصل الرابع). وتعمل هذه الأفرقة أيضاً بمثابة مداخل إلى المفوضية بالنسبة لكل من مكاتبها والمجتمع المدني داخل بلدان معينة. ويمثل مسؤولو المناطق، وكل منهم مسؤول عن عدد من البلدان في منطقة ما، جهات اتصال هامة للمدافعين عن الأقليات. وتشمل الأدوار المنوطة بهم تقديم الدعم لتعميم مراعاة حقوق الإنسان (بما في ذلك حقوق الأقليات) في التقييم القطري الموحد/أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية؛ وتزويد هيئات المعاهدات والإجراءات الخاصة بالمعلومات عن حالة حقوق الإنسان (بما في ذلك حقوق الأقليات) في البلدان الواقعة في نطاق مسؤوليتهم؛ وجمع هذه المعلومات وتحليلها وإعداد التقارير ذات الصلة؛ والمساعدة في إحالة وتجهيز الحالات الفردية من الانتهاكات المدعى ارتكابها في إطار الآليات المواضيعية؛ وتقديم المساعدة في تكييف المواد ذات الصلة بالتثقيف في مجال حقوق الإنسان في البلدان المعنية؛ ومواصلة التوعية بالأنشطة التثقيفية والإعلامية في مجال حقوق الإنسان.

ويشكل مسؤولو المناطق التابعون لشعبة العمليات الميدانية والتعاون التقني المصدر الرئيسي للمعلومات والمشورة بشأن العمل القطري المخصص الذي يقوم به المدافعون عن الأقليات، في حين يمثل المدافعون عن الأقليات مصدر معلومات بالغ القيمة لهؤلاء المسؤولين. ويمكن لمسؤولي المناطق أيضاً أن يساعدوا المدافعين عن الأقليات على التواصل مع الأجزاء الأخرى من المفوضية، سواء في المقر أو في الميدان.

والشعبة وكيانات تواجدها الميداني على اتصال منتظم مع منظمات المجتمع المدني، بما في ذلك المنظمات المشتغلة بقضايا الأقليات، وذلك لتحسين فهم حالة حقوق الإنسان في البلد أو المنطقة المعنية وكفالة وجود آليات للاتصال

---

(٢٣) E/CN.4/Sub.2/AC.5/2006/3.

والتشاور بين الهيئات الحكومية ومجموعات الأقليات. *ويشجع المدافعون عن الأقليات على الاتصال بالأقسام الجغرافية للشعبة والمحافظة على الاتصال المنتظم مع الموظف المسؤول عن البلد المعني.* وقسم المؤسسات الوطنية والآليات الإقليمية التابع للشعبة هو نقطة اتصال هامة أخرى لأنه ييسر الشراكة بين المجتمع المدني والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والجهات الفاعلة الأخرى ذات الصلة من أجل النهوض بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها على الصعيد القطري.

ومن خلال المكاتب الميدانية للمفوضية يمكن لها أن تقدم أكبر إسهام مباشر في التصدي لانتهاكات وقضايا حقوق الإنسان. ويتيح العمل في الميدان للمفوضية إدراكاً أفضل للمسائل المتعلقة بحقوق الإنسان وإقامة حوار وشراكة مباشرين ومستمرين مع جميع الجهات الفاعلة المعنية – النظراء الحكوميون، والمؤسسات الوطنية، والمجتمع المدني، ومنظومة الأمم المتحدة، والمنظمات الإقليمية – بهدف تحسين حالة حقوق الإنسان. وعلى هذا الأساس، يمكن للمفوضية وضع وتنفيذ برامج للتعاون التقني تلائم احتياجات الجهات التالية:

- السلطات الوطنية، لكي تدرك ما عليها من التزامات في مجال حقوق الإنسان، ويمكنها أن تصمم سبل انتصاف فعالة للتغلب على العوائق التي تحول دون إعمال حقوق الإنسان؛
- أصحاب الحقوق، لكي تتوافر لهم الحماية بشكل أفضل؛
- المسؤولين الحكوميين والمجتمع المدني، لزيادة قدرتهم على معالجة الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان.

ويهدف عمل المفوضية على الصعيد القطري إلى منع انتهاكات حقوق الإنسان والحد منها ومعالجتها من خلال الحوار مع السلطات والجهات النظيرة الأخرى ذات الصلة، ومن خلال تعزيز النظم الوطنية لحماية حقوق الإنسان.

وهكذا تساعد المفوضية السامية الجهود المبذولة لمواءمة التشريعات والممارسة الوطنية مع الالتزامات الدولية للدول بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، وتقدم المشورة بشأن إنشاء وتشغيل المؤسسات الوطنية المستقلة لحقوق الإنسان. وتعمل المفوضية أيضاً مع القضاء والبرلمان والشرطة والجيش، على سبيل المثال، وتوفر لها التدريب والمشورة التقنية بشأن حقوق الإنسان. وتقوم كيانات الوجود الميداني أيضاً بإسداء المشورة للنظراء الوطنيين بشأن التعاون مع آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان – هيئات المعاهدات والإجراءات الخاصة والاستعراض الدوري الشامل. وتضع المفوضية أيضاً برامج للتثقيف في مجال حقوق الإنسان، وتضطلع ببناء القدرات داخل المجتمع المدني، الأمر الذي يمكن أن يفيد منه أيضاً المدافعون عن حقوق الأقليات.

وهناك أربعة أنواع من كيانات الوجود الميداني للمفوضية هي: المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية للمفوضية، وعناصر حقوق الإنسان في بعثات السلام، ومستشارو أفرقة الأمم المتحدة القطرية في مجال حقوق الإنسان. وبالإضافة إلى ذلك، تنشر المفوضية بعثات للاستجابة السريعة تجاوباً مع الأزمات الناشئة في مجال حقوق الإنسان (انظر الشكل الثاني)، بتوفير قدرة احتياطية لدى كيانات الوجود الميداني لحقوق الإنسان حين يطلب إليها دعم المنسقين المقيمين للأمم المتحدة (انظر أدناه)، أو تقديم الدعم التقني واللوجستي للبعثات التي يصدر بشأنها تكليف من مجلس حقوق الإنسان أو الأمين العام.

المكاتب القطرية

تُنشأ المكاتب القطرية للمفوضية بالاتفاق مع الحكومة المضيفة. وهي تعكس الولاية المنوطة بالمفوض السامي، بما في ذلك المراقبة والحماية والتعاون التقني والإبلاغ العام فيما يتعلق بحقوق الإنسان.

ويمكن للأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات أو لجماعات الأقليات تقديم معلومات عن الانتهاكات المدعاة لحقوق الإنسان إلى أحد المكاتب القطرية. ورغم عدم اشتراط نموذج معين لذلك، فإن الاستبيانات النموذجية للإجراءات الخاصة تتيح بعض التوجيه والمساعدة في إعداد الرسائل[٢٤].

وتكفي في المقام الأول رسالة أو صورة أخرى من صور الاتصال متضمنة معلومات مفصلة وتم التحقق منها، إلى جانب اسم المرسل وتفاصيل الاتصال به. وتبعاً للسياق ذي الصلة وآليات الانتصاف المتاحة في بلد معين أو حالة معينة، قد يتمثل الإجراء الذي يتخذه المكتب القطري، على سبيل المثال، فيما يلي:

- إسداء المشورة لصاحب الشكوى بشأن طرق الانتصاف المتاحة على الصعيد المحلي و/أو إحالة الشكوى إلى السلطات الوطنية المختصة؛
- إبلاغ السلطات ووضع توصيات بشأن التدابير العملية التي يمكن اعتمادها في حالة أو حالات بعينها، حينما يري المكتب أن الإجراءات الوطنية لا توفر سبل انتصاف فعالة؛
- تقديم توصيات إلى السلطات الوطنية بشأن تدابير حماية ضحايا وشهود انتهاكات حقوق الإنسان (رغم أن المكتب ليس هيئة للملاحقة القضائية، وليس بديلاً عن الدولة في التزامها بالتحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان)؛
- المساعدة في إحالة الشكاوى إلى هيئات وآليات الأمم المتحدة المختصة لحقوق الإنسان؛
- إحالة مقدم (ـــي) الشكوى إلى أفرقة الدعم التابعة للمنظمات غير الحكومية، ومنظمات الرعاية، والخطوط الهاتفية الساخنة، وما إليها؛
- معالجة الحالات الفردية مباشرة في الاجتماعات والمناقشات مع ممثلي الحكومات.

وتقدم المكاتب القطرية أيضاً الدعم للدول في متابعة توصيات الإجراءات الخاصة وهيئات المعاهدات، وفي المسائل المتعلقة بالاستعراض الدوري الشامل. وتنظم المكاتب أنشطة للتوعية والتدريب، وتوفر المشورة التقنية، دعماً للطلبات المقدمة من المنظمات غير الحكومية أو تقارير الظل لهيئات المعاهدات، والمعلومات والتقارير المحددة الموجهة لفرع الإجراءات الخاصة، وللتقارير المقدمة من الجهات المعنية في المجتمع المدني خلال عملية الاستعراض الدوري الشامل. ويمكن أن تستفيد المنظمات العاملة في مجال قضايا الأقليات من هذه الأنشطة.

وللمفوضية ١١ مكتباً قطرياً (في أوغندا وبوليفيا (دولة – المتعددة القوميات)، وتوغو، وتونس، وغواتيمالا، وغينيا، وكمبوديا، وكولومبيا، والمكسيك، وموريتانيا، ونيبال)، ومكتبان قائمان بذاتهما في كوسوفو والأرض الفلسطينية المحتلة.

المكاتب الإقليمية

وتُنشأ المكاتب الإقليمية أيضاً على أساس اتفاق مع الحكومة المضيفة، وتغطي البلدان التي ليس فيها وجود ميداني آخر للمفوضية. وهي تكمل الدراية الفنية لكيانات الوجود القطري بتوفير الدعم المتعلق بالمسائل المواضيعية في مجال بناء القدرات وتقصي الحقائق والدعوة وغير ذلك من الأنشطة. وتركز هذه المكاتب على الشواغل الشاملة المتعلقة بحقوق الإنسان على الصعيد الإقليمي. وكذلك تقدم الدعم للحكومات من خلال الإجراءات الخاصة، ومتابعة التوصيات المقدمة من الهيئات المنشأة بموجب معاهدات، والأمور المتعلقة بالاستعراض الدوري الشامل. وهي تعمل بشكل وثيق مع

(٢٤) انظر الموقع www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/QuestionnairesforsubmittingInfo.aspx (تم الاطلاع عليه في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢).

المنظمات غير الحكومية الإقليمية ودون الإقليمية، والمنظمات الحكومية الدولية، في مجالات منها ما يتعلق بعمل آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان.

وللمفوضية ١٠ مكاتب إقليمية، في شرق أفريقيا (أديس أبابا) والجنوب الأفريقي (بريتوريا) وغرب أفريقيا (داكار) وجنوب شرق آسيا (بانكوك) ومنطقة المحيط الهادئ (سوفا) والشرق الأوسط (بيروت) وآسيا الوسطى (بيشكيك) وأوروبا (بروكسل) وأمريكا الوسطى (بنما سيتي) وأمريكا الجنوبية (سانتياغو دي شيلي). ولها أيضاً مركز إقليمي لحقوق الإنسان في وسط أفريقيا (ياوندي) ومركز للتدريب والتوثيق في مجال حقوق الإنسان لجنوب غرب آسيا والمنطقة العربية (الدوحة).

العناصر المعنية بحقوق الإنسان في بعثات السلام

تقدم المفوضية الدعم للعناصر المعنية بحقوق الإنسان في بعثات السلام التابعة للأمم المتحدة. واستناداً إلى قرارات مجلس الأمن المنشئة لبعثة لحفظ السلام ذات الصلة، تشمل ولايات العناصر المعنية بحقوق الإنسان الرصد والتحقيق والتعاون التقني في هذا المجال.

ويوجد عنصر معني بحقوق الإنسان في خمس عشرة بعثة من بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام، هي: بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان، ومكتب الأمم المتحدة في بوروندي، ومكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في جمهورية أفريقيا الوسطى، وعملية الأمم المتحدة في كوت ديفوار، وبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، ومكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في غينيا – بيساو، وبعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في هايتي، وبعثة الأمم المتحدة لمساعدة العراق، وبعثة الأمم المتحدة في ليبريا، وبعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا، ومكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في سيراليون، ومكتب الأمم المتحدة السياسي للصومال، وبعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان، والعملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور (السودان)، وبعثة الأمم المتحدة المتكاملة في تيمور – ليشتي.

مستشارو أفرقة الأمم المتحدة القطرية لشؤون حقوق الإنسان

يشمل نظام المنسقين المقيمين جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة المعنية بالأنشطة التنفيذية لأغراض التنمية، بغضّ النظر عن وجودها الرسمي في البلد. ويرمي هذا النظام إلى ضم صفوف وكالات الأمم المتحدة للنهوض بكفاءة وفعالية الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها على الصعيد القطري. ويعيّن المستشارون لشؤون حقوق الإنسان بناء على طلب المنسق المقيم في البلد المعني ويقدمون المساعدة له ولفريق الأمم المتحدة القطري، من أجل إدماج حقوق الإنسان في برامجه وأنشطته. ويقدمون المشورة كذلك بشأن الاستراتيجيات الرامية إلى تعزيز القدرات الوطنية في مجال حقوق الإنسان؛ كما يقدمون المشورة ويوفرون التدريب للمؤسسات الوطنية المستقلة لحقوق الإنسان؛ وينشئون الشبكات مع الجهات الفاعلة في المجتمع المدني ويمدونها بالدعم العملي؛ ويقدمون الدعم التنفيذي لأنشطة التدريب و/أو بناء القدرات الوطنية في مجال حقوق الإنسان.

ويقود المنسقون المقيمون أفرقة الأمم المتحدة القطرية في أكثر من ١٣٠ بلداً، وهم ممثلو الأمين العام للأمم المتحدة الذين يعينهم لأغراض العمليات الإنمائية. ويعمل المنسقون المقيمون والأفرقة القطرية بشكل وثيق مع الحكومات على تعزيز مصالح منظومة الأمم المتحدة وولاياتها.

وللمفوضية ١٨مستشاراً لشؤون حقوق الإنسان، في الاتحاد الروسي، وإكوادور، وأوكرانيا، وبابوا غينيا الجديدة، وباراغواي، وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً، وجمهورية مولدوفا، ورواندا، وسري لانكا، وصربيا، وطاجيكستان، وغرب أفريقيا (ومقره في داكار)، وكينيا، ومدغشقر، ومنطقة جنوب القوقاز (ومقره في تبيليسي ويغطي أذربيجان وأرمينيا وجورجيا) والنيجر، وهندوراس.

كيانات الوجود الميداني للمفوضية

هناك عدد من السبل التي يمكن بها للمدافعين عن حقوق الأقليات أن يعملوا مع كيانات الوجود الميداني للمفوضية. فيمكنهم، على سبيل المثال، أن ينبهوا المفوضية إلى تردّي أوضاع حقوق الإنسان والاتجاهات الناشئة فيما يتعلق بمجتمعاتهم المحلية؛ وأن يزودوها بالمعلومات عن التطورات في مجال حقوق الإنسان على الصعيد المحلي والوطني والإقليمي؛ وأن يعملوا في إطار شراكة مع المفوضية بشأن الحلقات الدراسية وحلقات العمل والبرامج التدريبية والمشاريع في مجال حقوق الإنسان بغية إذكاء الوعي بحقوق الإنسان وحقوق الأقليات؛ وأن يساعدوا المفوضية في التشجيع على التصديق على معاهدات حقوق الإنسان وتنفيذها؛ وأن يوجهوا اهتمام المفوضية إلى وجود التشريعات والسياسات والممارسات التمييزية؛ وأن يعملوا مع المفوضية والنظراء الآخرين على إعداد المشورة التقنية والبرامج والأنشطة لمعالجة المسائل المتعلقة بحقوق الأقليات؛ وأن يشتركوا في تنظيم الأنشطة الرامية إلى النهوض بتعزيز وحماية حقوق الأقليات، ولا سيما تعزيز تنفيذ الإعلان المتعلق بالأقليات.

وتسهم كيانات الوجود الميداني العاملة في مجال حقوق الإنسان بدورها بطرق كثيرة في تعزيز حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات وحمايتها. وتتباين هذه الإسهامات في تركيزها ومحتواها، ولكنها يمكن أن تشمل، على سبيل المثال، ما يلي:

- كفالة إيلاء اهتمام خاص لحالة جماعات الأقليات في جميع أنشطة الرصد؛
- التعرف على التحديات التي تعوق إعمال الأقليات لحقوق الإنسان في السياقات المحلية والعمل على إيجاد الحلول لها؛
- تحديد الثغرات القائمة في حماية الحقوق المكفولة للأقليات وسد هذه الثغرات؛
- كفالة أن تكون القوانين المرتبطة بحقوق الأقليات والمسائل ذات الصلة متسقة مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، بما فيها الإعلان المتعلق بالأقليات، وأن تتجلى هذه المعايير بصورة كاملة في المبادرات التشريعية؛
- التشجيع على جمع وتحليل البيانات المصنفة على أسس عرقية ودينية وجنسانية تحقيقاً لمزيد من الاستنارة في وضع السياسات؛
- تيسير الحوار بين الأقليات والمسؤولين الحكوميين على الصعيدين المركزي والمحلي، بما في ذلك إنشاء هياكل استشارية للأقليات خاصة بكل بلد لا توجد فيه هذه الهياكل في الوقت الحاضر؛
- العمل مع المدافعين عن الأقليات والجهات المعنية الأخرى من أجل تنفيذ التوصيات الصادرة عن الهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان والإجراءات الخاصة، والتي وضعت في إطار عملية الاستعراض الدوري الشامل، بما في ذلك تيسير ترجمتها إلى اللغات المحلية ولغات الأقليات؛
- العمل مع وسائط الإعلام على أن تكون تقاريرها بشأن الأقليات أكثر شمولاً وأقل تحيزاً؛
- اقتراح البرامج والإجراءات اللازمة لتمكين الأقليات من التعبير عن ثقافتها ولغتها ودينها وتقاليدها وعاداتها، ومن تطويرها؛

- المساعدة على ضمان تمكين الأشخاص المنتمين إلى جماعات الأقليات من الحصول على المعلومات المتعلقة بالسياسات العامة والقرارات التي تؤثر عليهم، وتيسير مشاركة الأقليات في صنع القرار؛
- تيسير الحوار مع جماعات الأقليات على أصعدة الحكم الوطني والإقليمي والمحلي؛
- تيسير بناء القدرات والشبكات لتبادل المعلومات وتنسيق الأنشطة فيما بين المدافعين عن حقوق الأقليات؛
- إعداد ونشر مواد إعلامية متعلقة بقضايا الأقليات، بما في ذلك بلغات الأقليات؛
- تيسير مشاركة الأقليات في وضع وتصميم وتنفيذ وتقييم برامج الأمم المتحدة، ولا سيما من خلال الهيئات الإرشادية أو الاستشارية التابعة للأمم المتحدة؛
- العمل على ضمان أن تتمكن الأقليات من الاستفادة على قدم المساواة من التنمية والتقدم الاقتصادي؛
- تعزيز التدابير الإيجابية المتخذة لزيادة فرص حصول الأشخاص المنتمين إلى جماعات الأقليات على الفرص التعليمية وفرص العمل؛
- المساعدة في إصلاح العمليات أو النظم الانتخابية التمييزية.

جعل المكتب القطري للمفوضية السامية في دولة بوليفيا المتعددة القوميات من مكافحة التمييز إحدى أولوياته. ويركز المكتب على الأشخاص المنحدرين من أصول أفريقية، وينشط في التشجيع على زيادة مشاركتهم في وضع السياسات العامة وتنفيذها. ومن خلال مبادرات بناء القدرات والتوعية، وتيسير الحوار بين مختلف الجهات المعنية، يشجع المكتب أيضاً جماعات الأقليات على أن تستخدم آليات حقوق الإنسان الدولية والإقليمية والوطنية بشكل متزايد.

معلومات الاتصال ومعلومات إضافية

العنوان البريدي

مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان
Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR)
Palais des Nations
8-14 Avenue de la Paix
CH-1211 Geneva 10
Switzerland
هاتف: ٤١ ٢٢ ٩١٧ ٩٢٢٠
بريد إلكتروني: InfoDesk@ohchr.org
الموقع الشبكي: www.ohchr.org

عناوين الزيارة

قصر ويلسون
Palais Wilson
52 Rue des Pâquis
1201 Geneva
Switzerland

OHCHR-Motta
48 Avenue Giuseppe Motta
1202 Geneva
Switzerland

نقاط الدخول الرئيسية إلى المفوضية للمدافعين عن حقوق الأقليات هي:

قسم الشعوب الأصلية والأقليات
هاتف: ٢٠ ٩٢ ٩١٧ ٢٢ ٤١
فاكس: ٦٦ ٩٠ ٩٢٨ ٢٢ ٤١
بريد إلكتروني: minorities@ohchr.org

قسم المجتمع المدني
هاتف: ٥٦ ٩٦ ٩١٧ ٢٢ ٤١
بريد إلكتروني: civilsociety@ohchr.org

أفرقة شعبة العمليات الإقليمية والتعاون التقني
قسم أفريقيا
هاتف: ٩٤ ٩٦ ٩٢٨ ٢٢ ٤١
بريد إلكتروني: au@ohchr.org

قسم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
هاتف: ٥٣ ٩١ ٩٢٨ ٢٢ ٤١
بريد إلكتروني: mena@ohchr.org

قسم آسيا والمحيط الهادئ
هاتف: ٥٩ ٩٦ ٩٢٨ ٢٢ ٤١
البريد الإلكتروني: apu@ohchr.org

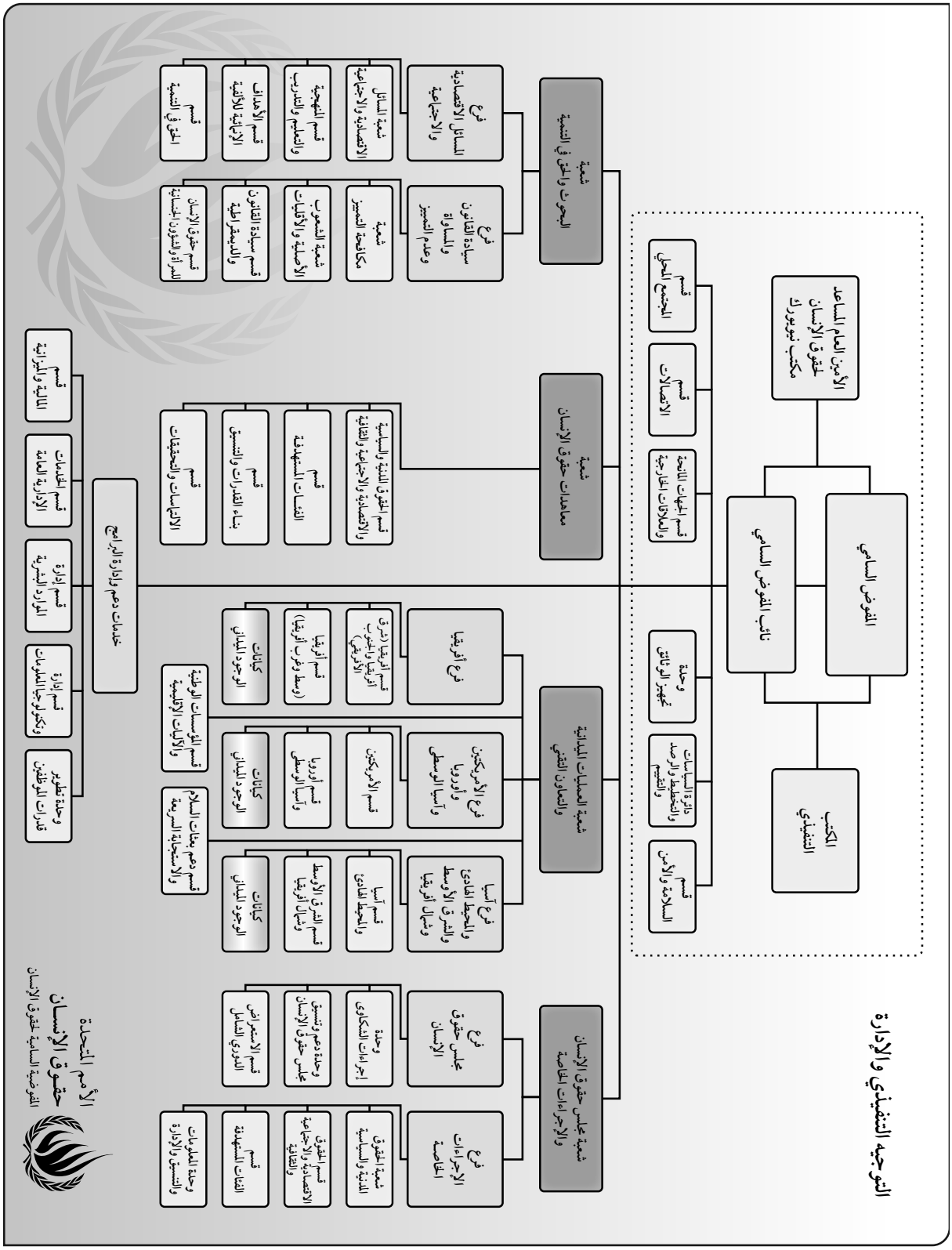
قسم أوروبا ووسط آسيا
هاتف: ٩٤ ٩٢ ٩٢٨ ٢٢ ٤١
بريد إلكتروني: enaca@ohchr.org

قسم الأمريكتين
هاتف: ٦٧ ٩١ ٩٢٨ ٢٢ ٤١
بريد إلكتروني: lac@ohchr.org

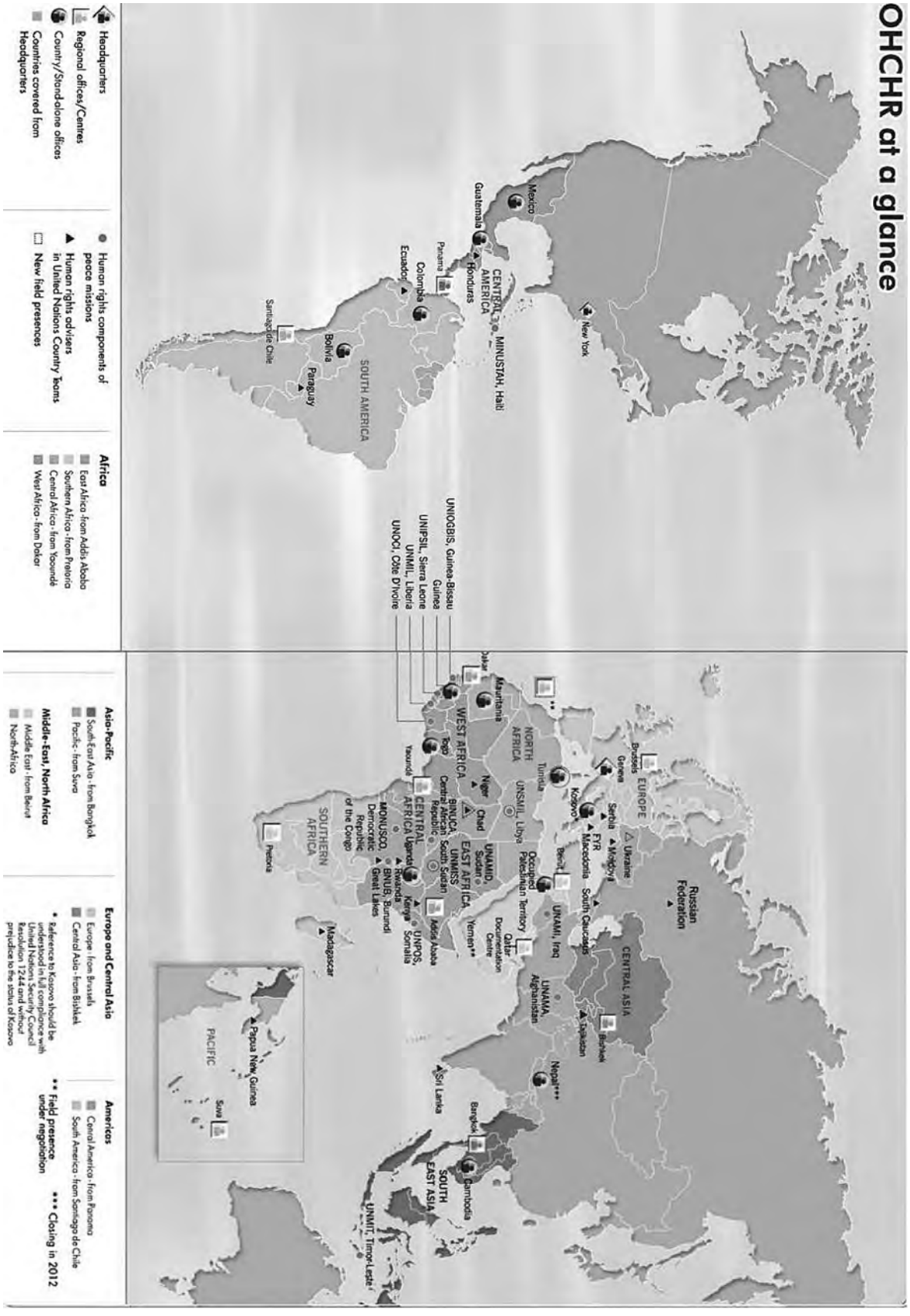
قسم المؤسسات الوطنية والآليات الإقليمية
هاتف: ٦٧ ٩٤ ٩٢٨ ٢٢ ٤١
بريد إلكتروني: niu@ohchr.org

ويتيح الموقع الشبكي للمفوضية عرضاً عاماً تفصيلياً لأنشطة الأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان. ويمكن الاطلاع على مزيد من المعلومات عن الكيفية التي يمكن بها للمجتمع المدني التواصل مع المفوضية في: *العمل مع برنامج الأمم المتحدة لحقوق الإنسان: دليل للمجتمع المدني*.

الشكل الأول: الخريطة التنظيمية للمفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان



الشكل الثاني: كيانات وجود المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان على نطاق العالم



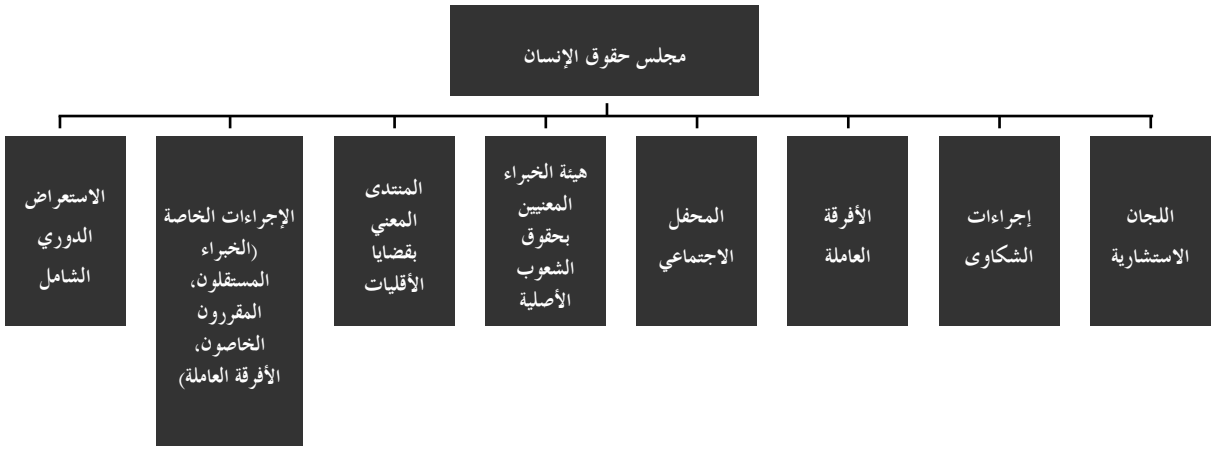
الحدود والأسماء المبينة والتسميات المستخدمة في هذه الخريطة لا تعني إقرارها أو قبولها رسمياً من جانب الأمم المتحدة.

الفصل الثالث
مجلس حقوق الإنسان وهيئاته الفرعية

موجز: مجلس حقوق الإنسان هو أكثر هيئات حقوق الإنسان الحكومية الدولية في الأمم المتحدة أهمية. ويتيح المجلس عدداً من السبل التي يمكن من خلالها الإعراب لخبراء الأمم المتحدة وممثلي الحكومات عن مختلف الشواغل، بما في ذلك حقوق الأقليات. ومن آليات حقوق الإنسان ذات الصلة التي أنشأها المجلس المنتدى المعني بقضايا الأقليات، الذي يجتمع سنوياً لمناقشة القضايا المواضيعية الخاصة ذات الصلة بالأقليات؛ والاستعراض الدوري الشامل، الذي ينظر في حالة حقوق الإنسان في كل دولة من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة كل أربع سنوات ونصف السنة؛ وإجراء الشكاوى، الذي يمكن بموجبه تقديم البلاغات التي تدّعي وجود نمط ثابت من الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان المكفولة للأقليات إلى المجلس للنظر فيها.

ويقدم هذا الفصل معلومات عن عمل مجلس حقوق الإنسان وهيئاته الفرعية (انظر الشكل الثالث)، ويسدي المشورة بشأن الكيفية التي يمكن بها للأقليات أن تشارك في اجتماعاتها أو أن تزيد الوعي بخلاف ذلك بالقضايا ذات الأهمية الخاصة للأقليات. ويرد بشكل منفصل في الفصل الرابع وصف نظام الإجراءات الخاصة للخبراء المستقلين وغيره من الآليات التي أنشأها المجلس و/أو نقل إليه اختصاصها.

الشكل الثالث: الهيكل التنظيمي لمجلس حقوق الإنسان



مجلس حقوق الإنسان

يخلف المجلس لجنة حقوق الإنسان، التي حل محلها في عام ٢٠٠٦[٢٥]. ويتألف المجلس من ٤٧ دولة عضواً، يمثل كلاً منها وفد حكومي. ويُنتخب أعضاء المجلس بأغلبية الأصوات عن طريق الاقتراع السري في الجمعية العامة. ويؤخذ في الاعتبار سجل المرشح في مجال حقوق الإنسان: "يتحلى الأعضاء المنتخبون في المجلس بأعلى المعايير في تعزيز وحماية حقوق الإنسان". ومدة الولاية ثلاث سنوات، وليس للأعضاء حق إعادة انتخابهم مباشرة بعد شغل ولايتين متتاليتين.

(٢٥) قرار الجمعية العامة ٢٥١/٦٠.

وتوزّع العضوية بين المجموعات الإقليمية؛ ١٣ عضواً لأفريقيا؛ و١٣ لآسيا؛ و٨ أعضاء لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي؛ و٧ لأوروبا الغربية ودول أخرى، و٦ لأوروبا الشرقية.

ويعقد المجلس ثلاث دورات عادية على الأقل سنوياً، لمدة لا يقل مجموعها عن ١٠ أسابيع. وتنعقد الدورة الرئيسية في آذار/مارس. ويمكن للمجلس أن يعقد دورات استثنائية بناء على طلب إحدى الدول الأعضاء، إذا أيد الطلب على الأقل ثلث الأعضاء. وقد عقد المجلس، حتى الآن، ١٨ من هذه الدورات، تناولت مواضيعها الأوضاع القطرية الخاصة في الجمهورية العربية السورية، والشرق الأوسط، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، ودارفور، وهايتي، وميانمار، والسودان، وسري لانكا، وكوت ديفوار، وليبيا، وكذلك قضايا مواضيعية، مثل تأثير الأزمة المالية العالمية على حقوق الإنسان، وأزمة الغذاء العالمية. ويتخذ المجلس عدداً من القرارات والمقررات في كل عام، وتجتذب دوراته عدداً كبيراً من الدول المراقبة، وممثلي وكالات الأمم المتحدة المتخصصة والمؤسسات الإقليمية والمنظمات غير الحكومية وغيرها. وعادة ما تكون القرارات التي تعبر عن القلق بشأن حالة حقوق الإنسان أو حتى إدانتها في بلد معين موضوع نقاش مكثف ومساع لكسب التأييد من جانب الدول.

وعلى الرغم من الطابع الحكومي الدولي للمجلس، تعتبر المنظمات غير الحكومية أساسية في تزويده بالمعلومات. وقد استفاد العديد من قضايا حقوق الإنسان التي يتناولها المجلس (وسابقته، لجنة حقوق الإنسان) من المبادرات وأعمال الدعوة الاستشرافية للمنظمات غير الحكومية.

ويمكن استخدام المجلس كمكان لبدء حوار مع الدول من الممكن مواصلته بعد ذلك على المستوى القطري. وبالنظر إلى أن الوفود الحكومية تعمل في كثير من الأحيان بناء على تعليمات من عواصمها، فكثيراً ما تكون فعالية المناقشات بين المجلس ووزارة الخارجية المعنية بمثل فعالية وجود وفد في جنيف. غير أن الوجود الفعلي للمدافعين عن حقوق الأقليات هو وحده الذي يتيح الرد على التطورات التي تطرأ في اللحظة الأخيرة أو المقاومة غير المتوقعة. وكذلك قد يزيد وجود المدافعين عن الأقليات في منتدى للأمم المتحدة من فرص إجراء الأمم المتحدة لحوار مثمر مع الدولة المعنية. ذلك أن أرض الأمم المتحدة "المحايدة" يمكن أن تيسّر الدخول في الحوار على نحو قد يكون مستحيلاً داخل البلد.

ولمخاطبة المجلس بصفة رسمية ميزة جذب الانتباه، لما للمجلس من مكانة بوصفه أهم منتدى لحقوق الإنسان في الأمم المتحدة ولما يوفره من جمهور واسع. غير أن مشكلتك سيزاحمها، في الوقت ذاته، عدد كبير من المشاكل الأخرى في الاستحواذ على اهتمام الدول ووسائل الإعلام. والمجلس مكان ممتاز للالتقاء بالمنظمات غير الحكومية الأخرى والتواصل معها، وهو يتيح فرصة جيدة للتعريف بشواغلك في دائرة أوسع كثيراً، رغم أن التقدم كثيراً ما يكون بطيئاً ومن الصعب قياسه. ومع ذلك، فإن طول مدة دورات المجلس وتواترها يجعلان من الصعب على المنظمات غير الحكومية الصغيرة والتي لا مقار لها في جنيف أن تشارك بصفة منتظمة في جميع الاجتماعات[٢٦].

ويدلى بالبيانات في المجلس عادة وفقاً لترتيب الممثلين في طلب الكلمة، مع إيلاء الأولوية لأعضاء المجلس والدول والمنظمات المراقبة، وبعد ذلك للمنظمات غير الحكومية التي تتمتع بمركز استشاري لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة. ولا يمكن لغير هذه المنظمات غير الحكومية أن تُعتمد للمشاركة في دورات مجلس حقوق الإنسان بصفة مراقب. ويجب على المنظمات التي تقدم طلباً للحصول على مركز استشاري لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي أن تجيب على استبيان وأن تقدّم معلومات مفصلة عن هيكلها، وأموالها وغير ذلك من المسائل. ويعالج قسم المنظمات

(٢٦) تُبث دورات مجلس حقوق الإنسان على الهواء عن طريق الإنترنت؛ انظر الموقع www.unmultimedia.org/tv/webcast/c/un-human-rights-council.html (تمت زيارته في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢).

غير الحكومية التابع لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في نيويورك[٢٧] عملية الطلبات وغيرها من المسائل المتصلة بالمنظمات غير الحكومية.

وتتمتع المنظمات غير الحكومية ذات المركز الاستشاري، بعد اعتمادها بصفة مراقب، بعدد من الامتيازات في إطار الترتيبات التشاركية التي ينص عليها المجلس. إذ يمكنها تقديم بيانات مكتوبة إلى المجلس قبل جلسة معينة؛ والإدلاء بمداخلات شفوية في أثناء تناول جميع البنود الموضوعية المدرجة على جدول أعمال المجلس؛ والمشاركة في حوارات تفاعلية مع أصحاب ولايات الإجراءات الخاصة؛ وتنظيم "أنشطة موازية" بشأن المسائل ذات الصلة بأعمال المجلس[٢٨]. وبالإضافة إلى ذلك، يعقد رئيس مجلس حقوق الإنسان وأمانته جلسات إحاطة منتظمة للمنظمات غير الحكومية طوال الدورات. وعلى المنظمات غير الحكومية المتمتعة بالمركز الاستشاري أن تطلب اعتماد ممثليها لحضور دورات المجلس واجتماعات هيئات الأمم المتحدة الأخرى، عملاً بالإجراءات التي يحددها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والهيئات ذاتها. وليست هذه الإجراءات مرهقة، ولكن الامتثال لها يقتضي بالفعل قدراً معيناً من التخطيط وإخطاراً مسبقاً.

وفي حين قد يمثل عدم التمتع بمركز استشاري عائقاً خطيراً بالنسبة للراغبين في العمل داخل منظومة الأمم المتحدة، عادة ما يكون من السهل نسبياً التشاور مع المنظمات غير الحكومية المعتمدة وتزويدها بالمعلومات. والتعاون أمر شائع فيما بين المنظمات غير الحكومية، ويشترك عدد منها في تقديم كثير من البيانات إلى المجلس. وترد في نهاية هذا الفصل قائمة بعدة منظمات غير حكومية تقع مقارها في جنيف ويمكن لها أن تساعد في الترتيبات العملية وإسداء المشورة بشأن كيفية المشاركة بأكبر قدر من الفعالية في اجتماعات المجلس. ولعل الفريق الدولي لحقوق الأقليات ومقره في لندن هو أشهر منظمة دولية غير حكومية تركز على قضايا الأقليات (انظر المرفق الثاني).

الاستعراض الدوري الشامل

صدر تكليف بالاستعراض الدوري الشامل في عام ٢٠٠٦ بموجب قرار الجمعية العامة ٢٥١/٦٠، الذي أنشأ مجلس حقوق الإنسان. فكلف القرار المجلس بـ "إجراء استعراض دوري شامل، يستند إلى معلومات موضوعية وموثوق بها، لمدى وفاء كل دولة بالتزاماتها وتعهداتها في مجال حقوق الإنسان على نحو يكفل شمولية التطبيق والمساواة في المعاملة بين جميع الدول". وبعد ذلك بعام، اعتمد المجلس "برنامجاً لبناء المؤسسات" لا يزال يشكل الدليل لعمله[٢٩]. ويفصّل هذا البرنامج خصوصيات الاستعراض الدوري الشامل – وهو آلية فريدة من نوعها تؤكد مسؤولية الدولة عن احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية وإعمالها.

والاستعراض الدوري الشامل عملية تحركها الدول يستعرض فيها الأقران حالة حقوق الإنسان في كل من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة. وبعد دورة الاستعراض الأولى لمدة أربع سنوات جرى تمديده ليصبح كل أربع سنوات ونصف. وهو يستند بشكل جوهري إلى التزامات حقوق الإنسان الواردة في ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان وصكوك حقوق الإنسان التي تكون الدولة المعنية طرفاً فيها. وتشمل المبادئ التي يستند إليها الاستعراض الدوري الشامل إنشاء "آلية تعاونية قائمة على معلومات موضوعية وموثوقة وعلى حوار تفاعلي" مع الدولة قيد النظر وتعزيز "عالمية جميع حقوق الإنسان وترابطها وعدم قابليتها للتجزئة وتشابكها". علاوة على ذلك، صُمّم الاستعراض بحيث لا يشكل عبئاً مفرطاً على الدول ولا يستحوذ على "قدر غير متناسب من الوقت والموارد البشرية والمالية". وهو

(٢٧) قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٣١/١٩٩٦. انظر الموقع http://esango.un.org/civilsociety/ (تمت زيارته في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢).

(٢٨) *العمل مع برنامج الأمم المتحدة لحقوق الإنسان: دليل للمجتمع المدني*، الصفحات ٩٠-٩٤.

(٢٩) القرار ٥/١؛ انظر A/HRC/5/21.

يسعى لـ "تحسين حالة حقوق الإنسان على أرض الواقع"، وتعزيز قدرات الدول، والتعاون، مما يتيح الفرصة لتسليط الضوء على حالة الأشخاص المنتمين إلى أقليات في بلد من البلدان والدعوة لإعمال حقوقهم.

ويعتمد توقيت الاستعراض على الموعد الذي استعرضت فيه الدولة العضو في دورة الاستعراض الأولى[٣٠]. ويجري الاستعراض على مرحلتين. وتتألف الأولى من حوار شفوي لمدة ثلاث ساعات ونصف مع الدولة في إطار فريق عامل مفتوح العضوية تابع للمجلس. ويستند النقاش إلى ثلاثة تقارير: (١) تقرير تعدّه الدولة قيد الاستعراض؛ (٢) تعليقات محددة خاصة بالدولة الجاري استعراضها من هيئات المعاهدات، والإجراءات الخاصة، وكيانات الأمم المتحدة الأخرى، وتقوم المفوضية السامية لحقوق الإنسان بتجميعها، (٣) معلومات من الجهات المعنية الأخرى، بما في ذلك المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والجهات الفاعلة في المجتمع المدني، وتجمعها أيضاً المفوضية. ويقتصر التقريران الأخيران على ١٠ صفحات لكل منهما.

وتؤكد النتائج على التعاون والمشاركة الكاملة للدولة. ويعتمد الفريق العامل وثيقة "نتائج" تشتمل على ملخص لعملية الاستعراض، والاستنتاجات والتوصيات، وأي التزامات طوعية قد تقطعها الدولة على نفسها. ويعتمد المجلس في جلسة عامة هذه النتائج بعد الاستعراض، ويمنح الدولة فرصة لتحديد أي من التوصيات تقبلها وأيها لا تقبلها. وتشمل النتائج أيضاً بعض التوصيات التي تحتاج إلى مزيد من الدراسة. فهو ليس تقييماً أو تقديراً لمدى وفاء الدولة أو عدم وفائها بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان.

ويجوز للمنظمات غير الحكومية وغيرها من الجهات المعنية أن تقدم معلومات بغرض إدراجها في الوثيقة التجميعية التي تعدها المفوضية (ثالث التقارير المذكورة أعلاه)، ولكنها يمكن أن تراقب فقط جلسة الفريق العامل، دون أن تشارك فيها – شريطة أن تكون متمتعة بمركز استشاري لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي. وفي الجلسة العامة للمجلس، تتاح الفرصة للكيانات والجهات المعنية في الأمم المتحدة، بما في ذلك المؤسسات الوطنية والمنظمات غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان، لإبداء "تعليقات عامة" قبل اعتماد النتائج[٣١].

وبالنظر إلى أن الاستعراض الدوري الشامل يعالج مجموعة قضايا حقوق الإنسان برمتها، نادراً ما تكون حقوق الأقليات في طليعة المناقشات. بيد أن حالات خاصة بالأقليات قد أثيرت في عدد من المناسبات، على سبيل المثال، فيما يتعلق بالروما في سلوفاكيا، والتبتيين والأويغور في الصين، والأوروميين في إثيوبيا والأقليات المختلفة في فييت نام. ومن المفيد، لذلك، أن يتقدم المدافعون عن الأقليات بمعلومات مكتوبة إلى المفوضية قبل استعراض الدولة المعنية. وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن دورة الاستعراض الثانية ستركز على تنفيذ التوصيات التي أعرب عنها في الاستعراض الأول. ولذلك ينبغي أن تركّز المنظمات غير الحكومية في هذه المعلومات على أي توصيات بشأن الأقليات قدمت في أول استعراض وتنفيذها (أو عدم تنفيذها).

ويمكن للمنظمات غير الحكومية أيضاً الاتصال بحكومة إحدى الدول الأعضاء في المجلس، بشكل مباشر أو غير مباشر، لتطلب أن يدرج ممثلها مسألة الأقليات ذات الصلة بين توصياتها. وعلى أقل تقدير، يعزز الاستعراض الدوري الشامل مبدأ أن على كل دولة التزامات بحقوق الإنسان، ويعزز الإعلانات الواردة في ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان من أن جميع الحقوق يجب التمتع بها "من دون تمييز على أساس العرق أو الجنس أو اللغة أو الدين".

(٣٠) يمكن الاطلاع على ترتيب الاستعراض في الدورة الثانية (٢٠١٢–٢٠١٦) من خلال الموقع www2.ohchr.org/SPdocs/UPR/UPR-FullCycleCalendar_2nd.doc (تم الاطلاع عليه في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢).

(٣١) المبادئ التوجيهية التقنية للتقارير المقدمة من الجهات المعنية متاحة في الموقع www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Documents/TechnicalGuideEN.pdf (تمت زيارته في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢).

وكما هو الحال بالنسبة لكثير من آليات الأمم المتحدة والآليات الدولية الأخرى، لا يمكن تحقيق الإمكانات الكاملة للاستعراض الدوري الشامل ما لم يسهم المجتمع المدني في هذه العملية وينشر نتائجها في الداخل. وحتى لو صيغت التوصيات التي تقبلها الدولة وأية التزامات إضافية قد تقطعها على نفسها بعبارات عامة، فمن شأن هذه التوصيات والالتزامات أن تساعد المدافعين عن حقوق الأقليات على إثارة شواغلهم المتعلقة بحقوق الإنسان لدى السلطات.

المنتدى المعني بقضايا الأقليات

أنشئ المنتدى المعني بقضايا الأقليات عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ١٥/٦، لتوفير منصة لتعزيز الحوار والتعاون بشأن القضايا المتعلقة بأقليات قومية أو عرقية أو دينية ولغوية، والمساهمة في عمل الخبير المستقل المعني بمسائل الأقليات (انظر الفصل الرابع)[٣٢]. وتنظر كل دورة من دورات المنتدى في موضوع معين ويرأسها خبير مختلف معني بقضايا الأقليات، يعينه رئيس مجلس حقوق الإنسان. ويضطلع الخبير المستقل بالمسؤولية عن توجيه دورات المنتدى، وإعداد اجتماعاته السنوية التي تستغرق يومين، وتقديم التوصيات إلى مجلس حقوق الإنسان عن المسائل المواضيعية التي يتعين النظر فيها، ورفع التقارير إلى المجلس عن التوصيات المواضيعية للمنتدى.

وتتمثل ولاية المنتدى في "أن يحدِّد ويحلّل أفضل الممارسات والتحديات والفرص والمبادرات من أجل زيادة تنفيذ الإعلان". وهو يسعى لتوفير نتائج عملية وملموسة في شكل توصيات مواضيعية ذات قيمة عملية لجميع الجهات المعنية. وتناول المنتدى في دوراته الأربع الأولى، على التوالي، مواضيع التعليم والمشاركة السياسية الفعالة والمشاركة الفعالة في الحياة الاقتصادية وضمان حقوق نساء وفتيات الأقليات. وتقدم توصيات المنتدى، التي يضعها الخبير المستقل على أساس المناقشات التي تجري في الدورة، إلى مجلس حقوق الإنسان وتُنشر على الموقع الإلكتروني للمنتدى، كما يُنشر موجز للمناقشات. وتشمل جلسات المنتدى، التي تعقد في مكتب الأمم المتحدة في جنيف، بيانات رسمية من الخبراء المدعوين ومداخلات شفوية من المشاركين الآخرين. وتتاح لجميع المشاركين فرصة للتحدث – سواء كانوا من ممثلي الحكومات أو المنظمات غير الحكومية أو المدافعين عن الأقليات أو فرادى الخبراء. وقد توجّه التدخلات خلال الدورات السنوية إلى مختلف جوانب الموضوع قيد المناقشة وقد تصف حالات محددة ذات صلة بالموضوع، أو تسوق أمثلة على الممارسات الجيدة، أو تقدم تحليلاً علمياً.

والمنتدى، بوصفه الاجتماع السنوي الوحيد المكرس لقضايا الأقليات في إطار الأمم المتحدة، يتيح فرصة فريدة للمشاركة والحوار مع مجموعة واسعة من الجهات المعنية، بما في ذلك ممثلو الدول الأعضاء، والوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة، وهيئات معاهدات حقوق الإنسان، والمنظمات الحكومية الدولية والإقليمية، والمنظمات غير الحكومية، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وممثلو الأقليات، والأكاديميون، والخبراء، وممثلو المجتمع المدني. والمنتدى مفتوح للمشاركة النشطة من جانب كافة الجهات المعنية ويسعى لإيجاد أوجه التعاون وسبل المشاركة الخلاقة. وللمشاركة في جلسات المنتدى، يلزم التسجيل المسبق لدى أمانة المفوضية، ولكن القيود على المشاركة قليلة ولا يُشترط لحضور المنظمات غير الحكومية أن تتمتع بمركز استشاري لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

ويتيح المنتدى المعني بقضايا الأقليات كذلك للمدافعين عن الأقليات، والخبراء، والدول فرصة لتبادل الخبرات والآراء بشكل غير رسمي، وهو إحدى الوسائل لكفالة بقاء قضايا الأقليات في جدول أعمال المجلس. ويمكن تقديم الاقتراحات بمواضيع سنوية أو خبراء بأفرقة النقاش أو مسائل أخرى للخبير المستقل المعني بقضايا الأقليات و/أو موظفي المفوضية الذين يدعمون هذه الولاية (البريد الإلكتروني minorityforum@ohchr.org).

(٣٢) انظر الموقع www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/minority/forum.htm (تمت زيارته في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢).

الأفرقة العاملة والأجهزة الفرعية الأخرى

لا يقتصر عمل مجلس حقوق الإنسان على جلساته الدورية في جنيف. فالمجلس ينشئ أفرقة عاملة، ولا سيما بهدف وضع معايير جديدة، كالفريق الذي وضع بروتوكولاً اختيارياً ملحقاً بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فُتح باب التوقيع عليه في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩. ومن الأفرقة العاملة التابعة للمجلس الأفرقة المتعلقة بعملية ديربان، كالفريق العامل الحكومي الدولي المعني بالتنفيذ الفعال لإعلان وبرنامج عمل ديربان، واللجنة المخصصة لوضع المعايير التكميلية، وفريق الخبراء العامل المعني بالمنحدرين من أصل أفريقي (انظر الفصل الرابع). وكثيراً ما تكون مشاركة المنظمات غير الحكومية في الأفرقة العاملة أقل اتساماً بالطابع الرسمي من مشاركتها في الجلسات العامة للمجلس. ويتضمن الموقع الشبكي للمفوضية جدولاً زمنياً للاجتماعات.

ويعقد المجلس أيضاً اجتماعاً سنوياً مدته ثلاثة أيام لمنتداه الاجتماعي، يتيح الفرصة لقيام حوار مفتوح وتفاعلي بين الحكومات، والخبراء المستقلين، والمنظمات الحكومية الدولية، وبصفة خاصة أعضاء المجتمع المدني. والمنتدى الاجتماعي، الذي أنشأته اللجنة الفرعية السابقة لتعزيز وحماية حقوق الإنسان بغرض مناقشة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يناقش القضايا المرتبطة بالبيئة الوطنية والدولية اللازمة لتعزيز التمتع بجميع حقوق الإنسان من جانب الكافة. وقد تناولت المناقشات التي جرت مؤخراً مواضيع من قبيل الحق في التنمية، وأثر تغير المناخ، والآثار السلبية للأزمات الاقتصادية والمالية على الجهود المبذولة لمكافحة الفقر، ودور المرأة في مكافحته، والحق في المشاركة. ويمكن أن تعالج المناقشات في المنتدى الاجتماعي القضايا ذات الأهمية الخاصة للأقليات، وعليه تشجّع الأقليات على المشاركة النشطة في إعداده وتنظيمه(٣٣).

وتجتمع آلية للخبراء معنية بحقوق الشعوب الأصلية، أنشأها المجلس بقراره ٣٦/٦، سنوياً لمدة تصل إلى خمسة أيام(٣٤).

إجراءات تقديم الشكاوى

يتناول إجراء مجلس حقوق الإنسان لتقديم الشكاوى "الأنماط الثابتة للانتهاكات الجسيمة والمؤيَّدة بأدلة موثوق بها لجميع حقوق الإنسان وجميع الحريات الأساسية التي تقع في أي جزء من أجزاء العالم وفي أي ظرف من الظروف". وهو يستند إلى الإجراء ١٥٠٣ للجنة السابقة، بعد تحسينه لضمان أن يكون محايداً وموضوعياً ومتسماً بالكفاءة، يهتم بالضحايا، ويتم اتخاذه في الوقت المناسب.

وإجراء مجلس حقوق الإنسان لتقديم الشكاوى هو الإجراء العالمي الوحيد لتقديم الشكاوى الذي يشمل جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية في جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة. ولا ترتبط البلاغات المقدمة بموجب هذا الإجراء بقبول الدولة المعنية التزامات المعاهدة أو بوجود ولاية في إطار الإجراءات الخاصة. غير أن الإجراء لا يتيح انتصافاً من فرادى الانتهاكات، كما أنه لا يوفر التعويض.

ويتمثل الشرط الرئيسي للبلاغ بموجب إجراء تقديم الشكاوى في أن يتعلق بـ "نمط ثابت من الانتهاكات الجسيمة المؤيدة بأدلة موثوق بها لحقوق الإنسان"، وليس بمجرد حالة فردية، باستثناء الحالات التي يبدو فيها أن البلاغ وحده أو مجتمعاً مع بلاغات أخرى يكشف عن وجود نمط ثابت من الانتهاكات الجسيمة المؤيدة بأدلة موثوق بها لحقوق الإنسان والحريات الأساسية.

---

(٣٣) انظر الموقع www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/SForum/Pages/SForumIndex.asp (تم الاطلاع عليه في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢).

(٣٤) انظر الموقع www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/EMRIP/Pages/EMRIPIndex.aspx (تم الاطلاع عليه في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢).

ويمكن للمنظمة غير الحكومية المعنية بحقوق الأقليات أن تلجأ للإجراء في حالة استمرار التمييز الفعلي أو التشريعات التمييزية، شريطة أن تكون الانتهاكات المدّعى ارتكابها خطيرة بما فيه الكفاية.

تقديم الشكاوى والنظر فيها

لكي يكون البلاغ (أي الشكوى) مقبولاً بموجب إجراء مجلس حقوق الإنسان لتقديم الشكاوى، ينبغي أن يشتمل على ما يلي:

- تحديد هوية مقدم البلاغ سواء كان شخصاً (أشخاصاً) أو منظمة (منظمات) (وتبقى هذه المعلومات سرية، في حال طلب ذلك)؛ ولا تُقبل الشكاوى المقدمة من مجهول؛
- وصف الوقائع ذات الصلة بأكبر قدر ممكن من التفصيل، وتقديم أسماء الضحايا المزعومين والتواريخ والموقع وغير ذلك من الأدلة؛
- الغرض من الشكوى والحقوق المدّعى انتهاكها؛
- شرح الكيفية التي قد تكشف بها الحالة عن وجود نمط من الانتهاكات الجسيمة والمؤيدة بأدلة موثوقة لحقوق الإنسان وليس انتهاكات فردية؛
- تفاصيل عن كيفية استنفاد سبل الانتصاف المحلية، أو تفسير للسبب في كون سبل الانتصاف هذه غير فعالة أو مطوّلة بما يتجاوز الحدود المعقولة.

وينبغي ألا يستخدم البلاغ عبارات تعدّ مسيئة أو مهينة. علاوة على ذلك، لا ينبغي أن يشير إلى حالة يبدو أنها تكشف عن نمط ثابت من الانتهاكات الجسيمة المؤيدة بأدلة موثوق بها لحقوق الإنسان يجري التعامل معها بالفعل من قبل أحد الإجراءات الخاصة، أو هيئة من هيئات المعاهدات، أو واحد من إجراءات تقديم الشكاوى الأخرى التابعة للأمم المتحدة أو الإجراءات الإقليمية المماثلة في مجال حقوق الإنسان. وكذلك، لا ينبغي أن تكون للشكوى دوافع سياسية واضحة وينبغي أن يتفق هدفها مع ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان وغيرهما من الصكوك المعمول بها في مجال قانون حقوق الإنسان. ويجب ألا تستند حصراً إلى تقارير نشرتها وسائل الإعلام.

المرحلة ١: الفرز الأوّلي

تقوم أمانة المفوضية بالاشتراك مع رئيس الفريق العامل المعني بالبلاغات بفحص جميع البلاغات لدى وصولها، على أساس معايير المقبولية، وتستبعد البلاغات التي يتبين أنها "بشكل واضح لا تستند إلى أساس سليم" أو صاحبها مجهول الهوية. وفي حال عدم استبعاد البلاغ، يتلقى صاحبه إقراراً مكتوباً بذلك ويُرسل البلاغ إلى الدولة المعنية للرد عليه.

المرحلة ٢: الفريق العامل المعني بالبلاغات

ويتألف الفريق العامل المعني بالبلاغات من أعضاء معينين من اللجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان، ويكلف بالاجتماع ما لا يقل عن مرتين في السنة لمدة خمسة أيام لكل دورة. ويقوم بفحص الشكاوى التي تجتاز مرحلة الفرز الأوّلي وأي ردود واردة من الدول، بهدف توجيه اهتمام الفريق العامل المعني بالحالات إلى أي حالة معينة يبدو أنها تكشف عن نمط ثابت من الانتهاكات الجسيمة والمؤيدة بأدلة موثوق بها لحقوق الإنسان والحريات الأساسية.

المرحلة ٣: الفريق العامل المعني بالحالات

ويتألف الفريق العامل المعني بالحالات من خمسة أعضاء من مجلس حقوق الإنسان يعملون بصفتهم الشخصية ويكلف بالاجتماع ما لا يقل عن مرتين في السنة، لمدة خمسة أيام في كل دورة، للنظر في الحالات المحالة إليه. ويعدّ تقريراً للمجلس عن الأنماط الثابتة من الانتهاكات الجسيمة المؤيدة بأدلة موثوق بها ويقدم توصيات محددة بشأن الإجراءات الواجب اتخاذها. وكبديل عن ذلك، قد يقرر إبقاء الحالة قيد الاستعراض أو رفضها.

المرحلة ٤: مجلس حقوق الإنسان

ينظر المجلس في الحالات التي يوجه إليها اهتمامه الفريق العامل المعني بالحالات في الجلسات العامة المغلقة كلما دعت الضرورة، ولكن مرة واحدة في السنة على الأقل. ويُدرس تقرير الفريق العامل المعني بالحالات على نحو يتسم بالسرية، ما لم يقرر المجلس خلاف ذلك. وعلى أساس نظر المجلس في الحالة، يجوز له اتخاذ أي من الإجراءات التالية، وعادة في شكل قرار أو مقرر:

- أن يوقف النظر في الحالة إذا لم يكن ثمة ما يبرر مواصلة القيام بالنظر؛
- أن يُبقي الحالة قيد الاستعراض ويطلب إلى الدولة المعنية تقديم مزيد من المعلومات في غضون فترة معقولة من الزمن؛
- أن يُبقي الحالة قيد الاستعراض ويعيّن خبيراً مستقلاً على درجة عالية من التأهيل لمراقبة الوضع وتقديم تقرير إلى المجلس؛
- أن يوقف استعراض المسألة بموجب إجراء سرية الشكوى لكي يأخذ في النظر فيها بصورة علنية؛
- أن يوصي المفوضية بتوفير التعاون التقني أو المساعدة لبناء القدرات أو الخدمات الاستشارية للدولة المعنية.

ويجري إخطار أصحاب البلاغات والدول المعنية بالإجراءات المتخذة في جميع المراحل الرئيسية لإجراء تقديم الشكاوى.

ويحتفظ بسرية جميع المواد المقدمة من الأفراد والدول، وكذلك القرارات المتخذة في مختلف مراحل الإجراء. وهذا ينطبق أيضاً على الحالات التي يتوقف النظر فيها.

وتوجّه البلاغات المقدمة بموجب إجراء تقديم الشكاوى إلى:

فرع مجلس حقوق الإنسان
وحدة إجراءات تقديم الشكاوى
المفوضية السامية لحقوق الإنسان – مكتب الأمم المتحدة في جنيف
Human Rights Council Branch
Complaint Procedure Unit
OHCHR-UNOG
1211 Geneva 10
Switzerland
رقم الفاكس: ٤١ ٢٢ ٩١٧ ٩٠ ١١
البريد الإلكتروني: CP@ohchr.org

اللجنة الاستشارية

تحل اللجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان محل اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان السابقة. وتتألف من ١٨ خبيراً يعملون بصفتهم الشخصية لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد. والخبراء ترشّحهم الدول (التي تشجَّع على التشاور مع المجتمع المدني قبل القيام بذلك) وينتخبهم المجلس. وتنعقد اللجنة لدورة واحدة أو دورتين كل عام، لمدة أقصاها ١٠ أيام عمل.

وتقدم اللجنة المشورة القائمة على الأبحاث بشأن مجموعة متنوعة من القضايا المواضيعية، بناء على طلب المجلس. كما يجوز لها تقديم مقترحات إلى المجلس لتعزيز كفاءته الإجرائية أو لإجراء مزيد من الأبحاث. وخلال أول دورتين للجنة، بدأت البحث في عدد من القضايا المواضيعية. وقدمت إلى المجلس مشروع إعلان بشأن التثقيف والتدريب في مجال حقوق الإنسان، وتقارير بشأن التمييز في سياق الحق في الغذاء. وتشجَّع الدول الأعضاء والمراقبون – بما في ذلك الدول غير الأعضاء في المجلس، والوكالات المتخصصة، والمنظمات الحكومية الدولية الأخرى، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، والمنظمات غير الحكومية ذات المركز الاستشاري لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي – على المشاركة في أعمال اللجنة الاستشارية؛ وعلى المنظمات غير الحكومية المهتمة الاتصال بأمانة المفوضية. ودرجة المشاركة مماثلة لدرجة المشاركة في مجلس حقوق الإنسان (انظر أعلاه)[٣٥].

معلومات الاتصال ومعلومات أخرى

يمكن لمنظمات غير حكومية مختلفة تسهيل إقامتك في جنيف ومشاركتك في جلسات المجلس. ومنها المنظمات التالية:

الخدمة الدولية لحقوق الإنسان
International Service for Human Rights

(للحصول على معلومات عن تغطية قضايا الأقليات في جميع اجتماعات الأمم المتحدة، ولأغراض التدريب، والاستراتيجية)

رقم الهاتف: ٠٠ ٧١ ٩١٩ ٢٢ ٤١
رقم الفاكس: ٢٥ ٧١ ٩١٩ ٢٢ ٤١
البريد الإلكتروني: ishr@worldcom.ch
الموقع الشبكي: www.ishr.ch

منظمة الولاية الدولية
Mandat International

(للأغراض المتعلقة بأماكن الإقامة، ومعالجة النصوص، والوثائق، والمكاتب، وخدمات الفاكس والبريد الإلكتروني والنسخ)

رقم الهاتف: ٥٥ ٨٨ ٩٥٩ ٢٢ ٤١
رقم الفاكس: ٥١ ٨٨ ٩٥٩ ٢٢ ٤١

(٣٥) ترد القواعد التفصيلية للمنظمات غير الحكومية في الموقع www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/advisorycommittee/ngo_participation.htm (تمت زيارته في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢).

البريد الإلكتروني: info@mandint.org
الموقع الشبكي: www.mandint.org
مركز الاستقبال الدولي في جنيف
Geneva International Welcome Centre
(لأماكن السكن والمعلومات عن المستشفيات، والأطباء، والمصارف، والمطاعم، وغيرها من الخدمات)
رقم الهاتف: ٧٠ ٠٢ ٩١٨ ٢٢ ٤١
رقم الفاكس: ٧٩ ٠٢ ٩١٨ ٢٢ ٤١
الموقع الشبكي: www.cagi.ch/en.php

وهناك عدة منشورات تصف الهيئات والإجراءات التي نوقشت في هذا الفصل بمزيد من التفصيل، رغم أن معظمها لا تتناول الأقليات على وجه التحديد. ومن بينها: *العمل مع برنامج الأمم المتحدة لحقوق الإنسان: دليل للمجتمع المدني*.

الفصل الرابع
الإجراءات الخاصة للأمم المتحدة

موجز: "الإجراءات الخاصة" مصطلح يغطي مجموعة واسعة من آليات مجلس حقوق الإنسان إما لمعالجة حالات قطرية معينة أو قضايا مواضيعية. وقد تطورت الإجراءات الخاصة لتصبح واحدة من أكثر الطرق فعالية لتعبئة موارد الأمم المتحدة للتعامل مع شواغل محددة في مجال حقوق الإنسان. ويقصد بالإجراءات الخاصة، في الممارسة العملية، أشخاص معينون أو أفرقة عمل معينة. وتتباين ولاياتها، وكذلك أنشطتها. ويركز هذا الفصل على الإجراءات الخاصة الأكثر صلة بقضايا الأقليات، ومن بينها الخبير المستقل المعني بقضايا الأقليات؛ والمقرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد؛ والمقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب؛ والخبير المستقل في مجال الحقوق الثقافية؛ وفريق الخبراء العامل المعني بالمنحدرين من أصل أفريقي.

وتكلف الإجراءات الخاصة بولاياتها من مجلس حقوق الإنسان. ومن الأنشطة التي تقوم بها التحقيق في قضايا حقوق الإنسان ورفع تقارير سنوية بشأنها، وتقديم التوصيات بالتدابير التي يتعين اتخاذها لمعالجة تلك المشاكل، بما في ذلك من خلال المساعدة التقنية. وتتخذ الإجراءات الخاصة إجراءات حيال الشكاوى الفردية، وتجري الدراسات، وتساعد على تفسير القانون الدولي لحقوق الإنسان، وتسدي المشورة بشأن التعاون التقني على الصعيد القطري، وتشارك في أنشطة التوعية والأنشطة الترويجية والتثقيفية بصفة عامة. وبخلاف هيئات معاهدات الأمم المتحدة، يمكن اللجوء إلى الإجراءات الخاصة حتى إذا لم تكن الدولة قد صدقت على الصك أو المعاهدة ذات الصلة، وعموماً ليس من الضروري أن تستنفد سبل الانتصاف المحلية من أجل الوصول إليها. ويمكن للمنظمات غير الحكومية والمدافعين عن الأقليات الاتصال مباشرة بهذه الآليات (من خلال أمانة المفوضية السامية) وتقديم المعلومات أو الاقتراحات أو الأسئلة أو مقترحات العمل. وتوفر الإجراءات الخاصة، على الرغم من مواردها المالية والبشرية المحدودة، واحدة من أقيَم نقاط الاتصال بخصوص قضايا حقوق الأقليات.

وتُطلق على الإجراءات الخاصة مجموعة متنوعة من التسميات؛ فقد تكون أفرقة عاملة، أو مقررين خاصين أو خبراء مستقلين أو ممثلين أو، في عدد قليل من الحالات، ممثلين (خاصين) للأمين العام. ولا تعكس هذه الألقاب أي تسلسل هرمي أو تشير إلى مستويات مختلفة من السلطة. فولاية كل إجراء تحتل المقام الأول من الأهمية، ويحددها القرار المنشئ للإجراء[٣٦].

وعادة ما تدعو *الولايات القطرية* المكلفين بها إلى دراسة ورصد حالات حقوق الإنسان في بلدان أو أقاليم محددة وتقديم المشورة وإعداد تقارير إعلامية بشأنها. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢ كانت هناك ١٠ ولايات من هذا القبيل[٣٧]. ولا يبادر المجلس إلى استحداث إجراءات جديدة لدول بعينها إلا في ظروف استثنائية.

وثمة ٣٦ ولاية *مواضيعية*، تعنى كل منها بقضية معينة[٣٨]. وبينما قد يتأثر الأشخاص المنتمون إلى أقليات بأي من هذه القضايا، من الولايات التي تتسم بأهمية خاصة الخبير المستقل المعني بقضايا الأقليات، وعلى سبيل المثال، الإجراءات

(٣٦) من المهم الإشارة إلى أن كثيراً من الإجراءات الخاصة التي لم يتم التطرق إليها في هذا الفصل تعالج أيضاً قضايا الأقليات في عملها، لأن بإمكانها تحديد القضايا المواضيعية المرتبطة بولاياتها وتسليط الضوء على كل من المجالات المثيرة للقلق والأمثلة الإيجابية لإجراءات الدول.

(٣٧) انظر الموقع www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Countries.aspx (تمت زيارته في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢).

(٣٨) انظر www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Themes.aspx (تمت زيارته في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢).

الخاصة المعنية بالمهاجرين، وحرية الرأي والتعبير، والمدافعين عن حقوق الإنسان، والشعوب الأصلية، والتعليم، ومكافحة الإرهاب. وكذلك تولي الآليات المعنية بكل من حرية الدين أو المعتقد، والمنحدرين من أصل أفريقي، والأشكال المعاصرة للعنصرية، والحقوق الثقافية اهتمامها بانتظام لشواغل الأقليات. وترد مناقشة هذه الآليات على نحو أوفى أدناه.

ويعمل جميع المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة بصفتهم الشخصية، ولا يتلقون من الأمم المتحدة راتباً أو تعويضاً مالياً آخر مقابل عملهم(٣٩). فهم ليسوا من موظفي الأمم المتحدة ولكن المفوضية السامية لحقوق الإنسان تدعمهم؛ ويتمتعون بالحصانة الدبلوماسية عندما يقومون بالمهام المنوطة بهم. وتحاول الإجراءات الخاصة، على مدى السنوات القليلة الماضية، تعزيز التنسيق فيما بينها وتماسكها كنظام من الخبراء المستقلين، عن طريق لجنة للتنسيق تدعم المواءمة بينها في أساليب العمل وتدافع عن هذا النظام.

ويتسم استقلال الإجراءات الخاصة بأهمية بالغة لقدرتها على أداء وظائفها دون تحيز. وتؤكد مدونة لقواعد السلوك مجدداً هذا الاستقلال، وتهيب بالدول أن تتعاون مع الإجراءات الخاصة، ولكنها تؤكد أيضاً أن على كل من الإجراءات الخاصة التركيز حصراً على ولايتها، والمحافظة على ثقة الجهات المعنية (بما فيها الدول)، والسعي إلى الدخول في حوار مع الدول، والتأكد من إيلاء الاعتبار الكامل لردود الدول(٤٠).

وتتدخل بعض الإجراءات الخاصة مباشرة لدى الدول من خلال *الاتصالات* بشأن ادعاءات محددة بوقوع انتهاكات لحقوق الإنسان ضمن ولاياتها. ويمكن أن يتعلق التدخل بانتهاك لحقوق الإنسان حدث بالفعل، أو جار حدوثه أو يوجد خطر شديد لحدوثه. وعادة ما تشمل هذه العملية توجيه رسالة إلى الدولة المعنية لطلب معلومات وتعليقات بشأن الادعاء، واتخاذ إجراءات للمنع أو للتحقيق، عند الاقتضاء.

وعند تلقي الإجراءات الخاصة معلومات عن انتهاك يُدّعى ارتكابه، توجه رسالة بالادعاء أو نداء عاجلاً إلى الحكومة. وتستند *رسائل الادعاء* إلى المعلومات المتعلقة بالقضايا المثيرة للقلق الجارية أو غير العاجلة وتسعى إلى الحصول على معلومات من الدولة وعلى آرائها. وتعكس *النداءات العاجلة* عادة قلقاً أكثر إلحاحاً إزاء الانتهاكات المدعى ارتكابها، وقد تدعو الدولة إلى اتخاذ إجراءات فورية لوقف الأفعال التي يُدعى أنها تنتهك حقوق الإنسان أو لحماية فرد أو مجموعة من الأذى. وفي عام ٢٠١١، وُجهت ٦٤٥ رسالة إلى ١٣١ دولة، وكانت نسبة ٧٢ في المائة منها رسائل مشتركة تتعلق بعدة ولايات، وهي ممارسة أصبحت شائعة على نحو متزايد.

ويرجع قرار التدخل مباشرة إلى تقدير المكلف بولاية الإجراء الخاص وسيتوقف على المعايير التي يضعها لذلك، والسلطة الممنوحة بموجب الولاية، ومقتضيات مدونة قواعد السلوك. وستتصل هذه المعايير عموماً بموثوقية المصدر، ومصداقية المعلومات الواردة، ودرجة التفصيل المتاحة. غير أن من الضروري تقديم البلاغات وفقاً للمتطلبات المحددة التي يضعها كل إجراء خاص، نظراً لتفاوت المعايير وسبل اتخاذ الإجراءات عند استلام الشكاوى.

ولتقييم البلاغ، يجب أن يحدد الضحية المزعومة، ومرتكبي الانتهاك، وتاريخ الحادث ومكان وقوعه، وأن يقدم وصفاً مفصلاً للحادث الذي وقع فيه الانتهاك المدّعى ارتكابه. وفي حين يجوز المحافظة على سرية هوية الشخص أو المنظمة مقدمة البلاغ بناء على طلبها، لا بد من بيانها مع البلاغ. وقد تتطلب الولايات المواضيعية ذات الصلة تفاصيل أخرى تتعلق بالانتهاك المزعوم (على سبيل المثال، أماكن احتجاز الضحية في الماضي والحاضر، وشهادة طبية بناء على فحص الضحية، وتحديد هوية شهود الانتهاك المزعوم، وأي تدابير متخذة لالتماس الانتصاف محلياً، وهكذا). ولا يُنظر

(٣٩) يمكن الحصول على دليل مرئي للإجراءات الخاصة، بما في ذلك عناوين البريد الإلكتروني، من الموقع www2.ohchr.org/english/ohchrreport2011/web_version/media/pdf/18_Visual_directory_of_special_procedures.pdf (تمت زيارته في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢).

(٤٠) قرار مجلس حقوق الإنسان ٥/٢.

في البلاغات التي تتضمن عبارات مسيئة أو ذات الدوافع السياسية الواضحة. ولتيسير النظر في الانتهاكات المُبلغ بها، وضعت عدة ولايات استبيانات للراغبين في الإبلاغ[٤١]. غير أنه يتم النظر في البلاغات وإن لم تقدم باستخدام الاستبيان.

ويوجد نموذج إفادة محدد لعدة آليات مواضيعية، ومنها الولايات التي تسمح باتخاذ "إجراءات عاجلة". وتشمل هذه المقرر الخاص المعني بحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو الإعدام التعسفي، والمقرر الخاص المعني بالعنف ضد المرأة، والفريق العامل المعني بالاحتجاز التعسفي، والفريق العامل المعني بحالات الاختفاء القسري أو غير الطوعي، والمقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير، والممثل الخاص المعني بالمدافعين عن حقوق الإنسان.

وينبغي دائماً أن يوجه اهتمام المقرر أو الخبير أو الفريق إلى التطورات اللاحقة للتقرير، بغضّ النظر عما إذا كانت تميل إلى دحض أو تأكيد الادعاء. وهذا يساعد الآلية على العمل بشكل أكثر فعالية وتجنب الأخطاء. ومن المهم الإشارة إلى أن البلاغات والردود الواردة من الحكومات سرية، إلى أن يتم الإبلاغ عنها من قبل المكلفين بولايات إلى مجلس حقوق الإنسان. واعتباراً من عام ٢٠١١، يجري تجميع كافة الاتصالات لجميع المكلفين بولايات حسب البلد بالترتيب الأبجدي والزمني في تقارير مشتركة، تُرفع للمجلس في كل دورة عادية.

وللحصول على معلومات محددة عن إجراءات البلاغات، يُرجع إلى الصفحة الشبكية للإجراء الخاص المعين[٤٢]. ويمكن الاتصال بالإجراءات الخاصة على النحو التالي:

مكتب الاستجابة السريعة، فرع الإجراءات الخاصة
المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان

Quick Response Desk, Special Procedures Branch
Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR)
Palais des Nations
8-14, Avenue de la Paix
CH-1211 Geneva 10
Switzerland

رقم الفاكس: ٠٦ ٩٠ ٩١٧ ٢٢ ٤١
البريد الإلكتروني: SPBInfo@ohchr.org (للاستفسارات العامة والمعلومات)
urgent-action@ohchr.org (للحالات الفردية فقط).

وينبغي أن تشير البلاغات في سطر الموضوع من البريد الإلكتروني أو الفاكس، أو على غلاف المظروف، إلى الإجراء الخاص الموجهة إليه. وبالنظر إلى أن عنوان الاتصال للبلاغات واحد بالنسبة لجميع الإجراءات الخاصة، ينبغي الإشارة بوضوح إلى الموضوع الرئيسي للبلاغ أو الغرض منه، الأمر الذي يؤدي إلى استجابة أسرع. ومن الضروري أيضاً الإشارة إلى ما إذا كان البلاغ لغرض تقديم المعلومات بشأن مسألة مواضيعية أم هو شكوى فردية.

وينبغي أن توجه الأنواع الأخرى من المعلومات أو الطلبات (على سبيل المثال، الدعوة لحضور مؤتمر أو طلب الاجتماع مع أصحاب الولاية) إلى عنوان البريد الإلكتروني العام المذكور أعلاه، أو إلى العناوين العامة للولايات الفردية (متاحة على الموقع الشبكي للإجراءات الخاصة).

---

(٤١) انظر الموقع www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/QuestionnairesforsubmittingInfo.aspx (تمت زيارته في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢).

(٤٢) صفحة الاستقبال لجميع الإجراءات الخاصة هي www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm (تمت زيارته في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢).

ويمكن للمكلفين بالولايات القيام *بزيارات قطرية* للتحقيق في حالة حقوق الإنسان على المستوى الوطني أو سعياً لتنفيذ ولاية مواضيعية، ولكن هذه الزيارة لا تتم إلا بموافقة الدولة المعنية. ويوجه المكلفون بولايات في العادة رسائل لطلب زيارة البلد، وفي حال الموافقة، توجه الدولة دعوة لزيارتها. وقد أصدرت ٨٩ دولة حالياً "دعوات دائمة" لجميع الولايات، مما يشير إلى استعدادها من حيث المبدأ لدعوة أي ولاية لإجراء خاص في وقت يتفق عليه الطرفان(٤٣).

وكثيراً ما تصدر دعوات دائمة أو يُتعهد بإصدارها عندما تعلن دولة ترشُّحها لمجلس حقوق الإنسان أو في أثناء استعراضها في إطار الاستعراض الدوري الشامل. ويضطلع المكلفون بولايات عادة بزيارتين أو ثلاث زيارات قطرية كل عام ويستندون في اختيارهم البلدان التي يطلبون دعوة لزيارتها إلى مجموعة من المعايير.

وتتيح الزيارات القطرية للخبراء تقييم الحالة العامة لحقوق الإنسان في البلد واستعراض التطورات المؤسسية والقانونية والقضائية والإدارية من حيث صلتها بولاية كل منهم. ويجتمع الخبراء عادة مع السلطات الوطنية والمحلية، بما في ذلك السلطة التنفيذية، والسلطة القضائية وأعضاء البرلمان؛ ومؤسسات حقوق الإنسان؛ والمنظمات غير الحكومية؛ ومنظمات المجتمع المدني؛ وضحايا انتهاكات حقوق الإنسان أو ممثلوهم. وكثيراً ما يلتقون بممثلي وسائل الإعلام المحلية في نهاية مهمتهم، لإبداء ملاحظات أولية قد ناقشوها مع الحكومة. ويعلن تقرير البعثة بما في ذلك النتائج والتوصيات العامة ومن ثم يقدم إلى المجلس.

والزيارات القطرية أداة هامة للمدافعين عن الأقليات. فمن الممكن أن تحدث زخماً يدفع لمزيد من العمل على أرض الواقع، وأن تسلط الضوء على قضايا الأقليات وتتيح فرصة للتغيير على الصعيد المحلي. وهي أيضاً فرصة للتعبير عن شواغل الأقليات في المحافل الدولية دون حاجة للسفر إلى جنيف. ويمكن للمدافعين عن الأقليات أن يشاركوا في الزيارات القطرية في ثلاث مراحل مختلفة. فيمكنهم، أولاً، أن يقدموا اقتراحات ويرسلوا إلى صاحب الولاية طلباً ليقوم بزيارة بلد من البلدان ويشرحوا السبب في أن هذه المهمة ستكون ذات صلة بولايته، ومستصوبة، وجيدة التوقيت. وثانياً، بعد الاتفاق على القيام بزيارة قطرية، يمكن للمدافعين عن الأقليات أن يسدوا المشورة للمكلف بالولاية بشأن الأماكن التي يذهب إليها، ومن يلتقي بهم وما يعالجه من مسائل. ويمكنهم أيضاً إبلاغ منظماتهم وطوائفهم وإعدادها لتحقيق الاستفادة القصوى من تفاعلها مع صاحب الولاية. وثالثاً، يمكنهم أن يقترحوا التوصيات التي من شأنها أن تكون مفيدة لمجتمعاتهم. ورابعاً، يمكنهم أن ينشروا التقرير، ويراقبوا تنفيذه ويقدموا بالتالي تقريراً إلى صاحب الولاية.

وتقدم الإجراءات الخاصة *تقارير سنوية* إلى المجلس؛ ويُطلب إلى بعض الآليات أيضاً أن تقدم تقريراً مؤقتاً إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة، التي تجتمع في الفترة من أيلول/سبتمبر إلى كانون الأول/ديسمبر. وتناقش التقارير السنوية أساليب العمل، والتحليل النظري، والاتجاهات والتطورات العامة فيما يتعلق بالولاية، وقد تتضمن توصيات عامة أو محددة، وعادة ما تقدم تقارير عن الزيارات القطرية كإضافات. وتتضمن بعض التقارير أيضاً موجزات للبلاغات المحالة إلى الحكومات.

ويعقد المقررون أو الممثلون الخاصون والخبراء ورؤساء الأفرقة العاملة *اجتماعات سنوية*، تتيح للإجراءات الخاصة فرصة للالتقاء بممثلي الدول ومكتب المجلس والأمانة العامة للأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية والوكالات والصناديق والبرامج، وتبادل وجهات النظر معهم. ويعمل فرع الإجراءات الخاصة بالمفوضية بمثابة أمانة لهذه الاجتماعات، التي يُعقد خلالها أيضاً اجتماع مشترك مع رؤساء هيئات معاهدات حقوق الإنسان. ويعنى جانب كبير من المناقشة بتعزيز أساليب العمل والنهوض بالتنسيق والتعاون فيما بين هذه الآليات، الأمر الذي قد يؤثر بدوره على العلاقات بين الآليات والدول والمنظمات غير الحكومية، على التوالي.

(٤٣) انظر الموقع www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Invitations.aspx (تمت زيارته في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢).

الخبير المستقل المعني بقضايا الأقليات

في حين يعنى عدد من هيئات وآليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بقضايا التمييز أو العنصرية أو كراهية الأجانب – التي تعاني منها الأقليات في كثير من الأحيان – يُطلب إلى الخبير المستقل المعني بقضايا الأقليات أن ينظر على وجه التحديد في حالة الأقليات القومية والعرقية والدينية واللغوية وحقوق هذه الفئات[٤٤]. وبالتالي، يجب أن يكون الخبير المستقل المعني بقضايا الأقليات منسقاً رئيسياً لأنشطة المجلس المعنية بالقضايا ذات الصلة بالأقليات.

ولاية الخبير المستقل

ولاية الخبير المستقل المعني بقضايا الأقليات هي واحدة من أكثر من ٣٠ ولاية مواضيعية لحقوق الإنسان. وأنشأها لجنة حقوق الإنسان السابقة في عام ٢٠٠٥، وقام مجلس حقوق الإنسان بتمديدها لأول مرة في عام ٢٠٠٨، وجُددت مرة أخرى بقراره ٦/١٦. ويطلب القرار إلى الخبير المستقل ما يلي:

- تعزيز تنفيذ الإعلان المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية، بما في ذلك عن طريق المشاورات مع الحكومات، مع مراعاة المعايير الدولية والتشريعات الوطنية الموجودة بخصوص الأقليات؛
- تحديد أفضل الممارسات والإمكانات للتعاون التقني مع مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، بناء على طلب من الحكومات؛
- الأخذ بمنظور جنساني في عمله؛
- التعاون الوثيق، مع هيئات الأمم المتحدة وولاياتها وآلياتها المعنية القائمة ومع المنظمات الإقليمية، مع تلافي الازدواجية؛
- مراعاة آراء المنظمات غير الحكومية بشأن المسائل المتصلة بولايته؛
- توجيه عمل المنتدى المعني بقضايا الأقليات، حسبما قرر المجلس في قراره ١٥/٦؛
- موافاة المجلس بتقارير سنوية عن أنشطته، ويشمل ذلك تقديم توصيات تتعلق بوضع استراتيجيات فعالة من أجل تحسين إعمال حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات.

فمن الواضح أن الخبير المستقل مدعو إلى التواصل التام مع المنظمات العاملة في مجال قضايا الأقليات على جميع الأصعدة، من الصعيد المحلي إلى الدولي وكل من الحكومي وغير الحكومي. وهذا يشمل بالطبع الأقليات نفسها، التي تؤخذ أصواتها تماماً في الاعتبار في كل جانب من أعمال الولاية.

المكلف بالولاية

يُشترط في الخبير المستقل أن يكون مستقلاً عن أية حكومة أو منظمة، ويعمل بصفته الشخصية. وكانت السيدة غاي ماكدوغال (الولايات المتحدة الأمريكية) أول من كُلّف بولاية الخبير المستقل المعني بقضايا الأقليات، في الفترة بين تموز/يوليه ٢٠٠٥ وتموز/يوليه ٢٠١١. وعُينت السيدة ريتا اسحق (هنغاريا)، وهي أيضاً مشاركة في برنامج المنح الدراسية للأقليات، ثانية المكلفين بهذه الولاية وتولت مهام وظيفتها في ١ آب/أغسطس ٢٠١١.

(٤٤) انظر الموقع www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/IExpert/Pages/IEminorityissuesIndex.aspx (تمت زيارته في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢).

نطاق الولاية

وبالإضافة إلى الولاية، يسترشد الخبير المستقل ويستنير بالمعايير الدولية المتعلقة بحقوق الأقليات، ولا سيما الإعلان المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية لعام ١٩٩٢. ويهتدي الخبير أيضاً بالمعاهدات الدولية التي تتضمن أحكاماً تتعلق على وجه التحديد بحقوق الأقليات، بما في ذلك المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمادة ٣٠ من اتفاقية حقوق الطفل. والحقوق المكفولة للأفراد في جميع اتفاقيات الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان، بطبيعة الحال، تنطبق بنفس الدرجة على أفراد جماعات الأقليات. وتضطلع هيئات رصد المعاهدات (التي تناقش في الفصل الخامس) بعمل قيّم أيضاً، ومنه تقديم تفسيرات يُعتدّ بها للمعايير ذات الصلة بالأقليات وحقوق الأقليات. ويستفيد الخبير أيضاً من الصكوك والآليات الإقليمية لحقوق الإنسان والأقليات ويتعاون معها عن كثب.

واستناداً إلى المعايير الدولية المتعلقة بحقوق الأقليات المذكورة أعلاه، حددت المكلفة الأولى بالولاية، غاي ماكدوغال، أربعة مجالات واسعة للاهتمام فيما يتعلق بالأقليات في جميع أنحاء العالم:

- حماية وجود الأقليات، بما في ذلك حماية سلامتها البدنية ومنع العنف والإبادة الجماعية؛
- حماية وتعزيز الهوية الثقافية والاجتماعية للأشخاص المنتمين إلى أقليات، بما في ذلك حق الأفراد في اختيار الفئة العرقية أو اللغوية أو الدينية التي يرغب في الانتماء لها وحق تلك الفئات في تأكيد وحماية هويتها الجماعية ورفض الاستيعاب القسري؛
- ضمان الحق في عدم التمييز والمساواة، بما في ذلك وضع حد للتمييز الهيكلي أو النظامي وتعزيز العمل الإيجابي عند الاقتضاء؛
- ضمان المشاركة الفعالة من أفراد الأقليات في الحياة العامة، وخاصة فيما يتعلق بالقرارات التي تؤثر عليهم.

ويعترف الخبير المستقل بالبعد الجماعي لحقوق الأقليات. وهذا مهم لتعزيز وحماية هوية الأقليات وإبرازها؛ وللمشاركة الواعية من جانب جماعات الأقليات في القرارات التي تؤثر عليها وعلى حقوقها ومواردها؛ ولتأمين المطالبات الجماعية كالمطالبة بالتعليم الملائم لغوياً وثقافياً، وبالأراضي وغيرها من الأصول المشتركة، التي يتعين التمتع بها في المجتمع مع الآخرين من المنتمين إلى جماعة الأقلية المعنية.

ويقتصر الإعلان المتعلق بالأقليات على تحديد الأقليات التي تقع ضمن نطاقه بأنها القومية أو الإثنية والدينية واللغوية. غير أنه يمكن للخبير المستقل أن ينظر في القضايا المتعلقة بالأشخاص المنتمين إلى الفئات المهمشة الأخرى، كالأشخاص ذوي الإعاقة، أو القضايا المتعلقة بالتوجه الجنسي أينما تتقاطع مع قضايا وحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية ودينية ولغوية. وقد يواجه بعض المنتمين إلى أقليات تمييزاً متعدداً وعديد الجوانب؛ فنساء الأقليات اللائي ينتمين إلى أقلية عرقية وتعانين من إعاقة، على سبيل المثال، قد تواجهن تحديات فريدة من نوعها.

ومع أن الشعوب الأصلية قد تشكل أيضاً أقليات عددية، فقد يكون من الأنسب أن تعالج القضايا المتعلقة بالشعوب الأصلية من قبل المقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية وآليات الأمم المتحدة الأخرى المكلفة تحديداً بتناول حقوقها، بما في ذلك هيئة الخبراء المعنية بحقوق الشعوب الأصلية.

ويدرك الخبير المستقل المعني بقضايا الأقليات أن الأقليات ليست مجموعات متجانسة وأن من الأهمية بمكان أن يسلّم بالتنوع الموجود داخل كل فئة من فئات الأقليات. وينبغي التسليم الصريح بالتجارب التي يمر بها في حياتهم نساء وأطفال ومسنّو الأقليات وغيرهم ممن قد يواجهون قضايا وتحديات خاصة. وعليه، فقد أولت أول خبيرة مستقلة اهتماماً خاصاً في جميع جوانب عملها لحالة النساء والأطفال الذين ينتمون إلى أقليات.

نساء الأقليات

تقتضي ولاية الخبيرة المستقلة منها أن تطبق في عملها منظوراً جنسانياً. والواقع أن هذه الولاية، منذ إنشائها تشدد على أن إنكار الحقوق أو انتهاكها قد يعبر عن نفسه بشكل مختلف في تجارب الرجال والنساء والفتيات والفتيان. فقد تواجه نساء وفتيات الأقليات أشكالاً متعددة من التمييز على أساس وضعهن كأقلية وكذلك على أساس جنسهن. وقد يجعل التمييز المتعدد النوع أو العديد الأوجه النساء والفتيات بصفة خاصة عرضة للانتهاك والحرمان من حقوقهن في حياتهن العامة والخاصة على حد سواء. وقد تواجه النساء عوائق خاصة تحول دون تمتعهن بالمساواة سواء في المجتمع الأوسع أو داخل مجتمعاتهن المحلية.

وتشجع الخبيرة المستقلة المنظمات غير الحكومية والدول على الإفادة بمعلومات عن حالات محددة لنساء من الأقليات والمشاكل التي يواجهنها في بلدهن أو منطقتهن أو موقعهن. وقد تتعلق هذه المعلومات، على سبيل المثال، بالعنف ضد نساء الأقليات، وعدم المساواة في الحصول على التعليم الجيد، والتمثيل الناقص لنساء الأقليات في الحياة العامة والسياسية، والتمييز ضد نساء الأقليات في التوظيف، والأعباء التي تواجهها نساء الأقليات في إعالة أسرهن الفقيرة. وقد دفعت هذه المعلومات الخبيرة المستقلة إلى تقديم توصيات محددة في تقاريرها المواضيعية والقطرية، تدعو فيها الدول إلى التصدي للمشاكل التي تواجهها نساء الأقليات.

ولضمان التصدي لشواغل المرأة، استحدثت الخبيرة المستقلة أثناء الزيارات القطرية ممارسة عقد منتديات مخصصة تحديداً لنساء الأقليات، يمكن فيها لهن أن تتبادلن الخبرات والآراء، وبالتالي أن تسهمن في التوصيات التي تضعها الخبيرة المستقلة. علاوة على ذلك، ركزت الدورة الرابعة للمنتدى المعني بقضايا الأقليات (انظر الفصل الثالث) بشكل خاص على ضمان حقوق نساء الأقليات.

أطفال الأقليات

تكفل المادة ٣٠ من اتفاقية حقوق الطفل تمتع الأطفال أيضاً بنفس الحقوق المنصوص عليها في المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وتسعى الخبيرة المستقلة إلى التعاون عن كثب مع لجنة حقوق الطفل وتبادل الخبرات مع تلك الهيئة، لا سيما فيما يتعلق بقضايا مثل التعليم والصحة والمسكن اللائق والاتجار. وفي سياق الزيارات القطرية، تسعى الخبيرة المستقلة أيضاً للاستماع إلى آراء ووجهات نظر الأطفال والشباب، من خلال زيارة المدارس والجامعات ومنشآت الشباب.

وفي مجال التعليم، ساور الخبيرة المستقلة القلق من أن أطفال الأقليات كثيراً ما يفتقرون إلى المساواة في إمكانية الحصول على التعليم الجيد. وقد يواجهون أيضاً عوائق وتحديات حتى حين تتاح لهم السبل لذلك، كعدم التعليم بلغة أقليتهم الخاصة، الأمر الذي يضعهم في وضع ضعيف مقارنة بالأطفال الآخرين. وتفيد الأقليات كذلك عموماً بأن المناهج الدراسية والكتب المدرسية والنُهج المتبعة في التدريس تتجاهل في كثير من الأحيان ثقافة الأقليات وتاريخها، وإسهامات الأقليات في المجتمع الأوسع نطاقاً. وفي عام ٢٠٠٨، خصصت الدورة الأولى للمنتدى المعني بقضايا الأقليات لمسألة الأقليات والحق في التعليم، وصدرت عنها توصيات شاملة في هذا الموضوع.

أساليب العمل

تستعين الخبيرة المستقلة بأساليب عمل متنوعة في إنجاز ولايتها، بهدف استخدام الموارد المحدودة بأكبر قدر من الفعالية وحسن التوقيت. وتستنير أساليب العمل بممارسات ولايات الإجراءات الخاصة الأخرى، مع المراعاة الواجبة للسمات الخاصة للولاية المنصوص عليها في قرار مجلس حقوق الإنسان ٦/١٦. وتركز الأنشطة على التواصل والتشاور

على نحو مباشر وبناء مع حكومات معينة، بطرق منها الزيارات القطرية والمراسلات، وعلى العمل المواضيعي الذي يوفر التحليل والتوجيه والتوصيات الموضوعية التي تهم جميع الدول.

الزيارات القطرية

ومن أكثر الأدوات المتاحة قيمة للخبير المستقل القدرة على تنظيم زيارات قطرية بناء على دعوة من الدول، من أجل التشاور بشأن قضايا الأقليات في الموقع والتواصل مع الدول مباشرة بشأن تنفيذ الإعلان المتعلق بالأقليات. وتقدم نتائج وتوصيات الزيارات الرسمية للخبير المستقل إلى مجلس حقوق الإنسان وتناقش خلال حوار تفاعلي سنوي مع المجلس، والدول المعنية، والدول الأعضاء في الأمم المتحدة الأخرى المهتمة.

وقد يوجد الكثير من الدوافع المختلفة لزيارة بلد معين. وتشمل هذه تلقي المكلف بالولاية معلومات مثيرة للقلق إزاء حالة الأقليات هناك. وبالمثل، قد يسعى الخبير المستقل لزيارة بلد توجد فيه بيئة سياسية بناءة تبدي فيها الحكومة استعداداً لحماية حقوق الأقليات وتعزيزها. ويتيح هذا إمكانية دراسة كل من التحديات والممارسات الإيجابية التي قد يرغب الخبير المستقل في تبادلها مع دول أخرى فيما يتعلق بقضايا الأقليات.

وللخبير المستقل ولاية عالمية تلزمه بالقيام بزيارات لجميع المناطق. وكانت أول خبيرة مستقلة، بحلول نهاية ولايتها في تموز/يوليه ٢٠١١، قد زارت المجر، وإثيوبيا، وفرنسا، والجمهورية الدومينيكية، وغيانا، واليونان، وكازاخستان، وكندا، وكولومبيا، وفييت نام، ورواندا، وبلغاريا.

وتؤدي المنظمات غير الحكومية دوراً حيوياً في الزيارات القطرية ويتشاور الخبير المستقل معها خلال التخطيط وفي أثناء الزيارة نفسها وإعداد التقرير والتوصيات. والواقع أن المنظمات غير الحكومية يمكن أن تقوم بدور قيّم في تشجيع الدول على قبول طلب زيارة من الخبير المستقل أو ولاية أخرى. والمنظمات غير الحكومية مصدر هام للمعلومات ذات الصلة بحالة الأقليات وقضاياها، ويلتقي الخبير المستقل معها أثناء الزيارات القطرية. وكثيراً ما تساعد المنظمات غير الحكومية في تسهيل الزيارات إلى طوائف الأقليات والتشاور معها. وكثيراً ما تستخدم المنظمات غير الحكومية تقارير وتوصيات الخبير المستقل لمساعدتها في أعمال الدعوة التي تضطلع بها على الصعيدين المحلي والدولي دفاعاً عن فئات الأقليات، وأعمالها ضرورية في متابعة أنشطة الخبير.

المراسلات

يرحب الخبير المستقل بالمعلومات، بما في ذلك ادعاءات ارتكاب انتهاك(ـــات) لحقوق الإنسان المكفولة للأقليات وبشأن قضايا الأقليات، من مجموعة متنوعة من المصادر، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية ومنظمات الأقليات والمنظمات الحكومية الدولية وهيئات الأمم المتحدة الأخرى المعنية بحماية حقوق الإنسان. ويحلل الخبير المستقل المعلومات الواردة ويقرر اتخاذ إجراء من عدمه، وطبيعة هذا الإجراء. وكثيراً ما تُستوحى رسائل الادعاء والنداءات العاجلة الموجهة لدول معينة من المعلومات التي تتلقاها المنظمات غير الحكومية وجماعات الأقليات ذاتها.

وفي معظم الحالات، تركز ولاية الخبير المستقل في المراسلات على الحالات التي تمس مجتمعات أقليات أوسع نطاقاً والتي يكون لها تأثير على العديد من أفراد جماعات الأقليات، بدلاً من معالجة حالات فردية. فقد أرسلت، على سبيل المثال، بلاغات بشأن الإخلاء المقرر أو الوشيك لإحدى طوائف الأقليات من منازلها أو أراضيها، والاحتجاز المزعوم للعديد من أفراد أقلية أو إساءة معاملتهم بسبب أنشطتهم المشروعة في مجال حقوق الإنسان دفاعاً عن طائفتهم. غير أن جميع المعلومات التي ترد يجري التعامل معها بناء على أسسها الموضوعية وينظر الخبير في اتخاذ إجراء بشأن الحالات المتعلقة بالأفراد المنتمين إلى جماعات الأقليات الذين يواجهون انتهاكاً لحقوقهم نتيجة لهويتهم كأقلية. وتعكس المراسلات عادة

مجالات الاهتمام الأربعة الواسعة المحددة أعلاه؛ كما أنها قد تتعلق بالعمل المواضيعي الذي تقوم به الولاية. بالإضافة إلى ذلك، كثيراً ما يصدر الخبير المستقل رسائل مشتركة مع المكلفين بولايات أخرى عند الاقتضاء.

ويتطلب دور الخبير المستقل في تحديد الممارسات وفرص التعاون التقني "الأفضل" أو "الناجحة" للمفوضية شكلاً من أشكال التواصل مع الدول يختلف عن مهمة الرصد والإبلاغ في بعض الولايات الأخرى. وعليه، قد يطلب الخبير المستقل معلومات من إحدى الدول عن تشريعاتها وسياساتها وممارساتها فيما يتعلق بقضية أقلية معينة. وكذلك يدرك الخبير المستقل قيمة المعلومات الواردة من المنظمات غير الحكومية التي تصف بعض الممارسات الإيجابية من قبل الدول والجهات الفاعلة الأخرى فيما يتعلق بقضايا الأقليات.

الدراسات المواضيعية

ويتمثل جزء مهم من عمل الخبير المستقل في إجراء الدراسات المواضيعية ذات الصلة بقضايا الأقليات في أي منطقة. ويختار الخبير القضايا المحددة التي يركز عليها بالتشاور مع مختلف الدوائر، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية، واستجابة للأولويات التي تنشأ في سياق الولاية. وتشمل هذه الدراسات تحليل قضايا الأقليات العالمية وتقديم التوصيات إلى الدول الأعضاء في الأمم المتحدة وغيرها، وتشكل المحتوى الموضوعي لتقرير الخبير السنوي إلى مجلس حقوق الإنسان.

وفي عام ٢٠٠٦، أجرت الخبيرة دراسة مواضيعية على الأقليات في سياق استراتيجيات التخفيف من حدة الفقر والحد منه والأهداف الإنمائية للألفية[٤٥]. وفي عام ٢٠٠٧، اضطلعت ببحوث وعقدت حلقة دراسية بشأن مسألة الأقليات والإنكار التمييزي أو الحرمان من الجنسية[٤٦]. وفي عام ٢٠١٠، قدمت تقريراً إلى الجمعية العامة ومجلس حقوق الإنسان تركز فيه على الدور الذي تؤديه حقوق الأقليات في منع نشوب النزاعات[٤٧].

وتساهم المنظمات غير الحكومية بطرق مختلفة في العمل المواضيعي للخبير المستقل. وقد شاركت المنظمات غير الحكومية من جميع المناطق في المنتدى المعني بقضايا الأقليات (ترد مناقشته في الفصل الثالث) وأسهمت بالمعارف المتخصصة في المؤتمرات والحلقات الدراسية التي يعقدها الخبير المستقل. وفي حال عدم تمكن المنظمات غير الحكومية من الحضور، يجوز لها تقديم المواد والبحوث المكتوبة سواء قبل الاجتماع أو في أقرب وقت ممكن بعد حدوثه. وتتيح المؤتمرات والحلقات الدراسية الإقليمية التي يعقدها الخبير المستقل والمفوضية مزيداً من الفرص للمنظمات غير الحكومية للمساهمة في هذه الولاية. وقد استعانت الخبيرة المستقلة، في تجميع الدراسات، بالمعلومات المقدمة من خبراء المنظمات غير الحكومية بشأن التحديات التي تواجه الأقليات والممارسات الإيجابية على حد سواء. وتسهم تحليلات المنظمات غير الحكومية واقتراحاتها أيضاً في وضع التوصيات المواضيعية في التقارير السنوية المقدمة من الخبيرة المستقلة للمجلس.

أنشطة إضافية

من القواسم المشتركة مع المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة الأخرى، أن الخبير المستقل يضطلع بعدد من الأنشطة الإضافية لدعم الولاية وتعزيز تنفيذ الإعلان المتعلق بالأقليات. وقد يصدر الخبير المستقل نشرات صحفية أو تصريحات علنية من أجل تسليط الضوء على الحالات المثيرة للقلق؛ ويحضر المؤتمرات وغيرها من الأنشطة العامة، بما في ذلك التي تنظمها المنظمات غير الحكومية في بلدانها أو مناطقها؛ ويلقي الخطب والبيانات؛ ويشارك في دورات تدريبية على معايير حقوق الأقليات وآليات الحماية.

---

(٤٥) A/HRC/4/9.

(٤٦) A/HRC/7/23.

(٤٧) A/65/287.

ويجتمع المنتدى المعني بقضايا الأقليات (وترد مناقشته في الفصل الثالث) سنوياً لمدة يومي عمل يخصصان للمناقشات المواضيعية. ويقتضي القرار من الخبير المستقل المعني بقضايا الأقليات توجيه أعمال المنتدى، والإعداد لاجتماعاته السنوية، وتقديم تقرير إلى مجلس حقوق الإنسان عن التوصيات المواضيعية للمنتدى. ومن ثم فللخبير المستقل دور هام في الأعمال المواضيعية للمنتدى وتمت إقامة علاقة قوية وتعاونية بين هاتين الآليتين الوحيدتين في منظومة الأمم المتحدة المكرستين لقضايا الأقليات.

ويشجع الخبير المستقل بنشاط تنفيذ توصيات المنتدى، وذلك بطرق منها الاضطلاع بالزيارات القطرية وتنظيم الحلقات الدراسية الإقليمية والمؤتمرات.

تزويد الخبير المستقل بالمعلومات

يُنظر في المعلومات التي يتلقاها الخبير المستقل بعناية، وقد توزع على موظفي الأمم المتحدة الذين يتعاملون مع القضايا ذات الصلة أو لديهم مسؤوليات قطرية خاصة داخل المفوضية. وكما هو الحال بالنسبة لجميع المكلفين بولايات، يحافظ الخبير المستقل على سرية مصادر الشهادات، إذا كان في إفشائها ما قد يسبب ضرراً للمعنيين.

ويتعين في تقديم المعلومات إدراج جميع الوثائق ذات الصلة لدعم القضايا التي يوجه إليها اهتمام الخبير المستقل (على سبيل المثال، التقارير الأخيرة من المنظمات غير الحكومية أو الهيئات البحثية، أو تقارير وسائل الإعلام الوطنية أو الدولية، أو الروابط الإلكترونية بهذه المصادر).

وتوجه جميع البلاغات ذات الصلة بولاية الخبير المستقل إلى:
المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان
Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR)
Palais des Nations
8-14, Avenue de la Paix
CH-1211 Geneva 10
Switzerland
البريد الإلكتروني: minorityissues@ohchr.org

ويشجّع ممثلو الأقليات أيضاً على متابعة الأخبار ذات الصلة وتبادل المعلومات على صفحة الخبير المستقل على الفيسبوك. غير أن الإبلاغ عن طريق الفيسبوك لا يستوفي شروط تقديم البلاغ الرسمي؛ ويجب أن يتم الإبلاغ الرسمي عن طريق البريد الإلكتروني أو العنوان البريدي الرسمي للولاية.

الآليات الأخرى ذات الصلة

بالإضافة إلى الخبير المستقل المعني بقضايا الأقليات، يتسم عدد من الآليات المواضيعية الخاصة للمجلس بأهمية خاصة لأفراد الأقليات والمدافعين عنها. ويرد فيما يلي وصف موجز لأربع من هذه الآليات، ويرد وصف أوفى لكل منها على موقع المفوضية. ومن الجدير بالإشارة بوجه خاص أن كلاً من المقرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد، والمقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب لهما أن يتصلا بالدول مباشرة بشأن الادعاءات بالانتهاك المستمر للحقوق التي تقع ضمن ولاية كل منهما، وقد يطلبان منها اتخاذ التدابير اللازمة لضمان احترام حقوق الأفراد وحمايتها. ويمكن تزويد جميع المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة بالمعلومات في أي وقت، طالما كانت موثقة توثيقاً جيداً، ويتم عرضها بطريقة يسهل فهمها على المكلفين بالولايات، وترتبط ارتباطاً مناسباً بشروط الولاية.

المقرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد

رغم أن ذهن الكثيرين يتطرق أساساً إلى المجموعات القومية أو العرقية عندما يفكرون في "الأقليات"، فإن التمييز ضد الأقليات الدينية يمثل أيضاً مشكلة خطيرة في جميع أنحاء العالم. وقد أنشئ منصب المقرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد في عام ١٩٨٦، وكان في الأصل يعرف بالمقرر الخاص المعني بالتعصب الديني؛ وتم تغيير الاسم في عام ٢٠٠٠. وتشمل ولاية المقرر الخاص سلطة إحالة النداءات العاجلة إلى الدول بشأن الحالات الفردية التي تنتهك فيها حرية الدين أو المعتقد؛ والقيام ببعثات لتقصي الحقائق في الموقع، بناء على دعوة من الحكومة المعنية؛ وتقديم تقرير سنوي إلى مجلس حقوق الإنسان والدخول في "حوار تفاعلي" مع المجلس، كما يفعل جميع المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة.

وقد أعدّ نموذج استبيان لتقديم الشكاوى الفردية إلى المقرر الخاص، والهدف منه هو "الوصول إلى معلومات دقيقة عما يُدّعى من انتهاكات لحرية الدين أو المعتقد". ومع أن استخدام الاستبيان ليس إلزامياً، يوصى بشدة باستخدامه. وقد وضع المقرر الخاص أيضاً إطاراً للبلاغات يبين بالتفصيل المعايير القانونية الدولية الواجبة التطبيق، مرتبة حسب المواضيع الفرعية مثل حرية تغيير الفرد لدينه، والحق في إظهار الشخص لدينه أو معتقده، والعلاقة بين هذه الحرية وحقوق الإنسان الأخرى[٤٨].

وقد قام المقرر الخاص بـ ٣٢ زيارة قطرية؛ وأُرفقت تقارير عن كل منها بالتقرير السنوي المقدم للمجلس. ومن القضايا المحددة التي جرى تناولها في التقارير المواضيعية الأخيرة حالة الأشخاص المعرّضين للضرر، وحالة الأشخاص ذوي المعتقدات الإلحادية وغير التوحيدية، والتمييز ضد أفراد الأقليات الدينية، والحركات الدينية الجديدة. وتكشف التقارير عن أن أفراد الكثير من الأقليات الدينية يعانون التمييز من خلال السياسات والتشريعات والممارسات الحكومية، مما يؤدي أحياناً إلى الاعتقال التعسفي وعمليات القتل خارج نطاق القضاء. وتتفاقم حالة ضعفهم عندما تستهدف الحكومات الأقليات الدينية من خلال تسجيل أسماء هؤلاء الأشخاص والتدقيق في شأنهم. وبالإضافة إلى ذلك، كثيراً ما ترتكب أعمال العنف أو تهدد بارتكابها جهات فاعلة من غير الدول، سواء من طوائف دينية مختلفة أو من داخل المجتمع نفسه، دون أن تواجه برد كاف من السلطات الحكومية. وقد أوصى المقرر الخاص بأن يدرّب المسؤولون الحكوميون تدريباً كافياً على معايير حقوق الإنسان وأن يولى اهتمام خاص لحرية الدين أو المعتقد. وبشكل أعم، ينبغي أن تكفل الدول في التعليم أن يتوخى التشجيع على توسيع نطاق الدراية في المجتمع بصفة عامة بتاريخ الأقليات الدينية المتنوعة الموجودة داخل أراضيها وتقاليد هذه الأقليات ولغتها وثقافتها. وعلاوة على ذلك، ينبغي للدول ضمان التخصيص العادل للموارد، بما في ذلك ترددات البث، فيما بين الخدمات العامة ووسائل الإعلام التجارية والمجتمعية، لكي تمثل وسائل الإعلام في مجموعها الثقافات والطوائف والآراء في المجتمع بكافة أطيافها.

وللاتصال بالمقرر الخاص، توجه رسالة بالبريد الإلكتروني إلى freedomofreligion@ohchr.org أو urgent-action@ohchr.org (مع ذكر المقرر الخاص المعني بحرية الدين أو المعتقد في سطر الموضوع).

المقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب

أنشأت لجنة حقوق الإنسان في عام ١٩٩٣ منصب المقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب (ويُعرف بالمقرر الخاص المعني بالعنصرية) وهو يشارك في مجموعة واسعة من الأنشطة التي ترتبط بهذه الولاية. وقد عُهد إلى المقرر الخاص بولاية واسعة تتمثل في "جمع المعلومات والبيانات

(٤٨) هذا الإطار متاح من www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/Standards.aspx؛ أما نموذج الاستبيان فهو متاح من خلال الموقع www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomReligion/Pages/Complaints.aspx (تمت زيارة الموقعين في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢).

وطلبها وتلقيها وتبادلها مع جميع المصادر ذات الصلة، فيما يخص كل القضايا والانتهاكات المزعومة الداخلة في نطاق ولايته، وإجراء ما يلزم من تحقيق وتقديم توصيات محددة، تُنفذ على المستوى الوطني والإقليمي والدولي". وزار المقرر الخاص ٣٤ بلداً بين عامي ١٩٩٤ و٢٠١٠؛ وترد تقارير عن هذه البعثات كإضافات لتقارير المقرر الخاص السنوية إلى مجلس حقوق الإنسان. وفي السنوات الأخيرة طلب المجلس إلى المقرر الخاص أيضاً تقديم تقارير محددة عن "جميع مظاهر تشويه صورة الأديان، وبخاصة الآثار الخطيرة لكره الإسلام، على تمتع أتباعها بجميع الحقوق" (٢٠٠٩، ٢٠٠٨)؛ و"البرامج السياسية التي تحرض على التمييز العنصري أو تشجعه" (٢٠٠٧)؛ و"حالة الشعوب الإسلامية والعربية في مختلف أنحاء العالم" (٢٠٠٦).

ولدى تجديد الولاية في عام ٢٠٠٨[٤٩]، طلب مجلس حقوق الإنسان إلى المقرر الخاص التركيز على ١٥ قضية، قد يكون لبعضها صلة بحالة الأقليات. ومن بينها حوادث الأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري ضد الأشخاص المنتمين إلى أقليات؛ وحالات التمييز العنصري المستمرة ضد الأشخاص المنتمين إلى مجموعات عرقية وإثنية مختلفة؛ والحركات العنصرية والعنيفة الموجهة ضد الطوائف العربية والأفريقية والمسيحية واليهودية والمسلمة وغيرها؛ وحالات عدم المساواة المستمرة والمزمنة التي تواجهها الجماعات العرقية في المجتمعات المختلفة؛ وأفضل الممارسات في القضاء على العنصرية؛ ومتابعة إعلان وبرنامج عمل ديربان وتعزيز آليات مكافحة العنصرية؛ ودور التثقيف في مجال حقوق الإنسان في تعزيز التسامح؛ واحترام التنوع الثقافي؛ والتحريض على الكراهية وحالات خطاب الكراهية ذات الدوافع العنصرية؛ والمنابر السياسية المعادية للأجانب؛ وأثر تدابير مكافحة الإرهاب على تزايد العنصرية، بما في ذلك التنميط العنصري؛ والعنصرية المؤسسية والتمييز العنصري؛ والتدابير المتخذة من قبل الحكومات لتصحيح أوضاع ضحايا العنصرية.

ولدى تلقي "معلومات موثوقة وذات مصداقية"، يملك المقرر الخاص سلطة توجيه "رسالة ادعاء" أو "نداء عاجل" إلى إحدى الدول، من أجل حمل السلطة الوطنية على التحقيق في الحادث (الحوادث) أو الحالات الفردية التي تعرض عليه. ولا يتطلب المقرر الخاص تقديم نموذج معين، ولكن البلاغات ينبغي أن تشمل، كحد أدنى، تحديد ضحية (ضحايا) الانتهاك المدّعى ارتكابه ومن يُدّعى أنه مرتكبه (مرتكبوه)؛ وتحديد الشخص (الأشخاص) أو المنظمة (المنظمات) مقدمة البلاغ (ويُحتفظ بسرية هذه المعلومات)؛ وتاريخ الحادث ومكان وقوعه؛ ووصفاً مفصلاً لظروف الحادث الذي يدّعى أن الانتهاك وقع فيه. وتبقى هذه البلاغات عموماً سرية حتى يُنشر ملخص لها، إلى جانب أي ردود ترد من الدولة المعنية، في التقرير السنوي للمقرر الخاص المتعلق بالبلاغات.

وللاتصال بالمقرر الخاص، توجه رسالة بالبريد الإلكتروني إلى racism@ohchr.org أو urgent-action@ohchr.org (مع ذكر المقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب في سطر الموضوع).

الخبير المستقل في مجال الحقوق الثقافية

ولاية هذا الخبير من أحدث ولايات الإجراءات الخاصة، وأنشأها مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠٠٩. ولا توجد في الولاية، على النحو المبين في قرار المجلس ٢٣/١٠، سلطة واضحة للخبير المستقل للاتصال العاجل بالدول فيما يتعلق بما يدعى من انتهاكات للحقوق الثقافية. غير أن الدول مدعوة إلى "أن تتعاون مع المقرر الخاص وأن تساعده في أداء مهمته، وأن تزوده بجميع المعلومات اللازمة التي يطلبها، وأن تنظر جدياً في الاستجابة لطلبات المقرر الخاص بشأن زيارة بلدانها".

ويُطلب إلى الخبير أن يقوم بما يلي:

(٤٩) قرار مجلس حقوق الإنسان ٣٤/٧؛ وجرى تمديد الولاية في عام ٢٠١١ بقرار مجلس حقوق الإنسان ٣٣/١٦.

- تحديد الممارسات الفضلى في تعزيز وحماية الحقوق الثقافية على المستويات المحلية والوطنية والإقليمية والدولية؛
- تحديد العقبات المحتملة التي تعوق تعزيز وحماية الحقوق الثقافية وتقديم مقترحات و/أو توصيات إلى المجلس بشأن الإجراءات الممكن اتخاذها في هذا الشأن؛
- العمل بالتعاون مع الدول من أجل تشجيع اعتماد تدابير على المستويات المحلية والوطنية والإقليمية والدولية بهدف تعزيز وحماية الحقوق الثقافية من خلال مقترحات ملموسة لتعزيز التعاون دون الإقليمي والإقليمي والدولي في هذا الشأن؛
- دراسة العلاقة بين الحقوق الثقافية والتنوع الثقافي، بهدف مواصلة تعزيز الحقوق الثقافية؛
- إدماج المنظور الجنساني ومنظور ذوي الإعاقة في عمله؛
- العمل بتنسيق وثيق، مع تجنب الازدواجية التي لا مبرر لها، مع المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية وغيرها من الإجراءات الخاصة التابعة للمجلس، ولجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة.

ويسلم القرار المنشئ لهذه الآلية أيضاً بأن "التنوع الثقافي وسعي جميع الشعوب والأمم من أجل تطورها الثقافي مصدر لإثراء الحياة الثقافية للبشرية بشكل متبادل"؛ وأنه "لا يجوز لأحد أن يحتج بالتنوع الثقافي للتعدي على حقوق الإنسان التي يكفلها القانون الدولي، أو للحد من نطاقها"؛ وأن "الدول مسؤولة عن تعزيز وحماية الحقوق الثقافية".

وللاتصال بالخبير المستقل، توجه رسالة بالبريد الإلكتروني إلى ieculturalrights@ohchr.org.

فريق الخبراء العامل المعني بالمنحدرين من أصل أفريقي

أنشأت لجنة حقوق الإنسان فريق الخبراء العامل المعني بالمنحدرين من أصل أفريقي في عام ٢٠٠٢ عملاً بتوصية واردة في برنامج عمل ديربان، ويعالج الفريق العامل مشاكل التمييز العنصري التي يواجهها السكان المنحدرون من أصل أفريقي، ويقترح تدابير لمعالجة تلك المشاكل(٥٠). ومنذ عام ٢٠٠٦، يقدم الفريق العامل التقارير إلى الهيئة الجديدة التي يتبعها، وهي مجلس حقوق الإنسان.

وقد تغيرت ولاية الفريق العامل، الواردة لأول مرة في قرار اللجنة ٦٨/٢٠٠٢، بعض الشيء بمرور الوقت. ويدعو أحدث تمديد لولايته، في جملة أمور، إلى دراسة المشاكل المتعلقة بالتمييز العنصري التي يواجهها السكان المنحدرون من أصل أفريقي الذين يعيشون في الشتات؛ واقتراح تدابير لضمان إمكانية لجوء هؤلاء السكان لنظام القضاء على نحو كامل وفعال؛ وتقديم توصيات بشأن وضع وتنفيذ وإنفاذ تدابير فعالة للقضاء على التنميط العنصري للسكان المنحدرين من أصل أفريقي؛ واقتراح تدابير للقضاء على التمييز العنصري ضد الأفريقيين والمنحدرين من أصل أفريقي في جميع أنحاء العالم(٥١). ويقدم الفريق العامل تقريراً سنوياً إلى المجلس عن أنشطته.

وفي عام ٢٠٠٥، بدأ الفريق العامل يلتمس الدعوات من الدول لتمكينه من الاضطلاع بالزيارات القطرية وتيسير فهمه المتعمق للقضايا. ويؤكد موقع الفريق العامل الشبكي أن "هذه البعثات لا يتوخى منها بحال من الأحوال أن تجري

(٥٠) قرار لجنة حقوق الإنسان ٦٨/٢٠٠٢. انظر الموقع www.ohchr.org/EN/Issues/Racism/WGAfricanDescent/Pages/WGEPADIndex.aspx (تم الاطلاع عليه في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢).

(٥١) قرار المجلس ٢٨/٩.

تحقيقاً؛ بل يمكن أن تتيح الاطلاع بشكل أفضل على التدابير المتخذة من قبل الحكومة للقضاء على التمييز العنصري ضد السكان المنحدرين من أصل أفريقي". وقد اضطُلع حتى الآن ببعثات إلى بلجيكا وإكوادور والولايات المتحدة الأمريكية والبرتغال. وتُعرض التقارير عن هذه البعثات على مجلس حقوق الإنسان وتُنشر على الموقع الشبكي للفريق العامل.

ويجتمع الفريق العامل سنوياً لدورة واحدة مدتها خمسة أيام عمل، سواء في جلسات مغلقة أو علنية. وعادة ما تكرس كل دورة لموضوع معين، مثل التنميط العنصري، أو إقامة العدل، أو العنصرية ووسائل الإعلام، أو الحصول على التعليم، أو العنصرية والعمالة، أو العنصرية والصحة، أو العنصرية والإسكان. ويجوز للمنظمات غير الحكومية ذات المركز الاستشاري لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي، فضلاً عن المنظمات التي اعتمدت لحضور مؤتمر ديربان لعام ٢٠٠١، أن تشارك مشاركة فعلية في المناقشات خلال هذه الدورات. وكثيراً ما يُختار الخبراء أعضاء الفريق من المجتمع المدني. ولتيسير المشاركة على نحو أوسع، أشار قرار المجلس ٢٨/٩ إلى "إنشاء صندوق تبرعات لتوفير موارد إضافية، لأغراض منها مشاركة المنحدرين من أصل أفريقي، وممثلي البلدان النامية، لا سيما أقل البلدان نمواً، والمنظمات غير الحكومية، والخبراء، في دورات الفريق العامل المفتوحة العضوية" ودعا الدول إلى التبرع لهذا الصندوق.

وللاتصال بالفريق العامل، توجه رسالة بالبريد الإلكتروني إلى africandescent@ohchr.org.

معلومات الاتصال ومعلومات أخرى

ترد أعلاه معلومات الاتصال الخاصة بمختلف الإجراءات التي تمت مناقشتها في هذا الفصل. ويمكن كذلك إرسال المعلومات إلى المفوضية السامية لحقوق الإنسان (انظر العنوان أدناه)، مع تحديد الآلية المعينة المخاطَبة في سطر الموضوع من البريد الإلكتروني أو على السطح الخارجي للمظروف.

مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان
Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR)
Palais des Nations
8-14 Avenue de la Paix
CH-1211 Geneva 10
Switzerland
رقم الهاتف: ٤١ ٢٢ ٩١٧ ٩٢٢٠
البريد الإلكتروني: InfoDesk@ohchr.org

ومن المصادر الهامة للمعلومات عن الزيارات القطرية المرتقبة للإجراءات الخاصة وغير ذلك من المسائل ذات الصلة نظام البث البريدي الإلكتروني لقسم المجتمع المدني بالمفوضية(٥٢). وأحد المراجع المفيدة هو *الإجراءات الخاصة للأمم المتحدة: حقائق وأرقام*، الذي يجري تحديثه سنوياً(٥٣).

(٥٢) للاشتراك في النظام، انقر على "الاشتراك في تحديثات البريد الإلكتروني" في الموقع www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/CivilSociety.aspx (تمت زيارته في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢).

(٥٣) يتاح الاطلاع على تقرير عام ٢٠١١ من خلال الموقع www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/Facts_Figures2011.pdf (تمت زيارته في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢).

الفصل الخامس
هيئات معاهدات حقوق الإنسان

موجز: تتضمن منظومة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان القائمة على معاهدات إجراءات يمكن لأفراد الأقليات من خلالها التماس الحماية لحقوقهم. ويصف هذا الفصل ثماني معاهدات دولية رئيسية لحقوق الإنسان تتناول، على التوالي، الحقوق المدنية والسياسية؛ والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ والتمييز العنصري؛ وحقوق الطفل؛ وحقوق المرأة؛ والتعذيب؛ وحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة؛ وحقوق العمال المهاجرين. ويوجز الفرع الأول النظام المشترك بين جميع معاهدات حقوق الإنسان لتقديم تقارير الدول، ويقترح بعض السبل التي يمكن بها للأقليات وممثليها إثارة شواغلهم أمام هيئات المعاهدات الدولية. ويصف الفرع الثاني آليات الشكاوى المتاحة بموجب ست من المعاهدات للأفراد الذين يعتقدون أن حقوقهم قد انتهكت.

معاهدات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان

هناك تسع معاهدات دولية أساسية لحقوق الإنسان ملزمة قانوناً في إطار منظومة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة تعالج طائفة واسعة من حقوق الإنسان[٥٤]. وآخرها الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري، التي دخلت حيز النفاذ في ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠.

وتوجد لكل معاهدة لجنة مخصصة ترصد طريقة وفاء الدول بالتزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان بموجب المعاهدة المعنية (انظر الشكل الرابع). وتتكون هذه اللجان، التي تُعرف عموماً بهيئات المعاهدات، من خبراء دوليين في مجال حقوق الإنسان وتتراوح في الحجم بين ١٠-٢٥ عضواً. ويخدم أعضاء اللجنة لولاية مدتها أربع سنوات، وتحدّ عدة معاهدات من عدد المدد التي يمكن للعضو أن يقضيها في الولاية. وبالرغم من أن الأعضاء تنتخبهم الدول الأطراف في المعاهدة، فهم يعملون بصفتهم الشخصية وليس كممثلين لحكوماتهم. وتجتمع اللجان عدة أسابيع في كل عام، وعادة في جنيف؛ وتجتمع اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة ولجنة حقوق الإنسان مرة واحدة في نيويورك ومرتين في جنيف.

وما لم يكن البلد طرفاً في المعاهدة ذات الصلة، لا يمكن اللجوء لإجراءات تلك المعاهدة للانتصاف من الانتهاكات. وفي هذه الحالات، تتيح الإجراءات المستندة إلى ميثاق الأمم المتحدة، التي أنشأها مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة وغيره من الهيئات (يرد وصفها في الفصلين الثالث والرابع)، وسيلة لتناول حالة حقوق الإنسان في البلد المعني.

وللمفوضية عملية تشاورية مفتوحة جارية لتعزيز هيئات المعاهدات تهدف إلى تبسيط منظومة هيئات المعاهدات وزيادة تعزيزها[٥٥].

(٥٤) يتاح الاطلاع على النص الكامل لكل معاهدة وقائمة بالدول التي صدقت عليها في الموقع http://treaties.un.org.

(٥٥) انظر الموقع www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/index.htm (تمت زيارته في ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢).

الشكل الرابع– معاهدات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وهيئات المعاهدات

المعاهدة	*هيئة المعاهدة*	*عدد الأعضاء*	*عدد الدورات وأماكنها*	*اعتماد تعليقات عامة أو توصيات*	*الالتزام بتقديم تقارير دورية*	*استعراض تقارير الدولة العضو ومسألة التوصيات*	*إجراء الشكاوى الفردية*	*آليات إضافية*
الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (١٧٥ طرفاً)	لجنة القضاء على التمييز العنصري	١٨	٢ في السنة، في جنيف	٣٤	كل سنتين	بموجب المادة ٩ عدد التقارير التي تدرس في السنة: ٢٤ عدد التقارير التي في انتظار الفحص: ١٦ (فترة المتراكم تقدر بأقل من سنة واحدة)	نعم، من خلال قبول المادة ١٤ عدد البلاغات التي سجلت في انتظار الفحص: ٣ متوسط الوقت بين التسجيل واتخاذ قرار نهائي بشأن الموضوع: سنة ونصف السنة	
العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (١٦٠ طرفاً)	اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية	١٨	٢ في السنة، في جنيف	٢١	٥ سنوات	بموجب المادتين ١٦-١٧ عدد التقارير التي تدرس في السنة: ١٠ عدد التقارير التي في انتظار الفحص: ٤٤ (فترة المتراكم تقدر بأكثر من ٤ سنوات)	نعم، بموجب البروتوكول الاختياري (لم يدخل بعد حيز النفاذ)	نعم، بموجب المادة ١١ من البروتوكول الاختياري، (لم يدخل بعد حيز النفاذ)
العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (١٦٧ طرفاً)	اللجنة المعنية بحقوق الإنسان	١٨	٣ دورات في السنة: ٢ في جنيف وواحدة في نيويورك	٣٤	بناء على تقدير اللجنة، ولكن عادة كل ٤ سنوات	بموجب المادة ٤٠ عدد التقارير التي تدرس في السنة: ١٥ عدد التقارير التي في انتظار الفحص: ٢٥ (فترة التراكم تقدر بسنتين تقريباً)	نعم، بموجب البروتوكول الاختياري الأول عدد البلاغات المسجلة التي تنتظر الفحص: ٣٤٠ متوسط الوقت بين التسجيل واتخاذ قرار نهائي بشأن الموضوع: ٣ سنوات ونصف السنة	
اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (١٨٧ طرفاً)	اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة	٢٣	٣ دورات في السنة: ٢ في جنيف وواحدة في نيويورك	٢٨	٤ سنوات	بموجب المادة ١٨ عدد التقارير التي تدرس في السنة: ٢٤ عدد التقارير التي في انتظار الفحص: ٤٨ (فترة التراكم تقدر بسنتين)	نعم، بموجب البروتوكول الاختياري عدد البلاغات المسجلة التي تنتظر الفحص: ١٠ متوسط الوقت بين التسجيل واتخاذ قرار نهائي بشأن الموضوع: سنتان	إجراء تحقيقات في الانتهاكات الجسيمة أو المنهجية، بموجب البروتوكول الاختياري، المواد ٨-١٠

المعاهدة	هيئة المعاهدة	عدد الأعضاء	عدد الدورات وأماكنها	اعتماد تعليقات عامة أو توصيات	الالتزام بتقديم تقارير دورية	استعراض تقارير الدولة العضو ومسألة التوصيات	إجراء الشكاوى الفردية	آليات إضافية
اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (١٤٩ طرفاً)	لجنة مناهضة التعذيب	١٠	دورتان في السنة في جنيف	٢	٤ سنوات	بموجب المادتين ١٩-٢٠. عدد التقارير التي تدرس في السنة: ١٤ عدد التقارير التي في انتظار الفحص: ٢٠ (فترة التراكم تقدر بسنتين)	نعم، من خلال قبول المادة ٢٢ عدد البلاغات المسجلة التي تنتظر الفحص: ١٠٠ متوسط الوقت بين التسجيل واتخاذ قرار نهائي بشأن الموضوع: سنتان ونصف السنة	التحقيقات في الممارسة المنهجية للتعذيب من خلال قبول المادة ٢٠
البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (٦١ طرفاً)	اللجنة الفرعية لمنع التعذيب	٢٥	٣ دورات في السنة في جنيف	صفر	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	الزيارات المنتظمة إلى الأماكن التي يحرم فيها الأشخاص من حريتهم، في إطار المواد ١١-١٦
اتفاقية حقوق الطفل (١٩٣ طرفاً)	لجنة حقوق الطفل	١٨	٣ دورات في السنة في جنيف	١٣	٥ سنوات	بموجب المادة ٤٤. عدد التقارير التي تدرس في السنة: ٣٠ (بما في ذلك التقارير عن أول بروتوكولين اختياريين) عدد التقارير التي في انتظار الفحص: ٩٩ (فترة التراكم تقدر بأكثر من ٣ سنوات)	نعم، بموجب البروتوكول الاختياري المتعلق بإجراء تقديم البلاغات (لم يدخل حيز النفاذ)	التحقيقات في الانتهاكات الجسيمة أو المنهجية، بموجب البروتوكول الاختياري، المادتين ١٣-١٤ (لم يدخل حيز النفاذ بعد)
الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (٤٥ طرفاً)	اللجنة المعنية بالعمال المهاجرين	١٤	دورتان في السنة في جنيف	١	٥ سنوات	بموجب المادتين ٧٣-٧٤. عدد التقارير التي تدرس في السنة: ٤ عدد التقارير التي في انتظار الفحص: ٦ (فترة التراكم تقدر بسنة واحدة ونصف السنة)	نعم، من خلال قبول المادة ٧٧ (لم تفعّل بعد)	

المعاهدة	*هيئة المعاهدة*	*عدد الأعضاء*	*عدد الدورات وأماكنها*	*اعتماد تعليقات عامة أو توصيات*	*الالتزام بتقديم تقارير دورية*	*استعراض تقارير الدولة العضو ومسألة التوصيات*	*إجراء الشكاوى الفردية*	*آليات إضافية*
اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (١٠٨ أطراف)	اللجنة المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة	١٨	دورتان في السنة في جنيف	صفر	٤ سنوات	بموجب المادتين ٣٥-٣٦. عدد التقارير التي تدرس في السنة: ٤ عدد التقارير التي في انتظار الفحص: ٢٣ (فترة التراكم تقدر بـ ٦ سنوات تقريباً)	نعم، بموجب البروتوكول الاختياري عدد البلاغات المسجلة التي تنتظر الفحص: ٥ متوسط الوقت بين التسجيل واتخاذ قرار نهائي بشأن الموضوع: لا يوجد (لم تعتمد اللجنة بعد قرارها الأول)	التحقيق في الانتهاكات المنهجية بموجب البروتوكول الاختياري، المادة ٦
الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري (٣٠ طرفاً)	اللجنة المعنية بحالات الاختفاء القسري	١٠	دورتان في السنة في جنيف	صفر	حسبما تقتضيه اللجنة	بموجب المادة ٢٩. عدد التقارير التي تدرس في السنة: لم يحدد بعد عدد التقارير التي في انتظار الفحص: صفر	نعم، من خلال قبول المادة ٣١	الزيارات والتحقيقات في الانتهاكات الجسيمة أو المنهجية، بموجب المادتين ٣٣-٣٤

وترصد هيئات المعاهدات تنفيذ الدول لالتزاماتها بموجب المعاهدات بطريقتين رئيسيتين. وتتمثل الطريقة الأولى في النظر في التقارير التي تقدمها الدولة بصفة دورية عن تنفيذها للمعاهدة المعنية. والدول الأطراف ملزمة قانوناً بتقديم هذه التقارير، التي تبلغ هيئة المعاهدة عما تتخذه الدولة من إجراءات للوفاء بالتزاماتها بموجب تلك المعاهدة، سواء من خلال التشريعات أو بطرق أخرى. وينطبق شرط تقديم التقارير هذا على جميع هيئات المعاهدات فيما عدا اللجنة الفرعية لمنع التعذيب المنشأة بموجب البروتوكول الاختياري لاتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة.

وترصد الهيئات أيضاً الامتثال للمعاهدات بالنظر في الشكاوى، ويُطلق عليها عادة "البلاغات"، المقدمة من أفراد تعرضت حقوقهم بموجب معاهدة معينة للانتهاك (انظر الشكل الرابع أعلاه).

ولبعض هيئات المعاهدات سلطات إضافية، وقد تبادر، من تلقاء نفسها، بإجراء تحقيقات في حال تلقيها معلومات موثوقة تتضمن دلائل قائمة على أسس سليمة على ارتكاب انتهاكات جسيمة أو منهجية للاتفاقية ذات الصلة في إقليم إحدى الدول الأعضاء.

وبالإضافة إلى ذلك، تعتمد كثير من هيئات المعاهدات تعليقات عامة أو توصيات عامة تفسر أحكام المعاهدة أو تفصلها. وتقرر عدة هيئات معاهدات إجراء مناقشات مواضيعية خلال دوراتها، قد تسهم في صياغة هذه التعليقات والتوصيات واعتمادها. ويجري إعداد تصنيف لجميع التعليقات أو التوصيات العامة لهيئات المعاهدات وإصدارها على فترات منتظمة.

الحقوق المشمولة بالحماية

يوجز هذا الفرع بعض المواد في معاهدات مختارة قد تتسم بأهمية خاصة للأقليات. ومن المهم الإشارة إلى أن كل معاهدة دولية لحقوق الإنسان تنطبق على الأشخاص المنتمين لأقليات عن طريق شرط عدم التمييز الوارد في المعاهدة. غير أن من المهم أيضاً تذكّر أن الأقليات لها حق التمتع بجميع الحقوق الممنوحة لمن يقيمون في نطاق ولاية الدولة. وينبغي للمنظمات غير الحكومية وغيرها أن تستخدم الآليات المبينة في هذا الفصل كلما رأت أن إحدى الدول يمكن أن تضمن حقوق الإنسان بشكل أفضل، سواء كانت المشاكل المحددة خاصة بالأقليات أو ذات مجال انطباق أوسع. وترد في نهاية هذا الفصل توجيهات إضافية بشأن الكيفية التي يمكن بها للمنظمات غير الحكومية أن تزود هيئات معاهدات معينة بالمعلومات.

العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

يتيح العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الذي دخل حيز النفاذ في عام ١٩٧٦، الحماية لمجموعة واسعة من الحقوق، كثيراً ما يشار في القانون المحلي إلى كثير منها بعبارة "الحقوق المدنية" أو "الحريات المدنية". والعهد هو المعاهدة العالمية الوحيدة التي تشمل حكماً (المادة ٢٧) يشير تحديداً إلى حقوق الأقليات (ترد مناقشة الآليات الأوروبية المعنية بالأقليات في الفصول من الثاني عشر إلى الرابع عشر):

> *المادة ٢٧* – لا يجوز، في الدول التي توجد فيها أقليات إثنية أو دينية أو لغوية، أن يحرم الأشخاص المنتسبون إلى الأقليات المذكورة من حق التمتع بثقافتهم الخاصة أو المجاهرة بدينهم وإقامة شعائره أو استخدام لغتهم، بالاشتراك مع الأعضاء الآخرين في جماعتهم.

ومن الوجهة التقنية، لا تنطبق المادة ٢٧ إلا على "الأشخاص المنتسبين إلى الأقليات المذكورة"، وليس على جماعات الأقليات أو طوائفها ذاتها، بالرغم من أن الطابع الجماعي لهذا الحق تؤكده العبارة التالية "بالاشتراك مع الأعضاء الآخرين في جماعتهم". وقد تعطي الصياغة "لا يجوز ... أن يُحرم" الانطباع بأنه ليس على الدولة إلا أن تمتنع عن بعض الأفعال بدلاً من أن يُفرض عليها اتخاذ تدابير إيجابية لتعزيز الأقليات أو مساعدتها في ممارسة حقوقها. غير أن اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في تعليقها العام رقم ٢٣(١٩٩٤)، تلاحظ أن الدولة قد يُطلب منها أن تتخذ "تدابير إيجابية للحماية" صوناً للحقوق من الانتهاك، وليس بواسطة الدولة الطرف نفسها فحسب، بل أيضاً بواسطة الأشخاص الآخرين. وذكرت اللجنة أيضاً أن وجود أقلية ما أو عدم وجودها لا يتوقف على اعتراف رسمي من الدولة بل يتقرر بموجب معايير موضوعية. وأشارت اللجنة أيضاً إلى أنه قد يلزم أن تكفل الدولة "المشاركة الفعالة لأفراد جماعات الأقليات في القرارات التي تمسهم"، لكي تضمن التمتع الكامل بالحق في الثقافة.

وقد يتسم عدد من الحقوق الأخرى الواردة في العهد بأهمية خاصة للأقليات، ومنها الحقوق التالية.

تبين *المادة ١* حق "جميع الشعوب" في تقرير مصيرها بنفسها. بما يشمل الحق في تقرير مركزها السياسي وحرية السعي لتحقيق نمائها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي. وللشعوب حق التصرف الحر في ثرواتها ومواردها الطبيعية. غير أن هذا الحق، وفقاً للجنة المعنية بحقوق الإنسان، لا يخص الأقليات بذاتها، ولو أنه ليس من السهل دائماً تمييز الفارق بين "الشعوب" و"الأقليات". ولا ينبغي بحال من الأحوال اعتبار أن هذا الحكم يدعم مطالبة الأقليات بالاستقلال أو الانفصال عن إحدى الدول القائمة.

وتضمن *المادة ٢-١* انطباق الحقوق المشمولة بحماية العهد على جميع الأفراد، "دون أي تمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسياً أو غير سياسي، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الثروة، أو النسب، أو غير ذلك من الأسباب". وينطبق هذا الحق على جميع الأفراد الموجودين في إقليم الدولة أو الداخلين في ولايتها (انظر التعليق العام رقم ١٨(١٩٨٩)).

وتنص *المادة ٣* على تساوي الرجال والنساء في حق التمتع بجميع الحقوق (انظر التعليق العام رقم ٢٨(٢٠٠٠)).

وتضمن *المادة ١٢* لكل فرد يوجد على نحو قانوني داخل إقليم دولة ما حرية التنقل وحرية اختيار مكان إقامته، وحق مغادرة أي بلد وحق الدخول إلى بلده (انظر التعليق العام رقم ٢٧(١٩٩٩)).

وتحمي *المادة ١٧* الشخص من التدخل في خصوصياته أو شؤون أسرته أو بيته أو مراسلاته، ومن أي حملات تمس شرفه أو سمعته (انظر التعليقين العامين رقم ١٦(١٩٨٨) ورقم ٢٣(١٩٩٤)).

و*المادة ١٨* ضرورية للأقليات وتصون حرية الفكر والوجدان والدين. فللأقليات إظهار دينها بالتعبد وإقامة الشعائر والممارسة والتعليم، أمام الملأ أو على حدة، وللآباء الحرية في تأمين تربية أولادهم دينياً وخلقياً وفقاً لقناعاتهم الخاصة (انظر التعليق العام رقم ٢٢(١٩٩٣)).

وتصون *المادة ١٩* حرية الرأي والتعبير. وهذه أمر أساسي لقدرة الأقليات على التواصل بلغتها الخاصة، وتشمل "حرية التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى". وكما هو الحال بالنسبة لكثير من الحقوق الأخرى، يجوز إخضاع حرية التعبير لبعض القيود بنص القانون، ولكن شريطة أن تكون ضرورية لاحترام حقوق الآخرين أو لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة (انظر التعليق العام رقم ١٠(١٩٨٣)).

وتقتضي *المادة ٢٠* من الحكومات أن تحظر أية دعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية تشكل تحريضاً على التمييز أو العداوة أو العنف (انظر التعليق العام رقم ١١(١٩٨٣)).

وتضمن *المادة ٢٢* حرية تكوين الجمعيات مع آخرين. وفي حين تهم معظم أحكام هذه المادة النقابات العمالية، فهي تصون أيضاً الحق في تكوين المنظمات التعليمية والثقافية والسياسية وغيرها من المنظمات الخاصة بالأقليات، والمشاركة فيها.

وتبسط *المادة ٢٥* حقوق المواطنين في المشاركة في إدارة الشؤون العامة، وفي أن يصوتوا ويُنتخبوا، وفي تقلد الوظائف العامة، وفي أن تتاح لهم الفرص للتمتع بهذه الحقوق (انظر التعليق العام رقم ٢٥(١٩٩٦)).

أما *المادة ٢٦* فهي شرط عام لعدم التمييز يضمن المساواة أمام القانون وتمتع الجميع بحق متساو في حمايته. وكما أشارت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم ١٨(١٩٨٩)، "ما كل تفريق في المعاملة يشكل تمييزاً إذا كانت معايير التفريق معقولة وموضوعية وإذا كان الهدف هو تحقيق غرض مشروع بموجب العهد". ومن ثم لا يحول هذا الحكم دون إبداء الدولة فروقاً تمييزية معقولة بين فئات من الأشخاص، من قبيل ضرورة تكلم اللغة الرسمية في ظل ظروف معينة، ولكنه يحظر أي تمييز غير معقول يستند إلى مركز الشخص كأحد أفراد جماعة من جماعات الأقليات.

وتسهم السوابق القضائية الناشئة عن النظر في حالات فردية كذلك في فهم اللجنة للحقوق الموضوعية المكفولة بموجب العهد[٥٦].

العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

دخل العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية حيز النفاذ في عام ١٩٧٦. وفي حين يبين العهد بوضوح هذه الحقوق على وجه التحديد، فهو يتيح للدولة قدراً أكبر من المرونة في كيفية إعمالها مما يفعل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي سلف وصفه. وبعبارة أخرى، تتمتع الدول بدرجة واسعة من التقدير في تحديد أفضل كيفية لحماية هذه الحقوق، بالنظر إلى اختلاف الظروف في كل منها. وبالتالي، يصف البعض العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بأنه يوجد التزامات بنتيجة معينة بدلاً من التزامات بسلوك معين.

وتسلّم *المادة ٢* من العهد بأن للدول قدرات مختلفة على توفير الخدمات من قبيل الرعاية الصحية والتعليم العالي. وفي الوقت ذاته، تنص المادة ٢(١) على أن كل دولة طرف تتعهد "بأن تتخذ ... وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف بها في هذا العهد، سالكة إلى ذلك جميع السبل المناسبة، وخصوصاً سبيل اعتماد تدابير تشريعية".

وقد أوضحت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أنه لا بد من اتخاذ خطوات عملية للوفاء بالالتزامات الواردة في العهد. وعلى وجه الخصوص، لا يجوز لأي دولة طرف أن تتخذ عامدة تدابير تراجعية دون إعطاء تبرير مقبول لعمل ذلك. وتشير اللجنة أيضاً إلى أن الدول تلتزم، كحد أدنى، بكفالة إتاحة المستويات الضرورية من الأغذية الأساسية والرعاية الصحية الأولية والإسكان الأساسي وعلى أدنى تقدير أبسط أشكال التعليم، بما يتماشى مع الموارد التي تحت تصرفها. ويشمل العهد كذلك شرطاً يتعلق بعدم التمييز (المادة ٢(٢)) لضمان أن تمارَس الحقوق بدون تمييز من أي نوع. وقد فصّلت اللجنة محتوى هذا الحكم في تعليقها العام رقم ٢٠(٢٠٠٩). ففيما يتعلق بالمجال الخاص، على سبيل المثال، تذكر اللجنة أن "التمييز متواتر داخل الأسر وفي أماكن العمل وفي قطاعات أخرى من المجتمع. فمثلاً، قد ترفض الأطراف المؤثرة في قطاع السكن الخاص (كأصحاب الأملاك الخاصة، ومانحي القروض، وموفِّري السكن العام)، بشكل مباشر أو غير مباشر، تمكين أشخاص من الحصول على سكن أو على رهن عقاري بسبب العرق أو الحالة الاجتماعية

(٥٦) السوابق القضائية لهيئات المعاهدات متاحة من الموقع: http://tb.ohchr.org/default.aspx (تمت زيارته في ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢). (تحت "Type"(النوع)، اختر "Jurisprudence").

أو الإعاقة أو الميول الجنسية، بينما قد ترفض بعض الأُسر إرسال بناتها إلى المدرسة. لذلك، يجب على الدول الأطراف أن تعتمد تدابير، بعضها تشريعية، لضمان عدم ممارسة أفراد وكيانات في المجال الخاص التمييز لأسباب محظورة".

وبعض المواد الأخرى في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لها أهمية خاصة للأقليات، ومنها المواد التالية.

تقتضي *المادة ٣* من الدول أن تكفل تمتع الرجل والمرأة على قدم المساواة بجميع الحقوق (انظر التعليق العام رقم ١٦(٢٠٠٥)).

وتتعلق *المادتان ٦ و٧* بالحق في العمل، بما في ذلك إتاحة الفرصة لكسب الرزق بعمل يختاره الفرد بحرية، والحق في التمتع بشروط عمل عادلة ومرضية (انظر التعليق العام رقم ١٨(٢٠٠٥)).

وتعرض *المادة ١١* الحق في مستوى معيشي كاف، يوفر ما يفي بالحاجة من الغذاء والكساء والمأوى، والتحسين المتواصل للظروف المعيشية (انظر التعليقات العامة رقم ٤(١٩٩١) عن السكن اللائق، ورقم ٧(١٩٩٧) عن حالات الإخلاء القسري، ورقم ١٢(١٩٩٩) عن الغذاء، ورقم ١٥(٢٠٠٢) عن المياه).

وتتطلب *المادة ١٢* أن تكفل الدول التمتع بأعلى مستوى من الصحة الجسمية والعقلية يمكن بلوغه، بما في ذلك الالتزام بخفض معدلات وفيات الرضّع وتأمين نمو الطفل نمواً صحياً (انظر التعليق العام رقم ١٤(٢٠٠٠)).

وتبين *المادتان ١٣ و١٤* حق كل فرد في التعليم، بما في ذلك النص على جعل التعليم الابتدائي إلزامياً وإتاحته مجاناً للجميع. ومن المهم للأقليات خاصة حرية "الأفراد والهيئات" في إنشاء وإدارة مؤسسات تعليمية، رهناً بخضوع هذه المؤسسات لما قد تفرضه الدولة من معايير دنيا (انظر التعليق العام رقم ١١(١٩٩٩) عن التعليم الابتدائي والتعليق العام رقم ١٣(١٩٩٩) عن التعليم).

وتذكر *المادة ١٥* أن لكل فرد الحق في المشاركة في الحياة الثقافية، وفي حماية ملكيته الفكرية (انظر التعليق العام رقم ١٧(٢٠٠٥) عن الملكية الفكرية والتعليق العام رقم ٢١(٢٠٠٩) عن الحياة الثقافية)؛ ويشير التعليق العام رقم ٢١، في جملة أمور، إلى أنه "ينبغي أن تحترم البرامج التعليمية للدول الأطراف الخصوصيات الثقافية للأقليات القومية أو الإثنية، واللغوية والدينية" وأنه يجب عليها "أن تحترم حرية وصول الأقليات إلى ثقافتها وتراثها وأشكال تعبيرها الأخرى، وكذلك ممارسة هويتها وأنشطتها الثقافية بحرية". والفقرتان ٣٢ و٣٣ من التعليق العام مخصصتان تحديداً للأقليات، وهناك إشارات أخرى عديدة إلى الأقليات في سائر النص.

وكشأن هيئات المعاهدات الأخرى، تعقد لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مناقشات، تشارك فيها المنظمات غير الحكومية بصفة منتظمة، بشأن مواضيع ومسائل معينة. وكثير منها يهم ممثلي الأقليات مباشرة، وكثيراً ما ترسي هذه المناقشات الأسس لتعليقات عامة في المستقبل.

الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري

دخلت الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري حيز النفاذ في عام ١٩٦٩. ويُفترض أحياناً، على سبيل الخطأ، أنه لا يمكن الاعتداد بها إلا لمكافحة الأطر القانونية الرسمية التي تميز على أساس اللون. والواقع أن تطبيق هذه الاتفاقية أرحب من هذا بكثير: ذلك أن "التمييز العنصري" يُقصد به "أي تمييز أو استثناء أو تقييد أو تفصيل يقوم علي أساس العرق أو اللون أو النسب أو *الأصل القومي أو الإثني* ويستهدف أو يستتبع تعطيل أو عرقلة الاعتراف بحقوق الإنسان والحريات الأساسية أو التمتع بها أو ممارستها، على قدم المساواة، في الميدان السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي أو في أي ميدان آخر من ميادين الحياة العامة" (التأكيد مضاف). والواقع أن لجنة القضاء على

التمييز العنصري دأبت بانتظام على النظر في التمييز ضد الأقليات في أثناء فحصها التقارير الدورية المقدمة إليها من الدول. وينبغي لذلك أن تكون الاتفاقية محل تركيز رئيسي من جانب ممثلي الأقليات الذين يرغبون في تقديم معلومات تكميلية للوصف الذي تقدمه دولة من الدول عن حالة الأقليات في البلد أو بديلة عنه.

وقد أعدّت لجنة القضاء على التمييز العنصري آليات، يطلق عليها تدابير الإنذار المبكر، تهدف إلى منع تصاعد المشاكل القائمة وتحولها إلى نزاعات، وإجراءات عمل عاجلة، يُقصد بها التصدي للمشاكل التي تتطلب اهتماماً فورياً. وتوضع الرسائل الموجهة بموجب هذه الإجراءات على الموقع الشبكي للجنة.

ويمكن استخدام تدابير الإنذار المبكر في حال توافر أحد المؤشرات التالية أو أكثر:

(أ) وجود نمط من التمييز العنصري ذي دلالة ومستمر، كما يتضح ذلك من المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية؛

(ب) وجود نمط من تصاعد الكراهية والعنف العنصريين، أو الدعاية العنصرية أو الدعوات إلى التعصب العنصري من جانب أشخاص أو جماعات أو منظمات، وبخاصة من جانب مسؤولين منتخبين أو غيرهم من مسؤولي الدولة؛

(ج) اعتماد تشريع تمييزي جديد؛

(د) وجود سياسات للتفرقة أو إقصاء فعلي لأفراد إحدى الجماعات من الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛

(هـ) عدم وجود إطار تشريعي مناسب يعرّف جميع أشكال التمييز العنصري ويجرّمها أو عدم وجود آليات فعالة، بما في ذلك الافتقار إلى إجراءات للانتصاف؛

(و) وجود سياسات أو ممارسات تؤدي إلى الإفلات من العقاب فيما يتعلق بما يلي '١' العنف الذي يستهدف أفراد جماعة محددة على أساس العرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو الإثني والمرتكب من جانب مسؤولي الدولة أو جهات خاصة؛ '٢' بيانات خطيرة لقادة سياسيين/أشخاص بارزين تتغاضى عن العنف الممارس ضد جماعة محددة على أساس العرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو الإثني، أو تبرر هذا العنف؛ '٣' إنشاء وتنظيم مجموعات ميليشيا و/أو جماعات سياسية متطرفة استناداً إلى منهاج عنصري؛

(ز) وجود تدفقات ذات دلالة من اللاجئين أو الأشخاص المشردين، وبخاصة عندما يكون الأشخاص المعنيون منتمين إلى جماعات إثنية محددة؛

(ح) التعدي على الأراضي التقليدية للشعوب الأصلية أو نقل هذه الشعوب بصورة قسرية من أراضيها، وخاصة لغرض استغلال الموارد الطبيعية؛

(ط) القيام بأنشطة ملوثة أو خطرة تعكس نمطاً من التمييز العنصري يتسبب في أذى كبير لجماعات محددة(٥٧).

وتتيح الاتفاقية بالتحديد أيضاً للدول أن تعتمد "تدابير خاصة" لضمان تمتع جماعات عرقية أو إثنية معينة أو أفراد بحقوق متساوية من الناحية العملية، شريطة ألا تفضي تلك التدابير إلى إدامة قيام حقوق منفصلة تختلف باختلاف الجماعات العرقية. وتعرَف هذه التدابير باسم "الإجراءات الإيجابية" أو "التمييز الإيجابي" ويمكن اعتمادها

(٥٧) للمزيد من المعلومات عن تدابير الإنذار المبكر، انظر الموقع www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/early-warning.htm (تمت زيارته في ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

لتصحيح حالات الظلم التاريخية ولضمان تمتع الأقليات بمعاملة منصفة. وتشكل هذه المسألة موضوع التوصية العامة رقم ٣٢(٢٠٠٩) للجنة.

والتزام الدولة الذي تأخذه على عاتقها بموجب الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري لا يشمل فقط الأعمال التي تصدر عنها أو عن السلطات العامة الأخرى. ولكن يجب أيضاً أن تقوم الدولة بحظر وإنهاء أي تمييز عنصري يصدر عن أي أشخاص أو أية جماعة أو منظمة (المادة ٢(١)(د)). وعلى الدول أن تعاقب بالقانون نشر الأفكار القائمة على التفوق العنصري أو الكراهية العنصرية وعليها أن تحظر المنظمات التي تقوم بالترويج للتمييز العنصري والتحريض عليه (المادة ٤(١)). ويجب أن تقوم الدول أيضاً باتخاذ "تدابير فورية وفعالة، لا سيما في ميادين التعليم والتربية والثقافة والإعلام بغية مكافحة النعرات المؤدية إلى التمييز العنصري وتعزيز التفاهم والتسامح والصداقة بين الدول والجماعات العرقية أو الإثنية" (المادة ٧).

وتحدد المادة ٥ الحقوق التي يجب ضمانها بدون تمييز وهي حقوق موازية للحقوق الواردة في معاهدات حقوق الإنسان الدولية الأخرى. وتشمل هذه الحقوق المعاملة المتساوية أمام الهيئات القضائية وحق المشاركة في الشؤون العامة والحق في تقلد المناصب العامة وحرية التنقل والإقامة وحرية الرأي والتعبير وحق دخول أي مكان أو مرفق مخصص لانتفاع سواد الجمهور. ومن المسائل التي أبرزتها اللجنة غير المواطنين (التوصيتان العامتان رقم ١١(١٩٩٣) ورقم ٣٠(٢٠٠٤))، وتدريب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين (التوصية العامة رقم ١٣(١٩٩٣))، وتقرير المصير (التوصية العامة رقم ٢١(١٩٩٦))، والشعوب الأصلية (التوصية العامة رقم ٢٣(١٩٩٧))، والتمييز ضد الغجر (التوصية العامة رقم ٢٧(٢٠٠٠))، ومتابعة مؤتمر استعراض ديربان (التوصيتان العامتان رقم ٢٨(٢٠٠٢) ورقم ٣٣(٢٠٠٩))، والتمييز على أساس النسب (التوصية العامة رقم ٢٩(٢٠٠٢)).

اتفاقية حقوق الطفل

هذه أكثر معاهدات حقوق الإنسان حظاً من التصديقات، بعد أن بلغ عدد الدول الأطراف فيها ١٩٣ دولة. وقد دخلت حيز النفاذ في عام ١٩٩٠. وتركز الاتفاقية على تعزيز حقوق الأطفال وحمايتها (ويعرّف الأطفال بأنهم الأشخاص الذين يقل عمرهم عن ١٨ عاماً). ومع أن الأطفال يتمتعون بجميع حقوق الإنسان الواردة في المعاهدات الأخرى، فإن إعادة ذكر هذه الحقوق في وثيقة شاملة واحدة مع التركيز على الظروف الخاصة بالطفل أتاحت الفرصة لوضع أحكام إضافية ذات صلة بالأطفال. وتعترف الاتفاقية بالطفل كشخص ذي حقوق ولديه القدرة على ممارسة الحقوق الخاصة به وفقاً لنمو قدراته وسنه ونضجه. ويجري تناول مشاكل توريط الأطفال في النزاع المسلح وبيع الأطفال واستغلال الأطفال في البغاء والمنشورات الإباحية بمزيد من التفصيل في البروتوكولين الاختياريين للاتفاقية، اللذين اعتُمدا في عام ٢٠٠٠. وفيما يلي بعض المواد الواردة في الاتفاقية التي قد تهم بصفة خاصة الأقليات.

تنص *المادة ٢* على ضمان الحقوق الواردة في الاتفاقية دونما تمييز على أساس جملة صفات من بينها العنصر أو اللون أو اللغة أو الدين أو الأصل القومي أو الإثني. وعدم التمييز هو أول المبادئ العامة المكرسة في الاتفاقية.

وتنص *المادة ٣* على مبدأ عام آخر، وهو إيلاء الاعتبار الأول، في جميع الإجراءات التي تتعلق بالأطفال، لمصالح الطفل الفضلى.

وتقضي *المادة ٧* بأن يسجل الطفل بعد ولادته مباشرة ويكون له الحق في اسم وفي اكتساب جنسية.

وتؤمّن *المادة ٨* حق الطفل في "الحفاظ على هويته".

وتشجع *المادة ١٧* وسائط الإعلام على التعاون في إنتاج ونشر مواد من شتى المصادر الثقافية مع "إيلاء عناية خاصة للاحتياجات اللغوية للطفل الذي ينتمي إلى مجموعة من مجموعات الأقليات".

وتنص *المادة ٢٠* على إيلاء الاعتبار الواجب لخلفية الطفل الإثنية والدينية والثقافية واللغوية عندما يستلزم الأمر إيداع الطفل المحروم من بيئته العائلية في دار غير دار أسرته.

وتعبر *المادة ٢٩* عن الغرض الأساسي من التعليم وتنص، من بين جملة أمور، على أن يكون تعليم الطفل موجهاً نحو تنمية احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية وهوية الطفل الثقافية ولغته وقيمه والقيم الوطنية للبلد الذي يعيش فيه والبلد الذي نشأ فيه في الأصل وقيم الحضارات الأخرى (انظر التعليق العام رقم ١(٢٠٠١)).

والمادة ٣٠ مكرسة على وجه التحديد للأطفال المنتمين إلى أقليات إثنية أو دينية أو لغوية وتضمن بصفة أساسية حق المرء، الوارد أيضاً في المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، في التمتع بثقافته، وممارسة شعائر دينه واستعمال لغته. وهي تقتضي من الدول الأطراف أن تقدم، في تقاريرها إلى لجنة حقوق الطفل، معلومات عن التدابير المتخذة لحماية الأطفال المنتمين إلى أقليات.

وتطالب *المادة ٣١* الدول باحترام وتعزيز حق الطفل في المشاركة في الحياة الثقافية والفنية.

وقد اعتمدت لجنة حقوق الطفل عدداً من التعليقات العامة وتجري مناقشات بانتظام بشأن القضايا ذات الصلة. ورغم أنها لم تخصص أي تعليق عام لأطفال الأقليات في حد ذاتهم، فإن التعليق العام رقم ١١(٢٠٠٩) يتعلق بأطفال الشعوب الأصلية.

اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة

تتناول هذه الاتفاقية، التي دخلت إلى حيز النفاذ في عام ١٩٨١، حقوق المرأة، بما فيها الحق في المعاملة المتساوية بموجب القانون، والمساواة في التعليم، والمشاركة السياسية، والعمل، والصحة، والاقتصاد، وعدم التعرض للاستغلال الجنسي، وإمكانية اتخاذ تدابير خاصة مؤقتة للتغلب على عدم المساواة. وبالإضافة إلى الموافقة على القضاء على التمييز ضد المرأة الذي يصدر عن "أي شخص أو منظمة أو مؤسسة"، توافق الدول الأطراف على اتخاذ التدابير الملائمة "لتغيير أو إبطال القائم من القوانين والأنظمة *والأعراف والممارسات*" التي تشكل تمييزاً ضد المرأة (أضيف التأكيد).

وتتحدث اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة صراحةً باستمرار عن حالة المرأة خلال النزاع المسلح وعن العنف القائم على نوع الجنس. وفي عام ١٩٩٢، اعتمدت اللجنة التوصية العامة رقم ١٩(١٩٩٢) عن العنف ضد المرأة، التي تعكس قلقاً دولياً كبيراً إزاء استمرار المرأة في التعرض للتمييز المتعدد بسبب جنسها. وتتعلق التوصية العامة رقم ٢٦(٢٠٠٨) بحقوق العاملات المهاجرات، اللائي كثيراً ما يكنّ أعضاء في أقليات.

وقد تكون لبعض مواد الاتفاقية أهمية خاصة لنساء الأقليات.

فالمادة ٥ تلزم الدول الأطراف بأن تتخذ "جميع التدابير المناسبة ... لتغيير الأنماط الاجتماعية والثقافية لسلوك الرجل والمرأة" للقضاء على "التحيزات والعادات العرفية وكل الممارسات الأخرى القائمة على الاعتقاد بكون أي من الجنسين أدنى أو أعلى من الآخر، أو على أدوار نمطية للرجل والمرأة".

وتتعلق *المادة ٧* بحق المرأة في المشاركة في الحياة العامة وفي شغل الوظائف العامة (انظر التوصية العامة رقم ٢٣(١٩٩٧)).

وتقتضي *المادة ١٠* القضاء على المفاهيم النمطية عن دور الرجل ودور المرأة في البرامج التعليمية.

وتتعلق *المادة ١٤* بالمشاكل الخاصة التي تواجهها النساء الريفيات اللائي قد تكون الكثيرات منهن أفراداً في أقليات (انظر التوصية العامة رقم ١٦(١٩٩١)).

وتؤكد *المادة ١٦* مجدداً أن الرجل والمرأة متساويان في كافة الأمور المتعلقة بالزواج والأسرة، بما في ذلك الحق في حرية الزواج وألا يتم عقد الزواج إلا بالرضاء الكامل والحر. وتنص أيضاً على عدم وجود أي أثر قانوني لخطوبة أو زواج الطفل (انظر أيضاً التوصية العامة رقم ٢١(١٩٩٤)).

اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة وبروتوكولها الاختياري

دخلت اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة حيز النفاذ في عام ١٩٨٧ وبروتوكولها الاختياري في عام ٢٠٠٦. ويشكل مبدأ عدم التمييز مبدأ أساسياً وعاماً في حماية حقوق الإنسان، وهو جوهري لتفسير الاتفاقية وتطبيقها. ويندرج عدم التمييز ضمن تعريف الاتفاقية للتعذيب ذاته؛ وتحظر المادة ١-١ صراحة أفعالاً محددة عند القيام بها "لأي سبب من الأسباب يقوم على التمييز أياً كان نوعه ...".

وتشكل حماية بعض الأقليات أو الأفراد أو السكان المهمشين المعرضين بصفة خاصة لخطر التعذيب جزءاً من الالتزام بمنع التعذيب أو إساءة المعاملة. ويجب أن تكفل الدول الأطراف، بقدر ما يتعلق الأمر بالالتزامات الناشئة بموجب الاتفاقية، انطباق قوانينها في الممارسة الفعلية على جميع الأشخاص. ولذلك، ينبغي أن تكفل الدول الأطراف حماية أفراد الجماعات المعرضة بوجه خاص لخطر التعذيب، عن طريق محاكمة مرتكبي جميع أعمال العنف والإيذاء ضد هؤلاء الأفراد ومعاقبتهم بشكل كامل وأن تضمن تنفيذ تدابير إيجابية أخرى للوقاية والحماية. ومن الأمور الأساسية كذلك لمنع هذه الانتهاكات وبناء ثقافة تتسم باحترام الأقليات القضاء على التمييز في العمل وتوفير التدريب بهدف التوعية على أساس مستمر في السياقات التي يحتمل فيها ارتكاب التعذيب أو إساءة المعاملة. وتشجع الدول الأطراف على توظيف الأشخاص المنتمين إلى جماعات الأقليات، وخصوصاً في مجالات الطب، والتعليم، والسجون وأماكن الاحتجاز، وإنفاذ القانون، وفي المجالات القضائية والقانونية، سواء في مؤسسات الدولة أو القطاع الخاص.

وبموجب مبدأ عدم التمييز على النحو المبين في الاتفاقية، يتمتع أفراد الأقليات، على قدم المساواة مع جميع الآخرين، بالحق في الحماية من التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة. وهذا حق مطلق لا يمكن الانتقاص منه تحت أي ظرف من الظروف، بما في ذلك الحرب.

وبموجب *المادة ٢٠*، إذا تلقت اللجنة معلومات موثوقاً بها يبدو لها أنها تتضمن دلائل لها أساس قوي تشير إلى أن التعذيب يمارس بصورة منظمة في إقليم دولة طرف، فإن للجنة، بعد أن تدعو الدولة الطرف المعنية إلى التعاون في دراسة هذه المعلومات، أن تجري تحقيقاً سرياً، الأمر الذي قد يشمل القيام بزيارة إلى البلد. غير أن قلة من الدول الأطراف لم تعترف بهذا الاختصاص للجنة.

اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة

دخلت الاتفاقية وبروتوكولها الاختياري حيز النفاذ في عام ٢٠٠٨. وتمثل الهدف منهما في بيان حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة بالتفصيل ووضع مدونة للتنفيذ.

وتنص *المادة ١* على أن الاتفاقية تهدف إلى تعزيز وحماية وكفالة "تمتع جميع الأشخاص ذوي الإعاقة تمتعاً كاملاً على قدم المساواة مع الآخرين بجميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وتعزيز احترام كرامتهم المتأصلة".

وتقتضي *المادة ٤* من الدول التي تصدق على الاتفاقية أن تتعهد بوضع وتنفيذ السياسات والقوانين والتدابير الإدارية اللازمة لكفالة الحقوق المعترف بها في الاتفاقية وإلغاء القوانين واللوائح والأعراف والممارسات التي تشكل تمييزاً ضد الأشخاص ذوي الإعاقة.

وتتطلب *المادة ٢٤-٣(ب)* على وجه التحديد من الدول الأطراف تيسير تعلم لغة الإشارة وتشجيع الهوية اللغوية لفئة الصم.

أما *المادة ٣٠-٤* فتنص على أنه يحق للأشخاص ذوي الإعاقة، على قدم المساواة مع الآخرين، أن يحظوا بالاعتراف بهويتهم الثقافية واللغوية الخاصة، وأن يحصلوا على دعم لها، بما في ذلك لغات الإشارات وثقافة الصم.

والاتفاقية هي أولى معاهدات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان التي تتضمن مفاهيم معينة هامة تتعلق بعدم التمييز. وأولها مفهوم "التجهيزات المعقولة"، الذي يتعلق بإجراء التعديلات والتغييرات اللازمة لكفالة تمتع الأشخاص ذوي الإعاقة بجميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية أو ممارستهم لها على قدم المساواة مع الآخرين.

الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم

دخلت الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم حيز النفاذ في عام ٢٠٠٣. وهي لا تنشئ حقوقاً جديدة للمهاجرين بل تهدف إلى ضمان المساواة في المعاملة وتمتع المهاجرين والمواطنين بنفس ظروف العمل. ويورد الجزء الثالث من الاتفاقية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، بما في ذلك حقوقهم في حالات عدم حيازتهم الوثائق اللازمة. ويورد الجزء الرابع بعض حقوق إضافية للأشخاص الحائزين للوثائق اللازمة. وتنطبق الاتفاقية على جميع العمال المهاجرين، وليس فقط على من قد يختلفون عرقياً عن سكان البلد المستقبل، ولكن الكثيرين من العمال المهاجرين أيضاً ينتمون إلى أقليات.

وتنص *المادة ١* على أن الاتفاقية تنطبق، باستثناء ما يُنص عليه خلافاً لذلك، على جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم "دون تمييز من أي نوع مثل التمييز بسبب الجنس، أو العنصر، أو اللون، أو اللغة، أو الدين، أو المعتقد، أو الرأي السياسي أو غيره، أو الأصل القومي أو العرقي أو الاجتماعي، أو الجنسية، أو العمر، أو الوضع الاقتصادي، أو الملكية، أو الحالة الزوجية، أو المولد، أو أي حالة أخرى".

وتنص *المادة ١٢* على أن للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم الحق في حرية الفكر والضمير والدين، وذلك بعبارات مماثلة لتلك الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. فالفقرة ٤ تعترف بحرية الأبوين، اللذين يكون واحد منهما على الأقل من العمال المهاجرين، والأولياء القانونيين، إن وجدوا، في تأمين التعليم الديني والأخلاقي لأولادهم وفقاً لمعتقداتهم الخاصة.

وتنص *المادة ١٣* على حرية التعبير، التي تشمل "حرية التماس جميع أنواع المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها، بصرف النظر عن الحدود". وتنص أيضاً على أن حرية التعبير يجوز أن تخضع لبعض القيود من أجل منع "أية دعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية تشكل تحريضاً على التمييز أو العداء أو العنف".

الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري

اعتُمدت الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦ ودخلت حيز النفاذ في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠. وخلافاً للعديد من اتفاقيات حقوق الإنسان الأخرى، لا تتضمن هذه الاتفاقية أي إشارة إلى عدم التمييز، حيث إن الاختفاء القسري محظور تحت جميع الظروف، وحتى بما في ذلك حالة

الحرب أو غيرها من حالات الطوارئ. وتتلقى اللجنة المعنية بالاختفاء القسري التقارير الدورية المقدمة من الدول وتستعرضها، ولها أن توجه اهتمام الجمعية العامة بصفة عاجلة إلى أي حالة "يبدو لها أنها تتضمن دلائل تقوم على أسس سليمة وتفيد بأن الاختفاء القسري يطبق بشكل عام أو منهجي" على أراضي إحدى الدول الأطراف (المادة ٣٤). وتخول المادة ٣٠ اللجنة سلطة الاستجابة لطلب بالبحث عن شخص مختف والعثور عليه وتوصية الدولة الطرف المعنية بتحديد مكان الشخص الذي يجري البحث عنه وحمايته، وذلك سواء كانت الدولة قد قبلت أو لم تقبل النظام الاختياري المتعلق بشكاوى الأفراد المنصوص عليه في المادة ٣١.

استخدام نظام الإبلاغ

تتطلب جميع معاهدات حقوق الإنسان الدولية الرئيسية، بما في ذلك المعاهدات التي نوقشت في هذا الفصل، قيام الدول الأطراف بتقديم تقرير إلى هيئة المعاهدة المعنية على فترات تتراوح بين سنتين وخمس سنوات عن كيفية وفاء الدولة بالتزاماتها المقطوعة بموجب المعاهدة. ولا يحدد العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الوتيرة التي يجب أن تقدم بها التقارير إلى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، وتحدد اللجنة في ملاحظاتها الختامية تاريخ تقديم التقرير المقبل للدولة المعنية. فقد تطلب أن يقدم التقرير المقبل في غضون ثلاث أو أربع أو خمس سنوات. وينبغي أن يتضمن كل تقرير معلومات تفصيلية عن الجهود التي تبذلها الدولة من أجل إعمال حقوق الإنسان الواردة في المعاهدة، بما في ذلك المجالات التي تم إحراز تقدم فيها والتي اعترضت الدولة فيها عوائق أو مشاكل. فعلى سبيل المثال، ينص *الدليل بشأن تقديم التقارير المتعلقة بحقوق الإنسان*[٥٨] على أن يحدد التقرير الذي يشير إلى المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية جماعات الأقليات الموجودة في البلد، وأن يصف "التدابير الإيجابية" التي تتخذها الدولة من أجل الحفاظ على هويات تلك الأقليات، وأن يوضح أي تدابير يتم اتخاذها "لمنح الأقليات فرصاً اقتصادية وسياسية متساوية".

وتستعرض هيئات المعاهدات التقارير مع ممثلي الدولة المعنية، خلال جلستين أو ثلاث جلسات علنية تستغرق في العادة حوالي ثلاث ساعات. وبعد النظر في التقرير المقدم من الدولة، تعتمد اللجنة "ملاحظات ختامية" وهي وثيقة علنية تقيّم أداء الدولة عن طريق الاعتراف بالتطورات الإيجابية، والتركيز على المجالات المثيرة للقلق، وتقديم اقتراحات وتوصيات بشأن مسائل محددة.

ويشجع نظام الإبلاغ على الانفتاح والحوار البناء بين الدولة واللجنة. غير أن بعض المشاكل تبرز في الممارسة العملية. فكثير من الدول شديدة التأخير للغاية في تقديم تقاريرها؛ ولا يتم استعراض جميع التقارير في الوقت المناسب؛ ولا تولي جميع الدول الاهتمام الكافي للتعليقات والاقتراحات والتوصيات التي تصدرها اللجان؛ ولا تحظى العملية برمتها بالدعاية الكافية. ورغم إدراك اللجان (والدول) لهذه المسائل ومحاولتها تعزيز وتنسيق أنشطتها، فإن للمنظمات غير الحكومية الوطنية دوراً هاماً تضطلع به في ضمان مواصلة هذا المسعى على الصعيد الوطني.

وتتيح عملية الاستعراض الفرصة لأن يساعد فرد أو جماعة لجنة المعاهدة على فهم حالة الأقليات في بلد من البلدان فهماً أفضل. وهناك طرق شتى لتحقيق أقصى استفادة ممكنة من نظام الإبلاغ، ومعظمها ينطبق على جميع هيئات المعاهدات التي نوقشت أعلاه.

(٥٨) منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع GV.E.97.0.16.

تشجيع الحكومة على وضع تقرير شامل ودقيق

تناط بإحدى الإدارات أو الوكالات الحكومية، أو بعدد منها في بعض الأحيان، مسؤولية إعداد تقارير الدول لتقديمها إلى هيئة المعاهدة ذات الصلة. ومن المهم معرفة الجهة المسؤولة عن إعداد تلك التقارير والوقت الذي يتم إعدادها فيه. وتقوم وزارة الخارجية الوطنية في كثير من الأحيان بتنسيق إعداد تقرير الدولة وينبغي أن تكون قادرة على تقديم هذه المعلومات.

وتصبح هذه التقارير من الوثائق العلنية للأمم المتحدة بعد تقديمها إلى اللجنة، ولكن لا يوجد شرط رسمي ينص على قيام الدول بمناقشة تقاريرها مع مواطنيها أو بدعوة آخرين لمساعدتها في إعداد التقارير. بيد أن الكثير من الحكومات تسمح بهذه المشاركة بالفعل بل وتشجع عليها، وينبغي لأفراد ومنظمات الأقليات الإفادة من هذه الإمكانية. وسواء أكان يمكن للمنظمات غير الحكومية أو لا يمكنها المشاركة في وضع تقرير الدولة عن حقوق الإنسان، ففي إمكانها أن تعلن أنه يجري إعداده. وبعد تقديم التقرير إلى اللجنة ذات الصلة، قد ترغب بعض المنظمات الخاصة بالأقليات أو المنظمات غير الحكومية الأوسع نطاقاً لحقوق الإنسان في تقديم تقاريرها الخاصة إلى اللجنة.

إعداد تقرير بديل

يطلق على التقرير البديل أيضاً التقرير الموازي أو تقرير المنظمة غير الحكومية أو تقرير الظل. ويتم تنسيق التقارير البديلة في بعض البلدان من جانب منظمات حقوق الإنسان أو المنظمات الأهلية المعترف بها التي تهتم بصفة خاصة بالموضوع الذي تركز عليه المعاهدة. ويُتيح ذلك لشتى الجماعات أن تسهم في التقرير وتقدم رأياً أشمل عن أداء الحكومة فيما يتعلق بالمعاهدة. وينبغي للمدافعين عن الأقليات أن ينظروا في الكيفية التي يمكنهم بها أن يساهموا في مناقشة قضايا الأقليات المتعلقة بحقوق الإنسان في سياق تقرير الدولة. وفي بعض الحالات، قد يكون من الملائم إعداد تقرير بديل محدد يخصص بأكمله لشواغل الأقليات. ومع أن ذلك قد يسترعي الانتباه إلى بعض قضايا الأقليات بنوع خاص، فهو يحتاج أيضاً إلى قدر كبير من العمل والموارد، على كلا المستويين المالي والإنساني.

وينبغي في كلتا الحالتين أن يتصدى التقرير البديل مباشرة لمواد محددة من المعاهدة المعنية وأقسام معينة من تقرير الحكومة. وينبغي أن يتسم بالإيجاز والدقة التي تستند إلى الواقع والبعد عن إبداء أي تعليق سياسي لا ضرورة له. ومن شأن نشر وتقديم التقرير البديل في حد ذاته أن يلفت الانتباه إلى قضايا حقوق الإنسان التي يناقشها التقرير. فعلى سبيل المثال، قد يمثل تناول وسائل الإعلام لتقرير بديل الخطوة الأولى في حملة مستمرة لتسليط الضوء على الجوانب المغفلة أو مواطن الخطأ في تقرير الحكومة وللإعلان عن قضايا حقوق الإنسان المستمرة. وينبغي عموماً أن يقدم التقرير بعد تقرير الدولة، نظراً لأنه ينبغي أن يأخذ في الاعتبار المعلومات المقدمة من الدولة، ولكن قبل وقت كاف من انعقاد الدورة التي ستدرس فيها حالة الدولة.

ولا يحول عدم تقديم تقرير الدولة في الموعد المحدد دون مشاركة المنظمات غير الحكومية في عملية الإبلاغ. وتستعرض بعض اللجان الحالة في الدول الأطراف في غياب التقارير، وذلك تحديداً لتشجيعها على تقديم التقارير. وعندما يتقرر استعراض دولة من الدول، يمكن أن تستفيد اللجنة من المعلومات المقدمة من المنظمات غير الحكومية وغيرها من الجماعات.

وينبغي أن ترسل المعلومات المقدمة إلى اللجنة المعنية مباشرةً في جنيف. ويمكن الاطلاع على الجدول الزمني لتقديم التقارير ولدورات الاستعراض على الموقع الشبكي لكل لجنة، الذي يمكن الوصول إليه عن طريق الموقع الشبكي للمفوضية السامية لحقوق الإنسان (تحت بند هيئات حقوق الإنسان). ومن المهم أن تتلقى اللجنة المعلومات التكميلية قبل أن تجتمع للنظر في تقرير الدولة بوقت كافٍ. ويمكن الاتصال بالمفوضية لكفالة نشر المعلومات المقدمة في الوقت المناسب.

ولكي تتمكن اللجنة من النظر في وجهة نظر شاملة بديلة لتقرير الدولة، بدلاً من مجرد كمية كبيرة من المعلومات التي تفتقر إلى التنسيق، فإن المنظمات غير الحكومية مدعوة إلى تنسيق تقاريرها مع المنظمات الأخرى. والأفضل أن يتم تنظيم المعلومات التي تقدمها وفقاً للترتيب الذي ترد به الحقوق المنصوص عليها في معاهدة معينة. وينبغي الإشارة، إذا تيسر ذلك، إلى الجهات المرجعية والمواد الداعمة ذات الصلة، من قبيل الأدلة الإحصائية أو التقارير الرسمية أو قرارات المحاكم، أو المواد المتاحة من الهيئات الأخرى داخل منظومة الأمم المتحدة. وينبغي، إن أمكن، أن ترسل المنظمات غير الحكومية نسخاً متعدّدة من المواد التي لديها إلى اللجنة، مشفوعة بطلب خطي بتوزيعها على جميع أعضاء اللجنة، حيثما يُسمح بذلك. ويمكن أن يكون تقديم المواد بأكثر من لغة واحدة فعالاً في هذا الصدد.

المشاركة في جلسات اللجان

وقد تفكر المنظمات غير الحكومية في السفر إلى جنيف أو نيويورك، رغم ما قد يتطلبه ذلك من موارد كبيرة، لتقديم المعلومات مباشرة إلى اللجنة عندما تجتمع للنظر في تقرير الدولة. وقد يفيد ذلك في توضيح بعض النقاط في المعلومات المكتوبة المقدمة من المنظمات غير الحكومية أو ممثلي الأقليات أو التوسع فيها.

وتتفاوت القواعد التي تحكم مشاركة ممثلي المنظمات غير الحكومية من لجنة إلى أخرى. وترحب جميع هيئات المعاهدات بالمعلومات الخطية المقدمة من المنظمات غير الحكومية، وبالإضافة إلى ما يسمى بالإحاطات الإعلامية غير الرسمية حول مائدة الغذاء، يتيح معظمها للمنظمات غير الحكومية بعض الوقت للتفاعل مع أعضاء اللجنة خلال الاجتماعات الرسمية لأفرقتها العاملة قبل الدورة أو في أثناء الدورة العامة.

وخلال النظر في تقرير دولة ما، تخصص اللجنة ساعة واحدة للمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لعرض ما لديها من المعلومات مباشرة وشفوياً على اللجنة، بالإضافة إلى التقارير الخطية المقدمة قبل انعقاد الدورة. ويجوز لهذه المنظمات والمؤسسات أيضاً أن تقدم معلومات بغرض اعتمادها ضمن المسائل المدرجة في القائمة التي تعدها اللجنة، وفي سياق متابعة الملاحظات الختامية للجنة.

ويجوز للمنظمات غير الحكومية كذلك أن تقدم معلومات للإدراج في قائمة مسائل قبل تقديم التقارير. ويتألف هذا الإجراء الاختياري للإبلاغ من قائمة مسائل تحال إلى الدول الأطراف قبل أن تقدم تقاريرها الدورية؛ فهو آلية لمساعدة الدول الأطراف على إعداد وتقديم تقارير أكثر تركيزاً. ومن ثم فوجود قائمة بالمسائل قبل تقديم التقارير يرشد وضع محتوى تقرير الدولة وإعداده، وييسر عملية الإبلاغ ويعزّز قدرة الدول الأطراف على الوفاء بالتزاماتها الخاصة بالإبلاغ في الوقت المناسب وعلى نحو فعال.

وتعمل بعض هيئات معاهدات معينة على النحو التالي:

- تخصص اللجنة المعنية بحقوق الإنسان وقتاً في صباح اليوم الأول من كل دورة للمداخلات الشفوية من المنظمات غير الحكومية. ويتفاعل الأعضاء أيضاً مع ممثلي المنظمات غير الحكومية خلال اجتماعات غير رسمية يتم تنظيمها في فترة الغداء؛
- وتخصص لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فترة بعد ظهر اليوم الأول من كل دورة للاستماع إلى المنظمات غير الحكومية. ويجوز للمنظمات غير الحكومية أيضاً أن تتكلم خلال جزء من جلسات اللجنة السابقة للدورة. وفي عام ٢٠٠٠، اعتمدت اللجنة ورقة عن مشاركة المنظمات غير الحكومية تبين فيها أفضل طريقة لمساهمة المنظمات غير الحكومية في عمل اللجنة[٥٩]؛

(٥٩) E/C.12/2000/6.

- وتقبل لجنة حقوق الطفل المعلومات المكتوبة وقد تدعو المنظمات غير الحكومية إلى المشاركة في اجتماعات فريقها العامل السابقة للدورة. ويمكن للمنظمات غير الحكومية حضور الدورات الرسمية للجنة التي تجرى خلالها المناقشة العلنية مع ممثلي الدولة، ولكن دون أن تشارك فيها. ويساعد فريق غير رسمي من المنظمات غير الحكومية المعنية باتفاقية حقوق الطفل على تنسيق مشاركة هذه المنظمات في دورات اللجنة وقد قام بإعداد دليل مفيد للمشاركين(٦٠)؛
- وتعقد اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة اجتماعاً غير رسمي مع المنظمات غير الحكومية في يومي الاثنين الأول والثاني من كل دورة، بغرض الحصول على معلومات قطرية محددة عن الدول الأطراف التي ستعرض تقاريرها على اللجنة في تلك الدورة(٦١)؛
- ورغم أن ممارسة لجنة الرقابة الخاصة باتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لم يكتمل نموها بعد، تنص الاتفاقية (المادة ٣٣) على إشراك المجتمع المدني ومشاركته بشكل كامل في عملية الرصد، فتعطي المجتمع المدني بذلك دوراً مفيداً يؤديه في تعزيز تنفيذ الاتفاقية.

وحتى إذا لم تسمح إحدى اللجان بالمشاركة الرسمية في جلساتها، يمكن للمنظمات غير الحكومية دائماً أن تحاول الوصول إلى فرادى أعضاء اللجنة خارج الدورات الرسمية لمناقشة شواغلها معهم وتقديم المعلومات لهم.

وقد يكون من المفيد التماس المشورة من المنظمات غير الحكومية ذات الخبرة التي تتخذ من جنيف مقراً لها والمنظمات التي تيسر المشاركة في اجتماعات الأمم المتحدة الخاصة بحقوق الإنسان. وهناك أيضاً عدد من المنشورات التي تتوخى مساعدة المنظمات غير الحكومية على التعامل بفعالية في منظومة الأمم المتحدة (ترد قائمة بها في نهاية هذا الفصل).

ولا يشترط للعمل مع هيئات المعاهدات أن تُعتمد المنظمة غير الحكومية رسمياً بوصفها تتمتع بمركز استشاري لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ولكن ذلك قد يساعد في إتاحة الوصول إلى اللجان. وإذا اعتزمت المنظمة غير الحكومية حضور دورة إحدى اللجان فينبغي لها الاتصال بالمفوضية، قبل موعدها بفترة كافية، لتضمن أنها على دراية بالممارسات الراهنة.

الإعلان عن استعراض اللجنة ورصد استجابة الحكومة للتوصيات

لن يكون لعمل هيئة من هيئات المعاهدات أهمية كبيرة إذا اقتصرت المعرفة به على جنيف. وينبغي للمنظمات غير الحكومية أن تكفل تعريف وسائط الإعلام الوطنية وسواد الجمهور في البلد المعني باستنتاجات اللجنة وتوصياتها بأسرع ما يمكن بعد إصدارها في نهاية كل دورة. ويمكن لهذه المنظمات الحصول على استنتاجات أي من اللجان فيما يتعلق بأي بلد من البلدان عن طريق الموقع الشبكي لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان(٦٢).

ويمكن أن تستخدم استنتاجات اللجنة بشأن أداء إحدى الدول في مجال حماية حقوق الأقليات لتوعية وسائط الإعلام وعامة الجمهور. وإذا تم الاتصال بالمنظمات غير الحكومية والمنافذ الإعلامية المحلية قبل استعراض اللجنة، فمن المرجح أن يزيد اهتمامها بما تنتهي إليه العملية. وقد ترغب المنظمات غير الحكومية أيضاً، بعد أن تصدر اللجنة ما لديها

(٦٠) متاح من خلال الموقع www.childrightsnet.org.

(٦١) يمكن الاطلاع على مزيد من المعلومات عن مشاركة المنظمات غير الحكومية من خلال الموقع www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/NGO_Participation.final.pdf (تمت زيارته في ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

(٦٢) انظر www.ohchr.org/EN/Countries/Pages/HumanRightsintheWorld.aspx (تمت زيارته في ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

من شواغل وتوصيات، في إصدار بيان صحفي تسلط فيه الضوء على كل من النتائج الإيجابية والسلبية التي توصلت إليها اللجنة.

وتستجيب بعض الحكومات لتوصيات لجان المعاهدات، وقد تحتاج حكومات أخرى إلى التشجيع من جانب المنظمات غير الحكومية والرأي العام من أجل تنفيذ استنتاجات اللجان. وعلى الرغم من أن معظم اللجان لها الآن آلية للمتابعة فيما يتعلق بتوصياتها، قد يكون من المفيد في جميع الحالات تقريباً نشر التقرير المقدم من الحكومة وملاحظات اللجنة وردود الحكومة على اللجنة. ولن يتسنى لنظام الأمم المتحدة لرصد المعاهدات أن ينجح ما لم يحظ بدعم فعال من جماعات الأقليات ومنظماتها، فهي صاحبة أكبر قدر من المصلحة في فعاليته.

تقديم شكاوى بشأن وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان

توجد لكل من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة؛ واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، آليات لتمكين الأشخاص من إرسال شكوى فردية، يُطلق عليها عادة اسم "بلاغ"، إلى اللجنة المناظرة، مدّعين فيها وقوع انتهاكات لحقوقهم الواردة في معاهدة حقوق الإنسان المعنية[٦٣]. بيد أن قبول هذه الآليات أمر اختياري. وينبغي أن يدرك صاحب البلاغ أيضاً أن الدولة المعنية ربما تكون قد أبدت تحفظاً على أي من أحكام المعاهدة، الأمر الذي يحد من النطاق الموضوعي لالتزامات الدولة.

وترد الأحكام المتعلقة بالشكاوى الفردية في البروتوكول الاختياري الأول للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وفي المادة ١٤ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، والمادة ٢٢ من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، والبروتوكول الاختياري لاتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، والبروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة. ويتشابه إجراء معالجة الشكاوى في إطار المعاهدات الخمس جميعاً. بيد أن من الضروري الرجوع إلى النص الدقيق للمعاهدة المعنية قبل تقديم الشكوى[٦٤].

وقد أعدت عدة لجان نماذج لتسهيل تقديم الشكاوى[٦٥]. ولا يشترط استخدام هذه النماذج، ولكنها توفر بالفعل توجيهاً بشأن نوع المعلومات التي ينبغي إدراجها في البلاغ. وترسل جميع البلاغات إلى مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان في جنيف، مبيناً فيها بوضوح اسم اللجنة الموجه إليها البلاغ.

---

(٦٣) تختلف إجراءات الشكاوى بالنسبة إلى العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، والاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري، على النحو التالي. فتح باب التوقيع في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩ على بروتوكول اختياري ملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يتيح تقديم البلاغات، وسوف يدخل حيز النفاذ بعد ثلاثة أشهر من قيام ١٠ دول أطراف بالتصديق عليه. وهو ينص أيضاً على إجراء اختياري يجوز بموجبه أن تبدأ لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية نفسها في التحقيق، إذا تلقت معلومات تشير إلى وقوع انتهاكات "خطيرة أو منهجية" للعهد. وللاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم إجراء للشكاوى الفردية سيدخل حيز النفاذ بعد قبول ١٠ دول أطراف لهذا الإجراء وفقاً للمادة ٧٧ من الاتفاقية. ووفقاً للمادة ٣١ من الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري، يجوز لكل دولة طرف، عند التصديق على هذه الاتفاقية أو في أي وقت بعده، أن تعلن اعترافها باختصاص اللجنة المعنية بالاختفاء القسري بتلقي وبحث البلاغات المقدمة من الأفراد.

(٦٤) يمكن الحصول على مزيد من المعلومات عن إجراءات الشكاوى بموجب معاهدات معينة لحقوق الإنسان من صحيفة الوقائع رقم ٧/التنقيح ٢ (تصدر قريباً).

(٦٥) المرجع نفسه، المرفقات.

وعند تلقي شكوى من أحد الأفراد، تقوم أمانة اللجنة بإجراء تقييم أولي لمدى استيفاء بعض المعايير المبدئية لتكون الدعوى ظاهرة الوجاهة. فإذا كان الأمر كذلك، يُرسل موجز للبلاغ إلى المقرر الخاص/الفريق العامل، الذي يتصرف بالنيابة عن اللجنة المعنية. ويقوم المقرر الخاص/الفريق العامل كذلك بتقييم معايير التسجيل ويصدر، باسم اللجنة، تعليمات بشأن تسجيل البلاغ أو عدم تسجيله.

وبعد تسجيل البلاغ، يُنقل إلى الدولة الطرف المعنية لكي يتسنى لها أن تعلق على ما فيه من ادعاء(ات). ويحال رد الدولة، إن وجد، إلى صاحب البلاغ الذي قد يعلق بدوره على ملاحظات الدولة. وتضع اللجنة حداً زمنياً لهذا التبادل. ولا يحول عدم رد الدولة دون مضيّ اللجنة في دراسة الحالة.

وأول خطوة تتخذها اللجنة عندما تنظر في إحدى الشكاوى هي تقرير ما إذا كانت الشكوى مقبولة. وعادة ما تكون شروط المقبولية محددة في المعاهدة نفسها، وفي النظام الداخلي للجنة، وتشمل ما يلي:

- ألا يكون البلاغ مجهول المصدر، وأن يصدر عن فرد أو مجموعة من الأفراد[٦٦] الخاضعين للولاية القضائية لإحدى الدول الأطراف التي تعترف باختصاص اللجنة المعنية بتلقي بلاغات الأفراد والنظر فيها؛
- أن يدعي الفرد أنه ضحية انتهاك الدولة الطرف المعنية لأي من الحقوق المنصوص عليها في العهد أو الاتفاقية. ولا تقبل الشكاوى العامة المتعلقة بحالة حقوق الإنسان في بلد ما. وكقاعدة عامة، ينبغي أن يقوم الفرد نفسه أو أقاربه أو ممثلوه المعينون بتقديم البلاغ. وبالرغم من أن تكليف محام بإعداد الدعوى ليس إلزامياً، فإن الحصول على المشورة القانونية عادة ما يحسن نوعية البلاغات المقدمة؛
- أن يتوافق البلاغ مع أحكام المعاهدة التي يُحتكم إليها؛
- ألا يشكل البلاغ إساءة لاستعمال الحق في تقديم البلاغات؛
- أن يستنفد صاحب الشكوى جميع سبل الانتصاف المحلية المتاحة. وعادة ما يشمل ذلك التماس المطالبات القانونية من خلال النظام القضائي الوطني؛ ولا يُغني عن هذا الشرط مجرد الشك في فعالية هذه الإجراءات. غير أن هذه القاعدة لا تسري إذا كان استنفاد سبل الانتصاف قد يطول أمده على نحو غير معقول، أو إذا كانت هذه السبل غير فعالة أو بخلاف ذلك غير متاحة؛
- ألا تكون المسألة ذاتها محل دراسة بمقتضى إجراء آخر من إجراءات التحقيق أو التسوية الدولية[٦٧]؛
- أن تكون الشكوى مؤيدة بأدلة كافية. وينبغي أن يقدم الشخص الذي يدعى أنه ضحية أكبر قدر ممكن من المعلومات ذات الصلة لدعم ما يسوق من ادعاء(ات)، وأن يرفق بشكواه نسخاً من جميع الوثائق ذات الصلة، ولا سيما القرارات الإدارية والقضائية المتخذة من السلطات الوطنية فيما يتعلق بالمطالبات. وإذا لم يكن من الواضح أن الحالة تشكل انتهاكاً لحقوق الإنسان، يمكن لصاحب البلاغ أن ينظر في الرجوع إلى الفقه القضائي الدولي ذي الصلة، سواء داخل منظومة الأمم المتحدة أو خارجها.

---

(٦٦) لا تسمح هيئتا المعاهدات التابعتان لكل من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة بتقديم الشكاوى إلا للأفراد وحدهم. فإذا تقدمت مجموعة من الأشخاص بشكوى إلى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أو لجنة مناهضة التعذيب، يجب على كل عضو من أعضاء المجموعة تقديم توكيل رسمي. أما لجنة القضاء على التمييز العنصري، واللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة واللجنة المعنية بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة فتسمح لمجموعات الأفراد بتقديم الشكوى.

(٦٧) الفقرة ٢(أ) من المادة ٥ من البروتوكول الاختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ويرجى ملاحظة أن التعبير عن هذا الحكم يختلف عنه في اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (المادة ٢٤(٢)(أ) من البروتوكول الاختياري)؛ واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (المادة ٢٢(٤)(أ) من الاتفاقية)؛ واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (المادة ٢(ج) من البروتوكول الاختياري).

وكقاعدة عامة، تنظر اللجان في مقبولية البلاغ وحيثياته بالاشتراك مع مقدمه. غير أن للجنة أن تقرر إما بمبادرة منها أو بعد تلقيها معلومات من الدولة الطرف المعنية، وفقاً لنظامها الداخلي، أن تفصل بين النظر في مقبولية الدعوى وحيثياتها. وتدرس اللجنة البلاغ في ضوء جميع المعلومات المتاحة. وتتسم مداولات اللجنة بالسرية، ولا تتاح أي فرصة لاستدعاء شهود أو للدخول مع الدولة المعنية في نقاش شفوي، على نحو ما يحدث في المحاكم الوطنية. ومن ثم تكوّن اللجنة استنتاجها (ويمكن، حسب اللجنة، أن يطلق عليه "وجهة نظر" أو "قرار" أو "رأي") ويرسل إلى صاحب البلاغ وإلى الدولة الطرف، مشفوعاً بأي اقتراحات وتوصيات قد ترغب اللجنة في إبدائها. وفي حالة ما إذا تبين وقوع انتهاك، تدعو اللجنة الدولة الطرف إلى أن تفيد اللجنة في الوقت المناسب بالإجراء الذي اتخذته بما يتفق مع اقتراحات اللجنة وتوصياتها. وتعلن جميع قرارات اللجنة ويتم نشرها في تقرير اللجنة السنوي.

وليست استنتاجات اللجنة أحكاماً أو قرارات ملزمة قانونا[٦٨]. غير أن كلاً منها يمثل قراراً ذا حجية للهيئة، المنشأة بموجب المعاهدة ذاتها، المكلفة بتفسير تلك المعاهدة. وتجاهل استنتاجات اللجنة يعرّض الدولة للانتقاد الداخلي والدولي على عدم الامتثال لالتزاماتها الدولية.

وقد أنشأت معظم اللجان إجراء متابعة من أجل رصد تنفيذ الاستنتاجات التي تخلص إليها حيثما تجد انتهاكاً للمعاهدة المعنية من جانب الدولة الطرف. ويمكن أن ييسر هذا الإجراء الامتثال لتوصيات اللجنة، الذي كان ضعيفاً في بعض الأحيان. والواقع أن مجرد رفع دعوى تستند إلى سند صحيح أمام إحدى اللجان قد يشجع على قيام الدولة بإعادة فحص سياساتها أو بفتح حوار مع ممثلي الأقليات.

وقد يكون من المفيد أن يدرس الناشطون في مجال حقوق الأقليات الإجراءات المتعلقة بالبلاغات التالية: الشكوى رقم ١٦١/٢٠٠٠ المقدمة بموجب اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة من هاجريزي دزيمايل و٦٤ مواطناً يوغوسلافياً آخرين منتمين لأصل الروما العرقي؛ والبلاغ رقم ٣١/٢٠٠٣ المقدم في إطار الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري من السيدة ل. ر. و٢٦ مواطناً سلوفاكياً منتمين لأصل الروما العرقي؛ والبلاغ رقم ٤/٢٠٠٤ المقدم في إطار اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة من السيدة أ. س. الهنغارية.

الحالات العاجلة (طلب اتخاذ تدابير مؤقتة)

تتمتع كل لجنة من اللجان بصلاحية اتخاذ إجراءات عاجلة في حال وجود خطر وشيك بحدوث ضرر جسيم لا يمكن إصلاحه للشخص المدعى أنه ضحية قبل أن تنظر اللجنة في القضية. ويمكن للشخص المدعى أنه ضحية أن يطلب إلى اللجنة أن تعتمد تدابير مؤقتة وأن تلتمس من الدولة الطرف على الفور اتخاذ ما يلزم من تدابير الحماية المناسبة والعملية لتجنب وقوع ضرر يتعذر إصلاحه للضحية المدّعاة بينما البلاغ قيد نظر اللجنة. ولا يعتمد هذا المسار إلا إذا توافرت معلومات محددة عن خطر وشيك الوقوع، كالإعدام أو الترحيل قيد التنفيذ على سبيل المثال. (وترد في الفصل الرابع مناقشة الإبلاغ عن الحالات العاجلة في إطار آليات الإجراءات الخاصة.)

(٦٨) ذكرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ما يلي: "وتستمد آراء اللجنة طابعها كذلك من التزام الدول الأطراف بالعمل بنية حسنة، سواء فيما يتعلق بمشاركتها في الإجراء الذي يحدده البروتوكول الاختياري أو فيما يتعلق بالعهد نفسه. وينشأ واجب التعاون مع اللجنة من تطبيق مبدأ تنفيذ جميع الالتزامات التعاهدية بنية حسنة". انظر التعليق العام رقم ٣٣(٢٠٠٨) بشأن التزامات الدول الأطراف بموجب البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الفقرة ١٥.

معلومات الاتصال ومعلومات أخرى

يمكن الاتصال بجميع هيئات المعاهدات التي يتناولها هذا الفصل عن طريق العنوان التالي:

مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR)
Palais des Nations
8-14 Avenue de la Paix
CH-1211 Geneva 10
Switzerland

رقم الفاكس: ٢٢ ٩٠ ٩١٧ ٢٢ ٤١

وينبغي أن يذكر اسم اللجنة الخاصة التي يُكتب إليها تحديداً في كل من العنوان والمراسلة.

ويمكن الاطلاع على معلومات عن نظام المعاهدات في *نظام معاهدات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان* (صحيفة وقائع مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان رقم ٣٠/التنقيح ١)[٦٩]. ويرد توجيه مفصل بشأن العمل مع هيئات المعاهدات في: *العمل مع برنامج الأمم المتحدة لحقوق الإنسان: دليل للمجتمع المدني*.

ويوجد عدد من الأعمال التي تصف الجوانب العملية لاستخدام الإجراءات القائمة على المعاهدات الوارد وصفها أعلاه. وهي تشمل ما يلي: G G. Alfredsson and E. Ferrer, *Minority Rights: A Guide to United Nations Procedures and Institutions* (Minority Rights Group and Raoul Wallenberg Institute, 1998); S. Lewis-Anthony and M. Scheinin, "Treaty-based Procedures for Making Human Rights Complaints Within the UN System", in H. Hannum, *Guide to International Human Rights Practice 4th ed.*, (Transnational/Nijhoff, 2004); S. Farrior, "International Reporting Procedures", in H. Hannum, *Guide to International Human Rights Practice*, 4th ed. (Transnational/Nijhoff, 2004).

ومن الأدلة المفيدة الأخرى فيما يتعلق بعمل هيئات معاهدات معينة ما يلي: Other useful guides to the work of particular treaty bodies include: A. Tanaka and Y. Nagamine, *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Guide for NGOs* (International Movement Against All Forms of Discrimination and Racism and Minority Rights Group International, 2001); M. Banton, *Combating Racial Discrimination: The UN and its Member States* (Minority Rights Group International, 2000); Division for the Advancement of Women, *Assessing the Status of Women: A Guide to Reporting under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (Commonwealth Secretariat, United Nations and International Women's Rights Action Watch, 2000); P. R. Ghandhi, *The Human Rights Committee and the Right of Individual Communication: Law and Practice* (Ashgate, 1999); and K. A. Young, *The Law and Process of the U.N. Human Rights Committee* (Transnational, 2002).

(٦٩) متاح من خلال الموقع www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet30en.pdf (تمت زيارته في ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

الجزء الثاني
الهيئات الأخرى ذات الصلة في منظومة الأمم المتحدة

وبالإضافة إلى المفوضية السامية لحقوق الإنسان، تكاد جميع الكيانات الأخرى التابعة للأمم المتحدة تضطلع بأنشطة تتعلق، على نحو مباشر أو غير مباشر، بقضايا الأقليات. فإدارة الشؤون السياسية، على سبيل المثال، تتناول قضايا الأقليات وهي تقدم الدعم للعمليات الانتخابية، وتتابع أعمال الوساطة، وتعالج مسألة تقاسم السلطة وغيرها من المسائل؛ وأدرج مكتب المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية حقوق الأقليات كعنصر رئيسي من عناصر إطاره التحليلي؛ وتتناول هيئة الأمم المتحدة للمرأة نقطة التقاطع بين عدم المساواة بين الجنسين والتمييز القائم على أساس الأصل أو العنصر أو الانتماء العرقي. وكذلك تظهر قضايا الأقليات بانتظام في العمل الذي تقوم به البرامج والصناديق والوكالات المرتبطة بها التي تشكل جزءاً من منظومة الأمم المتحدة.

وعملاً بالمادة ٩ من الإعلان المتعلق بالأقليات، تساهم جميع الوكالات المتخصصة وسائر مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، كل في مجال اختصاصها، في الإعمال الكامل للحقوق والمبادئ المبينة في الإعلان. وقد اجتمع الفريق المشترك بين الوكالات المعني بالأقليات في الفترة بين عامي ٢٠٠٤ و٢٠١١ بغية التعاون وتعزيز تنفيذ هذه المادة. وزيادة في توسيع نطاق هذا العمل وعمقه، قررت لجنة السياسات التابعة للأمين العام في آذار/مارس ٢٠١٢ إنشاء شبكة الأمم المتحدة المعنية بالتمييز العنصري وحماية الأقليات، على أن تتولى تنسيقها المفوضية السامية لحقوق الإنسان.

وفي إطار منظومة الأمم المتحدة، يعنى مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة على وجه التحديد بالفئتين المحددتين في اسميهما، وكثير من الأشخاص الذين يدخلون في نطاق ولاياتهما هم أيضاً من أفراد الأقليات. ولبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ولاية من أوسع الولايات داخل منظومة الأمم المتحدة، وهو موجود في أكثر من ١٦٠ بلداً. وهذا البرنامج المكرس لتعزيز التنمية البشرية، يضطلع بشتى الأنشطة المتصلة بالأقليات، وهو لذلك كثيراً ما يكون على قدر كبير من الأهمية للأقليات، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

وللوكالات المتخصصة دساتيرها وقواعد العضوية الخاصة بها، وتحدد علاقة كل منها مع الأمم المتحدة في اتفاقات بينهما. وهناك العديد من هذه الوكالات، وتعنى اثنتان منها على نحو منتظم بقضايا الأقليات – منظمة العمل الدولية ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو). ولكل منهما إجراءات رسمية يمكن في إطارها أن تقدم إليها الادعاءات بوقوع انتهاكات لحقوق الإنسان، وتولي كلتاهما اهتماماً خاصاً لقضايا الأقليات في بعض جوانب عملها.

الفصل السادس
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

موجز: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (البرنامج الإنمائي) هو الشبكة الإنمائية العالمية التابعة للأمم المتحدة، التي تهدف إلى مساعدة البلدان في اكتساب المعارف والخبرات والموارد لمساعدة الناس على بناء حياة أفضل. ويعمل البرنامج الإنمائي على أرض الواقع في ١٧٧ بلداً وإقليماً، بالتعاون مع الحكومات والشعوب على إيجاد حلول خاصة بها للتحديات الإنمائية على الصعيدين العالمي والوطني. ويصف هذا الفصل الكيفية التي يؤثر بها عمل البرنامج الإنمائي على أفراد الأقليات ويقترح عدة طرق يمكن أن تزيد بها الأقليات من مشاركتها في العمليات والنتائج الإنمائية وأن تؤثر فيها على نحو أفضل.

ويدعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الدول الأعضاء في الأمم المتحدة في تنمية القدرات الوطنية والمحلية من أجل التنمية البشرية وفي تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، التي تعهد قادة العالم بتحقيقها بحلول عام ٢٠١٥[٧٠]. وتشمل تنمية القدرات مجالات تركيزه الرئيسية الأربعة: الحكم الديمقراطي؛ والحد من الفقر وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية؛ ومنع الأزمات وتحقيق الانتعاش؛ والبيئة والطاقة لأغراض التنمية المستدامة. وفي كل مجال من هذه المجالات، يدعو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للنهوض بحقوق الإنسان وتمكين المرأة. وهو كذلك يعزز كفاءة وفعالية منظومة الأمم المتحدة برمتها على الصعيد القطري.

الأقليات في البرامج الإنمائية

توجد أقليات عرقية أو دينية أو لغوية في جميع البلدان التي يعمل بها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي كما توجد صلة قوية بين قضايا الأقليات وكل من مجالات تركيز البرنامج الرئيسية. وتكون الأقليات في كثير من الأحيان أشد فقراً من الشرائح الأخرى من سكان البلد، وتتأثر باستمرار بالنزاعات، وتقل إمكانية وصولها إلى آليات الإدارة، ويزيد انتشار فيروس نقص المناعة البشرية بين صفوفها، وقد تعاني من ارتفاع مستويات التدهور البيئي عنها في أماكن أخرى من البلد. ويمكن أن تساعد زيادة الاهتمام بحقوق الأقليات في التغلب على العوائق التي تحول دون تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. ويسعى البرنامج إلى تعزيز الخطط الإنمائية الوطنية بتوجيه الاهتمام إلى الأثر السلبي لاستبعاد الأقليات والفوائد الناجمة عن العمل على إدماجها.

ويسلم البرنامج بأن منظمات المجتمع المدني للأقليات وموظفي البرنامج ذاته المنتمين إلى فئات الأقليات يجلبون إلى عمله خبرات ومهارات ومعارف قيّمة. ومن ثم يسعى البرنامج إلى بناء التنوع بين موظفيه ويدعو الأقليات إلى أن تصبح من الشركاء الاستراتيجيين وأن تدعمه في تحقيق أهدافه الإنمائية.

الأقليات ومجالات تركيز البرنامج الإنمائي

الحد من الفقر وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية

يدعم البرنامج الإنمائي الحكومات على كفالة أن تتغلب الأقليات على الفقر. وهو يقوم بذلك من خلال تحسين القدرة على رصد الحد من الفقر في أوساط الأقليات، وتيسير مشاركة الأقليات في تصميم استراتيجيات الحد من الفقر، والدعوة إلى النهوض بالتنمية البشرية بين صفوف جماعات الأقليات. ويساعد البرنامج الحكومات على فهم التحديات

(٧٠) انظر الموقع www.undp.org/mdg.

الخاصة التي تواجهها الأقليات في بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية، ووضع استراتيجيات سليمة – متصلة بحماية حقوق الأقليات – للتغلب على هذه التحديات(٧١).

الحكم الديمقراطي

يعزز تعميم قضايا الأقليات عمل البرنامج في مجال الحكم الديمقراطي، لأن المؤسسات الديمقراطية تكون أقل فعالية في كفالة المساواة في عدم وجود الحماية الخاصة للأقليات. ولذلك تنظر البرامج الرامية إلى دعم الحكم الديمقراطي فيما قد تواجهه الأقليات من عوائق تعترض إمكانية وصولها ومشاركتها، وتعمل على التغلب عليها. ومن المسائل الرئيسية في هذا الصدد مسألتا إمكانية لجوء الأقليات للقضاء ومشاركتها في الحكم.

منع الأزمات وتحقيق الانتعاش

يتسم الاهتمام بقضايا الأقليات بأهمية حاسمة لاستدامة السلام والتنمية على الأجل الطويل، لأن هويات الأقليات يمكن أن تشكل بؤرة للنزاع المستمر. وقد تعود إلى الظهور الأنماط التاريخية لاستبعاد الأقليات الذي يتسبب في النزاعات ما لم تعالج بشكل كاف، فاحتواء الأقليات يساعد على تحقيق الاستقرار الوطني. ويحدد *الدليل العملي إلى تقييمات الاحتياجات المتعددة الأطراف في حالات ما بعد انتهاء النزاع* (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والبنك الدولي، وفريق الأمم المتحدة الإنمائي، ٢٠٠٤) عوامل النزاع التي تكمن جذورها في انتهاكات حقوق الأقليات، من قبيل عدم المساواة في الحصول على الأراضي والتعليم، وضعف المشاركة السياسية، والتمييز(٧٢).

تسخير البيئة والطاقة لأغراض التنمية المستدامة

والعلاقة الخاصة بين الشعوب الأصلية والبيئة موثقة توثيقاً جيداً. غير أن من الأمور التي تُغفل في كثير من الأحيان تأثير قضايا البيئة والطاقة على فئات الأقليات، ومدى تأثير استبعاد الأقليات على هذين القطاعين. إذ يتأثر الفقراء، الذين كثيراً ما يوجد ارتباط بينهم وبين جماعات الأقليات، على نحو غير متناسب من جراء تدهور البيئة وعدم الحصول على خدمات الطاقة النظيفة ومعقولة التكلفة. وقد تتضرر مناطق الأقليات تأثراً مفرطاً بالتغير البيئي وقد تجد جماعات الأقليات صعوبة في الحصول على الإغاثة خلال الكوارث البيئية، بسبب التمييز أو بسبب وجودهم في أماكن تعاني من نقص مفرط في الخدمات.

فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز

فئات الأقليات من بين الفئات السكانية الرئيسية الأشد عرضة لخطر الإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز. ويجب أن تأخذ التدخلات الرامية إلى معالجة انتشاره بين هذه الفئات نهجاً يقوم على "المحددات الاجتماعية للصحة". فقد لا تكون استجابات السياسة العامة فعالة بالنسبة للأقليات السكانية إذا استندت هذه الاستراتيجيات إلى التصدي لعوامل الخطر التي تقتصر على فئات الأغلبية السكانية و لم تتكيف مع الواقع الثقافي والاجتماعي للأقليات. وقد لا تتمتع

(٧١) يمارس البرنامج الإنمائي في جمهورية مولدوفا، على سبيل المثال، عمله المتعلق بقضايا حقوق الإنسان ضمن إطار الأهداف الإنمائية للألفية من خلال دعم إدماج الروما، وهو ما يتجلى في اعتماد استراتيجية احتواء الروما لعام ٢٠١٢.

(٧٢) متاح من خلال الموقع www.conflictsensitivity.org/publications/practical-guide-multilateral-needs-assessments-post-conflict-situations (تمت زيارته في ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

الأقليات المصابة بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز بالمساواة في الحصول على الرعاية الصحية بسبب التمييز في خدمات الرعاية الصحية، أو الافتقار إلى الرعاية الصحية المراعية للاعتبارات الثقافية، أو ارتفاع مستويات الفقر التي تجعل تكلفة العلاج بمضادات الفيروسات العكسية بعيدة عن المتناول. وقد تكون الهياكل الأساسية للخدمات الطبية أضيق نطاقاً في المناطق النائية أو شديدة الفقر التي تقيم فيها الأقليات.

الدعوة والشراكة

يضطلع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بدور هام في تعزيز التنمية البشرية وحقوق الإنسان. ويمكن لمنشورات البرنامج من قبيل تقارير التنمية البشرية الوطنية[٧٣] أو التقارير المرحلية عن تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية[٧٤] أن تزيد الوعي بالثغرات وتبرز الممارسات الجيدة في مجال التنمية البشرية للأقليات. فحيثما تشمل تقارير التنمية البشرية الوطنية إحصاءات مصنفة قد تشجع الجهات الفاعلة الأخرى على جمع هذه البيانات، الأمر الذي من شأنه تمكين فئات الأقليات من الاستفادة منها في جهودها في مجال الدعوة. وقد يتيح إصدار أحد تقارير التنمية البشرية الفرصة لبدء حوار مع المعنيين بشأن قضايا التنمية البشرية والحوكمة التي تهم الأقليات. فقد أفاد، على سبيل المثال، التقرير الإقليمي، *المعرضون للخطر: الروما والمشردون في جنوب شرق أوروبا*[٧٥]، في تعزيز الحوار بين الحكومات الوطنية والروما. ويمكن للمزيد من هذه التقارير التي تركز على جماعات الأقليات أن تسلط الضوء على القضايا الحاسمة التي تمس هؤلاء السكان.

وثمة قدرات هائلة داخل طوائف الأقليات على دعم البرنامج الإنمائي في تحقيق أهدافه. فكثير من المنظمات غير الحكومية للأقليات تعمل بالفعل من أجل تحقيق هذه الأهداف، ويمكن إقامة شراكات استراتيجية بينها وبين البرنامج تحقيقاً لمزيد من التأثير. وعلاوة على ذلك، يعمل العديد من المنظمات غير الحكومية للأقليات في مجالات تركيز البرنامج الإنمائي هذه وغيرها من المجالات، وتقوم بدور ريادي في توفير الرعاية والتثقيف فيما يتعلق بفيروس نقص المناعة البشرية أو تزويد المجتمعات المحلية بإمكانيات الحصول على تكنولوجيات المعلومات والاتصالات. وقد تعمل المنظمات غير الحكومية أيضاً بموجب عقد مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتقديم إسهامات محددة، من قبيل الخدمات الاستشارية أو المعدات، للمشاريع.

ولدى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي خبرة في العمل مع مجموعة واسعة النطاق من منظمات المجتمع المدني على تعزيز الشبكات وتشجيع الحوار وبناء القدرات. ففي نيبال، على سبيل المثال، أشرك الفريق القطري التابع للأمم المتحدة منظمات المجتمع المدني للأقليات التي تمثل جماعات عرقية ونسائية مختلفة في وضع إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وفي عمليات البرمجة القطرية.

(٧٣) متاح من خلال الموقع http://hdr.undp.org/en/reports/ (تمت زيارته في ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

(٧٤) متاح من خلال الموقع www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/mdg/mdg-reports/ (تمت زيارته في ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

(٧٥) متاح من خلال الموقع http://europeandcis.undp.org/uploads/public/File/rbec_web/vgr/vuln_rep_all.pdf (تمت زيارته في ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

الدليل المرجعي بشأن الأقليات المهمشة في البرمجة الإنمائية

قام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، في شراكة مع الخبير المستقل المعني بقضايا الأقليات ومفوضية حقوق الإنسان، بنشر *الأقليات المهمشة في البرمجة الإنمائية: دليل مرجعي ومجموعة أدوات لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي*[٧٦]. ويهدف الدليل إلى ما يلي:

- عرض حقوق الأقليات ومصالحها وتعزيز فهمها؛
- تحديد المؤسسات والآليات على الأصعدة الدولي والإقليمي والوطني التي تعنى بحماية وتعزيز وإعمال حقوق الأقليات؛
- رفع مستوى الوعي بأهمية التصدي لقضايا الأقليات المهمشة في وضع البرامج الإنمائية وتوفير التوجيه فيما يتعلق بتطبيق الأطر المعيارية ذات الصلة في تخطيط وتصميم البرامج والمشاريع وتنفيذها وتقييمها؛
- تيسير تنمية القدرات وتحديد الاستراتيجيات اللازمة لتعزيز الشراكات مع النظراء الحكوميين والجهات المانحة ومنظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية.

ويتمثل الجمهور الرئيسي لهذا المرجع في موظفي المكاتب القطرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والمكلفين بمسؤوليات السياسة العامة. بيد أنه يمكن أن يكون أيضاً بمثابة وثيقة مرجعية للوكالات الأخرى التابعة للأمم المتحدة والنظراء الحكوميين والشركاء الآخرين. ويُقصد به كذلك تمكين جماعات الأقليات من فهم المسائل المفاهيمية والمبادئ الأساسية لتعزيز وحماية الأقليات، وزيادة الفرص المتاحة أمامها للمشاركة والتمثيل في العمليات الإنمائية.

معلومات الاتصال ومعلومات أخرى

يوجد مقر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في نيويورك وله مكاتب في معظم البلدان. والمدخل الرئيسي للمدافعين عن الأقليات إلى البرنامج هو:

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
وحدة دعم الحكومة الديمقراطية/مكتب السياسات الإنمائية
United Nations Development Programme
Democratic Governance Group/Bureau for Development Policy
304 East 45th Street
New York, NY 10017
United States of America
رقم الفاكس: ١ ٢١٢ ٩٠٦ ٦٤٧١
البريد الإلكتروني: dgg@undp.org
الموقع الشبكي: www.undp.org/governance
www.undp.org/countries

(٧٦) متاح من خلال الموقع www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/UNDPMarginalisedMinorities.pdf (تمت زيارته في ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

الفصل السابع
مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين

موجز: كثير من لاجئي العالم وطالبي اللجوء والمشردين داخلياً والأشخاص عديمي الجنسية هم أعضاء في جماعات أقليات لها احتياجات محددة متعلقة بالحماية وكثيراً ما لا يمكنها الاعتماد على ما توفره لها دولتها من الحماية. ومفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين مكلّف من قبل الأمم المتحدة بقيادة وتنسيق العمل الدولي من أجل حماية اللاجئين في جميع أنحاء العالم وإيجاد حلول دائمة لحمايتهم. وقد طلبت الجمعية العامة للأمم المتحدة أيضاً إلى المفوض السامي أن يعمل على منع حالات انعدام الجنسية والحد منها وحماية الأشخاص عديمي الجنسية. وتعمل المفوضية السامية، في جميع الأنشطة التي تضطلع بها، على الأخذ بنهج يراعي اعتبارات العمر ونوع الجنس والتنوع، وتولي اهتماماً خاصاً للفئات ذات الاحتياجات الخاصة، وتسعى إلى تعزيز المساواة في الحقوق بين الفئات المحرومة، في جملة فئات أخرى.

ولاية مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين

توفر مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، وهي الوكالة المكلفة بالإشراف على تطبيق اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين وبروتوكول عام ١٩٦٧ الملحق بها، الحماية والمساعدة الدولية لما يقرب من ٤٠ مليون شخص، ومنهم ملتمسو اللجوء واللاجئون والعائدون (اللاجئون السابقون) والمشردون داخلياً والأشخاص عديمو الجنسية في أنحاء العالم.

وقد ساعدت المفوضية في القرن الحادي والعشرين في التصدي لبعض أزمات اللاجئين الكبيرة في أفريقيا (على سبيل المثال، في جمهورية الكونغو الديمقراطية والصومال) وآسيا (خاصة فيما يتعلق باللاجئين الأفغان). وقد طُلب إلى المفوضية السامية أيضاً أن تستخدم خبرتها لمساعدة المشردين داخلياً بسبب النزاع، ولا سيما في السودان، وكولومبيا، والعراق. وتسهم المفوضية بنشاط في حماية الأقليات في سياق العمليات الرئيسية التي تضطلع بها لدعم المشردين داخلياً. غير أن عدم حماية حقوق الأقليات في ذاته كثيراً ما يكمن في صميم أسباب التشرد، ويمكن أن يشكل عائقاً أمام تحديد حلول دائمة. ويوفر سياق العمليات في منطقة البلقان، والسودان، وسري لانكا وجورجيا وأفغانستان، من بين أماكن أخرى، وقائع معقدة بشكل خاص في هذا الصدد.

وتعنى المفوضية أيضاً، منذ بدأت العمل، بمسألة انعدام الجنسية، أولاً مع اللاجئين الذين لا يحملون جنسية بلد معين، ثم مع جميع الأشخاص عديمي الجنسية. فكثيراً ما يتعرض أفراد الأقليات القومية لدرجة أكبر من مخاطر أن يصبحوا عديمي الجنسية، وهي مخاطر تميل إلى أن تزيد حدةً بتأثير التشرد. وانعدام الجنسية مشكلة واسعة النطاق تؤثر على عدد يقدر بنحو ١٢ مليون شخص في جميع أنحاء العالم. فحيازة الجنسية أمر لا غنى عنه لتحقيق المشاركة الكاملة في المجتمع، وشرط مسبق للتمتع بكامل نطاق حقوق الإنسان. ويعتمد عمل المفوضية بشأن انعدام الجنسية على الإطار الدولي لحقوق الإنسان، ولا سيما على اتفاقية عام ١٩٥٤ المتعلقة بمركز الأشخاص عديمي الجنسية واتفاقية عام ١٩٦١ بشأن خفض حالات انعدام الجنسية.

وتندلع هذه الأيام توترات ونزاعات فيما بين الأعراق وفيما بين الأجناس في كل مناطق العالم تقريباً. وترجع جذور هذه النزاعات في كثير من الأحيان إلى الصراع على السلطة ويزيد من تفاقمها أوجه التفاوت الاجتماعي والاقتصادي والتنافس على الموارد الشحيحة. وتتأثر الأقليات القومية والعرقية والدينية كثيراً بهذه النزاعات؛ فالكثير من

الأشخاص الفارين من بلدانهم خشية الاضطهاد هم أفراد في جماعات الأقليات. وتسلم اتفاقية ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين بهذه الصلة في تعريفها "للاجئ" الذي يشمل الأشخاص الذين لا يفرون من الاضطهاد بسبب آرائهم السياسية فحسب وإنما أيضاً بسبب عرقهم أو دينهم أو جنسيتهم أو انتمائهم إلى فئة اجتماعية معينة.

وكثيراً ما يكون اللاجئون الهاربون من الاضطهاد والنزاعات في وضع ضعيف جداً. فهم لا يحصلون على الحماية من دولتهم – بل إن حكومتهم في الواقع هي التي تهددهم بالاضطهاد في كثير من الأحيان. وعادة ما يشكل اللاجئون الذين يلتمسون اللجوء في بلد آخر أقليات في تلك المجتمعات، وكثيراً ما يواجهون الرفض والتمييز بل والهجمات الناجمة عن كراهية الأجانب أحياناً. وكذلك كثيراً ما يتعرض الأشخاص عديمو الجنسية والمشردون داخلياً للوصم والتحرش. ويشير منشور *المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي* (مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، ٢٠٠٤)[٧٧] مباشرة إلى احتياجات الأقليات بصفة خاصة للحماية: إذ يعلن المبدأ ٩ أن "على الدول التزام خاص بتوفير الحماية من التشريد للسكان الأصليين والأقليات والفلاحين والرعاة، وغيرهم من الفئات التي تعتمد على أراضيها وتتعلق بها بنوع خاص".

أنشطة الحماية

يتمثل الدور الأساسي للمفوضية في توفير الحماية الدولية للأشخاص الذين اضطروا إلى الفرار من بلدانهم الأصلية. وتضمن المنظمة احترام المعايير الدولية لحماية اللاجئين المكفولة في اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧الملحق بها، والصكوك والإعلانات الإقليمية المختلفة، بما في ذلك اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية لعام ١٩٦٩ التي تنظم الجوانب الخاصة لمشاكل اللاجئين في أفريقيا، وإعلان كارتاخينا لعام ١٩٨٤ بشأن اللاجئين، والندوة المعنية بالحماية الدولية للاجئين في أمريكا الوسطى والمكسيك وبنما. ومن بين الحقوق التي تعمل المفوضية السامية على حمايتها الحق الأساسي في عدم الإعادة قسراً، أو الإعادة إلى إقليم تتعرض فيه حياة اللاجئ أو حريته أو أمنه المادي للخطر. وتقتضي اتفاقية عام ١٩٥١ أيضاً عدم التمييز في تطبيق أحكامها وتكفل مستوى معيناً من المعاملة فيما يتعلق بالتعليم والسكن والعمل.

وتصدر مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين بشكل منتظم مذكرات ومبادئ توجيهية بشأن طائفة متنوعة من المسائل المتصلة بحماية الأشخاص الذين تعنى بهم. ويتعلق كثير من هذه المذكرات والمبادئ التوجيهية على وجه التحديد بالأقليات القومية والعرقية واللغوية والدينية، ومنها *المبادئ التوجيهية المتعلقة بأهلية طالبي اللجوء من طائفة الروما السلوفاكية*، و*مذكرة عن مركز طائفة الناطقين باللغة الأردية في بنغلاديش من حيث الجنسية*، و*المبادئ التوجيهية لتقييم احتياجات الأفراد من كوسوفو إلى الحماية الدولية*.

ووفقاً للنظام الأساسي للمفوضية السامية (المادة ٨(أ)) يسهر المفوض السامي على توفير الحماية للاجئين الذين تشملهم اختصاصات المفوضية "بالعمل على عقد وتصديق اتفاقيات دولية لحماية اللاجئين، والإشراف على تطبيقها واقتراح إدخال تعديلات عليها". وقد اعتمدت اللجنة التنفيذية للمفوضية استنتاجات بشأن الحماية الدولية التي تتعلق بقضايا الأقليات. وفي استنتاجي اللجنة التنفيذية رقم ٦٨ و٧١، تقر بأن التعصب العرقي من أسباب الهجرة القسرية، ويشير الاستنتاج رقم ٨٠ إلى أن كفالة حقوق الإنسان للأقليات هو أحد سبل مكافحة التشرد. ويؤكد الاستنتاج رقم ١٠٢ ما لتحديد مخاطر الحماية الخاصة باللاجئين من الأقليات من أهمية لحماية جميع اللاجئين. وعلى الرغم من أن استنتاجات اللجنة التنفيذية ليست ملزمة رسمياً، فهي تشكل "قانوناً غير ملزم" يتسم بالأهمية لنظام الحماية الدولية، وذلك لأنها تعبر بشكل عام عن آراء المجتمع الدولي.

(٧٧) متاح من خلال الموقع www.unhcr.org/43ce1cff2.pdf (تمت زيارته في ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

وعندما تنشط المفوضية في البلد الأصلي لإحدى جماعات الأقليات، سواء لمساعدة العائدين أو لحماية المشردين داخلياً، فهي كثيراً ما تنخرط في أنشطة محددة لحماية ومساعدة هذه الجماعات. فمع تفكك الاتحاد السوفييتي، على سبيل المثال، لم تيسر المفوضية إيجاد حلول دائمة للاجئين فحسب ولكن أيضاً لجماعات الأقليات التي كان قد تم ترحيل أفرادها إلى أجزاء أخرى من الاتحاد السوفييتي قبل عقود من الزمن. فاشتركت المفوضية اشتراكاً مباشراً في عودة تتار القرم في أوكرانيا ولا تزال تضطلع بدور محدود فيما يتعلق ببرنامج لعودة الأتراك المسخاتيين إلى جورجيا.

الأقليات وانعدام الجنسية

كثيراً ما تتأثر الأقليات تأثراً غير متناسب بمشاكل انعدام الجنسية، نتيجة للتشريعات التمييزية المتعلقة بالجنسية في بعض الأحيان، أو للممارسات التمييزية، أو بسبب التباينات في قوانين الجنسية بين مختلف الدول التي يكون لمجموعة من مجموعات الأقليات ارتباط بها. ولمعالجة هذه المسألة، تضطلع المفوضية بعدد من الأنشطة في الميدان تندرج في أربع فئات عامة هي تحديد حالات انعدام الجنسية، ومنعها، وخفضها، وحماية الأشخاص عديمي الجنسية.

ويمثل *تحديد* الأشخاص عديمي الجنسية الخطوة الأولى في مكافحة انعدام الجنسية، وتعمل المفوضية بنشاط في جمع معلومات عن مجموعات السكان عديمي الجنسية. غير أن الإحصاءات وحدها ليست فعالة في القضاء على حالات انعدام الجنسية. وتحديد أسباب انعدام الجنسية وخصائص السكان عديمي الجنسية أمر لا غنى عنه لصياغة الاستجابات. وتشمل أنشطة التحديد الدراسات الاستقصائية والدراسات المتعلقة بالتشريعات والثغرات الإدارية وتعدادات السكان وإجراء مناقشات مع السكان المتضررين. وبعد تحديد السكان عديمي الجنسية أو الشخص عديم الجنسية، تنسق المفوضية السامية الجهود مع الحكومة والشركاء في المجتمع المدني من أجل التصدي لهذه المسألة.

والمنع هو أسهل الطرق وأكثرها فعالية للتصدي لمشكلة انعدام الجنسية. وتعمل المفوضية بمجموعة متنوعة من الوسائل على تغيير الظروف التي يمكن أن تؤدي إلى حالات انعدام الجنسية. وحيثما توجد ثغرات تشريعية أو إدارية، تقدم المفوضية، في شراكة مع المنظمات الأخرى، الخدمات التقنية والاستشارية للدول بشأن تعديل تشريعاتها وممارساتها لتتسق مع اتفاقية عام ١٩٦١ والمعايير الدولية الأخرى.

وفي كثير من الحالات، يتعرض الأشخاص لخطر عدم الاعتراف بهم كمواطنين، لعدم قدرتهم على إثبات هويتهم أو صلاتهم بأي بلد من البلدان. ولهذا السبب تعمل المفوضية، مع شركاء من المنظمات غير الحكومية والأمم المتحدة، على النهوض بتسجيل المواليد. وهي أيضاً تسدي المشورة العملية والمساعدة القانونية إلى الأشخاص لإعانتهم في الحصول على وثائق الهوية والجنسية، الأمر الذي يزيل الكثير من مخاطر انعدام الجنسية. ففي منطقة البلقان، على سبيل المثال، يفتقر حوالي ٥٠ ٠٠٠ من أفراد أقليات الروما والأشكالي والمصريين إلى الوثائق الشخصية. والكثيرون منهم لاجئون أو تعرضوا للتشريد داخلياً أو الاستبعاد اجتماعياً. وتعمل المفوضية في مشروع شامل لتيسير التسجيل والتوثيق المدني لهم، عالج احتياجات ما يقرب من ٨ ٠٠٠ شخص حتى الآن.

ومن خلال مشاريع مماثلة، تقوم المفوضية وشركاؤها بتمكين الأشخاص من الاستفادة بإجراءات التجنس، لكي *تحدّ من حالات انعدام الجنسية*. وتنخرط المفوضية، على نطاق واسع، في حملات للجنسية، وتقدم الدعم للحكومات التي اتخذت الخطوات اللازمة لحل إحدى حالات انعدام الجنسية. وفي هذه الحملات، تجري توعية الأشخاص العديمي الجنسية بأهمية الجنسية والإجراءات ذات الصلة، على سبيل المثال من خلال البرامج الإذاعية أو الملصقات.

وكما هو الحال بالنسبة للاجئين، في كثير من الأحيان يلزم اتخاذ تدابير حماية خاصة *لحماية* الأشخاص عديمي الجنسية. وتشجع المفوضية التصديق على اتفاقية عام ١٩٥٤ المتعلقة بمركز الأشخاص عديمي الجنسية، التي تضمن لهؤلاء الأشخاص حقوقاً خاصة. وكذلك تساعد المفوضية الدول في تنفيذ التزاماتها وتتدخل في حالات محددة.

التشريد القسري للأقليات

وبينما يكمن الأصل العرقي أحياناً في صميم النزاع أو الاضطهاد، قد تصبح الأقليات العرقية أو الدينية أيضاً ضحايا غير مقصودة للتشريد القسري، ولا سيما عندما يتعرض أمنها للخطر نتيجة للمكان الذي تقيم فيه أو لأسباب أخرى لا علاقة لها بخلفيتها العرقية. وفي كلتا الحالتين، قد يكون للتشريد القسري أثر إضافي على الحفاظ على هوية الأقلية وثقافتها.

وفي كثير من الحالات، تتأثر الأقليات والشعوب الأصلية التي لها روابط خاصة بالأرض تأثراً مفرطاً من جراء النزاعات، بل وقد يؤدي تشريدها قسراً إلى انقراض جماعات بأكملها. وفي الوقت ذاته، يشكل وجودها في المناطق النائية أو الحدودية صعوبات لتسجيلها على نحو فعال ولإمكانيات وصولها لنظام حماية اللاجئين. ولا تعلم الأقليات المتضررة من التشريد القسري عادة بحقها في طلب اللجوء، وكثيراً ما تطلب الحماية من الأقرباء في المجتمعات المحلية عبر الحدود. ونتيجة لذلك، لا تتوافر لها في كثير من الأحيان إمكانية الحصول على الحماية الفعالة بسبب موقعها الجغرافي و/أو بسبب الحواجز اللغوية. وكلما ابتعدت الشعوب الأصلية في انتقالها عن أراضي الأسلاف، زادت العقبات التي تواجهها من أجل ممارسة حقوقها الفردية والجماعية الأساسية، الأمر الذي يهدد بقاءها كشعوب في بعض الأحيان.

الشراكة مع المجتمع المدني

ترى المفوضية أن الشراكات هي أفضل السبل التي تكفل الحماية للأشخاص الذين تعنى بهم المفوضية، ولا سيما الأقليات. وتتمثل إحدى أولوياتها الرئيسية في العمل مع الشركاء من المجتمع المدني في جميع أنحاء العالم. فأكثر من ٧٥ في المائة من منظمات المجتمع المدني التي تعمل المفوضية معها هي منظمات محلية توفر الخبرة ولديها القدرة على العمل الفوري في حالات الطوارئ(٧٨).

وتضفي المفوضية عادة الطابع الرسمي على الشراكة عن طريق إبرام اتفاق بمشروع ومذكرة تفاهم. وتعمل المفوضية مع شركاء تنفيذيين وتشغيليين على حد سواء. *فالشريك المنفذ* هو كيان تدخل المفوضية معه في اتفاق فرعي لتنفيذ مشروع على أساس تعاقدي، بما يعود بالنفع على الأشخاص المعنيين. أما *الشريك التشغيلي* فهو كيان يكمل عمله العمل الذي تقوم به المفوضية وقد يكون قائماً بمساعدة نفس السكان الذين تعنى بهم أو يعمل على تحقيق نفس الأهداف؛ غير أنه لا يتلقى أموالاً من المفوضية لهذا الغرض. ومن الأمثلة على الشريك التشغيلي برنامج الأغذية العالمي، الذي يقوم بتوزيع الأغذية على الأشخاص الذين تعنى بهم المفوضية في بعض الأماكن.

معلومات الاتصال ومعلومات أخرى

يقع مقر مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين في جنيف ولها مكاتب في معظم البلدان.

وللحصول على مزيد من المعلومات، يرجى الاتصال بالعنوان التالي:

United Nations High Commissioner for Refugees
Case Postale 2500
CH-1211 Geneva 2
Switzerland

(٧٨) يمكن الحصول على مزيد من المعلومات والموارد عن تكوين الشراكات مع المجتمع المدني من خلال الموقع www.unhcr.org/pages/49c3646c296.html (تمت زيارته في ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

رقم الهاتف: ٤١ ٢٢ ٧٣٩ ٨١ ١١
رقم الفاكس: ٤١ ٢٢ ٧٣٩ ٧٣ ٧٧
البريد الإلكتروني: webmaster@unhcr.org
الموقع الشبكي: www.unhcr.org

وثمة مصدر رئيسي آخر للمعلومات هو قاعدة البيانات الموسعة Refworld (انظر المرفق الثاني)، التي تم اختيارها وجمعها من الشبكة العالمية للمفوضية.

وقد أعدت المفوضية مواد مرجعية لإرشاد الحكومات والمجتمع المدني بشأن معالجة انعدام الجنسية[٧٩]. ومن المراجع المفيدة في ذلك، L. van Waas, *Nationality Matters: Statelessness under International Law* (Intersentia, 2009).

ويوجد عدد كبير جداً من المؤلفات عن قانون اللاجئين الوطني والدولي. ومن بين الأعمال الموصى بها ما يلي: E. Feller, V. Turk, and F. Nicholson (eds.), *Refugee Protection in International Law, UNHCR's Global Consultations on International Protection* (Cambridge University Press and UNHCR, 2003); M. Foster, *International Refugee Law and Socio-Economic Rights: Refuge from Deprivation* (Cambridge University Press, 2007); G. S. Goodwin-Gill and J. McAdam, *The Refugee in International Law 3rd ed.* (Oxford, University Press, 2007); J. C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law* (Cambridge University Press, 2005); K. Wouters, *International Legal Standards for the Protection of Refoulement* (Intersentia, 2009).

(٧٩) انظر الموقع www.unhcr.org/statelessness.

الفصل الثامن
منظمة الأمم المتحدة للطفولة

موجز: تعمل منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) على تأمين حقوق أطفال ونساء الأقليات من خلال الاضطلاع بمجموعة واسعة من الأنشطة في خمسة مجالات للتركيز: بقاء صغار الأطفال ونماؤهم؛ والتعليم الأساسي والمساواة بين الجنسين؛ والأطفال وفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز؛ وحماية الطفل من العنف والاستغلال وسوء المعاملة؛ والدعوة في مجال السياسات والشراكات من أجل حقوق الطفل.

ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) هي إحدى الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة. وقد أنشئت في عام ١٩٤٦، في بادئ الأمر لتقديم الإغاثة القصيرة الأجل إلى الأطفال بعد الحرب العالمية الثانية في أوروبا. وتتمثل مهمة المنظمة في الدعوة إلى حماية حقوق الطفل، والمساعدة على تلبية احتياجاته الأساسية، وزيادة فرصه في استغلال طاقاته الدفينة كاملة. والعمل الذي تضطلع به، ويتم في ١٩٠ بلداً، يساعد الأطفال على البقاء والازدهار من مرحلة الطفولة المبكرة إلى المراهقة. وتقدم اليونيسيف الدعم لصحة الطفل (وهي أكبر مورّد في العالم للقاحات في البلدان النامية) والتغذية والمياه الجيدة ومرافق الصرف الصحي، والتعليم الأساسي الجيد للبنين والبنات كافة، وحماية الأطفال من العنف والاستغلال والإيدز. وتموَّل اليونيسيف تمويلاً كاملاً عن طريق تبرعات الأفراد والأعمال التجارية والمؤسسات والحكومات.

وتقوم اليونيسيف بعملها في المقام الأول في الميدان، في تكامل مع الأنشطة الأخرى التي تضطلع بها الأمم المتحدة في البلد المعني. ويمضي كل من المكاتب القطرية لليونيسيف في تحقيق مهمة الوكالة من خلال برنامج فريد للتعاون يتم إعداده مع الحكومة المضيفة ويتلقى مدخلات من طائفة من الجهات المعنية. ويركز هذا البرنامج على الطرق العملية لإعمال حقوق الطفل والمرأة داخل البلد. ويجرى تحليل الاحتياجات في تقرير للحالة يعدّ أثناء الدورة البرنامجية التي تستغرق خمس سنوات. وتوجه المكاتب الإقليمية هذا العمل وتقدم المساعدة التقنية للمكاتب القطرية عند الاقتضاء[٨٠].

ويسمع كثير من الأشخاص في البلدان الصناعية عن عمل اليونيسيف لأول مرة من خلال الأنشطة التي تضطلع بها ٣٦ لجنة من لجانها الوطنية. وتعزز هذه المنظمات غير الحكومية حقوق الطفل، وتجمع الأموال، وتبيع بطاقات اليونيسيف للمعايدة وسائر منتجاتها، وتؤلف شراكات رئيسية، وتقدم دعماً آخر لا يقدر بثمن. وهي تجمع ثلث موارد الوكالة.

ويتولى مجلس تنفيذي يضم ٣٦ عضواً ومؤلفاً من ممثلي الحكومات توجيه جميع أعمال الوكالة ورصدها. وتتقرر الإدارة العامة والتنظيم في المقر في نيويورك حيث توضع السياسات العالمية المعنية بالطفل. وتشمل المكاتب المتخصصة شعبة الإمدادات في كوبنهاغن، التي توفر بنوداً أساسية من قبيل اللقاحات المنقذة للحياة للأطفال في البلدان النامية. وتدير اليونيسيف أيضاً مركز إينوشنتي للبحوث في فلورنسا، بإيطاليا، ولها مكاتب في اليابان وبروكسل تساعد في جمع الأموال والاتصال مع واضعي السياسات.

ويسترشد عمل المنظمة اليونيسيف بأحكام ومبادئ اتفاقية حقوق الطفل لعام ١٩٨٩، وهي أكبر الصكوك الدولية لحقوق الإنسان حظاً من التصديق في التاريخ. ونظراً لأن الاتفاقية يُعمل بها في مجتمع الدول بأكمله تقريباً، فهي تتيح إطاراً أخلاقياً وقانونياً مشتركاً لوضع جدول أعمال للأطفال، وتشكل بالإضافة إلى ذلك، مرجعية مشتركة يمكن تقييم التقدم المحرز مقارنة بها. وترد مناقشة الاتفاقية ولجنة حقوق الطفل في الفصل الخامس.

(٨٠) انظر www.unicef.org/about/structure/index_worldcontact.html (تمت زيارته في ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

منظمة الأمم المتحدة للطفولة والأقليات

ونظراً لأن اليونيسيف من المنظمات القائمة على حقوق الإنسان، فإن مشاركتها في تعزيز حقوق أطفال ونساء الأقليات وحمايتها ليست خياراً بل التزاماً. وينص بيان مهمة اليونيسيف على أن "اليونيسيف هيئة غير متحيزة وما تبذله من تعاون يخلو من كل تمييز. وهي في كل ما تفعله، تولي الأولوية لأشد الأطفال حرماناً وأشد البلدان احتياجاً". وبالنظر إلى أن أطفال الأقليات في كثير من الأحيان هم الأشد حرماناً في المجتمعات التي يقيمون فيها، فإن هذا المبدأ الأساسي يرسي قاعدة سليمة لعمل الوكالة في قضايا الأقليات.

ونظراً لأن لليونيسيف شبكة واسعة من المكاتب في كل من العالمين النامي والصناعي، فهي في وضع فريد يمكّنها من تشجيع إدراج قضايا الأقليات في خطط السياسات العامة، وبالتالي إحداث فارق في حياة أطفال ونساء الأقليات. وفي أشد المناطق والبلدان حرماناً، لا تملك اليونيسيف القدرة على التأثير في السياسات فحسب، وإنما أيضاً على دعم الجهود التي تبذلها الحكومات وتقديم المساعدة المباشرة لأطفال ونساء الأقليات.

عمل اليونيسيف

وعنوان الخطة الاستراتيجية المتوسطة الأجل للوكالة التي تغطي الفترة ٢٠٠٦-٢٠١٣ هو *الاستثمار في الأطفال: إسهام اليونيسيف في الحد من الفقر وجدول أعمال مؤتمر قمة الألفية*. وتشمل الخطة مجالات تركيز خمسة: بقاء الطفل الصغير ونماؤه؛ والتعليم الأساسي والمساواة بين الجنسين؛ وفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والأطفال؛ وحماية الطفل من العنف والاستغلال وإساءة المعاملة؛ والدعوة إلى وضع سياسات وتكوين شراكات مناصرة لحقوق الطفل. وفي كل من مجالات التركيز هذه تعمل اليونيسيف على ضمان حقوق الأقليات.

بقاء الطفل الصغير ونماؤه

يشمل هذا المجال من مجالات التركيز أنشطة اليونيسيف المتعلقة، على سبيل المثال، بخدمات التحصين والوقاية من الملاريا والإسهال والالتهاب الرئوي؛ والقضاء على مرض شلل الأطفال وداء الدودة الغينية؛ وتقديم الرعاية للنساء الحوامل والأطفال حديثي الولادة؛ وإغناء الأغذية؛ وتحسين ممارسات الرعاية الأسرية والمجتمعية للأطفال الصغار؛ وإمكانية الحصول على المياه والصرف الصحي، بما في ذلك في حالات الطوارئ. ويتصل العمل بشأن الأقليات في أغلب الأحيان ببناء القدرات من أجل النهوض بممارسات الرعاية الأسرية، على سبيل المثال، من خلال تحسين مشاركة الأقليات في المشاريع الصحية، ولا سيما من خلال الأخصائيين الاجتماعيين أو الوسطاء في مجال الصحة. ويعمل مكتب اليونيسيف في رومانيا مع شركائه من أجل تعزيز شبكة الأخصائيين الاجتماعيين وممرضات المجتمعات المحلية والوسطاء من الروما في مجال الرعاية الصحية من أجل زيادة إمكانية الحصول على الخدمات الصحية والاجتماعية على مستوى المجتمعات المحلية والارتقاء بنوعيتها، ولا سيما لصالح الفئات الضعيفة.

التعليم الأساسي والمساواة بين الجنسين

تسعى اليونيسيف في نطاق مجال التركيز هذا إلى إعمال الحق في التعليم لجميع الفتيان والفتيات، وفقاً لما تنص عليه الاتفاقية (المادتان ٢٨ و٢٩). وتسهم المنظمة أيضاً في تحقيق اثنين من الأهداف الإنمائية للألفية، هما تحقيق تعميم التعليم الابتدائي، وتعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة. وينطوي العمل لصالح الأقليات في هذا المجال، في أغلب الأحيان، على النهوض بالجودة التعليمية وزيادة معدلات الاستبقاء في المدارس وإكمال التعليم والتحصيل، وتحسين

استعداد الأطفال من حيث النمو لبدء الدراسة الابتدائية في موعدها. وقد وجه تركيز خاص للأطفال المهمشين في تايلند، حيث استفاد أطفال الأقلية المسلمة المتأثرين بالنزاع من تدريب المعلمين المسلمين من خلال نهج معايير الجودة للمدارس الصديقة للطفل. وفي المقاطعة الشمالية من سري لانكا التي تضررت من النزاعات، وهي الموطن الرئيسي للأقلية التاميل، جرى تدريب المسؤولين التعليميين على التخطيط للتأهب والاستجابة في حالات الطوارئ. وقاموا بإجراء عمليات تقييم سريعة وأعادوا فتح المدارس القريبة من المناطق التي يوجد بها أطفال مشردون داخلياً لضمان ألا يضطرب التعليم إلا بالقدر الأدنى. علاوة على ذلك، تم تدريب ١ ٢٦٠ من المعلمين ومديري المدارس ينتمون لأكثر من ٣٠٠ مدرسة على وضع الخطط على مستوى المدرسة.

الأطفال وفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز

ويتعلق هذا المجال من مجالات التركيز بالحد من الإصابات بفيروس نقص المناعة البشرية والوقاية منه، وتحسين العلاج للنساء والأطفال المصابين به، وتوسيع نطاق الرعاية والخدمات للأطفال الذين يتعرضون لليتم والضعف من جراء فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وزيادة الوعي بهذا المرض من خلال استخدام المعلومات والمهارات والخدمات المراعية للبعد الجنساني. ففي إثيوبيا، على سبيل المثال، تسعى اليونيسيف إلى تعزيز مشاركة الفتيات في البرامج الإنمائية المرتبطة بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز عن طريق مبادرة منتدى الفتاة التي تشمل الطالبات، بمن فيهن بنات الأقليات من منطقة أوروميا. وفي البرازيل، تدعم اليونيسيف شبكة من المراهقات والمقيمين وقادة المجتمعات المحلية المنحدرين من أصول أفريقية. وتشرك المراهقات مجتمعاتهن المحلية في تخطيط المبادرات المتعلقة بفيروس نقص المناعة البشرية وتنفيذها ورصدها، بما في ذلك المبادرات المتعلقة بالقضايا الجنسانية والعنصرية.

حماية الطفل من العنف والاستغلال وإساءة المعاملة

وفي إطار مجال التركيز هذا، تسعى اليونيسيف إلى تعزيز البيئات والقدرات والاستجابات القطرية من أجل وقاية الأطفال وحمايتهم من العنف والاستغلال وإساءة المعاملة والإهمال وآثار النزاع. وفي معظم الأحيان، تشارك اليونيسيف في زيادة الوعي لدى الحكومات بحقوق الطفل في الحماية، والتشجيع على تحسين البيانات والتحليل بشأن حماية الأطفال. ففي الفلبين، على سبيل المثال، قامت اليونيسيف بتقييم فعالية آليات الرصد والإبلاغ عن انتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة ضد الأطفال في ميندناو، التي يقيم بها كثير من الأقليات المسلمة المتضررة من النزاع. وتعمل اليونيسيف أيضاً على تحسين حماية الأطفال من الآثار المترتبة على النزاعات المسلحة والكوارث الطبيعية. ففي السودان، على سبيل المثال، أعدت اليونيسيف والسلطات الحكومية استراتيجية وطنية تشمل الجنسين لإعادة إدماج الأطفال المرتبطين بالقوات والجماعات المسلحة، ولتيسير تقديم دعم أكثر ملاءمة للفتيات اللائي يطلق سراحهن من النزاع، ومنهن المنتميات لطوائف الأقليات.

الدعوة إلى وضع سياسات وتكوين شراكات مناصرة لحقوق الطفل

وفي إطار مجال التركيز هذا، تعمل اليونيسيف على تعزيز مشاركة الأقليات على نحو فعال في رسم الخرائط، والتخطيط، والتنفيذ، والرصد والتقييم. وهذا العمل، الذي يقترن بمبادرات الدعوة ذات الصلة داخل مجتمعات الأقليات ومن أجلها، ييسّر إعداد مبادرات مخصصة لتلبية احتياجات هذه الأقليات. وفي نيبال، يستخدم برنامج العمل اللامركزي من أجل الأطفال والنساء إطاراً قائماً على الأدلة يستفيد بالبيانات المصنفة حسب الأصل العرقي، ويتواصل مع الفئات المهمشة مثل الداليت مستعيناً بالنهج القائمة على المشاركة. وتنشط اليونيسيف أيضاً، بالتعاون مع الشركاء، في إعداد

ونشر البحوث والتحليلات رفيعة المستوى للسياسات المعنية بالطفل والمرأة. وأسهمت اليونيسيف أيضاً في إجراء بعض البحوث في مجال الأنثروبولوجيا الاجتماعية من خلال اتفاق مع جامعة المناطق المتمتعة بالحكم الذاتي في منطقة ساحل البحر الكاريبي بنيكاراغوا، وهي جامعة أهلية تركّز على الفئات المنحدرة من أصول أفريقية.

التعاون مع منظمات المجتمع المدني

وتشارك منظمات المجتمع المدني عن كثب في عمل اليونيسيف في البلدان التي تنشط فيها وعددها ١٩٠ بلداً. ولدى اليونيسيف اتفاقات رسمية مع مئات المنظمات غير الحكومية وفرادى القادة في ١٦٠ بلداً، تتراوح ما بين شبكات واسعة مثل منظمة إنقاذ الطفولة وبين لجان المياه في القرى.

وينبغي أن تتصل المنظمات غير الحكومية العاملة في بلد معين بالمكاتب القطرية لليونيسيف لمناقشة إمكانية تكوين شراكة معها. وقد تكون الشراكة غير رسمية (كتبادل المعلومات وتنسيق الجهود مثلاً) أو أكثر اتساماً بالطابع الرسمي، ويمكن أن تشمل تقديم اليونيسيف الأموال لإحدى هذه المنظمات من أجل تنفيذ الأنشطة لصالح أطفال الأقليات.

وقد ترغب المنظمات غير الحكومية في إقامة شراكة مع اليونيسيف عن طريق لجنة المنظمات غير الحكومية التابعة للوكالة. وتمثل هذه اللجنة، التي أنشئت في عام ١٩٥٢، الآن شبكة على نطاق العالم تضم ما يزيد على ٨٠ من المنظمات غير الحكومية الدولية العاملة لصالح الأطفال. وتقوم اللجنة بما يلي:

- تيسر تبادل المعلومات والخبرات بين اليونيسيف والمنظمات غير الحكومية في كلا الاتجاهين على الصعيدين الدولي والوطني؛
- تشجع بذل الجهود التعاونية فيما بين المنظمات غير الحكومية، وبين هذه المنظمات واليونيسيف؛
- تشجع المنظمات الأعضاء وفروعها الوطنية على توثيق احتياجات الأطفال الخاصة التي لا تزال غير ملباة وإطلاع اليونيسيف عليها؛
- تطلع اليونيسيف على البرامج المبتكرة والناجحة التي تضطلع بها المنظمات غير الحكومية على الصعيد المحلي وعلى الصعيدين الوطني والدولي، والدروس المستفادة؛
- توفر مدخلات لاجتماعات المجلس التنفيذي لليونيسيف.

ويقع المكتب الرئيسي للجنة المنظمات غير الحكومية في نيويورك. ومجلس إدارتها، المنتدى العالمي، هو مجلس منتخب يتألف من ستة من المنظمات غير الحكومية الدولية الأعضاء وسبعة ممثلين إقليميين.

معلومات الاتصال ومعلومات أخرى

ترسل جميع المراسلات الموجهة إلى مقر اليونيسيف فيما يتعلق بحقوق الأقليات على العنوان التالي:

منظمة الأمم المتحدة للطفولة
وحدة الشؤون الجنسانية والحقوق
شعبة السياسات والممارسات (الآن شعبة السياسات والاستراتيجية)
United Nations Children's Fund
Gender and Rights Unit
Division of Policy and Practice

3 United Nations Plaza
New York, New York 10017
United States of America
رقم الفاكس: ٢٠ ٤٤ ٧٣٥ ٢١٢ ١
الموقع الشبكي: www.unicef.org

وللحصول على مزيد من المعلومات عن لجنة المنظمات غير الحكومية، يرجى الاتصال بالعنوان التالي:

NGO Committee on UNICEF
UNICEF House, 526-1
3 United Nations Plaza,
New York, NY 10017
United States of America
رقم الهاتف: ١٣ ٧٧ ٣٢٦ ٢١٢ ١
بريد إلكتروني: ngocommittee@unicef.org
الموقع الشبكي: www.ngocomunicef.org

ومن المراجع المفيدة: *Promoting the Rights of Minority Children and Women: A Review of UNICEF's Policies and Practices* (Minority Rights Group International, 2010)[٨١].

(٨١) يتاح الحصول عليه من الموقع www.minorityrights.org/download.php?id=920 (تمت زيارته في ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

الفصل التاسع
منظمة العمل الدولية

موجز: لا يجوز اللجوء مباشرة إلى إجراءات الشكاوى التي وضعتها منظمة العمل الدولية لحماية حقوق الإنسان إلا من جانب حكومة أو نقابة عمال أو رابطة أرباب أعمال أو من جانب مندوب لدى مؤتمر العمل الدولي. غير أن الكثير من معايير عدم التمييز التي وضعتها منظمة العمل الدولية وما تقوم به من أنشطة للترويج والمراقبة والمساعدة الفنية قد تهم الأقليات. ويوضح هذا الفصل بعض معايير منظمة العمل الدولية ومبادراتها ذات الصلة.

أنشئت منظمة العمل الدولية عام ١٩١٩ بموجب معاهدة فرساي. وكانت العنصر الوحيد من عناصر عصبة الأمم الذي بقي بعد الحرب العالمية الثانية وأصبحت في عام ١٩٤٥ أولى الوكالات المتخصصة في منظومة الأمم المتحدة. والهيكل الثلاثي لمنظمة العمل الدولية (المؤلف من الحكومات وأرباب الأعمال والعمال) يميزها بين المنظمات الحكومية الدولية، وهي المنظمة الوحيدة التي لا تستحوذ فيها الحكومات على جميع الأصوات.

وتتألف منظمة العمل الدولية من ثلاثة أجهزة: المؤتمر العام لممثلي الدول الأعضاء (مؤتمر العمل الدولي) ومجلس الإدارة ومكتب العمل الدولي. ويتكون كل من المؤتمر العام ومجلس الإدارة بنسبة ٥٠ في المائة من ممثلي الحكومات و٥٠ في المائة من ممثلي أرباب الأعمال والعمال في الدول الأعضاء. ويتيح حضور هذه العناصر غير الحكومية وسلطتها في التصويت لمنظمة العمل الدولية رؤية فريدة للمشكلات المطروحة عليها ويوسعان إمكانيات التعامل مع المشكلات العملية التي تواجه أعضاء المنظمة.

ويتمثل أحد الأنشطة الرئيسية لمنظمة العمل الدولية في اعتماد وتنفيذ معايير العمل الدولية. وتقوم المنظمة باعتماد الاتفاقيات والتوصيات في مؤتمر العمل الدولي السنوي وتطالب الحكومات بدراسة ما إذا كان ينبغي التصديق على الاتفاقيات وتشرف بدقة على كيفية تطبيق البلدان الأعضاء للاتفاقيات التي تختار التصديق عليها وتعلق عليها. ويوجد الآن قرابة ٧ ٧١٤ تصديقاً على ما يقرب من ٢٠٠ اتفاقية تم اعتمادها برعاية منظمة العمل الدولية.

معايير منظمة العمل الدولية

مع أن لمنظمة العمل الدولية معايير محددة للشعوب الأصلية والمهاجرين، لا توجد معايير محددة للأقليات العرقية واللغوية والدينية. ورغم ذلك فإن عدة معايير من معايير المنظمة الرئيسية لها صلة وثيقة بحماية الأقليات، لأنها يجب أن تطبق في سياق من عدم التمييز والمساواة في الحماية للجميع.

عدم التمييز

وتستند إجراءات منظمة العمل الدولية للقضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة إلى دستور المنظمة الذي يلزمها بمكافحة التمييز على أساس العنصر أو المعتقد أو الجنس. والاتفاقية الرئيسية للمنظمة في هذا المجال هي اتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة) لعام ١٩٥٨ (رقم ١١١)، التي يكملها عدد من المعايير الأخرى للمنظمة، وهي تحظر التمييز في الاستخدام والمهنة على أساس العنصر واللون والدين والأصل القومي من بين جملة أوضاع أخرى. والاتفاقية رقم ١١١ (صدق عليها ١٦٩ بلداً) هي إحدى اتفاقيات منظمة العمل الدولية الثماني الأساسية، وهي بذلك من بين الاتفاقيات التي تستهدفها حملة التصديقات التي بدأها المدير العام في ١٩٩٥.

وكما هو الحال بالنسبة لجميع الاتفاقيات الأخرى التي تدخل في نطاق مسؤولية منظمة العمل الدولية، تضطلع المنظمة بأنشطة رقابية مكثفة متصلة بهذه الاتفاقية، وتقوم لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات بتوجيه الاهتمام في تقريرها السنوي إلى المشاكل المتصلة بتنفيذ الاتفاقية. ويتعلق الكثير من هذه الملاحظات بالتمييز على أساس العنصر والدين والأصل القومي، وتثير مسائل من قبيل النقص في تمثيل الأقليات العرقية في الوظائف في القطاعين الخاص والعام، وقصور التدابير الإيجابية المتخذة لتعزيز استخدام أفراد الأقليات، أو الافتقار إلى الوسائل الملائمة لتقييم السياسات والاستراتيجيات والبرامج القائمة لتعزيز تكافؤ الفرص لأفراد جماعات الأقليات. وهي تبرز بانتظام ضرورة اتخاذ تدابير استباقية لمعالجة التفاوتات المستمرة التي تواجهها الأقليات والتوثق من البيانات المناسبة عن حالتها في مجال الاستخدام والمهنة.

العمل الجبري

وثمة اتفاقية أخرى يمكن أن يكون لها أثر مباشر على حالة الأقليات هي الاتفاقية المتعلقة بالعمل الجبري لعام ١٩٣٠ (رقم ٢٩) التي تحظر جميع أشكال العمل الجبري أو الإلزامي. وأكثر منها دقة اتفاقية إلغاء العمل الجبري لعام ١٩٥٧ (رقم ١٠٥)، التي تنص على أنه لا يجوز استخدام العمل الجبري لأغراض التمييز العنصري. وبالإضافة إلى ذلك، يتمتع أطفال الأقليات بحماية خاصة بموجب اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال لعام ١٩٩٩ (رقم ١٨٢). ففي تعليق للجنة الخبراء بشأن تايلند في عام ٢٠٠٦، على سبيل المثال، تناولت اللجنة مشكلة أطفال الأقليات العرقية من ضحايا الاتجار بالبشر لأغراض الاستغلال في العمل أو الجنس.

إعلان بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

يعلن إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، الذي اعتمد في عام ١٩٩٨، "أن جميع الدول الأعضاء [في المنظمة]، وإن لم تكن صدقت على الاتفاقيات موضوع البحث، ملزمة بمجرد انتمائها إلى المنظمة، بأن تحترم المبادئ المتعلقة بالحقوق الأساسية التي تشكل موضوع هذه الاتفاقيات وأن تعززها وتحققها بنية حسنة ووفقاً لما ينص عليه الدستور ... [بما في ذلك] القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة". وبالإضافة إلى التمييز، يشمل الإعلان حرية تكوين الجمعيات، والقضاء على العمل الجبري، والقضاء على عمل الأطفال. ويتعين على الدول الأعضاء التي لم تصدق على الاتفاقيات ذات الصلة أن تقدم للمنظمة رغم ذلك تقريراً سنوياً عن الكيفية التي تسعى بها إلى إعمال المبادئ الواردة في الإعلان.

وتصدر منظمة العمل الدولية في كل عام تقريراً عالمياً عن أحد الحقوق الأربعة الواردة في الإعلان[٨٢]. ويولي التقريران العالميان عن التمييز المنشوران في العامين ٢٠٠٣ و٢٠٠٧ اهتماماً وثيقاً للتمييز الذي تواجهه الأقليات. فأشار تقرير عام ٢٠٠٧، على سبيل المثال، إلى حدوث زيادة في الشكاوى من التمييز الديني ضد المسلمين في أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية؛ وطائفتي الباسمندا والداليت في الهند؛ والهندوس في أفغانستان وبنغلاديش وباكستان؛ وغير المسلمين (لا سيما المسيحيون) في المملكة العربية السعودية وجمهورية إيران الإسلامية والسنغال ومصر والسودان. وبالمثل، تدرس التقارير العالمية عن العمل الجبري وعمل الأطفال كيف تؤثر هذه الممارسات على الأقليات. فلاحظ تقرير عام ٢٠٠٥ عن العمل الجبري أن "في بعض الحالات، يمكن أن يكون استمرار العمل الجبري اليوم نتيجة لأنماط طويلة الأمد للغاية

(٨٢) متاح من خلال الموقع www.ilo.org/declaration/follow-up/globalreports/lang--en/index.htm (تمت زيارته في ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

للتمييز ضد بعض الأقليات والطوائف العرقية"، وخاصة في بعض البلدان في آسيا. وعقب كل تقرير عالمي، يعدّ برنامج عمل لتركيز المساعدة التقنية التي تقدمها المنظمة وغيرها على هذه المشاكل (انظر أدناه).

العمل المنزلي

واتفاقية العمال المترليين لعام ٢٠١١ (الاتفاقية رقم ١٨٩) هي اتفاقية منظمة العمل الدولية الأخيرة التي يمكن أن يكون لها تأثير مباشر على الأشخاص المنتمين إلى أقليات. فالعمال المترليون، الذين كثيراً ما يتعرضون للاستغلال والحرمان من حقوق الإنسان، ينتمون أيضاً في كثير من الأحيان إلى أقليات. ولا تشير الاتفاقية إلى الأشخاص المنتمين إلى أقليات في حد ذاتهم بل تحدد معايير لمعاملة العاملين في المنازل. وتهدف هذه الاتفاقية، التي تكملها توصية العمال المترليين لعام ٢٠١١ (رقم ٢٠١)، إلى حماية وتحسين أوضاع العمل والمعيشة للعمال المترليين في جميع أنحاء العالم، الذين يتراوح عددهم وفقاً للتقديرات بين ٥٣ مليوناً و١٠٠ مليون.

إجراءات الإشراف والإبلاغ وتقديم الشكاوى

الجهة الرئيسية للإشراف على معايير منظمة العمل الدولية هي لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات ولجنة المؤتمر المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات.

وتتألف لجنة الخبراء من ٢٠ خبيراً قانونياً مستقلاً من جميع النظم الاجتماعية والاقتصادية الرئيسية ومن جميع أنحاء العالم. وتجتمع اللجنة سنوياً لدراسة التقارير الواردة من الحكومات، وهي ملزمة بتقديم تقارير دورية عن كيفية قيامها بتطبيق الاتفاقيات التي صدقت عليها. وبموجب المادة ٢٣ من دستور منظمة العمل الدولية، يجوز كذلك لممثلي العمال وأرباب العمل بدولة من الدول الأعضاء التي صدقت على الاتفاقيات أن يقدموا تعليقات بشأن كيفية تطبيق الاتفاقيات في الواقع العملي، مما يشكل استكمالاً قيّماً لتقارير حكوماتهم. وتقدم لجنة الخبراء تقارير علنية عن تعليقاتها وملاحظاتها بشأن اتفاقيات معينة وبلدان معينة.

وتمثل لجنة المؤتمر المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات المستوى التالي من الإشراف. وتعكس هذه اللجنة، التي ينشئها مؤتمر العمل الدولي في كل عام، الهيكل الثلاثي لمنظمة العمل الدولية. واستناداً إلى تقرير لجنة الخبراء، تختار لجنة المؤتمر عدداً من الحالات ذات الأهمية الخاصة أو الملحة، وتطلب إلى الحكومات المعنية الحضور أمامها، وتوضيح الحالات التي علقت عليها لجنة الخبراء. وفي نهاية كل دورة، تقدم لجنة المؤتمر تقاريرها إلى المؤتمر بكامل هيئته عن المشاكل التي تواجهها الحكومات في الوفاء بالالتزامات المنصوص عليها في دستور منظمة العمل الدولية أو الامتثال للاتفاقيات التي صدقت عليها. ويُنشر تقرير لجنة المؤتمر في *أعمال مؤتمر العمل الدولي* كل عام، مشفوعاً بمناقشة المؤتمر لذلك التقرير.

ويتم معظم عمل المنظمة المتعلق بالإشراف من خلال الحوار المستمر بين لجنة الخبراء والدول الأعضاء في المنظمة، على أساس تقارير الدول مضافاً إليها التعليقات المقدمة من ممثلي العمال وأرباب العمل في إطار المادة ٢٣ من دستور المنظمة. وقد يرغب أفراد الأقليات أو المنظمات غير الحكومية التي تعمل على تعزيز حقوق الأقليات في تقصّي إمكانية تقديم معلومات إلى لجنة الخبراء عن طريق إحدى منظمات العمال أو أرباب العمل. ويمكن أن ترسل جماعات الأقليات والمنظمات غير الحكومية الوثائق المتعلقة بحالة الأقليات مباشرة إلى المنظمة. ولا يمكن تقديم هذه المعلومات رسمياً إلى الهيئات الإشرافية، ولكنها تفيد في توسيع قاعدة معارف المنظمة.

وبالإضافة إلى الإشراف القائم على التقارير، توجد لدى المنظمة إجراءات للشكاوى يمكنها أن تعالج مشاكل التمييز القائم على الأصل العرقي التي تؤثر على حياة العمل. ومن بين مختلف الآليات التي أنشأتها منظمة العمل الدولية،

أكثرها اتصالاً بالتمييز ضد الأقليات هي إمكانية تقديم "بلاغ" ضد إحدى الدول الأعضاء بموجب المادة ٢٤ من دستور المنظمة. ويُنظر في البلاغ إذا قدمته "رابطة صناعية لأرباب الأعمال أو العمال"، وأثار قلق إحدى الدول الأعضاء في المنظمة، وأشار إلى اتفاقية صدقت عليها الدولة المقدم ضدها، وادّعي أن الدولة "قصّرت على أي نحو عن تأمين التقيد الفعلي في نطاق ولايتها القضائية بأي اتفاقية هي طرف فيها".

وبعد تلقي بلاغ يتم فحص فحوى الادعاء بوساطة لجنة ثلاثية خاصة يعينها مجلس الإدارة. وتقدم اللجنة تقريرها إلى مجلس الإدارة للنظر فيه واعتماده، وتجري عادة متابعة المسائل المثارة في البلاغ من جانب آلية الإشراف العادية، أي لجنة الخبراء ولجنة المؤتمر المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات.

ويتاح إجراء مختلف للشكاوى بموجب المادة ٢٦ من دستور منظمة العمل الدولية. فيمكن أن تقدم هذه الشكاوى التي تدعي عدم تقيد إحدى الدول الأعضاء في المنظمة باتفاقية مصدق عليها أي دولة عضو أخرى أو مندوب في مؤتمر العمل الدولي.

المساعدة التقنية

يقدم مكتب العمل الدولي (أمانة منظمة العمل الدولية) مساعدات فنية وخدمات استشارية للدول الأعضاء التي ترغب في التصديق على الاتفاقيات أو تطبيقها على أكمل وجه. وتقوم المنظمة على نحو متكرر بإسداء المشورة من خلال الدعوة إلى عقد حلقات دراسية ثلاثية على الأصعدة الوطني والإقليمي ودون الإقليمي بشأن التصديق على جميع الاتفاقيات سالفة الذكر وتطبيقها. وتركز أنشطة المساعدة التقنية فيما يتعلق بعدم التمييز مؤخراً على تعزيز التشريعات في هذا المجال وإنفاذها. وتقوم المنظمة أيضاً بتنظيم برامج تدريبية بشأن عدم التمييز والمساواة في العمل عن طريق جهات من بينها المركز الدولي للتدريب في تورينو، إيطاليا. وفي عام ٢٠٠٨، بالتعاون مع الاتحاد الدولي لنقابات العمال، قدمت المنظمة الدعم إلى نقابات العمال في البرازيل وجنوب أفريقيا ورومانيا ونيبال لوضع وتنفيذ خطط العمل الرامية إلى مكافحة التمييز العنصري وكراهية الأجانب في مكان العمل.

دور المنظمات غير الحكومية

يمكن الوصول مباشرة إلى منظمة العمل الدولية وجهازها الإشرافي من خلال نقابات العمال أو منظمات أرباب الأعمال أو الحكومات. وحيثما يتعرض عمال الأقليات للتمييز أو غيره من انتهاكات حقوق الإنسان في سياق العمل، ينبغي لهم إثارة الاهتمام إما لدى منظمة وطنية أو منظمة دولية لتتولى معالجة قضيتهم مع منظمة العمل الدولية.

بيانات الاتصال ومعلومات أخرى

ترسل جميع المراسلات الموجهة إلى منظمة العمل الدولية إلى العنوان التالي:

مكتب العمل الدولي

International Labour Office

International Labour Standards Department

4 route des Morillons

CH-1211 Geneva 22

Switzerland

رقم الهاتف: ٥١ ٦٢ ٧٩٩ ٢٢ ٤١

رقم الفاكس: ٤٤ ٦٣ ٧٩٩ ٢٢ ٤١
البريد الإلكتروني: normes@ilo.org
الموقع الشبكي: www.ilo.org

وتحتوي قاعدة البيانات ILOLEX، الموجودة في الموقع الشبكي للمنظمة، على النص الكامل لجميع اتفاقيات المنظمة باللغات الإسبانية والإنكليزية والفرنسية، فضلاً عن التعليقات والتقارير التي تصدرها الهيئات الاستشارية للمنظمة. وتحتوي قاعدة البيانات أيضاً على حالة التصديقات على اتفاقيات المنظمة الثمانية الأساسية[٨٣].

ويتناول L. Swepston, "Labour rights" in *Economic, Social and Cultural Rights: A Guide for Minorities and Indigenous Peoples*, Margot E. Salomon, ed. (Minority Rights Group International, 2005) بالتفصيل حماية حقوق الأقليات من خلال معايير منظمة العمل الدولية[٨٤].

ويقدم L. Swepston, "Human Rights Complaint Procedures of the International Labor Organization", in H. Hannum, *Guide to International Human Rights Practice 4th ed.* (Transnational/Nijhoff, 2004) وصفاً تفصيلياً لإجراءات المنظمة فيما يتعلق بالشكاوى (وهو متاح أيضاً من خلال الموقع www.ilo.org تحت بند "Labour standards" (معايير العمل)).

(٨٣) انظر الموقع www.ilo.org/ilolex/english/index.htm؛ ويتاح الاطلاع على حالة التصديقات من خلال الموقع www.ilo.org/ilolex/english/docs/declworld.htm (تمت زيارة كليهما في ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

(٨٤) متاح من خلال الموقع www.minorityrights.org/?lid=874 (تمت زيارته في ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

الفصل العاشر
منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة

موجز: تضطلع منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) بمجال واسع من الدراسات والمشاريع وأنشطة المساعدة الفنية وغير ذلك من المبادرات التي قد تكون هامة للأقليات من حيث حماية ثقافتها ودينها وتعليمها ومنع التمييز. ومما يتسم بأهمية خاصة عمل اليونسكو في تعزيز التعليم وحماية التراث الثقافي المادي وغير المادي، ومكافحة العنصرية وجميع أشكال التمييز والتعصب. ويمكن لأفراد الأقليات بموجب إجراء سرّي لليونسكو تقديم شكاوى يدّعون فيها حدوث انتهاكات للحقوق الواقعة ضمن ولاية اليونسكو في مجال التربية والعلم والثقافة والاتصال.

ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) وكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة، أنشئت عام ١٩٤٥. وهي تضم الآن ١٩٥ من الدول الأعضاء وثمانية أعضاء منتسبين؛ والمؤتمر العام للدول الأعضاء هو الهيئة الرئاسية العليا لليونسكو. ويجري إنجاز الكثير من أعمال اليونسكو بالتعاون مع مختلف المؤسسات الوطنية التي تساعد في تنفيذ برنامج المنظمة. وتنشئ الدول الأعضاء لجاناً وطنية تتألف من ممثلي الأوساط الوطنية العاملة في مجال التربية والعلم والثقافة. وتعمل ٩ ٠٠٠ "مدرسة منتسبة" على مساعدة الناشئة على اكتساب مواقف تتسم بالتسامح والتفاهم الدولي، ويوجد ما يقرب من ٤ ٠٠٠ ناد ورابطة ومركز لليونسكو تروّج لمثل المنظمة وأنشطتها على مستوى القاعدة. وتحتفظ المئات من المنظمات غير الحكومية بعلاقات رسمية مع اليونسكو، ويتعاون معها ما يزيد على ١ ٠٠٠ منظمة من آن لآخر.

ويتمثل هدف اليونسكو الرئيسي في الإسهام في إقرار السلم والأمن في أرجاء المعمورة عن طريق تعزيز التعاون فيما بين الدول من خلال التربية والعلم والثقافة والاتصال.

اليونسكو والأقليات

تركز البرامج الرئيسية لليونسكو على الأقليات واحترام حقوقهم المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ والمادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية؛ والإعلان الخاص بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية، وغيرها من الصكوك الدولية ذات الصلة. وقد وردت أيضاً أحكام تتعلق بحقوق الأقليات في غير ذلك من وثائق اليونسكو التقنينية الرئيسية، وسيجري تناول بعض منها أدناه[٨٥]. وإضافة إلى ذلك، تضطلع اليونسكو بعدد من الأنشطة التي تتصدى لقضايا الأقليات في برامجها في مجالات التعليم وعلم الاجتماع والثقافة والاتصال والإعلام.

وتحتل مكافحة العنصرية والتمييز وكراهية الأجانب والتعصب مكاناً رئيسياً في ولاية اليونسكو منذ إنشائها. فتنص المادة ١ من دستور اليونسكو على أن الغرض منها هو "المساهمة في صون السلم والأمن بالعمل، عن طريق التربية والعلم والثقافة، على توثيق عرى التعاون بين الأمم، لضمان الاحترام الشامل للعدالة والقانون وحقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس كافة دون تمييز بسبب العنصر أو الجنس أو اللغة أو الدين، كما أقرها ميثاق الأمم المتحدة لجميع الشعوب".

(٨٥) انظر http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=23772&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (تمت زيارته في ٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

وقد أكدت اليونسكو التزامها بهذه الولاية بجملة إجراءات منها تعبئة المجتمع العلمي لدحض مفهوم "العنصر". ووضعت المنظمة صكوكاً دولية توضح المبادئ والمفاهيم الموحدة والمعايير العالمية لدعم الحرب على العنصرية والتمييز، هي بمثابة معايير رئيسية لإبطال التهديدات الموجهة إلى السلام والاستقرار الاجتماعي. وأهم الصكوك التي وضعتها اليونسكو في هذا المجال على الإطلاق هو إعلانها بشأن العنصر والتحيز العنصري[٨٦]، الذي يمثل مرحلة فارقة في تطور الصكوك المعيارية الدولية في هذا المجال ولا يزال يشكل نقطة مرجعية لليونسكو في نضالها ضد العنصرية والتعصب.

وقد شاركت اليونسكو بنشاط في مؤتمر ديربان. وكثير من توصيات إعلان وبرنامج عمل ديربان ترتبط بولايتها، كالتوصيات المتعلقة بالتعليم والتوعية، والإعلام، ووسائل الاتصال، ووسائط الإعلام، وجمع البيانات وإجراء البحوث. علاوة على ذلك طُلب إلى اليونسكو صراحة أن تعمل في مجالات محددة مرتبطة بولايتها الدستورية.

ومما زاد أعمال اليونسكو في مكافحة العنصرية وجميع أشكال التمييز رسوخاً اعتمادها في عام ٢٠٠٣ استراتيجية متكاملة لمكافحة العنصرية والتمييز وكراهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصّب[٨٧].

التعليم والأقليات

يكمن الحق في التعليم في صميم رسالة اليونسكو ويشكل جزءاً لا يتجزأ من ولايتها الدستورية. وفي عام ١٩٦٠، اعتمدت اليونسكو اتفاقية مكافحة التمييز في مجال التعليم، التي تعترف بما لدور التعليم من أهمية حاسمة في ضمان تساوي الفرص لأفراد جميع الفئات العنصرية أو القومية أو العرقية. وكانت تلك أول مرة يتضمن فيها صك ملزم في منظومة الأمم المتحدة تعريفاً مفصّلاً لمصطلح "التمييز"، الذي تعرفه الاتفاقية بأنه "أي ميز أو استبعاد أو قصر أو تفضيل على أساس العنصر أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين، أو الرأي سياسياً وغير سياسي، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي، أو الحالة الاقتصادية أو المولد، يُقصد منه أو ينشأ عنه إلغاء المساواة في المعاملة في مجال التعليم أو الإخلال بها ...". وتدعو الاتفاقية الدول إلى اتخاذ تدابير عاجلة لتحقيق المساواة في التعليم وتربط مفهوم التعليم مباشرة بحقوق الإنسان.

وجماعات الأقليات هي من أشد فئات العالم حرماناً من التعليم، وتوليها اليونسكو تركيزاً خاصاً في برنامجها للتعليم. واقترح تقييم عام ٢٠٠٠ لبرنامج التعليم للجميع كثيراً من السبل التي تستطيع بها المدارس الاستجابة لاحتياجات تلاميذها، بما في ذلك برامج العمل الإيجابية للبنات التي تسعى لإزالة العقبات التي تعترض سبيل قبولهن في المدارس، والتعليم الثنائي اللغة لأطفال الأقليات الإثنية، ومجموعة من المناهج الخلاقة والمتنوعة لجذب الأطفال الذين لم يلتحقوا بالمدرسة[٨٨].

وتنشط اليونسكو أيضاً في المشاركة في تنفيذ البرنامج العالمي للتثقيف في مجال حقوق الإنسان، الذي اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ٢٠٠٤. وهي تدعو إلى إدراج مبادئ وقيم حقوق الإنسان في نظم التعليم وتشجع الدول على إعداد خطط عمل وطنية لتوفير التثقيف المتعلق بحقوق الإنسان للجميع وتنفيذ هذه الخطط.

وقد أصدرت اليونسكو مبادئ توجيهية بشأن التعليم المتعدد الثقافات لمساعدة واضعي السياسات على فهم القضايا الرئيسية المتعلقة بالتعليم المتعدد الثقافات مع التركيز على الأقليات. وتوفر هذه المبادئ التوجيهية، استناداً إلى الصكوك المعيارية الرئيسية والعديد من المؤتمرات، مفاهيم ومبادئ لتسترشد بها الأنشطة وعمليات وضع السياسات في المستقبل.

---

(٨٦) E/CN.4/Sub.2/1982/2/Add.1، المرفق الخامس.

(٨٧) متاح من خلال الموقع http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001312/131202e.pdf (تمت زيارته في ٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

(٨٨) انظر www.unesco.org/education/efa/efa_2000_assess/index.shtml (تمت زيارته في ٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

وبالتعاون مع مجلس أوروبا، تقوم اليونسكو بتعزيز التعليم الأساسي لأطفال طائفة الروما، الذين يعانون من التمييز ليس فقط من حيث إمكانية الحصول على التعليم الأساسي بل أيضاً من حيث طبيعة التعليم الذي يتلقونه في المدارس.

وقد حشدت اليونسكو عدداً من شركائها من خلال برنامجها للمدارس المنتسبة. ويشارك كثير من مدارس البرنامج في مشاريع مدرسية لمكافحة التمييز من قبيل حملة البرنامج الدولية الجميع متساوون في التنوع.

العلوم الاجتماعية، وحقوق الإنسان، ومكافحة التمييز والتعصب

ومساهمةً من اليونسكو في الكفاح ضد العنصرية والتمييز، تعكف المنظمة على تعزيز بحوثها بشأن الصلة بين الأشكال الحالية للعنصرية والتمييز وبعض التحيزات وأشكال التمييز التقليدية. وتجري المنظمة البحوث في مسألة بناء الهويات في المجتمعات متعددة الأعراق والمتعددة الثقافات، وتحلل التمييز والاستبعاد اللذين قد ينشآ عنها، وتلتمس استجابات تحترم تنوع الهوية. وهي تبدأ الدراسات وتعبئ الأوساط العلمية والجمهور من أجل زيادة الوعي إزاء احتمال ظهور أشكال جديدة من التمييز. وفي إطار هذه المبادرة، يولى اهتمام خاص للوصم والتمييز المرتبطين بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والأوبئة الجديدة.

التحالف الدولي للمدن ضد العنصرية والتمييز وكراهية الأجانب والتعصب

المدن أماكن يقيم فيها الناس من مختلف الخلفيات والأصول والديانات والطبقات الاجتماعية والفئات العرقية والجنسيات ويعملون معاً. ويمكن أن تكون المدينة مكاناً يسوده الخوف والكراهية والتمييز أو مكاناً يتسع للجميع ويتسم بالوئام والاحترام المتبادل. ورغم أن الحكومات تقع عليها مسؤوليات والتزامات قانونية في هذا الصدد، يمكن للمدن أن تضطلع بدور رئيسي في بناء مجتمعات شاملة للجميع.

وفي هذا السياق كان التفكير أول مرة في إنشاء تحالف دولي للمدن ضد العنصرية والتمييز وكراهية الأجانب والتعصب. ويهدف المشروع إلى مساعدة البلديات على وضع وتعزيز سياساتها من أجل تحقيق المزيد من الإدماج الاجتماعي. وهو يشجع على بناء الشراكات في مجال مكافحة التمييز والاستبعاد في المدن في جميع أنحاء العالم. وبعد إنشاء ستة تحالفات إقليمية، تم إطلاق التحالف الدولي في حزيران/يونيه ٢٠٠٨. وهو يتيح للمدن تبادل الخبرات والمعلومات، والتعلم من بعضها البعض، والاشتراك في تقييم آثار السياسات والالتزام باتخاذ بعض إجراءات جماعية.

الشباب

وترى اليونسكو أن طاقة الشباب ودافعيته من الأصول الممتازة لإحداث التغيير، ولا سيما فيما يتعلق بالإجراءات التي ينبغي اتخاذها لمكافحة جميع أشكال التمييز. وقد بُنيت استراتيجيتها للعمل مع الشباب ومن أجلهم على برنامج العمل العالمي للشباب حتى سنة ٢٠٠٠ وما بعدها، الذي اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ١٩٩٥. ولتشجيع مشاركة الشباب في وضع السياسات على مختلف المستويات، تنظم المنظمة كل سنتين منتدى الشباب لليونسكو، الذي يجمع بين ممثلين للشباب من جميع أنحاء العالم. وقد ناقش منتدى الشباب السابع لليونسكو في عام ٢٠١١ "كيف يدفع الشباب عجلة التغيير".

برنامج إدارة التحولات الاجتماعية

برنامج إدارة التحولات الاجتماعية الذي قام قطاع العلوم الاجتماعية في اليونسكو بتصميمه وإدارته هو برنامج بحثي يروج لإجراء البحوث المقارنة الدولية في مجال العلوم الاجتماعية. ويركز هذا البرنامج على طبيعة التغير في المجتمعات المتعددة الثقافات والأعراق، التي تتفاعل داخلها في أنماط معقدة قضايا التعليم والثقافة والدين وقضايا الهوية والاحتياجات البشرية وقضايا الحكم الديمقراطي والصراع والاتساق. ومن شأن هذا البحث أن يساعد في رسم سياسات تسهم في تحقيق المساواة في حقوق المواطنة بين المجموعات العرقية وتتجنب النزاعات العرقية وتعمل على تسويتها. ويعالج العديد من مشروعات البرنامج التي تم أو يجري تنفيذها الجوانب الاجتماعية والسياسية للهجرة الدولية والتنوع العرقي الثقافي المتنامي(٨٩).

الثقافة والأقليات

التراث الثقافي

وفقاً لاتفاقية التراث العالمي لعام ١٩٧٢، يشير "التراث الثقافي" إلى أثر، أو مجموعة من المباني، أو موقع له قيمة تاريخية أو جمالية أو أثرية أو علمية أو إثنولوجية أو أنثروبولوجية. أما "التراث الطبيعي" فيشير إلى السمات الفيزيائية والبيولوجية والجيولوجية المتميزة، كموائل الأجناس النباتية أو الحيوانية المهددة والأماكن التي لها قيمة علمية أو جمالية، أو ذات الأهمية من وجهة نظر المحافظة على النوع. ويتعهد كل بلد يصدق على الاتفاقية بحفظ المواقع الواقعة في إقليمه، التي قد يُعترف ببعضها كمواقع للتراث العالمي. وعندئذ يشترك المجتمع الدولي بأكمله في مسؤولية الحفاظ عليها للأجيال القادمة.

وتخضع الاتفاقية لمراقبة لجنة التراث العالمي التي تجتمع سنوياً لمناقشة كافة الأمور المتصلة بتنفيذ الاتفاقية. وتقوم أيضاً بالبت في إدراج مواقع جديدة في قائمة التراث العالمي. وبعض المواقع الطبيعية أو الثقافية المدرجة في قائمة التراث العالمي تقع في مناطق تعيش فيها مجتمعات الأقليات، مثل مدرجات زراعة الأرز الآسيوية ومناطق المدرجات في مقاطعة إفوغاو بالفلبين ومدينة ليجيانغ القديمة التي تقطنها مجموعة ناكسي العرقية بالصين. وتشجع اليونسكو مجتمعات الأقليات على المشاركة في تحديد المواقع التي يمكن أن ترشحها حكوماتها للإدراج في قائمة التراث العالمي(٩٠).

وللحصول على مزيد من المعلومات، يرجى الاتصال بالعنوان التالي:

مركز التراث العالمي
World Heritage Centre
UNESCO
7, place de Fontenoy
75352 Paris 07SP
France
البريد الإلكتروني: whc-info@unesco.org
الموقع الشبكي: whc.unesco.org

(٨٩) انظر www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/social-transformations/most-programme (تمت زيارته في ٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

(٩٠) انظر http://whc.unesco.org/en/committee (تمت زيارته في ٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

التراث الثقافي غير المادي

تقوم اليونسكو منذ عام ١٩٨٩ بحماية "التراث الثقافي غير المادي" وذلك عملاً بتوصية اليونسكو بشأن حماية الثقافة والفلكلور التقليديين. ويشمل التراث الثقافي غير المادي التراث الثقافي الشفهي واللغات والفنون التمثيلية والأعياد والطقوس والممارسات الاجتماعية ونظم المعرفة والمعتقدات والممارسات المتصلة بالطبيعة. والتراث الثقافي غير المادي مصدر أساسي من مصادر الهوية بالنسبة لكثير من الثقافات، وبصفة خاصة للأقليات والسكان الأصليين.

ومنذ أن شرعت اليونسكو في برنامج حماية وترويج التراث غير المادي في عام ١٩٩٣، اضطلعت بعدد كبير من الأنشطة التي تغطي مختلف جوانب التراث الثقافي غير المادي للأقليات في آسيا وأفريقيا والمحيط الهادئ، وما زال بعضها قيد التنفيذ. وتقوم المنظمة أيضاً بإجراء دراسة جدوى عن وضع صك تقنيني جديد لحماية التراث الثقافي غير المادي.

وفي الأعوام الأخيرة، اعتمدت اليونسكو اتفاقيتين هامتين تتعلقان بتعزيز الحقوق الثقافية للأقليات. فاتفاقية اليونسكو لحماية التراث الثقافي غير المادي لعام ٢٠٠٣، تتيح وسائل صون وتعزيز الممارسات والتصورات وأشكال التعبير والمعارف والمهارات – وما يرتبط بها من آلات وقطع ومصنوعات وأماكن ثقافية – التي تعتبرها الجماعات والمجموعات، وأحياناً الأفراد، جزءاً من تراثهم الثقافي. وتنشئ الاتفاقية صندوقاً ونظاماً لقوائم حصر التراث الممثل والمهدد بالخطر. وتطالب المادة ١٥ بضمان أوسع مشاركة ممكنة للمجتمعات وللآخرين من الذين يبدعون هذا التراث ويحافظون عليه، وإشراكهم بنشاط في إدارته.

وتشجع اتفاقية اليونسكو لحماية وتعزيز تنوع أشكال التعبير الثقافي لعام ٢٠٠٥ الدول على إدراج الثقافة كعنصر استراتيجي في السياسات الإنمائية الوطنية والدولية، واتخاذ تدابير رامية إلى حماية تنوع أشكال التعبير الثقافي وتعزيزه في أقاليمها. وتؤكد احترام التساوي في الكرامة والجدارة بالاحترام لجميع الثقافات، بما فيها ثقافات الأشخاص المنتمين لأقليات، وحريتهم في إبداع أشكال التعبير الثقافي التقليدية الخاصة بهم، ونشرها وتوزيعها والوصول إليها، وتطلب إلى الدول أن تهيئ البيئات التي تساعد على هذا. وتعترف ديباجة الاتفاقية بأهمية حيوية الثقافات، بما في ذلك للأشخاص المنتمين للأقليات والشعوب الأصلية. وبالمثال، تعيد المادة ٢(٣) تأكيد تساوي جميع الثقافات في الكرامة، مع الإشارة بنوع خاص إلى ثقافات الأقليات والشعوب الأصلية.

تعزيز الحوار بين الثقافات

وتحاول اليونسكو، بوصفها الوكالة الرائدة لأغراض برنامج الأمم المتحدة العالمي للحوار بين الحضارات[٩١]، توثيق الصلة بين مبدأي التنوع الثقافي والحوار بين الثقافات. وهي تشجع، من خلال برامجها للحوار بين الثقافات وبين الأديان، على التفكير في الظروف الملائمة لتعميم مبدأي التنوع الثقافي والحوار بين الحضارات في السياسات العامة لأغراض التنمية المستدامة، والتفكير في البحث عن القيم المشتركة عبر الثقافات، في مواجهة التحديات الجديدة للتنوع الثقافي في سياق العولمة.

وتتزايد أهمية الاحتفال باليوم العالمي للتنوع الثقافي من أجل الحوار والتنمية الذي أعلنته الجمعية العامة ويحتفل به يوم ٢١ أيار/مايو من كل عام. فهو يتيح، برعاية اليونسكو، فرصة لتوسيع نطاق التفكير في قيم التنوع الثقافي لكي يتعلم الأشخاص "العيش معاً" بشكل أفضل.

(٩١) قرار الجمعية العامة A/Res/56/6.

وسائط الإعلام والاتصالات

وبالنظر إلى تأثير وسائط الإعلام والاتصالات ومدى وصولها، يمكن أن تقوم بدور رئيسي في حماية حقوق الإنسان ومكافحة التمييز. ولكي تكون الصحافة فعالة، يجب أن تكون شاملة للجميع، وأن يتجلى فيها تكوين المجتمع بأسره وشواغله ووجهات نظره، وأن تخضع للمساءلة. وبالتالي، ينبغي أن يكوّن الصحفيون مصادر ممثلة لتنوع الفكر والشعور والخبرة المكتسبة لدى الأشخاص الذين يخدمونهم. وتدعم اليونسكو التنوع داخل غرفة الأخبار، كما تدعم كلاً من مبادرات التدريب (على سبيل المثال، على التحقيقات الصحفية في مجال حقوق الإنسان والتنوع) وإصدار الكتيبات ذات الصلة للصحفيين (على سبيل المثال، *تقديم التقارير عن التنوع*).

وتمثل شبكة قوة السلام منصة مستقلة متعددة الوسائط قائمة على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أنشأتها اليونسكو. وللشبكة هيكل مستدام للعمل التجاري الذي لا يتوخى الربح، وتهدف إلى إنتاج وتوزيع محتوى يتم إعداده محلياً عن طريق شبكة متضافرة من الخدمات التلفزيونية والإذاعية والموزعين عن طريق السواتل وشركات الهواتف المحمولة ومقدمي خدمات الإنترنت(٩٢).

إجراء تقديم الشكاوى المتعلقة بحقوق الإنسان

ومعظم الأعمال التي تضطلع بها اليونسكو في مجال حقوق الإنسان ترويجية أكثر مما هي للحماية، ولكن للمنظمة منذ عام ١٩٧٨ إجراء لفحص البلاغات (الشكاوى) التي تتعلق بادعاء وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان(٩٣). ويتسم هذا الإجراء بالسرية ويقتصر على انتهاكات حقوق الإنسان في إطار مجالات اختصاص اليونسكو، وهي التربية والعلم والثقافة والإعلام. وكثير من شواغل الأقليات تتعلق مباشرة بقضايا اللغة والثقافة والتعليم، وينبغي أن يكون من السهل نسبياً إثبات أن هذه المسائل تندرج ضمن ولاية اليونسكو.

ويمكن للأفراد ومجموعات الأفراد والمنظمات غير الحكومية تقديم بلاغات إلى اليونسكو بشأن وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان سواء أكان مقدمو البلاغات هم أنفسهم ضحايا أم لديهم فقط "معلومات موثوقة" عن تلك الانتهاكات. ويمكن من الناحية النظرية تقديم بلاغ ضد أي دولة؛ وأما من الوجهة العملية فسينظر في البلاغات المقدمة ضد أي دولة عضو في اليونسكو.

وتوجه المراسلات إلى:

مدير مكتب المعايير الدولية والشؤون القانونية
Director of the Office of International Standards and Legal Affairs
UNESCO
7, place de Fontenoy
75352 Paris 07
France

(٩٢) انظر http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=28488&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (تمت زيارته في ٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

(٩٣) 104 EX/Decision 3.3. انظر http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=27969&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (تمت زيارته في ٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

وينبغي توجيه رسالة أولية (وأن تصاغ بإحدى لغتي عمل اليونسكو، الإنكليزية أو الفرنسية) تتضمن بياناً موجزاً بالادعاءات. ولدى تسلمها، ستقوم أمانة اليونسكو بإرسال نموذج إلى صاحب الرسالة لاستيفائه. ويشكل هذا النموذج البلاغ الرسمي وسيتم إرساله إلى الحكومة المعنية. ويمكن أيضاً استيفاء نسخة من النموذج وإرفاقها مع الرسالة الأولية.

ويتم فحص الشكاوى سراً بمعرفة لجنة الاتفاقيات والتوصيات التابعة للمجلس التنفيذي، المؤلفة من ممثلين للحكومات وتجتمع عادة مرتين في السنة. ولدى نظر اللجنة في البلاغ، تقوم بدعوة الدولة المعنية إلى تقديم معلومات أو الرد على بعض الأسئلة إما عن مقبولية البلاغ أو عن أسسه الموضوعية.

ونظراً لأن اللجنة ليست محكمة دولية، فهي تسعى إلى حل المشكلة بروح من التعاون والحوار والتفاهم المتبادل. ويتمثل هدفها في تحقيق تسوية مرضية لجميع الأطراف وليس فقط لتقرير وقوع انتهاك أو عدم وقوعه. وتقدم اللجنة إلى المجلس التنفيذي تقريراً سرياً عن كل بلاغ ينظر فيه، بما في ذلك أي قرارات أو توصيات قد تتخذها؛ ويجري أيضاً إخطار صاحب البلاغ والدولة المعنية بالقرارات التي اتخذتها اللجنة.

ويتمتع المدير العام لليونسكو منذ أمد طويل بحق الوساطة الذي يخوله إياه المؤتمر العام[٩٤]. ولذلك من الممكن للمدير العام أن يتقدم شخصياً بتدخلات إنسانية بالنيابة عن أشخاص يُدّعى وقوعهم ضحايا لانتهاكات حقوق الإنسان التي تدخل ضمن مجالات اختصاص اليونسكو وتستلزم حالاتهم النظر فيها على وجه الاستعجال[٩٥].

معلومات الاتصال ومعلومات أخرى

للتواصل مع اليونسكو، يرجى الاتصال بالعنوان التالي:

قسم مكافحة التمييز والعنصرية
شعبة حقوق الإنسان والأمن البشري والفلسفة
قطاع العلوم الاجتماعية والإنسانية

Struggle against Discrimination and Racism Section
Division of Human Rights, Human Security and Philosophy
Social and Human Sciences Sector
UNESCO
1 Rue Miollis
75732 Paris
France
رقم الفاكس: ٣٣ ١ ٤٥ ٦٨ ٥٧ ٢٣

(٩٤) انظر على وجه الخصوص 19C/Resolution 12.1.

(٩٥) تسلم الفقرتان ٨ و٩ من 104 EX/Decision 3.3 بالدور الذي يؤديه المدير العام في هذا الصدد (انظر الحاشية رقم ١٠٠).

الجزء الثالث
النظم الإقليمية

أينما توجد سبل إقليمية لتعزيز حقوق أفراد الأقليات وحمايتها، ينبغي في كثير من الأحيان أن تكون هي المحطة الأولى للناشطين في مجال حقوق الأقليات. ويحتمل أن تركز الهيئات الإقليمية على القضايا ذات الاهتمام المحلي، مثل الروما في أوروبا أو المنحدرين من أصل أفريقي في الأمريكتين، وكثيراً ما يكون الوصول إليها في متناول المدافعين عن حقوق الأقليات والمنظمات غير الحكومية التي تعنى بها.

وتتناول الفصول من الحادي عشر إلى الخامس عشر أهم الجهات الفاعلة الإقليمية في أفريقيا وأوروبا والأمريكتين، رغم أنها لا تدّعي الشمول.

وفيما يتعلق بالآليات الدولية في آسيا والشرق الأوسط وشمال أفريقيا، لا تزال المصادر الرئيسية لدعم حقوق الأقليات هي المؤسسات العالمية التي نوقشت في الجزأين الأول والثاني من هذا *الدليل*. ومع ذلك، ينبغي الإشارة في إيجاز إلى ثلاثة مؤسسات أو آليات إقليمية قد تكون مفيدة في تعزيز وحماية حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات.

وتوجد في آسيا اثنتان من الهيئات الحكومية الدولية دون الإقليمية بهما عناصر لحقوق الإنسان، هما: رابطة أمم جنوب شرق آسيا ورابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي.

رابطة أمم جنوب شرق آسيا

في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، وقعت الدول الأعضاء في رابطة أمم جنوب شرق آسيا ميثاق الرابطة، الذي يحدد أغراضها ومبادئها[٩٦]. ومع أن الميثاق لا يشكل إحدى معاهدات حقوق الإنسان، فهو يشير إلى أن أحد أغراض الرابطة يتمثل في "تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية"، (المادة ١(٧)) وأن على الدول الأعضاء أن تتصرف وفقاً لمبدأ "احترام الحريات الأساسية، وتعزيز وحماية حقوق الإنسان، وتعزيز العدالة الاجتماعية" (المادة ٢(٢) ‘١’). ولا توجد إشارة محددة إلى الأقليات في الميثاق، ولكن مبادئ الرابطة تشمل "احترام ثقافات شعوب رابطة أمم جنوب شرق آسيا ولغاتها وأديانها المختلفة، مع التأكيد على القيم المشتركة بينها بروح من الوحدة في إطار التنوع" (المادة ٢(٢)(١)).

وعملاً بالمادة ١٤ من ميثاق الرابطة، أنشئت في عام ٢٠٠٩ اللجنة الحكومية الدولية لرابطة أمم جنوب شرق آسيا المعنية بحقوق الإنسان[٩٧]. ومهامها ترويجية في المقام الأول، وعليها أن تتبع "نهجاً بناءً وغير تصادمي" (المادة ٢(٤))، واضعة في اعتبارها مبدأ "عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء في رابطة أمم جنوب شرق آسيا" (المادة ٢(١)(ب)). فعليها "تعزيز حقوق الإنسان في السياق الإقليمي، مع مراعاة الخصوصيات الوطنية والإقليمية والتاريخية المختلفة والاحترام المتبادل للخلفيات التاريخية والثقافية والدينية، جاعلة نصب أعينها التوازن بين الحقوق والمسؤوليات" (المادة ١(٤)). ويتعين عليها "إعلاء المعايير الدولية لحقوق الإنسان على النحو المنصوص عليه في الإعلان

(٩٦) إندونيسيا، وبروني دار السلام، وتايلند، وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، وسنغافورة، والفلبين، وفييت نام، وكمبوديا، وماليزيا، وميانمار.

(٩٧) متاحة من خلال الموقع www.asean.org/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf (تمت زيارته في ٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

العالمي لحقوق الإنسان، وإعلان وبرنامج عمل فيينا، والصكوك الدولية لحقوق الإنسان التي تشكل الدول الأعضاء في الرابطة أطرافاً فيها" (المادة ١(٦)).

وتشمل ولاية اللجنة أيضاً، في جملة أمور، ما يلي:

- وضع إعلان حقوق الإنسان لرابطة أمم جنوب شرق آسيا؛
- تعزيز الوعي العام بحقوق الإنسان؛
- تعزيز بناء القدرات وتوفير الخدمات الاستشارية والمساعدة التقنية؛
- إعداد دراسات مواضيعية؛
- الحصول على المعلومات من الدول الأعضاء في الرابطة عن تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها.

وتجتمع اللجنة سنوياً لمدة لا تقل عن ١٠ أيام وتقدم تقريراً سنوياً إلى اجتماع وزراء خارجية رابطة أمم جنوب شرقي آسيا. ولا تملك اللجنة اختصاص التحقيق في حالات انتهاكات حقوق الإنسان؛ غير أن المنظمات غير الحكومية أعدت تقارير عن هذه الانتهاكات، وأصدرت بيانات عامة في وقت انعقاد دورتها الأولى. وينبغي أن تكون للمدافعين عن حقوق الأقليات القدرة على الاتصال بأعضائها (وهم ممثلون حكوميون وليسوا خبراء مستقلين) إما عن طريق وزارات خارجية بلدانهم أو عن طريق أمانة الرابطة، على النحو التالي:

أمانة رابطة أمم جنوب شرق آسيا
The ASEAN Secretariat
70A Jl. Sisingamangaraja
Jakarta 12110
Indonesia
رقم الهاتف: ٩١ ٢٩ ٧٢٦ ٢١ ٦٢؛ ٧٢ ٣٣ ٧٢٤ ٢١ ٦٢
رقم الفاكس: ٣٤ ٨٢ ٧٣٩ ٢١ ٦٢؛ ٠٤ ٣٥ ٧٢٤ ٢١ ٦٢
الموقع الشبكي: www.asean.org

رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي

تهدف رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي إلى تعزيز النمو الاقتصادي والتنمية في منطقة جنوب آسيا. ولا يذكر ميثاق الرابطة حقوق الإنسان. ولكن عدداً من معاهدات الرابطة تتناول المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان، وقد اعتمدت الرابطة ميثاقاً اجتماعياً في عام ٢٠٠٤[٩٨].

ومن مبادئ الميثاق الاجتماعي وأهدافه وغاياته "الحرص على وجود التسامح واللاعنف والتعددية وعدم التمييز فيما يتعلق بالتنوع داخل المجتمعات وفيما بينها" (المادة ٢(٢)'٧')؛ و"الحرص على أن تشمل التنمية الاجتماعية المحرومين والمهمشين والمستضعفين من الأشخاص والمجموعات" (المادة (٢)'١١')؛ و"تعزيز الاحترام العام لحقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع والتقيد بها وحمايتها" (المادة ٢(٢)'١٢'). ولا ينشئ الميثاق الاجتماعي أي هيئة مكلّفة برصد أحكامه.

(٩٨) متاح من خلال الموقع www.saarc-sec.org/areaofcooperation/detail.php?activity_id=7 (تمت زيارته في ٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

الميثاق العربي لحقوق الإنسان

دخل النص المنقح للميثاق العربي لحقوق الإنسان، الذي اعتمد في عام ٢٠٠٤ برعاية جامعة الدول العربية، حيز النفاذ في آذار/مارس ٢٠٠٨ عقب التصديق عليه من جانب الأردن، والإمارات العربية المتحدة، والبحرين، والجزائر، والجمهورية العربية السورية، والسلطة الفلسطينية، وليبيا. وقد صدقت عليه أيضاً منذ ذلك الحين اليمن وقطر والمملكة العربية السعودية.

ويُلزم الميثاق كل دولة طرف بأن تكفل لجميع الأشخاص الخاضعين لولايتها حق التمتع بالحقوق المنصوص عليها فيه "دون تمييز بسبب العرق أو اللون أو الجنس، أو اللغة أو المعتقد الديني، أو الرأي أو الفكر، أو الأصل الوطني، أو الاجتماعي، أو الثروة، أو الميلاد أو الإعاقة البدنية أو العقلية" (المادة ٣(١)). أما المادة ٢٥ (وهي انعكاس للمادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية) فتنص على أنه "لا يجوز حرمان الأشخاص المنتمين للأقليات من التمتع بثقافتهم واستخدام لغتهم وممارسة تعاليم دينهم، وينظم القانون التمتع بهذه الحقوق". وفي حين لا يعرّف الميثاق الأقليات، تنص المادة ٤٣ على أنه "لا يجوز تفسير هذا الميثاق أو تأويله على نحو ينتقص من الحقوق والحريات. المنصوص عليها في المواثيق الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان التي صدقت عليها [الدول الأطراف] أو أقرّتها، بما فيها حقوق المرأة والطفل والأشخاص المنتمين إلى الأقليات".

وينشئ الميثاق (المادة ٤٥(١)) هيئة للرصد من الخبراء المستقلين، هي لجنة حقوق الإنسان العربية، لتنظر في امتثال الدول الأطراف لمبادئه. وتقتضي المادة ٤٨ من الدول الأطراف أن تقدم تقارير دورية إلى اللجنة بشأن التدابير التي اتخذتها لإعمال الحقوق المنصوص عليها في الميثاق. وتنص المادة كذلك على أن تُعتبر تقارير اللجنة وملاحظاتها الختامية وتوصياتها وثائق علنية وأن تُنشر على نطاق واسع.

الفصل الحادي عشر
نظام الاتحاد الأفريقي لحقوق الإنسان

موجز: الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب هو صك إقليمي يقصد به أن يتجلى فيه تاريخ الشعوب في أفريقيا وقيمها وتقاليدها وتطورها. ويجمع الميثاق بين القيم الأفريقية وبين المعايير الدولية المعترف بها دولياً ليس فقط عن طريق تعزيز الحقوق الفردية المعترف بها دولياً، وإنما أيضاً بإعلان الحقوق الجماعية والواجبات الفردية، ويوجز هذا الفصل الحقوق الواردة في الميثاق التي لها أهمية خاصة بالنسبة إلى الأقليات ويصف العمل الذي تقوم به الهيئة الرقابية الرئيسية للميثاق، وهي اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب. وبالرغم من عدم وجود مؤسسة خاصة بالأقليات داخل المنظومة الأفريقية لحقوق الإنسان، فقد اعتمدت اللجنة نهجاً واسعاً للغاية إزاء قضايا الأقليات. ويكمل عمل اللجنة محكمة أفريقية انتقالية لحقوق الإنسان والشعوب، من المقرر الاستعاضة عنها بالمحكمة الأفريقية للعدل وحقوق الإنسان.

الاتحاد الأفريقي

في عام ٢٠٠٢، تحولت منظمة الوحدة الأفريقية، التي أنشئت في عام ١٩٦٣ بوصفها هيئة إقليمية مكرسة في المقام الأول للقضاء على الاستعمار في القارة، إلى الاتحاد الأفريقي[٩٩]. وجميع الدول في القارة الأفريقية تقريباً وعددها ٥٤ دولة أعضاء في الاتحاد الأفريقي، باستثناء وحيد هو المغرب. وكانت منظمة الوحدة الأفريقية، المنظمة السلف للاتحاد الأفريقي، معنية في المقام الأول بالعلاقات بين الدول والأهداف الأساسية المتمثلة في الحفاظ على سيادة الدول، وسلامتها الإقليمية، وحدودها الاستعمارية. أما القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي فهو أوسع نطاقاً من ذلك بكثير. فمن بين أهدافه "تعزيز وحماية حقوق الإنسان والشعوب طبقاً للميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب والمواثيق الأخرى ذات الصلة بحقوق الإنسان والشعوب" (المادة ٣(ح)). وثمة ابتعاد هام آخر عن ولاية منظمة الوحدة الأفريقية يتمثل في أن للاتحاد الأفريقي "الحق في التدخل في دولة عضو [...] في ظل ظروف خطيرة متمثلة في جرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية" (المادة ٤(ح)).

الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب

اعتمدت الدول الأفريقية الأعضاء في منظمة الوحدة الأفريقية في عام ١٩٨١ الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، الذي يسمى أيضاً ميثاق بانجول، ودخل حيز النفاذ بعد ذلك بخمس سنوات. وتجدر الإشارة إلى أن الميثاق يتسم بالتجديد مقارنة بالصكوك الإقليمية الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان في تركيزه بنوع خاص على حقوق "الشعوب". وعلى الرغم من أنه لا يشير بشكل محدد إلى الأقليات، فقد فسرت اللجنة الأفريقية ما جاء فيه من حماية حقوق الشعوب بأنه يولي الحماية للأقليات، على النحو المبين أدناه. وبالإضافة إلى ذلك، كما هو الحال بالنسبة لسائر الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، هناك عدد من الأحكام الواردة في الميثاق تتسم بأهمية خاصة لأفراد جماعات الأقليات.

ويخضع كل من حقوق الأفراد وحقوق الشعوب للأحكام الواردة في المواد ١، و٢، و٢٦.

(٩٩) اعتمد رؤساء دول وحكومات الدول الأعضاء في منظمة الوحدة الأفريقية القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي في تموز/يوليه ٢٠٠٠ ودخل حيز النفاذ في ٢٦ أيار/مايو ٢٠٠١.

فالمادة ١ تنص على أن "تعترف الدول الأعضاء في منظمة الوحدة الأفريقية الأطراف في هذا الميثاق بالحقوق والواجبات والحريات الواردة فيه وتتعهد باتخاذ الإجراءات التشريعية وغيرها من أجل تطبيقها".

والمادة ٢ تنص على أن "يتمتع كل شخص بالحقوق والحريات المعترف بها والمكفولة في هذا الميثاق دون تمييز، خاصة إذا كان قائماً على العنصر أو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو أي رأي آخر، أو المنشأ الوطني أو الاجتماعي أو الثروة أو المولد أو أي وضع آخر".

والمادة ٢٦ تنص على أنه "يتعين على الدول الأطراف في هذا الميثاق ضمان استقلال المحاكم وإتاحة إنشاء وتحسين المؤسسات الوطنية المختصة التي يعهد إليها بالنهوض بالحقوق والحريات التي يكفلها هذا الميثاق وبحمايتها".

حقوق الأفراد

تنص *المادة ٣* على أن الناس سواسية أمام القانون ولكل فرد الحق في حماية متساوية أمام القانون.

وتضمن *المادة ٧* الحق في محاكمة عادلة. وفي هذا السياق، يتعلق قرار اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب بحماية الأقليات اللغوية في الدولة ثنائية اللغة. إذ قررت اللجنة أنه "نظراً لأن المواطنين لا يجيدون جميعاً اللغتين، فمن واجب الدولة أن تكفل، عندما تجرى محاكمة بلغة لا يتكلمها المتهم، تزويده بمساعدة مترجم شفوي. وعدم فعلها ذلك يرقى إلى مستوى انتهاك للحق في المحاكمة العادلة"[١٠٠].

وتوفر *المادة ٨* الحماية لحق الشخص في ممارسة شعائر الدين الذي يختاره. وطبقت اللجنة هذا الحكم لتحمي الأقلية المسيحية في السودان، بعد أن لاحظت أن الدولة تنتهك حقوق أصحاب البلاغات في ممارسة شعائر دينهم لأن غير المسلمين لا يتمتعون بالحق في إلقاء المواعظ أو بناء كنائسهم ويتعرضون للمضايقة والاعتقال التعسفي والطرد[١٠١].

وتضمن *المادة ١٢* حق [الفرد] في التنقل بحرية واختيار إقامته داخل حدود الدولة؛ والحق في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده، كما أن له الحق في العودة إلى بلده؛ والحق في التماس اللجوء. وهي تحظر أيضاً الطرد الجماعي للأجانب "الذي يستهدف مجموعات قومية، أو عنصرية، أو عرقية، أو دينية".

وتحمي *المادة ١٣(٣)* الحق في الاستفادة من الممتلكات والخدمات العامة وذلك في إطار المساواة التامة للجميع.

وتنص *المادة ١٧(٢)* على أن لكل شخص "الحق في الاشتراك بحرية في الحياة الثقافية للمجتمع"، وتنص المادة ١٧(٣) على أن "النهوض بالأخلاقيات العامة والقيم التقليدية التي يعترف بها المجتمع وحمايتها واجب على الدولة". وقد أشارت اللجنة في تفسيرها لهذا الحكم إلى أن "اللغة هي جزء لا يتجزأ من هيكل الثقافة؛ بل تشكل، في الواقع، دعامتها ووسيلتها الأولى في التعبير. فاستخدامها يثري الفرد ويمكنه من الاضطلاع بدور نشط في المجتمع المحلي وما يقوم به من أنشطة. ويرقى حرمان الفرد من هذه المشاركة إلى درجة حرمانه من هويته"[١٠٢].

والمبادئ التوجيهية التي اعتمدتها اللجنة لمساعدة الدول في إعداد تقاريرها الدورية (ترد مناقشتها أدناه) تطلب إلى الدول تقديم معلومات عن "التدابير والبرامج الرامية إلى تعزيز الوعي والتمتع بالتراث الثقافي للجماعات والأقليات

---

(١٠٠) البلاغ رقم ٢٠٠٣/٢٦٦، *كيفن مغوانغي غونمي وآخرون ضد الكاميرون* (٢٠٠٩).

(١٠١) البلاغات أرقام ٩٠/٤٨، و٩١/٥٠، و٩١/٥٢، و٩٣/٨٩ *منظمة العفو الدولية وآخرون ضد السودان* (١٩٩٩).

(١٠٢) البلاغات بأرقام ٩١/٥٤، و٩١/٦١، و٩٣/٩٨، و٩٧/١٦٤-٩٧/١٩٦، و٩٨/٢١٠، *الرابطة الأفريقية الملاوية وآخرون ضد موريتانيا* (٢٠٠٠).

العرقية الوطنية ولقطاعات السكان المنتمية للشعوب الأصلية"[١٠٣]. وفيما يتعلق بالحق في التعليم المنصوص عليه في المادة ١٧(١) من الميثاق، يوجه المبدأ التوجيهي ٤٧(هـ) انتباه الدول إلى التزامها بتقديم التقارير عن "تعزيز التفاهم والتسامح والصداقة فيما بين جميع الأمم وجميع الفئات العنصرية أو العرقية أو الدينية"، وعن التدابير المتخذة للفئات الخاصة، بما في ذلك "الأطفال الذين ينتمون إلى أقليات لغوية أو عنصرية أو دينية أو غيرها من الأقليات، والأطفال الذين ينتمون إلى قطاعات الشعوب الأصلية من السكان، حيثما ينطبق ذلك".

حقوق الشعوب

ويتضمن الميثاق الأفريقي مجموعة من الحقوق الجماعية تنسب إلى "الشعوب". وتبين دراسة استقصائية عن الأحكام القضائية للجنة أنها ترى أن "الشعوب" تشير إلى الطوائف العرقية التي يمكن تحديدها، ولم تميز حتى الآن بين الأقليات والشعوب الأصلية في أي من الحالات التي تعالج حقوق الشعوب.

وتنص *المادة ١٩* على أن "الشعوب كلها سواسية وتتمتع بنفس الكرامة ولها نفس الحقوق، وليس هناك ما يبرر سيطرة شعب على شعب آخر". وتقتضي المبادئ التوجيهية لتقديم التقارير في إطار المادة ١٩ بمزيد من التحديد أن تقدم الدول معلومات عن "الإطار الدستوري والتشريعي الذي يتوخى حماية مختلف شرائح المجتمع الوطني"، وتشير إلى "الاحتياطات المتخذة لحظر أي من الاتجاهات لدى البعض للسيطرة على الآخرين على النحو الذي تخشاه المادة". وفي مواجهة الادعاءات بوجود ممارسات تمييزية ضد قطاعات معينة من السكان في موريتانيا، ذكرت اللجنة أن "مسألة تعرّض قسم من السكان لسيطرة قسم آخر هي في صميم الانتهاكات المدعاة في مختلف البلاغات"، مما يؤكد أن "الشعوب" المشار إليها في الميثاق تشمل الفئات المختلفة داخل الدولة. وفيما يتعلق بحيثيات هذه القضية، خلصت اللجنة إلى أن المعلومات التي لديها ليست كافية للانتهاء إلى أن انتهاكاً للمادة ١٩ قد حدث.

وتعلن *المادة ٢٠* حق جميع الشعوب في الوجود، كما تعلن أن لكل شعب "حق مطلق وثابت في تقرير مصيره. وله أن يحدد بحرية وضعه السياسي وأن يكفل تنميته الاقتصادية والاجتماعية على النحو الذي يختاره بمحض إرادته". وتنص المادة ٢٠(٢) على أن "للشعوب المستعمرة المقهورة الحق في أن تحرر نفسها من أغلال السيطرة واللجوء إلى كافة الوسائل التي يعترف بها المجتمع الدولي". وتوضح المبادئ التوجيهية لتقديم التقارير في إطار المادة ٢٠ أنه "يُسمح لجميع الفئات بالمشاركة الكاملة في الأنشطة السياسية وتتاح لها فرص متكافئة في الأنشطة الاقتصادية للبلد، وينبغي أن تتم كلتاهما وفقاً للخيارات التي تقوم بها بصورة مستقلة".

وقد قبلت اللجنة الأفريقية القضايا التي رفعتها طوائف محددة تؤكد حقها في تقرير المصير. ففي عام ١٩٩٢، رفع مؤتمر شعب كاتانغا دعوى من أجل الاعتراف باستقلال كاتانغا، إحدى مقاطعات (ما كان يسمى آنذاك) زائير. ورغم أن اللجنة لم تجد أي انتهاك لحق من الحقوق الواردة في الميثاق، فإن قرارها اعترف بسكان كاتانغا كشعب، وعرّفه بأنه فئة داخل دولة زائير. وذكرت اللجنة أن "في غياب دليل ملموس على وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان إلى درجة تستدعي إثارة التساؤلات بشأن السلامة الإقليمية لزائير، وفي غياب ما يدل على حرمان شعب كاتانغا من الحق في المشاركة في الحكم على النحو الذي تكفله المادة ١٣(١) من الميثاق الأفريقي، فإن اللجنة ترى أن كاتانغا ملزمة بممارسة شكل من أشكال تقرير المصير لا يتعارض مع سيادة زائير وسلامتها الإقليمية"[١٠٤]. وزادت اللجنة إيضاح فهمها لمفهوم

(١٠٣) المبادئ التوجيهية لتقديم التقارير الدورية الوطنية، متاح من خلال الموقع www.chr.up.ac.za/images/files/documents/ahrdd/theme02/african_commission_resolution_13.pdf (تمت زيارته في ١٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢). وقد اعتمدت اللجنة الأفريقية صيغة مبسطة إلى حد كبير من هذه المبادئ التوجيهية الأولية في دورتها العادية الثالثة والعشرين في نيسان/أبريل ١٩٩٨. ومع أن العلاقة بين الصيغتين لا تزال غير واضحة، من المفترض أن المبادئ التوجيهية المبسطة هي المعمول بها.

(١٠٤) البلاغ رقم ٩٢/٧٥، *مؤتمر الشعب الكاتانغي ضد زائير* (١٩٩٥).

"الشعب" في قرار اتخذته في عام ٢٠٠٩ فيما يتعلق بادعاء للكاميرونيين الجنوبيين أنه يحق لهم أن يمارسوا حقهم في تقرير المصير باعتبارهم "شعباً منفصلاً ومتميزاً". واتفقت اللجنة على أن "شعب جنوب الكاميرون يمكنه الادعاء المشروع بأنه 'شعب'. ذلك أن له، إلى جانب الحقوق الفردية الواجبة لجنوب الكاميرون، هوية متميزة تجتذب بعض الحقوق الجماعية ... وترى اللجنة أن 'سكان جنوب الكاميرون' يستحقون أن يشار إليهم بوصفهم 'شعباً' لأن لهم العديد من الخصائص وأوجه التشابه الواضحة، من بينها الاشتراك في التاريخ، والتقاليد اللغوية، والصلة الإقليمية، والنظرة السياسية. والأهم من ذلك أنهم يعرّفون أنفسهم بأنهم شعب له هوية منفصلة ومتميزة. والهوية خاصية أصيلة توجد داخل الشعوب. ولشعوب الخارج الأخرى أن تعترف بهذا الوجود، ولكن ليس لها أن تنكره". وتمشياً مع القرار المتعلق بكاتانغا، قررت اللجنة أنه، لعدم وجود دليل على وقوع انتهاكات واسعة النطاق لحقوق الإنسان التي يضمنها الميثاق، فإن شعب جنوب الكاميرون لا يمكنه أن يعمل على الانفصال، بل يجوز له ممارسة أحد أشكال تقرير المصير – النظام الاتحادي، والاتحاد الكونفدرالي، والحكم المحلي، والحكم الذاتي – بما يتفق مع سيادة الدولة وسلامتها الإقليمية[١٠٥].

وتؤكد *المادة ٢١* على حق الشعوب في التصرف بحرية في ثرواتها ومواردها الطبيعية. وفي حكم آخر في عام ٢٠٠٩، يتعلق بالتشريد القسري لطائفة الإندورويس من أراضي أجدادهم، وجدت اللجنة انتهاكات لكلتا المادتين ٢١ و٢٢ من الميثاق. وذكرت أنه "يحق للشعب الذي يسكن منطقة معينة في إقليم الدولة أن يطالب بحماية المادة ٢١". وأخذت اللجنة بالرأي القائل بأن "للإندورويس الحق في التصرف بحرية في ثرواتهم ومواردهم الطبيعية بالتشاور مع الدولة المدعى عليها"، التي تتحمل عبء "تهيئة الظروف المواتية لتنمية الشعب"[١٠٦].

وتنص *المادة ٢٢* على حق الشعوب في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية "مع الاحترام التام لحريتها وذاتيتها والتمتع المتساوي بالتراث المشترك للجنس البشرى".

وتكرس *المادة ٢٣* حق الشعوب في السلام والأمن.

وتنص *المادة ٢٤* على أن "لكل الشعوب الحق في بيئة مرضية وشاملة وملائمة لتنميتها". وفي قضية تتعلق بجماعة الأوغوني في نيجيريا، قضت اللجنة بأن "الحق في بيئة مرضية وشاملة ... يتطلب أن تتخذ الدولة التدابير المعقولة وغيرها من التدابير اللازمة لمنع التلوث والتدهور البيئي، ولتعزيز الحفظ، ولضمان التنمية واستخدام الموارد الطبيعية المستدامين من الوجهة الإيكولوجية" ويجب أن يشمل أيضاً "إجراء دراسات عن الآثار البيئية والاجتماعية قبل القيام بأي نشاط إنمائي صناعي رئيسي، والاضطلاع بالرصد الملائم وتقديم المعلومات للمجتمعات المحلية المعرّضة للمواد والأنشطة الخطرة وإتاحة فرص ذات معنى أمام الأفراد لإسماع أصواتهم والمشاركة في القرارات الإنمائية التي تمس مجتمعاتهم"[١٠٧].

اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب

واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب هي هيئة الرصد لأغراض الميثاق الأفريقي. وتتكون اللجنة من ١١ عضواً "يتم اختيارهم من بين الشخصيات الإفريقية التي تتحلى بأعلى قدر من الاحترام ومشهود لها بسمو الأخلاق والنزاهة والحيدة وتتمتع بالكفاءة في مجال حقوق الإنسان والشعوب". ويعمل أعضاء اللجنة فيها بصفتهم الشخصية، ويُتوقع منهم لذلك أن يعملوا بصورة مستقلة في أثناء مشاركتهم فيها كأعضاء. وينتخبهم مؤتمر قمة رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي لولاية مدتها ست سنوات قابلة للتجديد.

---

(١٠٥) البلاغ رقم ٢٠٠٣/٢٦٦، *كفين مغوانغا غوني وآخرون ضد الكاميرون* (٢٠٠٩).

(١٠٦) البلاغ رقم ٢٠٠٣/٢٧٦، *مركز تنمية حقوق الأقليات (كينيا) والمجموعة الدولية لحقوق الأقليات بالنيابة عن مجلس رعاية الإندورويس ضد كينيا* (٢٠٠٩).

(١٠٧) البلاغ رقم ٩٦/١٥٥، *مركز العمل في مجال الحقوق الاجتماعية والاقتصادية ومركز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ضد نيجيريا* (٢٠٠١).

وتجتمع اللجنة الأفريقية مرتين في السنة في دورتين عاديتين كل منهما ١٥ يوماً، إما في مقرها في بانجول، غامبيا، أو في إقليم إحدى الدول الأطراف بناء على دعوة هذه الدولة. ويجوز لها أيضاً تنظيم دورات استثنائية بناء على طلب من أعضائها أو من رئيس مفوضية الاتحاد الأفريقي.

والولاية الواسعة المنوطة باللجنة الأفريقية منصوص عليها في المادة ٤٥ من الميثاق. وهي تشمل تعزيز حقوق الإنسان، من خلال إجراء الدراسات والبحوث، وتنظيم الحلقات الدراسية، ونشر المعلومات؛ وإبداء آرائها للحكومات ورفع التوصيات إليها؛ وصياغة ووضع المبادئ والقواعد لتسترشد بها الحكومات الأفريقية في سن تشريعاتها الداخلية؛ وتفسير أحكام الميثاق؛ وضمان حماية حقوق الإنسان والشعوب طبقاً للشروط الواردة في الميثاق.

وينبغي أن يتمكن المدافعون عن الأقليات من إثارة المسائل ذات الصلة في دورات اللجنة عن طريق تقديم البلاغات الرسمية بموجب الميثاق. ويتيح الدور الترويجي للجنة أيضاً الكثير من الفرص للتثقيف ونشر المعلومات عن حقوق الأقليات وحقوق الإنسان العامة التي تتسم بأهمية خاصة لأفراد فئات الأقليات.

الأنشطة الترويجية

والأنشطة الترويجية هي في صميم ولاية اللجنة الأفريقية، ويقدم فرادى الأعضاء تقارير في كل دورة عما يتخذون من مبادرات لتعزيز حقوق الإنسان في مختلف البلدان الأفريقية المسندة إليهم. وتضطلع اللجنة بهذه الولاية، عن طريق القيام ببعثات يقوم فيها أعضاء اللجنة بزيارة الدول لنشر المعلومات عن الدور الذي تؤديه اللجنة الأفريقية والمشاركة في حلقات العمل لزيادة الوعي بشأن الميثاق وغيره من صكوك حقوق الإنسان الأساسية في أفريقيا[١٠٨]. وتستعين اللجنة أيضاً بآليات أخرى، من قبيل المقررين الخاصين والأفرقة العاملة، في تنفيذ ولايتها الترويجية والاضطلاع بأنشطة محددة بشأن مختلف المسائل المواضيعية ذات الأهمية. ويوجد حالياً مقررون خاصون معنيون بالسجون وظروف الاحتجاز؛ واللاجئين وملتمسي اللجوء والمهاجرين والمشردين داخلياً؛ والمدافعين عن حقوق الإنسان؛ وحقوق المرأة؛ وحرية التعبير والحصول على المعلومات. وقامت اللجنة أيضاً بإنشاء لجنة لمنع التعذيب؛ وأفرقة عاملة معنية بعقوبة الإعدام، والصناعات الاستخراجية، والبيئة، وانتهاكات حقوق الإنسان. وترد أدناه مناقشة لفريقين عاملين قد يكونان محل اهتمام خاص للأقليات.

أنشئ فريق الخبراء العامل المعني بالشعوب/المجتمعات الأصلية في أفريقيا في عام ٢٠٠٠، وأنيطت به ولاية تتمثل في "بحث مفهوم الشعوب والمجتمعات الأصلية في أفريقيا"؛ و"دراسة الآثار التي يتركها الميثاق الأفريقي على حقوق الإنسان [و] مصلحة مجتمعات الشعوب الأصلية لا سيما في المجالات التالية: الحق في المساواة (المادتان ٢ و٣)؛ والحق في الكرامة (المادة ٥)؛ والحماية من الهيمنة (المادة ١٩)؛ والحق في تقرير المصير (المادة ٢٠)؛ والنهوض بالتنمية والهوية الثقافيتين (المادة ٢٢)"؛ و"النظر في التوصيات المناسبة من أجل رصد حقوق المجتمعات الأصلية وحمايتها"[١٠٩]. وتشمل ولايته بعد تجديدها جمع المعلومات عن الانتهاكات لحقوق الإنسان المكفولة للشعوب الأصلية، والاضطلاع بزيارات

(١٠٨) تشمل الصكوك الرئيسية لحقوق الإنسان في أفريقيا الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والميثاق الأفريقي لحقوق الطفل ورفاهه، والبروتوكول الملحق بالميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب بشأن إنشاء محكمة أفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، والبروتوكول الملحق بالميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب بشأن حقوق المرأة في أفريقيا (بروتوكول مابوتو).

(١٠٩) القرار المتعلق بحقوق الشعوب/المجتمعات الأصلية في أفريقيا الذي اتخذ في الدورة العادية الثامنة والعشرين للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، المعقودة في كوتونو، بنن، في ٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠.

قطرية (بإذن من البلد المعني)، ووضع التوصيات بشأن التدابير الملائمة لمنع الانتهاكات المرتكبة ضد حقوق الإنسان للشعوب الأصلية والإنصاف من هذه الانتهاكات(١١٠).

ويتعرض تقرير شامل مقدم من الفريق العامل إلى اللجنة في عام ٢٠٠٣ بالدراسة لحالة حقوق الإنسان المكفولة للشعوب الأصلية في أفريقيا، ويحلل الميثاق الأفريقي واجتهاداته القضائية فيما يتعلق بمفهوم "الشعوب" ويحدد معايير للتمييز بين الأقليات والشعوب الأصلية. ويذكر التقرير أن "الفرق الرئيسي والحاسم بين حقوق الأقليات وحقوق الشعوب الأصلية يتمثل في أن حقوق الأقليات تصاغ كحقوق فردية بينما حقوق الشعوب الأصلية هي حقوق جماعية. وتشمل الحقوق الخاصة بالأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو عرقية أو دينية أو لغوية الحق في التمتع بثقافتهم الخاصة، وفي ممارسة شعائر دينهم الخاص، واستخدام لغتهم الخاصة، وتكوين الجمعيات الخاصة بهم، والمشاركة في الشؤون الوطنية، وما إلى ذلك. وهذه الحقوق يمكن أن يمارسها الأشخاص المنتمون إلى أقليات بصفتهم الفردية وكذلك بالاشتراك مع أفراد جماعتهم الآخرين"(١١١). وقد أكدت اللجنة أيضاً أهمية إعلان الأمم المتحدة المتعلق بحقوق الشعوب الأصلية، ونوهت في بيان صادر في عام ٢٠٠٧ إلى أن "الإعلان سوف يصبح أداة قيّمة للغاية ونقطة مرجعية للجنة الأفريقية في جهودها الرامية إلى كفالة تعزيز وحماية حقوق الشعوب الأصلية في القارة الأفريقية"(١١٢).

وعلى الرغم من أخذ الفريق العامل بهذا النهج المرن إزاء مفهوم "الأصلية"، فإنه لا يزال غير معني بمسألة حقوق الأقليات في حد ذاتها، بل بقضايا الشعوب الأصلية. وفي ضوء تباين الحقوق التي قد تكون مهمة للأقليات، فإن بعض جماعات الأقليات قد دعت إلى إنشاء منتدى منفصل للنظر في المسائل الخاصة بها.

أما الفريق العامل المعني بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فأنشئ في أواخر عام ٢٠٠٤ وأنيطت به ولاية وضع مشروع للمبادئ والمبادئ التوجيهية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ وإعداد المبادئ التوجيهية لتقارير الدول المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ وإجراء الدراسات والبحوث(١١٣). وصدرت الوثيقتان الرئيسيتان في هذا الصدد، وهما مشروع المبادئ والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمبادئ التوجيهية لإعداد تقارير الدول الأطراف المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، رسمياً خلال الدورة العادية الخمسين للجنة المعقودة في بانجول، غامبيا، في ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١(١١٤).

أنشطة الحماية

وتتمتع اللجنة بموجب الميثاق أيضاً بولاية للحماية، وتجري ممارستها عن طريق دراسة التقارير القطرية الدورية، والنظر في الشكاوى (البلاغات) المقدمة إليها من الأفراد والمنظمات غير الحكومية، وبعثات تقصي الحقائق.

---

(١١٠) القرار المتعلق باعتماد تقرير فريق اللجنة الأفريقية العامل المعني بالشعوب/المجتمعات الأصلية الذي اتخذ في الدورة العادية الرابعة والثلاثين للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، بانجول، غامبيا، في ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣.

(١١١) تقرير فريق الخبراء العامل المعني بالشعوب/المجتمعات الأصلية الذي اعتمدته اللجنة الأفريقية في دورتها العادية الثامنة والعشرين في كوتونو، بنن، ٢٠٠٣. متاح من خلال الموقع http://pro169.org/res/materials/en/identification/ACHPR%20Report%20on%20indigenous%20 populations-communities.pdf (تمت زيارته في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

(١١٢) ACHPR/Res.121 (XXXXII) 07.

(١١٣) القرار بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في أفريقيا المتخذ في الدورة العادية السادسة والثلاثين للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان وحقوق الشعوب، داكار، السنغال، ٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤.

(١١٤) متاح من خلال الموقع www.achpr.org.

التقارير الدورية

وتقتضي المادة ٦٢ من الميثاق من جميع الدول الأطراف أن تقدم كل سنتين تقريراً بشأن التدابير التي اتخذتها من أجل إعمال الحقوق المعترف بها في الميثاق. غير أن الامتثال لهذا الشرط تعرض لبعض المشاكل: فلم تقدم ١٢ دولة[١١٥] بعد تقريراً، ومعظم الدول لم تقدم سوى تقرير واحد أو اثنين[١١٦]. وتتضمن المبادئ التوجيهية الحالية عدداً من الإشارات المتعلقة بحماية الجماعات العرقية وغيرها من الجماعات، على النحو المبين أعلاه. ويمكن للأقليات أن تسهم في نظر اللجنة في هذه التقارير بتقديم تقاريرها الخاصة الموازية، التي يمكن أن توفر مصدراً بديلاً للمعلومات وقد تساعد أعضاء اللجنة في توجيه الأسئلة إلى الدولة المعنية عن حالة الأقليات وفي صياغة ملاحظاتهم الختامية.

الشكاوى المقدمة من الأفراد والمنظمات غير الحكومية

ولا يتحدث الميثاق الأفريقي صراحة عن "الشكاوى المقدمة من الأفراد والمنظمات غير الحكومية" ولكنه يستخدم عبارة "المراسلات الأخرى" للتمييز بين هذه البلاغات والمراسلات المقدمة من الدول[١١٧]. غير أنه، في الممارسة العملية، يمكن لأي فرد أو منظمة تقديم البلاغات؛ ولا يلزم أن يكون المرء أفريقياً، أو من المقيمين في الدولة موضع الشكوى، أو حتى من الضحايا، وتقدم البلاغات من المنظمات الدولية التي تقع مقارها، ومن الأفراد المقيمين، خارج أفريقيا. ويجوز لأفراد الأقليات أن يتقدموا بالشكوى بالأصالة عن أنفسهم أو بالنيابة عن الجماعة التي ينتمون إليها.

ولا يلزم لتقديم البلاغات أن يحصل أصحاب الشكاوى على إذن من الشخص المدعى أنه ضحية. ويتيح ذلك للمنظمات غير الحكومية أو الجهات الأخرى أن تقدم الشكاوى حتى إن لم يكن جميع الضحايا معروفين. غير أنه ينبغي للمنظمات غير الحكومية أن تتحلى بالمسؤولية وأن تضع في المقام الأول سلامة من يُدعى كونهم ضحايا، الأمر الذي يشمل التماس إذن الأشخاص المدعى أنهم ضحايا من أجل تقديم البلاغات؛ ويمكن أن يكون لذلك أهمية بالغة، لا سيما إذا كان تعاون الضحية ضرورياً في وقت لاحق. وقد أشارت اللجنة إلى أنه "في حالات الانتهاكات الخطيرة الواسعة النطاق، قد يكون من المستحيل تقديم قائمة كاملة بأسماء جميع الضحايا. وتجدر ملاحظة أن المادة ٥٦(١) لا تطلب إلا أن تحمل البلاغات أسماء مرسليها وليس أسماء جميع ضحايا الانتهاكات المدّعى ارتكابها"[١١٨].

وينبغي أن تكون جميع الاتصالات مفصلة قدر الإمكان، وشاملة ويمكن التحقق منها قدر الإمكان. وحيثما أمكن، ينبغي أن تقدم المنظمات غير الحكومية بيانات أو إفادات كتابية من صاحب الشكوى والشهود وأفراد الأسرة والجهات الأخرى التي لديها معلومات ذات صلة بالمسائل المطروحة على وجه التحديد. وفي حالة ضلوع السلطات، ينبغي إدراج معلومات من قبيل عدد دوائر الشرطة أو الأمن ونوعها، أو معلومات تفصيلية عن أي حالة من حالات التوقيف أو التفتيش. علاوة على ذلك، ينبغي أن ترفق بالبلاغ نصوص القوانين والتوجيهات والأحكام القانونية ذات الصلة ونسخ من أي منشورات أو وثائق يكون قد تم احتجازها. وإذا اتضح أن الحالة لا تشكل انتهاكاً واضحاً لحقوق الإنسان، ينبغي أن يرجع الشاكي إلى الفتاوى الدولية ذات الصلة لدعم الادعاء بأن الفعل المعني ينتهك القواعد الواردة في الميثاق الأفريقي.

---

(١١٥) إريتريا، وجزر القمر، وجيبوتي، وسان تومي وبرينسيبي، وسيراليون، والصومال، وغابون، وغينيا الاستوائية، وغينيا – بيساو، وكوت ديفوار، وليبريا، وملاوي.

(١١٦) يمكن الاطلاع على حالة تقديم جميع التقارير من الموقع: www.achpr.org/english/_info/statereport_considered_en.html.

(١١٧) ترد أحكام مفصّلة لمراسلات الدول في المواد ٤٧–٥٤.

(١١٨) البلاغ ٥٤/٩١، و٦١/٩١، و٩٦/٩٣، و٩٨/٩٣، و١٦٤/٩٧–١٩٦/٩٧، و٢١٠/٩٨، *رابطة ملاوي الأفريقية وآخرون ضد موريتانيا* (٢٠٠٠)، الفقرة ٧٩. وعادت اللجنة إلى ذكر هذا الرأي في البلاغ ٢٦٦/٠٣، *كيفن مغوانغا غونمي وآخرون ضد الكاميرون* (٢٠٠٩)، الفقرة ٦٧.

معايير المقبولية

ولا بد من استيفاء سبعة معايير منصوص عليها في المادة ٥٦ من الميثاق حتى تنظر اللجنة في الشكوى بناء على أسسها الموضوعية:

- يجب ألا تكون الرسالة غفلاً من الاسم، رغم أنه يمكن أن يُطلب عدم الكشف عن هوية صاحب البلاغ. ولأسباب عملية، يجب أن تكون اللجنة قادرة على الاتصال بصاحب البلاغ؛
- يجب أن يدّعي البلاغ وقوع انتهاكات لحقوق تحظى بحماية الميثاق، وأن يتفق مع القانون التأسيسي. ويحظر هذا الحكم أية مطالبة بالانفصال، الأمر الذي من شأنه أن يتعارض مع ما أكد عليه القانون التأسيسي مجدداً من احترام السلامة الإقليمية للدول؛
- يجب ألا ينطوي البلاغ على أية دوافع سياسية واضحة وألا يصاغ بلغة "مهينة أو نابية"؛
- ينبغي ألا يستند البلاغ إلى تقارير إعلامية فقط، ولكن يُسمح إلى حد ما بالاعتماد على وسائط الإعلام. وينبغي أن يسعى صاحب الشكوى للتحقق من صحة تقارير وسائط الإعلام بصورة مستقلة، حيثما أمكن ذلك. ويجب استنفاد سبل الانتصاف المحلية قبل تقديم البلاغ، ما لم تكن الإجراءات الوطنية غير كافية أو ممتدة لفترات طويلة دون داع. وأكدت اللجنة أن وسائل الانتصاف المتاحة من الناحية النظرية يجب أن تكون، في الواقع، متاحة وفعالة وكافية. "وتعدّ وسيلة الانتصاف متاحة إذا أمكن لمقدم البلاغ التماسها دون عائق، وتعدّ فعالة إذا كانت ثمة فرصة لتحقيق النجاح فيها، وتكون كافية إذا كانت قادرة على إزالة أسباب الشكوى"[١١٩]؛
- وتميز اللجنة بين الحالات التي تتعلق فيها الشكوى بانتهاكات يتعرض لها فرادى ضحايا محددون والتي تتعلق فيها بانتهاكات خطيرة وواسعة النطاق قد يتعذر فيها على الشاكي تحديد جميع الضحايا. وفي الحالة الثانية، لا يشترط استنفاد تدابير الانتصاف المحلية. "ولا تعتقد اللجنة أن شرط استنفاد تدابير الانتصاف الداخلية يمكن أن يطبق حرفياً على تلك الحالات التي 'ليس عملياً أو مستصوباً' فيها للشاكين أو الضحايا أن يلجأوا إلى قنوات الانتصاف الداخلية المذكورة في كل حالة من حالات انتهاك حقوق الإنسان. وهذه هي الحالة التي يكثر فيها عدد الضحايا[١٢٠]"؛
- يجب أن يقدم البلاغ "خلال فترة زمنية معقولة من تاريخ استنفاد وسائل الإنصاف الداخلية أو من التاريخ الذي حددته اللجنة لبدء النظر في الموضوع". ولم ترفض اللجنة إلى الآن أي بلاغ بسبب التأخر في تقديمه، وأعلنت في إحدى المرات عن قبول بلاغ قدم إليها بعد ما يزيد عن ١٦ عاماً من الإجراءات المحلية غير المثمرة؛
- لن تقبل اللجنة القضايا التي قامت الدول بتسويتها بطريقة أخرى. غير أن هذا الحكم لا ينطبق إلا إذا تعلقت التسوية بنفس الأطراف وبنفس الوقائع المعروضة على اللجنة.

التحقيق والقرارات بشأن الأسس الموضوعية للبلاغ

تحيل الأمانة جميع البلاغات التي تتلقاها إلى اللجنة، وتقرر اللجنة النظر أو عدم النظر في البلاغ استناداً إلى المعايير المشار إليها أعلاه. وعلى الرغم من أن المادة ٥٥ تخوّل اللجنة تقرير ذلك بأغلبية بسيطة، فمن الناحية العملية،

---

(١١٩) البلاغ ذو الرقمين ٩٥/١٤٧ و٩٦/١٤٩، *داودا جاوارا ضد غامبيا* (٢٠٠٠).

(١٢٠) البلاغ بالأرقام ٩١/٥٤، و٩١/٦١، و٩٣/٩٨، و٩٧/١٦٤-٩٧/١٩٦، و٩٨/٢١٠، *رابطة ملاوي الأفريقية وآخرون ضد موريتانيا* (٢٠٠٠).

تعمل اللجنة في العادة بتوافق الآراء. وتقوم اللجنة بإبلاغ مقدم الشكوى إذا قررت عدم قبول القضية. ويتم التعامل مع البلاغات الفردية باعتبارها وثائق سرية وتفحص في جلسات مغلقة.

ولا تميز اللجنة دائماً بوضوح بين المقبولية والبت في الحيثيات، ولكن تتاح للدولة فرصة الردّ على الادعاءات قبل مداولات اللجنة؛ وللشاكي أن يرد بعد ذلك كتابة على ردّ الدولة. وإذا لم تردّ الدولة على الادعاءات أو لم تطعن فيها، للجنة أن تقرر القبول بصحة الادعاءات بناء على الأدلة المعروضة عليها وعلى أي معلومات أخرى قد تحصل عليها خلال التحقيق. وإذا توقف مقدم الشكوى عن الاتصال باللجنة، فقد تنظر إلى صمته على أنه رغبة منه في سحب البلاغ. غير أن اللجنة ستحاول التحقق مما إذا كان صمت مقدم البلاغ دليلاً على عدم اهتمامه أم أنه يدل على تعرض الشخص لظروف خارجة عن إرادته تمنعه من مواصلة الطلب.

وتخوّل المادة ٤٦ من الميثاق اللجنة سلطة واسعة لـ "أن تلجأ إلى أية وسيلة ملائمة للتحقيق" في أثناء أدائها لعملها. وتدعو اللجنة في العادة جميع الأطراف لحضور أو إرسال من يمثلها في جلسة بشأن حيثيات القضايا التي أعلن عن قبولها. ويحق لصاحب الشكوى ولممثله القانوني وللدولة أن يكون لهم من يمثلهم في الجلسة.

وقد قامت اللجنة، منذ عام ١٩٩٤، بإجراء عدد من التحقيقات في البلاغات في الموقع، وإن كان لا يجوز القيام بذلك إلا بموافقة الدولة المعنية. وتُعتمد تقارير هذه البعثات كجزء من الوقائع وقد تنشرها اللجنة كلاً على حدة قبل اتخاذ قرار نهائي بشأن البلاغات. وقد تضع اللجنة أيضاً في اعتبارها المعلومات المقدمة إليها من الإجراءات الخاصة للأمم المتحدة (انظر الفصل الرابع) عند تقرير صحة الادعاءات الواردة في الشكاوى الفردية.

وبعد الاستماع إلى الأطراف واستكمال أي تحقيق، تتداول اللجنة وتصل إلى قراراها وتعتمد تقريرها عن القضية[١٢١]. وتقوم اللجنة بكل هذه الإجراءات داخل غرفة المداولة. غير أن المنظمات غير الحكومية المعترف لها بمركز المراقب "يمكن دعوتها للحضور بصفة خاصة في الجلسات المغلقة التي يجري فيها تناول القضايا التي تهمها بشكل خاص"[١٢٢]. واستنتاجات اللجنة غير ملزمة للدول من الناحية القانونية، بيد أن اللجنة تنتهي إلى استنتاجات مباشرة عن ارتكاب الدولة (أو عدم ارتكابها) لانتهاكات لمواد محددة من الميثاق. وفي حالة انتهاء اللجنة إلى أن انتهاكاً للحقوق الواردة في الميثاق قد وقع، فإنها تعتمد بعض التوصيات وتشير إلى تدابير الانتصاف المناسبة في مقابل الأذى الذي لحق بالضحية. وترسل توصيات اللجنة إلى الأطراف وترفق بتقرير اللجنة السنوي، وهو منشور يعتمده مؤتمر الاتحاد الأفريقي سنوياً.

ويمكن إغلاق القضية في أي وقت إذا توصلت الأطراف إلى تسوية. وعلى الرغم من أن اللجنة غير مكلفة تحديداً بموجب الميثاق بالتماس "تسوية ودية"، فقد أوضحت أنها تفضل أن تسلك هذا السبيل. "والهدف الرئيسي من إجراءات البلاغات التي تعرض على اللجنة هو فتح حوار إيجابي بين الأطراف، يسفر عن تسوية ودية مرضية بين الشاكي والدولة المعنية تزيل أسباب الشكوى. ومن الشروط المسبقة للانتصاف الودي من انتهاكات الميثاق حسن نية الأطراف المعنية، بما في ذلك استعدادها للاشتراك في حوار"[١٢٣].

---

(١٢١) منذ عام ١٩٩٤، تنشر اللجنة قراراتها (عن كل من المقبولية والوقائع) بشأن الشكاوى الفردية كمرفق بتقارير النشاط السنوية التي تقدمها إلى مؤتمر رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي (متاحة من خلال الموقع www.achpr.org). وينشر معهد حقوق الإنسان والتنمية في أفريقيا أيضاً قرارات اللجنة الأفريقية بشأن البلاغات، وذلك في مجلدين يغطيان الفترتين ١٩٩٤-٢٠٠١ و٢٠٠٢-٢٠٠٧، على التوالي (متاحان من خلال الموقع ww.ihrda.org/documents).

(١٢٢) القرار المتعلق بمعايير منح مركز المراقب والتمتع به للمنظمات غير الحكومية العاملة في مجال حقوق الإنسان لدى اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب المتخذ في الدورة العادية الخامسة والعشرين للجنة، المعقودة في بوجمبورا، بوروندي، ٥ أيار/مايو ١٩٩٩.

(١٢٣) البلاغات ٨٩/٢٥، و٩٠/٤٧، و٩١/٥٦، و٩٣/١٠٠، *فريق المساعدة القانونية المجانية وآخرون ضد زائير* (١٩٩٥).

بعثات تقصي الحقائق

وتضطلع اللجنة الأفريقية أيضاً ببعثات لتقصي الحقائق للتحقيق في الادعاءات بارتكاب انتهاكات خطيرة وجماعية لحقوق الإنسان في إحدى الدول الأعضاء، على النحو المنصوص عليه في المادة ٥٨ من الميثاق الأفريقي (التي تشير إلى هذه الحالات باعتبارها "حالات بعينها"). وتم نشر تقريرين عن اثنين من هذه البعثات، إلى السودان (٢٠٠٤)، وزمبابوي (٢٠٠٢)[١٢٤]. ولم ينشر التقرير عن بعثة ثالثة إلى مالي وموريتانيا.

دور المنظمات غير الحكومية

لا يشير الميثاق الأفريقي صراحة إلى المنظمات غير الحكومية، غير أن النظام الداخلي للجنة يفوضها في منح مركز المراقب للمنظمات غير الحكومية. وفي الوقت الحالي، تتمتع ٤١٤ منظمة غير حكومية رسمياً بمركز المراقب لدى اللجنة. وقد منحت اللجنة أيضاً "مركز المنتسب" إلى ٢٢ مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان.

واعتمدت اللجنة في أيار/مايو ١٩٩٩ قراراً بشأن معايير منح مركز المراقب للمنظمات غير الحكومية (انظر أعلاه). وينبغي للمنظمات غير الحكومية التي تتقدم بطلب للحصول على مركز المراقب أن يكون لديها أهداف وأنشطة تتفق مع المبادئ والأهداف الأساسية الواردة في ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية والميثاق الأفريقي، وأن تعمل بطبيعة الحال في مجال حقوق الإنسان. ويجب عليها أن ترسل إلى أمانة اللجنة قبل موعد انعقاد الدورة العادية للجنة بثلاثة شهور على الأقل طلباً مكتوباً يشمل "نظامها الأساسي، ودليلاً يثبت وجودها الشرعي، وقائمة بالأعضاء فيها، وأجهزتها التأسيسية، ومصادر تمويلها، وآخر بيان مالي لها، فضلاً عن بيان بأنشطتها". وينبغي أن يغطي بيان الأنشطة "الأنشطة السابقة والراهنة التي تقوم بها المنظمة، وخطة عملها، وأي معلومات أخرى قد تساعد في تقرير هوية المنظمة ومقاصدها وأهدافها ومجال أنشطتها".

وقد كانت اللجنة سخية في منح مركز المراقب للمنظمات غير الحكومية، ويمكن لأي منظمة معنية بحقوق الأقليات في أفريقيا أن تسعى للحصول على هذا المركز. والحصول على مركز المراقب يخول المنظمة غير الحكومية الحق في تلقي وثائق عامة والمشاركة في الجلسات العلنية التي تعقدها اللجنة وهيئاتها الفرعية. ويجوز للجنة أن تتشاور مع المنظمات غير الحكومية إما مباشرة أو من خلال لجان يتم إنشاؤها لهذا الغرض. ويمكن للمنظمات غير الحكومية أن توزع وثائقها، وتقدم مداخلات شفهية في إطار بنود جدول الأعمال التي يجري تناولها في الجلسة العلنية، وتشارك في الأفرقة العاملة التي تنشئها اللجنة.

ويتيح مرفق القرار المتعلق بمنح مركز المراقب أيضاً للمراقبين أن يطلبوا إدراج المسائل التي تهمهم بشكل خاص في جدول الأعمال المؤقت للجنة. ويمكن أن يشكل هذا أداة مفيدة بصفة خاصة للمنظمات غير الحكومية التي تود أن تشهد إيلاء مزيد من الاهتمام لقضايا حقوق الأقليات وعدم التمييز.

ولا يشترط النظام الداخلي للجنة توزيع وثائق، بخلاف جدول الأعمال المؤقت، على المنظمات غير الحكومية قبل انعقاد دورات اللجنة الأفريقية. غير أن جميع الوثائق المخصصة للتوزيع العام متاحة لجميع المشتركين في الدورات، وينبغي أن تطلب المنظمات غير الحكومية الوثائق ذات الصلة حتى تتمكن من إعداد ما تساهم به في المناقشات.

ولا يمكن للمنظمات غير الحكومية أن تأخذ الكلمة في الوقت الذي تقدم فيه الدول إلى اللجنة تقاريرها عن تنفيذ الميثاق. ولكن يمكنها، كما سلفت الإشارة، أن تقدم تقارير بديلة بشأن الدول قيد نظر اللجنة. وبالمثل، يمكن للمنظمات غير الحكومية أن تأخذ الكلمة أثناء النقاش العام الذي يدور حول تقارير المقررين الخاصين.

(١٢٤) الاطلاع عليهما متاح من خلال الموقع www.achpr.org/english/_info/reports_en.html (تمت زيارته في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

ويسبق دورات اللجنة منتدى للمنظمات غير الحكومية لمدة ثلاثة أيام، ينظمه المركز الأفريقي لدراسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، الذي يوجد مقره في بانجول، غامبيا[١٢٥]. وهذه الاجتماعات هامة لكل من المنظمات غير الحكومية وأعضاء اللجنة، وهي من بين أهم السبل العملية التي يمكن بها لهذه المنظمات أن تسهم في تعزيز النظام الأفريقي لحقوق الإنسان. ويعتمد المنتدى قرارات بشأن المسائل المواضيعية، وقد اقترح الفريق المواضيعي المعني بالشعوب الأصلية عدداً من القرارات على مر السنين. ومن دواعي الأسف أن الفريق المواضيعي المعني بالأقليات لا يجتمع بانتظام، وبالتالي فإنه غير منتظم في إصدار القرارات التي ينظر فيها منتدى المنظمات غير الحكومية ويحيلها إلى اللجنة. وينبغي أن يدرك ممثلو الأقليات والمنظمات أن المنتدى وسيلة فعالة لإثارة القضايا المثيرة للاهتمام لدى اللجنة.

المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب

لا ينص الميثاق الأفريقي على إقامة محكمة لحقوق الإنسان، ولكن منظمة الوحدة الأفريقية اعتمدت في عام ١٩٩٨ بروتوكولاً لإنشاء محكمة من هذا القبيل ودخل حيز النفاذ في عام ٢٠٠٤. غير أن المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب لم تبدأ عملها حتى عام ٢٠٠٦. وقد صدقت على البروتوكول ٢٦ من دول الاتحاد الأفريقي من أصل ٥٤ دولة[١٢٦]. وعملاً بالمادة ٥ من البروتوكول، لا يتمتع بالحق التلقائي في رفع القضايا إلى المحكمة سوى الدول واللجنة الأفريقية والمنظمات الحكومية الدولية الأفريقية. غير أن خمساً من الدول المصدقة – بوركينا فاسو، وجمهورية تترانيا المتحدة، وغانا، ومالي، وملاوي – قد أصدرت الإعلان المطلوب بموجب المادة ٣٤(٦) من البروتوكول لمنح المحكمة اختصاص قبول النظر في القضايا الواردة من الأفراد والمنظمات غير الحكومية. وأصدرت المحكمة قرارها الأول في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩. وللمحكمة سلطة إصدار فتاوى بشأن المسائل القانونية المتعلقة بالميثاق أو أي صكوك أخرى متعلقة بحقوق الإنسان ذات صلة، إذا ما طلب منها ذلك إحدى الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي، أو جهاز تابع للاتحاد، أو أي منظمة أفريقية يعترف بها الاتحاد الأفريقي (الذي يضم ثماني لجان اقتصادية إقليمية). وعلى الرغم من عدم ذكر اللجنة الأفريقية ولجنة الخبراء الأفريقية المعنية بحقوق الطفل ورفاهه صراحة في القانون التأسيسي باعتبارهما من أجهزة الاتحاد الأفريقي، فقد اعترف بهما ضمن المؤسسات في إطار الاتحاد الأفريقي من خلال قرار لمؤتمر الاتحاد.

وتنص المادة ٢ من البروتوكول المنشئ للمحكمة على أنها "تكمل ... تكليف اللجنة الأفريقية المتعلق بالحماية". ويحق للجنة تقديم قضايا إلى المحكمة (المادة ٥(١)) ويجوز للمحكمة أن تطلب رأي اللجنة أو أن تحيل القضايا إليها (المادتان ٦(١) و٦(٣)). وقام الجهازان بمواءمة النظام الداخلي المؤقت لكل منهما في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩، بما في ذلك الأحكام المتعلقة بالتشاور بين المحكمة واللجنة، ومعرفة اللجنة بما يجري في المحكمة، والمقبولية، وتمثيل اللجنة أمام المحكمة، ومحتويات الطلبات المقدمة إلى المحكمة.

المحكمة الأفريقية للعدالة وحقوق الإنسان

وفي تموز/يوليه ٢٠٠٨، اعتمد الاتحاد الأفريقي بروتوكولاً آخر، بإنشاء محكمة أفريقية وحيدة للعدالة وحقوق الإنسان، يوجد مقرها في أروشا في جمهورية تترانيا المتحدة، لتحل محل المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب

(١٢٥) انظر الموقع www.acdhrs.org.

(١٢٦) أوغندا، وبوركينا فاسو، وبوروندي، وتوغو، وتونس، والجزائر، وجزر القمر، وجمهورية تترانيا المتحدة، وجنوب أفريقيا، ورواندا، والسنغال، والغابون، وغامبيا، وغانا، وكوت ديفوار، والكونغو، وكينيا، وليبيا، وليسوتو، ومالي، وموريتانيا، وموريشيوس، وموزامبيق، وملاوي، والنيجر، ونيجيريا.

الحالية ومحكمة العدل التابعة للاتحاد الأفريقي[١٢٧]. ودخل البروتوكول حيز النفاذ في ١١ شباط/فبراير ٢٠٠٩ بعد أن صدقت عليه ١٥ دولة.

معلومات الاتصال ومعلومات أخرى

أمانة اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب
Secretariat of the African Commission on Human and Peoples' Rights
No. 31 Bijilo Annex Layout
Kombo North District
Western Region
P.O. Box 673
Banjul
The Gambia
رقم الهاتف: ٠٥ ٠٥ ٤٤١ ٢٢٠؛ ٠٦ ٠٥ ٤٤١ ٢٢٠
رقم الفاكس: ٠٤ ٠٥ ٤٤١ ٢٢٠
البريد الإلكتروني: achpr@achpr.org

ويحتوي الموقعان الشبكيان للاتحاد الأفريقي (www.au.int) والمحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب (www.african-court.org) على جميع الوثائق ذات الصلة بشأن المحاكم الأفريقية. ونصوص معاهدات منظمة الوحدة الأفريقية والاتحاد الأفريقي واتفاقياتهما وبروتوكولاتهما ومواثيقهما متاحة من خلال الموقع: www.au.int/en/treaties/status.

ومن المنشورات المفيدة عن نظام الاتحاد الأفريقي لحقوق الإنسان: I. Kane, *Protecting the Rights of Minorities in Africa: A Guide for Human Rights Activists and Civil Society Organizations* (Minority Rights Group International, 2008); M. Evans and R. Murray (eds.), *The African Charter on Human and Peoples' Rights: The System in Practice 1986-2006*, 2nd ed. (Cambridge, 2008); H. B. Jallow, *The Law of the African (Banjul) Charter on Human and Peoples' Rights* (Trafford, 2007); and K. O. Kufuor, *The African Human Rights System: Origin and Evolution* (Palgrave Macmillan, 2010).

(١٢٧) متاح من خلال الموقع www.au.int/en/sites/default/files/PROTOCOL_STATUTE_AFRICAN_COURT_JUSTICE_AND_HUMAN_RIGHTS.pdf (تمت زيارته في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

الفصل الثاني عشر
مجلس أوروبا

موجز: ثمة ثلاث معاهدات لمجلس أوروبا، هي الاتفاقية المتعلقة بحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (المعروفة أيضاً باسم الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان) والاتفاقية الإطارية المتعلقة بحماية الأقليات القومية، والميثاق الأوروبي للغات الإقليمية أو لغات الأقليات، تتيح فرصاً متعددة للأشخاص الذين ينتمون إلى الأقليات لكي يثيروا حالات التمييز الفردية (في إطار الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان) وقضايا الأقليات الأوسع نطاقاً (في إطار المعاهدتين الأخريين). وتوفر الآليات غير التعاهدية التابعة لمجلس أوروبا مزيداً من السبل لتوجيه أنظار الحكومات والعامة إلى قضايا الأقليات. وقد أنشأ المجلس أيضاً هيئات محددة تتناول مسألة العنصرية والتعصب، وطائفتي الروما والرُحّل.

ومجلس أوروبا، ومقره في ستراسبورغ، بفرنسا، منظمة حكومية دولية مكونة من ٤٧ دولة[١٢٨]. وتتمثل أهدافه فيما يلي:

- حماية حقوق الإنسان، والديمقراطية التعددية، وسيادة القانون؛
- تعزيز الوعي، وتشجيع تطوير الهوية الثقافية والتنوع الثقافي في أوروبا؛
- البحث عن حلول للمشاكل التي تواجه المجتمع الأوروبي، بما في ذلك التمييز ضد الأقليات، وكراهية الأجانب، والتعصب، وحماية البيئة، واستنساخ البشر، وفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، والمخدرات، والجريمة المنظمة، وغيرها من المشاكل؛
- المساعدة على توطيد الاستقرار الديمقراطي في أوروبا عن طريق دعم الإصلاح الدستوري والتشريعي والسياسي.

وتحكم المجلس لجنة حكومية دولية للوزراء وجمعية برلمانية منتخبة بصورة غير مباشرة. ولا ينبغي الخلط بين مجلس أوروبا وبين المجلس الأوروبي، وهو إحدى المؤسسات الرسمية للاتحاد الأوروبي، رغم أن جميع دول الاتحاد الأوروبي البالغ عددها ٢٧ دولة هي أيضاً أعضاء في مجلس أوروبا.

الاتفاقية المتعلقة بحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية

بدأ نفاذ الاتفاقية المتعلقة بحقوق الإنسان والحريات الأساسية (وتعرف أيضاً بالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان) عام ١٩٥٣، فكانت بذلك بداية أول نظام إقليمي لحقوق الإنسان. وقد جرى تنقيح هذه الاتفاقية عدة مرات من خلال مجموعة من البروتوكولات، وفي عام ١٩٩٨ أصبحت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أول محكمة دائمة لحقوق الإنسان في العالم. وجميع دول مجلس أوروبا أطراف في الاتفاقية. وحق الالتماس الفردي هو حق أصيل في نظام الاتفاقية، والأحكام التي تصدرها المحكمة ملزمة قانوناً للدول الأطراف.

---

(١٢٨) الاتحاد الروسي، وأذربيجان، وأرمينيا، وإسبانيا، وإستونيا، وألبانيا، وألمانيا، وأندورا، وأوكرانيا، وأيرلندا، وآيسلندا، وإيطاليا، والبرتغال، وبلجيكا، وبلغاريا، والبوسنة والهرسك، وبولندا، وتركيا، والجبل الأسود، والجمهورية التشيكية، وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً، وجمهورية مولدوفا، وجورجيا، والدانمرك، ورومانيا، وسان مارينو، وسلوفاكيا، وسلوفينيا، والسويد، وسويسرا، وصربيا، وفرنسا، وفنلندا، وقبرص، وكرواتيا، ولاتفيا، ولكسمبرغ، وليتوانيا، وليختنشتاين، ومالطة، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، وموناكو، والنرويج، والنمسا، وهنغاريا، وهولندا، واليونان.

وتنتخب الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا قضاة المحكمة السبعة والأربعين. وتنظر في القضايا دوائر مؤلفة من سبعة قضاة وتحال القضايا الهامة إلى دائرة كبرى مكونة من سبعة عشر قاضياً. وتراقب لجنة الوزراء تنفيذ أحكام المحكمة.

وفي الظروف الملائمة، قد تحكم المحكمة بمنح مساعدة قانونية لمقدم الطلب، وفي حالة تقريرها أن انتهاكاً قد وقع، فقد يسترد أيضاً المصاريف التي يتكبدها أثناء التحضير للقضية. بيد أنه لا يمكنه الحصول على هذه المساعدة إلا بعد سؤال الحكومة المدعى عليها عن ملاحظاتها بشأن مقبولية الطلب. وعلى خلاف ما يحدث في بعض النظم القانونية المحلية، لا يمكن مطالبة مقدمي الطلبات بسداد التكاليف القانونية التي تتكبدها الدولة المدعى عليها.

وتنظر المحكمة في عدد كبير من القضايا الفردية فضلاً عن القضايا المشتركة بين الدول (نادراً)، ولها اجتهادات قضائية كثيرة[١٢٩]. ويُرفع إليها في السنوات الأخيرة ما بين ٠٠٠ ٤٠ و٠٠٠ ٥٠ طلب سنوياً. ولا يمكن أن يتضمن الموجز أدناه أكثر من بيان بعض المسائل التي أثيرت فيما يتعلق بالأقليات.

ولا تتضمن الاتفاقية نصاً متعلقاً بحقوق الأقليات يماثل المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. ولذلك ليس أمام أفراد جماعات الأقليات من سبيل مباشر للمطالبة بـ"حقوق الأقليات" أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. بيد أنه يمكن الاحتجاج فيما يتعلق بحماية الأقليات بعدد من الحقوق التي تكفلها الاتفاقية الأوروبية.

الاتفاقية وحقوق الأقليات

وكثير من الحقوق الواردة في الاتفاقية المتعلقة بحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية لها صلة بالأقليات، ولكن عبارة "الأقليات الوطنية" لا ترد إلا في مادتين اثنتين من موادها.

فالمادة ١٤ تنص على أنه "يكفل التمتع بالحقوق والحريات المقررة في هذه المعاهدة دون تمييز أياً كان أساسه: كالجنس أو العرق أو اللون أو اللغة أو العقيدة أو الرأي السياسي أو غيره أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الانتماء إلى أقلية قومية، أو الثروة، أو الميلاد، أو أي وضع آخر".

ولا تمثل المادة ١٤ حقاً قائماً بذاته في عدم التمييز ولا يجوز الاحتجاج بها إلا فيما يتعلق بحق آخر من حقوق الاتفاقية. وعلى الرغم من أوجه قصور هذه المادة، فقد جرى الاحتجاج بنصها بنجاح في السنوات الأخيرة لمعالجة الشواغل المتعلقة بالأقليات، ولا سيما الروما. ففي *غايغوسوز ضد النمسا* (١٩٩٦) تبين للمحكمة وجود انتهاك للمادة ١٤ إذا ما قرئت بالاقتران مع المادة ١ من البروتوكول رقم ١ فيما يتعلق بالاختلاف بين النمساويين وغير النمساويين في المعاملة والتمتع بالحق في تلقي المساعدة في حالات الطوارئ. وفي *ناتشوفا ضد بلغاريا* (٢٠٠٥)، رأت المحكمة للمرة الأولى أن انتهاكاً قد وقع لمبدأ مناهضة التمييز العنصري الوارد في المادة ١٤ (عند قراءتها بالاقتران مع المادة ٢، بشأن الحق في الحياة) يتمثل في أن السلطات لم تحقّق في إمكانية وجود دوافع عنصرية وراء إطلاق النار على الروما من جانب الشرطة العسكرية. وفي *د. هـ. وآخرون ضد الجمهورية التشيكية* (٢٠٠٧) قامت المحكمة بمزيد من تطوير اجتهادها القضائي في إطار المادة ١٤، وتبينت أن الارتفاع غير المتناسب في إلحاق طلبة طائفة الروما فيما يسمى "المدارس الخاصة" للأطفال الذين يعانون من إعاقات عقلية يشكل انتهاكاً للحق في عدم التعرض للتمييز العنصري (عند قراءتها بالاقتران مع المادة ٢ من البروتوكول رقم ١، بشأن الحق في التعليم). وجرى مزيد من التأكيد على ذلك في *أورشوش وآخرون ضد كرواتيا* (٢٠١٠)، حين قضت المحكمة بأن "وضع المدعين، في بعض الأحيان، في صفوف دراسية تقتصر على الروما خلال فترة تعليمهم الابتدائي لم يكن له ما يبرره، في انتهاك للمادة ١٤ عند أخذها مقترنة بالمادة ٢ من البروتوكول رقم ١". وفي *ريليغيوننزغماينشافت*

(١٢٩) انظر www.echr.coe.int.

دير تسويغن بيهوفاس وآخرون ضد النمسا (٢٠٠٨) خلصت المحكمة إلى وجود انتهاك للمادة ١٤ عند قراءتها مقترنة بالمادة ٩ فيما يتعلق بطريقة منح الطوائف الدينية مركز الجمعية الدينية.

ويستحدث *البروتوكول رقم ١٢*، الذي دخل حيز النفاذ في عام ٢٠٠٥، حظراً عاماً للتمييز في تطبيق أي حق يكفله القانون أو تكفله أي سلطة عامة. وبالتالي، لم يعد من الضروري ربط ادعاء التمييز بأحد الحقوق الموضوعية المحددة المنصوص عليها في الاتفاقية.

ولا يقتصر التمييز على الحالات التي يعامل فيها الشخص المعني أو الفئة المعنية معاملة أسوأ من فئة أخرى. ذلك أن معاملة الفئات المختلفة كما لو كانت متماثلة يمكن أيضاً أن تشكل تمييزاً، أي أن معاملة إحدى الأقليات والأغلبية على نفس النحو قد ينطوي على تمييز ضد تلك الأقلية. وقد أقرت المحكمة التدابير الإيجابية التي يتم اتخاذها لتحسين حالة الأقليات باعتبار تلك التدابير متفقة مع مبدأ عدم التمييز. وشددت المحكمة على أن "الديمقراطية لا تعني مجرد أن رأي الأغلبية يجب أن يسود دائماً: فمن الواجب تحقيق توازن يكفل المعاملة العادلة والملائمة للأقليات وتجنب أي إساءة استخدام لوضع سائد" *شاشانيو وآخرون ضد فرنسا* (١٩٩٩)، و*غورزيليك وآخرون ضد بولندا* (٢٠٠٤).

وفي عام ٢٠٠٩، قضت المحكمة بأن الأحكام التي تقصر المناصب السياسية على أفراد "الشعوب المؤسسة" الثلاثة للدولة (البشناق والكروات والصرب) في دستور البوسنة والهرسك تنتهك المادة ١٤ من الاتفاقية، عند أخذها بالاقتران مع المادة ٣ من البروتوكول رقم ١ التي تضمن تنظيم انتخابات "تؤمّن التعبير الحر لرأي الشعب"، فضلاً عن الحظر العام للتمييز وفقاً للمادة ١ من البروتوكول رقم ١٢. وكان المدّعون ينتمون لأصل الروما والأصل اليهودي، على التوالي، وبالتالي لا يحق لهم بموجب قانون البوسنة والهرسك الترشح للانتخاب لعضوية أحد مجلسي البرلمان أو مجلس رئاسة البوسنة والهرسك (*سيديتش وفينتشي ضد البوسنة والهرسك* (٢٠٠٩)).

وقد تناول عدد كبير من القضايا التي تندرج في إطار الاتفاقية مسألة الحقوق اللغوية. ورأت مؤسسات ستراسبورغ باستمرار عدم وجود حق لاستخدام لغة معينة في الاتصال بالسلطات الحكومية، ومع ذلك فلكل شخص الحق، في سياق الإجراءات القضائية، في إعلامه سريعاً، وبلغة يفهمها أو تفهمها، بأسباب توقيفه (المادة ٥(٢)) وبطبيعة أي تهمة جنائية موجهة (المادة ٦(٣)(أ))؛ وللمدعى عليه أيضاً حق في تزويده مجاناً بمترجم إذا كان لا يتكلم أو لا يفهم اللغة المستخدمة في المحكمة (المادة ٦(٣)(هـ)).

وتنص *المادة ٨* من الاتفاقية على حق الفرد في احترام حياته الخاصة والعائلية وحرمة منزله ومراسلاته. وفي *يوردانوفا وآخرون ضد بلغاريا*، بشأن ما تقرر من طرد الروما من مستوطنة في صوفيا، رأت المحكمة أنه يتعين النظر ضمن تقييم التناسبية، في سياق المادة ٨، في الطبيعة الخاصة للمدعين كفئة محرومة اجتماعياً، فضلاً عن احتياجاتهم الخاصة، وأن إنفاذ أمر الطرد ضد المدعين من شأنه أن يشكل انتهاكاً للمادة ٨.

وتضمن *المادة ١٠* للفرد الحق في حرية التعبير، وبالتالي تحمي الحق في الاستخدام الخاص لإحدى لغات الأقليات أو استخدامها فيما بين أفراد فئة الأقلية. وللأقليات الحق في نشر الصحف الخاصة بها أو استخدام وسائط الإعلام الأخرى دون تدخل من جانب الدول أو الجهات أخرى.

وتنص *المادة ٢ من البروتوكول رقم ٢* على أنه لا يجوز حرمان أي شخص من الحق في التعليم. ويمثل تعليم الأطفال الذين ينتمون إلى إحدى الفئات وسيلة أخرى لحماية هوية الأقلية. ورغم أنه لا يوجد في الاتفاقية حق بذاته في التعليم باللغة الأم، فإن وقف التعليم باللغة الأم في ظروف معينة يشكل انتهاكاً للحق في التعليم (*قبرص ضد تركيا* (٢٠٠١)).

وتكرس *المادة ٩* الحق في حرية الفكر والضمير والدين. ويشمل حق الفرد في حرية الدين الحق في الإجهار بذلك الدين، مما يعني إتاحة درجة من السيطرة الضرورية للمجتمعات المحلية على الأمور الدينية. وقد رأت المحكمة أن الدولة يجب ألا تتدخل في الشؤون الداخلية للكنيسة، ذلك أن "حرية الفكر والوجدان والدين هي أحد الأسس التي يقوم عليها 'المجتمع الديمقراطي' بالمعنى المقصود في الاتفاقية. وتعتمد عليها التعددية التي لا تنفصل عن أي مجتمع ديمقراطي، والتي كان الظفر بها بشق النفس على مر القرون" (*سريف ضد اليونان* (١٩٩٩)).

ولا يجوز للدولة أن تقيد إجهار الأقلية بدينها إلا لأسباب معقولة وموضوعية.

"حينما يكون تنظيم المجتمع الديني موضع خلاف، يجب تفسير المادة ٩ على ضوء المادة ١١ من الاتفاقية التي تحمي حياة الجماعات من تدخل الدولة الذي لا يستند إلى مبررات. ومن هذا المنظور، يشمل حق المؤمن في حرية الدين أن يتوقع السماح لمجتمعه بأداء وظيفته في سلام، وهو متحرر من التدخل التعسفي من جانب الدولة. والواقع أن الوجود المستقل للطوائف الدينية لا غنى عنه للتعددية في مجتمع ديمقراطي وهو لذلك من صميم الحماية التي تمنحها المادة ٩. ولا يتعلق ذلك مباشرة بتنظيم المجتمع على هذا النحو فحسب ولكنه يتعلق أيضاً بتمتع جميع أعضائه العاملين تمتعاً فعلياً بالحق في حرية الدين. ولو لم تحظ الحياة التنظيمية للمجتمع بحماية المادة ٩ من الاتفاقية لتعرضت كافة جوانب حرية الفرد في الدين للخطر" (*حسن وتشاوش ضد بلغاريا* (٢٠٠٠)).

وكذلك، طبقاً للمحكمة، "يحق لأي جماعة من جماعات الأقليات المطالبة بحق احترام أسلوب حياتها الخاص الذي قد تحياه باعتبار أن ذلك من شؤون 'حياتها الخاصة' أو 'حياتها الأسرية' أو 'شؤون مسكنها'" بموجب المادة ٨ من الاتفاقية (*ج. وإ. ضد النرويج* (١٩٨٣)).

وقد أشارت المحكمة في الآونة الأخيرة، بالإشارة إلى الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية، إلى أن "ثمة توافقاً دولياً في الآراء آخذاً في الظهور فيما بين الدول المتعاقدة لمجلس أوروبا على الإقرار بالاحتياجات الخاصة للأقليات والالتزام بحماية أمنها وهويتها وأساليب حياتها [...]، ليس بغرض الحفاظ على مصالح الأقليات ذاتها فحسب، وإنما للحفاظ على التنوع الثقافي الذي ينطوي على قيمة للمجتمع بأسره. ... ذلك أن قوة المعتقدات الجماعية لطائفة محددة تحديداً جيداً من الوجهة الثقافية لا يمكن تجاهلها" (*مونيوز دياز ضد إسبانيا* (٢٠٠٩)). وفي هذه الحالة، خلصت المحكمة إلى أن من غير التناسبي بالنسبة لإسبانيا – التي أصدرت للمدعية وأسرتها المنتمية لطائفة الروما سجلاً عائلياً، ومنحتهم وضع الأسرة الكبيرة، وقامت بتوفير المساعدة في مجال الرعاية الصحية لها ولأطفالها الستة، وقامت بتحصيل اشتراكات الضمان الاجتماعي من زوجها المنتمي إلى الروما على امتداد ١٩ عاماً – أن ترفض الاعتراف بالآثار المترتبة على زواجهما على طريقة الروما عندما يتعلق الأمر بالمعاشات التقاعدية للباقين على قيد الحياة.

إجراء الطلبات الفردية

تقديم الطلبات

للنجاح في إقامة دعوى أمام المحكمة، يتعين على مقدم الطلب الوفاء ببعض معايير المقبولية[١٣٠]. ويتم رد معظم الشكاوى في مرحلة تحديد المقبولية، ولما كان لا يجوز تقديم شكوى مرتين بشأن نفس الوقائع، يتحتم أن تفي الشكوى بمعايير المقبولية عند تقديمها في المرة الأولى.

(١٣٠) الإرشادات متاحة لمن يرغبون في تقديم طلبات إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان من خلال الموقع www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Applicants/Apply+to+the+Court/Application+pack (تمت زيارته في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

ويوجد لدى المحكمة نموذج خاص للطلبات (يتم الحصول عليه من مسجل المحكمة بجميع اللغات الرسمية للدول المتعاقدة) لا بد من استيفائه وإعادته إلى المحكمة. وبالإضافة إلى البيانات الشخصية عن مقدم الطلب وممثله القانوني، يلزم أن يقدم معلومات من بينها ما يلي:

- بيان تفصيلي بالوقائع؛
- بيانات تفصيلية عن حقوق الاتفاقية المدعى انتهاكها؛
- دليل على تدابير الانتصاف التي تم التماسها على المستوى الوطني، بما في ذلك تواريخ الأحكام وتفاصيلها؛
- تدابير الانتصاف المنشودة من المحكمة.

ويجب أن يُشفع الطلب بنسخ من كافة الوثائق الداعمة.

ولا يمكن للمحكمة أن تقبل شكاوى مجهولة المصدر؛ وسيعطى للدولة اسم مقدم الطلب. وإجراءات المحكمة علنية وإن كان يجوز الحفاظ على سريتها في الحالات التي تقتضي ذلك بالاقتصار في الإشارة إلى مقدم الطلب على الحروف الأولى من اسمه. ويقع على الدول التزام بعدم عرقلة الطلب وبالتعاون مع المحكمة في تحقيقاتها.

ولإقامة دعوى بموجب الاتفاقية، ينبغي لمقدم الطلب أن يدّعي انتهاك واحد أو أكثر من الحقوق المكفولة بموجب الاتفاقية أو أحد بروتوكولاتها. وقد تشمل الشكوى أفعالاً تقوم بها الدولة نفسها أو أحد أجهزتها، مثل القوات المسلحة، أو قوات الشرطة، أو المحاكم أو الهيئات العامة الأخرى. ولم تقبل المحكمة إلا نادراً شكاوى تدّعي وقوع الضرر من طرف خاص؛ وفي تلك الحالات إما أن تكون الدولة قد فوضت مهمة عامة إلى الهيئة الخاصة المعنية أو أنه كان يجب على الدولة ردع الأطراف الثالثة عن القيام بهذه الأفعال.

والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية تحمي جميع الخاضعين لولاية الدولة. وجنسية مقدم الطلب ليست ذات أهمية؛ بل يمكن في الواقع تقديم مطالبات من جانب أشخاص عديمي الجنسية. ويمكن إقامة دعوى إذا أدى فعل تقوم به إحدى الدول إلى انتهاك حقوق في دولة أخرى، حتى وإن لم تكن الأخيرة طرفاً في الاتفاقية. وأكثر أمثلة هذه الحالة شيوعاً قيام شخص بالتماس منع ترحيله أو تسليمه إلى دولة يكون مهدداً فيها بخطر التعذيب أو الموت.

شرط "الضحية"

ولإقامة دعوى بموجب الاتفاقية، لا بد أن يكون الشاكي قد عانى شخصياً من الانتهاك المزعوم. وقد يكون ذلك نتيجة مباشرة لفعل قامت به الدولة، كأن يكون المدعي قد عانى شخصياً من التعذيب، أو صادرت الحكومة منشوراً له، أو حُظر عليه ممارسة شعائر دينه. وقد تتسبب الانتهاكات كذلك في وقوع أذى شخصي لأقارب الأشخاص الذين انتهكت حقوقهم انتهاكاً مباشراً؛ فمثلاً، يمكن للوالدين ادعاء وقوع ضرر عليهما إذا تعرض ابنهما للاحتجاز أو أسيئت معاملته على نحو آخر.

ويجوز أيضاً للضحايا المحتملين إقامة دعوى في بعض الظروف. وقد قبلت المحكمة الرأي القائل بأن مقدم الطلب هو ضحية إذا كان ثمة خطر من تضرره مباشرة من جراء فعل تقوم به الدولة، كإنفاذ قوانين بحظر المثلية الجنسية أو اشتراط تعليم الجنس في المدارس، بما يتعارض مع رغبات الوالدين. غير أنه يجب على مقدم الطلب أن يثبت وجود خطر شخصي حقيقي من أن يصبح ضحية في المستقبل، وأن ذلك ليس مجرد إمكانية نظرية. ولا تُقبل الشكوى العامة المتعلقة بقانون أو تدبير، أو كذلك الشكوى المقدمة بالنيابة عن أشخاص آخرين (ما لم يتم تحديدهم بوضوح ويكن مقدم الطلب هو ممثلهم الرسمي).

ويجوز للأفراد ومجموعات الأفراد والمنظمات غير الحكومية تقديم طلبات. وإذا قامت مجموعة أو منظمة غير حكومية بتقديم شكوى، فلابد أن تفي بشرط "الضحية". ومن الواضح أنه في حال وقوع المنظمة نفسها ضحية للانتهاك (على سبيل المثال، إذا أغلقت مدرسة أو تعرضت إحدى المنظمات لمراقبة الشرطة على نحو غير لائق)، يكون ذلك كافياً. وقد ثبت لدى المحكمة استيفاء بعض نقابات العمال والشركات والهيئات الدينية والأحزاب السياسية وسكان مدينة من المدن لشرط "الضحية". وعندما يكون أفراد مجموعة أو جمعية هم الضحايا، قد يكون من المستصوب تقديم شكوى فردية وشكوى جماعية كذلك. وفي حالة عدم اجتياز الشكوى الجماعية لاختبار المقبولية، فقد تنجح الدعوى في حالة الشكوى الفردية.

ولا يلزم لإقامة الدعوى أن تكون المجموعة مسجلة أو معترفاً بها رسمياً من الدولة. وبالإضافة إلى ذلك، عندما يؤدي عدم الاعتراف إلى حرمان المجموعة من اللجوء للمحاكم المحلية وإلى منع مجموعة الأقلية من العمل على الدفاع عن حقوقها، فقد يكون ذلك بمثابة حرمان من المحاكمة المنصفة أو تدابير التظلم الفعالة (المادتان ٦ و١٣ على التوالي)، وهو أمر في حد ذاته يمكن الطعن فيه بموجب الاتفاقية.

الشروط الأخرى للمقبولية

مثلما هو الحال عموماً بالنسبة لإجراءات حقوق الإنسان الدولية، يجب أن يثبت مقدمو الطلبات أنهم قد حاولوا التماس طريقة للانتصاف من الانتهاك المزعوم لدى الدولة المعنية. وفي حالات نادرة، قد لا تتوفر تدابير قانونية مناسبة وفعالة للانتصاف من انتهاك حق معين من الحقوق المنصوص عليها في الاتفاقية. بيد أنه، في حالة عدم التماس وسيلة للانتصاف كان ينبغي لمقدم الطلب التماسها، ستعلن المحكمة أن القضية مرفوضة. ولا يلزم سوى استنفاد تدابير التظلم "الفعالة" التي من شأنها إزالة الانتهاك تماماً، ويشمل ذلك عادة كلاً من التدابير القضائية والإدارية. أما تدابير الانتصاف التقديرية (مثل التماس الرأفة بعد الإدانة)، فلا يتعين بصفة عامة طلبها.

وبعد أن يتلقى مقدم الطلب حكماً نهائياً في الدعوى المحلية ذات الصلة، يجب أن يقدم شكوى إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في غضون ستة أشهر. ويجوز تقديم الطلب في أي وقت عندما يشكل قانون نافذ انتهاكاً مستمراً. وإذا لم يكن مقدم الطلب مدركاً في البداية لوقوع انتهاك، يبدأ سريان مدة الستة شهور من تاريخ علمه الفعلي بذلك. ومن المهم الإشارة إلى أنه لا يمكن أن يكون قد سبق تقديم الطلب إلى هيئة تحقيق دولي أخرى، مثل لجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان.

وأخيراً، لا بد من أن يدعي مقدم الطلب انتهاك حق تحميه الاتفاقية في الواقع. فعلى سبيل المثال، لن يقبل ادعاء التمييز العرقي أو الديني في إدارة نظام الضمان الاجتماعي لدولة من الدول، نظراً لعدم وجود حق في الضمان الاجتماعي بموجب الاتفاقية. بيد أن هذا التفسير الضيق للتمييز تم توسيع نطاقه ببدء نفاذ البروتوكول رقم ١٢ للاتفاقية.

التحقيق واتخاذ القرار

قد يجري تبادل مذكرات مكتوبة عن كل من المسائل المتصلة بالمقبولية والحيثيات الموضوعية للطلب. ويمكن لكل طرف أن يعلق على البيانات المقدمة من الطرف الآخر. ولا تجري العملية إلا من خلال مذكرات مكتوبة على الرغم من أن المحكمة قد تقرر عقد جلسة شفهية بشأن المقبولية أو الحيثيات أو كلتيهما. وكذلك يكون كل طرف ممثلاً في أي من جلسات المحكمة، وتستند الإجراءات برمتها إلى المساواة بين المدعي والحكومة بوصفها طرفاً فيها.

وقد يُطلب إلى المنظمات غير الحكومية تقديم شهادة خبير أو المثول كشهود، وينبغي أن يكون مناصرو حقوق الأقليات على بينة من إمكانية تقديم مذكرة صديق المحكمة إلى المحكمة إذا كانت القضية تتسم بأهمية خاصة. ويطلق على هذا الإجراء اسم "تدخل طرف ثالث" ويجوز التماسه بعد إبلاغ الدولة المدعى عليها لإبداء ملاحظاتها. ويتيح ذلك إمكانية تقديم معلومات مفيدة إلى المحكمة تتعلق بمسألة قد تكون لها آثار مباشرة على حقوق الأقليات خارج نطاق القضية المحددة المطروحة. وينبغي لأي منظمة حكومية مهتمة بالتدخل أن تكتب إلى رئيس المحكمة لطلب الإذن بذلك في غضون ١٢ أسبوعاً من إبلاغ الدولة المعنية بالقضية، ويمكن الحصول على معلومات في هذا الصدد من الموقع الشبكي للمحكمة.

وتقوم المحكمة بفحص وقائع القضية من خلال المذكرات المكتوبة وقد تستمع إلى الشهود، بل وقد تسافر إلى البلد المعني إذا رأت ضرورة لذلك. وسوف تسعى المحكمة للتوصل إلى تسوية ودية، إن أمكن، بيد أن ذلك لا يحدث إلا بموافقة كلا الجانبين.

وتقوم المحكمة بالتداول سراً، ولكن قرارها يكون علنياً ويتم إبلاغه فوراً إلى كلا الطرفين. وقد اقتصرت المحكمة في أحكامها على تقرير وقوع أو عدم وقوع انتهاك للاتفاقية والحكم بدفع التعويضات المالية والنفقات عندما يثبت وقوع انتهاك. ولا تصدر المحكمة، من حيث المبدأ، أوامر إلى الحكومات، بإطلاق سراح سجين مثلاً أو تغيير قوانينها. غير أنه قد طرأ شيء من التغير على موقفها في هذا الصدد في الأعوام الأخيرة بإشارتها، على سبيل المثال، إلى ضرورة الإفراج عن أحد المحتجزين بطريقة غير قانونية (*إلاشكو وآخرون ضد مولدوفا وروسيا* [GC] (٢٠٠٤)). وحكم المحكمة، كما سلفت الإشارة، ملزم قانوناً للدول الأطراف في الاتفاقية. وضمان الامتثال لأحد قرارات المحكمة من اختصاص لجنة الوزراء بموجب المادة ٤٦-٢ من الاتفاقية، رغم أن الغالبية العظمى من الدول تمتثل بالفعل بسرعة لقرارات المحكمة.

ويجوز لدائرة مؤلفة من سبعة قضاة أن تتنازل عن ولايتها على القضية لصالح دائرة كبرى من ١٧ قاضياً عندما تتعلق القضية بمسألة خطيرة ذات أهمية عامة أو بمسألة خطيرة تمس تفسير أو تطبيق الاتفاقية. ولا يصبح حكم الدائرة نهائياً لفترة مدتها ثلاثة أشهر. وخلال هذه الفترة يجوز لأي من الطرفين أن يطلب الإحالة إلى الدائرة الكبرى، ويدرس هذا الطلب فريق من خمسة قضاة.

الحالات الطارئة

ويجوز للمحكمة أن تولي أولوية للقضايا العاجلة. وقد توافق المحكمة أيضاً على تدابير مؤقتة في حالة وجود خطر محدق وحقيقي وخطير يهدد حياة مقدم الطلب أو تعرضه لسوء معاملة جسيم. ويمكن للمحكمة أن تطلب من الدولة إما الامتناع عن بعض الأفعال أو اتخاذ إجراءات أخرى لحماية مقدم الطلب. ولا بد من الإشارة في نموذج الطلب إلى التدابير الملتمسة وأسباب التماسها.

أثر نظام ستراسبورغ على حقوق الأقليات

يقترح الموجز الوارد أعلاه بعض الطرق التي يمكن بها للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية حماية حقوق الأقليات؛ غير أن هذا ليس الغرض الرئيسي من الاتفاقية. فثمة احتمال لرد الطلب على أساس أنه يتجاوز نطاق الاتفاقية ومن ثم يُنظر إليه باعتباره "يستند بوضوح إلى سند واه" إذا حاولت إحدى مجموعات الأقليات التأكيد على "حقوق الأقليات" في حد ذاتها. علاوة على ذلك، حتى إذا ثبت وقوع انتهاك، فما زال يتوقف على الدولة المعنية أن تتيح تدابير إنصاف تتجاوز التعويض عن الأضرار، مثل تعديل أحد التشريعات التي تنطوي على انتهاكات. ولا تقوم

المحكمة بدور محكمة استئناف لمراجعة القرارات المحلية، فهي لا تنظر إلا فيما إذا كانت الدولة قد وفت أو لم تف بالتزاماتها بموجب الاتفاقية، وليس فيما إذا كانت قد تبنت سياسات مختلفة أو حتى سياسات أفضل.

معلومات الاتصال ومعلومات أخرى

رئيس قلم المحكمة
المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان
The Registrar
European Court of Human Rights
Council of Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
France
رقم الهاتف: ١٨ ٢٠ ٤١ ٣٨٨ ٣٣
رقم الفاكس: ٣٠ ٢٧ ٤١ ٣٨٨ ٣٣
الموقع الشبكي: www.echr.coe.int

والمطبوعة الرئيسية التي تشمل الاتفاقية الأوروبية والنظام الداخلي للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان وغير ذلك من المعلومات هي: *الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان: مجموعة الصكوك* (مجلس أوروبا، ١٩٩٨) *[European Convention on Human Rights: Collected Texts (Council of Europe, 1998)]*. وتنشر قرارات المحكمة وأحكامها، ويتم جمعها في *تقارير الأحكام والقرارات [Reports of Judgments and Decisions]*. ويقوم مجلس أوروبا أيضاً بنشر *الحولية السنوية للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان [Yearbook of the European Convention on Human Rights]*، التي تتضمن مجموعة مختارة من أهم القضايا والمعلومات عن تطبيق الاتفاقية في القانون المحلي.

وهناك عدد من الكتب التي كتبت عن نظام ستراسبورغ، فيما يتعلق بكل من الحقوق الخاصة والنظام بأكمله. وفيما يلي اثنان من التحليلات التي يمكن الوثوق بها: D. J. Harris, M. O'Boyle, E. P. Bates and C. M. Buckley, *Law of the European Convention on Human Rights* (2d ed. 2009); P. Van Dijk, F. Van Hoof, A. Van Rijn and L. Zwaak, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* (2006).

الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية

الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية هي أول صك متعدد الأطراف ملزم قانوناً ومكرس لحماية الأقليات، وتعتبر أكثر المعايير الدولية شمولاً في مجال حقوق الأقليات حتى الآن. وقد دخلت الاتفاقية حيز النفاذ في عام ١٩٩٨، وتم التصديق عليها من ٣٩ دولة[١٣١]. وكما يشير عنوان الاتفاقية الإطارية، فهي تسعى إلى ضمان أن تحترم الدول الموقعة عليها حقوق الأقليات القومية؛ وتتعهد بمكافحة التمييز؛ وتعزز المساواة؛ وتحافظ على ثقافة وهوية الأقليات القومية

(١٣١) الاتحاد الروسي، وأذربيجان، وأرمينيا، وإسبانيا، وإستونيا، وألبانيا، وألمانيا، وأوكرانيا، وأيرلندا، وإيطاليا، والبرتغال، وبلغاريا، والبوسنة والهرسك، وبولندا، والجبل الأسود، والجمهورية التشيكية، وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً، وجمهورية مولدوفا، وجورجيا، والدانمرك، ورومانيا، وسان مارينو، وسلوفاكيا، وسلوفينيا، والسويد، وسويسرا، وصربيا، وفنلندا، وقبرص، وكرواتيا، ولاتفيا، وليتوانيا، وليختنشتاين، ومالطة، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، والنرويج، والنمسا، وهنغاريا، وهولندا.

وتنميهما؛ وتكفل حريات معينة فيما يتعلق بإمكانية الوصول إلى وسائط الإعلام، ولغات الأقليات، والتعليم؛ وتشجع مشاركة الأقليات القومية في الحياة العامة.

ويجوز للدول الأعضاء في مجلس أوروبا التصديق على الاتفاقية الإطارية، وأما الدول غير الأعضاء فيجوز لها الاشتراك بدعوة من لجنة الوزراء. ويُطلب بانتظام من الدول التي تتقدم بطلب الحصول على عضوية مجلس أوروبا أن تلتزم بالانضمام إلى الاتفاقية.

الأحكام الموضوعية للاتفاقية

تنادي *المادة ٤-١* من الاتفاقية الإطارية بالمبادئ الأساسية لعدم التمييز والمساواة.

وتوضح *المادة ٤-٢* أن التزامات الدولة قد تتطلب أيضاً اتخاذ تدابير إيجابية من جانب الحكومة وليس مجرد الامتناع عن التمييز. وعلى الدول أن تعتمد، "عند اللزوم"، تدابير لتعزيز "المساواة الكاملة والفعالة بين الأشخاص المنتمين إلى أقلية قومية والأشخاص المنتمين إلى الأغلبية"، مع إيلاء "المراعاة الواجبة للظروف الخاصة" للأقليات القومية. والمادة ٤-٢ أحد الأحكام الرئيسية، لأنها تشكل الأساس الذي تقوم عليه الأحكام اللاحقة التي تبين بمزيد من التفصيل التدابير التي ينبغي للدول اتخاذها في مجالات محددة.

وتوضح *المادة ٤-٣* أن أية تدابير يتم اتخاذها لتعزيز المساواة الفعالة لا تعد في ذاتها تمييزاً.

وتنص *المادة ١٥* على أن "تهيئ الأطراف الظروف اللازمة لمشاركة الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية على نحو فعال في الحياة الثقافية والاجتماعية والاقتصادية وفي الشؤون العامة، ولا سيما تلك الشؤون التي تمسهم".

وتغطي الأحكام الموضوعية المتبقية من الاتفاقية نطاقاً عريضاً من القضايا. وتوافق الدول المصدقة على ما يلي:

- تعزيز الظروف الضرورية لقيام الأقليات بالحفاظ على ثقافتها وهويتها وتنميتهما (المادة ٥)؛
- تشجيع التسامح، والاحترام المتبادل، والتفاهم بين جميع الأشخاص الذين يعيشون علي أراضيها (المادة ٦)؛
- حماية الحق في التمتع بحرية التجمع والانتماء إلى جماعات وحرية التعبير والفكر والوجدان والدين (المواد ٧ و٨ و٩)؛
- تسهيل الوصول إلى وسائط الإعلام السائدة والعمل على إنشاء وسائط إعلام للأقليات واستخدامها (المادة ٩)؛
- الاعتراف بحق الأقلية في استخدام لغتها سراً وعلانية وفي نشر المعلومات بلغة الأقلية (المادتان ١٠ و١١)؛
- الاعتراف رسمياً بالألقاب والأسماء المستخدمة في لغة الأقلية (المادة ١١)؛
- "بذل المساعي من أجل ضمان" حق الأقلية في استخدام لغتها أمام السلطات الإدارية وفي نشر البيانات التضاريسية الثنائية اللغة بلغة الأقلية في المناطق التي تقطنها أقليات قومية "تقليدياً" أو "بأعداد كبيرة" (المادتان ١٠ و١١)؛
- تعزيز المعرفة بثقافة وتاريخ ولغة ودين كل من الأغلبية والأقليات (المادة ١٢)؛
- الاعتراف بحقوق الأقليات في إنشاء وإدارة منشآتها التعليمية الخاصة بها وتعلم لغتها الخاصة (المادتان ١٣ و١٤)؛

- "بذل المساعي من أجل ضمان" توفر فرص كافية للأقليات القومية للتعلم بلغتها في المناطق التي تقطنها تلك الأقليات بصورة تقليدية أو تقيم فيها "بأعداد كبيرة" (المادة ١٤)؛
- الامتناع عن اتخاذ تدابير من شأنها تغيير نسب السكان في المناطق المأهولة بالأقليات (المادة ١٦)؛
- الامتناع عن المساس بحقوق أفراد الأقليات في إقامة اتصالات عبر الحدود والمشاركة في أنشطة المنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية (المادة ١٧).

التعريف

لا تُعرّف الاتفاقية الإطارية عبارة "أقلية قومية"، بالرغم من أن عدة دول قد وضعت تعريفاً خاصاً بها لهذا المصطلح عندما صدقت على الاتفاقية. وتستبعد الكثير من هذه التعريفات (التي ترفق كإعلانات لدى التصديق) غير المواطنين والمهاجرين من التمتع بالحماية المكفولة بموجب الاتفاقية، ويحدد بعضها الفئات الخاصة التي تنطبق عليها الاتفاقية. وقد أعلنت كل من لكسمبرغ وليختنشتاين ومالطة عدم وجود أقليات قومية داخل أراضيها على الرغم من أنها أطراف في الاتفاقية.

ورغم أن للدول هامشاً تقديرياً في تحديد الفئات التي تنطبق عليها الاتفاقية الإطارية، فسيجري تقييم هذه المسألة من خلال عملية الرصد الدولية التي أنشئت للاتفاقية، وترد مناقشتها أدناه. غير أن الخطوة الأولى التي ينبغي أن تخطوها أية منظمة غير حكومية ترغب في المشاركة في عملية الرصد هي تحديد ما إذا كانت الدولة المعنية قد أصدرت إعلاناً بشأن الفئات التي ستطبق عليها الاتفاقية[١٣٢].

التنفيذ والرصد

وتنشئ الاتفاقية الإطارية لجنة استشارية، وهي هيئة تضم ١٨ من الخبراء المستقلين تنتخبهم لجنة الوزراء من بين المرشحين الذين تقترحهم الدول الأطراف، تضطلع بالتعاون مع لجنة الوزراء بمسؤولية رصد تنفيذ الاتفاقية واعتماد التوصيات الخاصة بكل بلد. وأعضاء اللجنة الاستشارية هم خبراء مشهود لهم في مجال حماية الأقليات، ويعملون بصفتهم الشخصية، ويجب أن يتسموا بالاستقلال والحيدة. ومن المهم أنهم لا يمثلون حكوماتهم، بالنظر إلى أن لجنة الوزراء هي هيئة سياسية مؤلفة من ممثلين حكوميين. ومشاركة هيئة محايدة من الخبراء في تقييم قضايا الأقليات ييسّر مهمة اللجنة، فلجنة الوزراء (التي تمثل أعلى سلطة لصنع القرار في مجلس أوروبا، ومن ثم تضطلع بكثير من الواجبات الأخرى) تعوّل كثيراً على عمل اللجنة الاستشارية.

وتبدأ أنشطة اللجنة الاستشارية بتحليل تقارير الدول، التي تقدم في غضون سنة واحدة من بدء نفاذ الاتفاقية الإطارية بالنسبة للدولة المعنية، وكل خمس سنوات بعد ذلك. وقد تدعو اللجنة الاستشارية أيضاً لجنة الوزراء إلى طلب تقارير مخصصة من أجل معالجة بعض الحالات التي تنشأ في الفترة بين التقارير المرحلية المقدمة من الدولة الطرف. وينبغي أن تتضمن التقارير الأولية معلومات كاملة عن التدابير التشريعية وغيرها من التدابير التي اتخذتها الدولة لتحقيق مبادئ الاتفاقية. وقد اعتمدت لجنة الوزراء مبادئ توجيهية مفصلة للتقارير الأولية، فضلاً عن التقارير اللاحقة. وعادة ما ينطوي إعداد التقارير على عملية تشاور مع منظمات الأقليات والمنظمات غير الحكومية، التي تشجَّع كذلك على تقديم تقارير أو معلومات بديلة إلى اللجنة. وفي حين تنشط أمانة الاتفاقية الإطارية في التواصل مع هذه المنظمات، فإن المنظمات

(١٣٢) يمكن الحصول على قائمة مستوفاة بهذه الإعلانات من الموقع www.coe.int/minorities.

المهتمة مدعوة أيضاً إلى بدء عملية الاتصال. وبعد أن يتلقى مجلس أوروبا تقرير الدولة، يُنشر التقرير تلقائياً ويوضع على الموقع الشبكي للمجلس.

وتستعين اللجنة الاستشارية في نظرها في تقارير الدول بطائفة واسعة من مصادر المعلومات الخطية المتنوعة من الدول والجهات الفاعلة من غير الدول. وقد أدخلت كذلك الممارسة المتمثلة في القيام بزيارات قطرية، تجتمع خلالها مع المسؤولين الحكوميين، والبرلمانيين، وممثلي الأقليات، والمنظمات غير الحكومية، والمحاورين الآخرين ذوي الصلة.

وبعد نظر اللجنة الاستشارية في تقرير إحدى الدول وقيامها بزيارة قطرية، في معظم الحالات، تعتمد "رأياً"، تتم إحالته إلى الدولة المعنية وإلى جميع الدول الأعضاء في مجلس أوروبا. وتتاح للدولة المعنية فرصة التعليق على رأي اللجنة، ويجوز لها أن تقرر نشره في هذه المرحلة. وقد تختار الدولة المعنية أيضاً، لدى إعداد ردها، أن تدخل في مزيد من المشاورات مع المنظمات والمنظمات غير الحكومية للأقليات.

وتقع المسؤولية النهائية عن رصد الاتفاقية الإطارية على عاتق لجنة الوزراء التابعة لمجلس أوروبا (المادة ٢٦). وعقب اعتماد اللجنة الاستشارية رأياً، تتخذ لجنة الوزراء قراراً يتضمن بعض الاستنتاجات والتوصيات (التي عادة ما تستند استناداً وثيقاً إلى رأي اللجنة) للدولة المعنية بشأن تنفيذ الاتفاقية الإطارية. ويتيح إعداد هذا القرار فرصة للدول الأخرى، بما في ذلك الدول غير الأطراف، للتعبير عن آرائها بشأن الحالة. ويُنشر هذا القرار على الملأ، مشفوعاً بأي تعليقات مقدمة من الدولة الطرف وبرأي اللجنة الاستشارية، إذا لم تكن اللجنة قد أعلنته من قبل.

ولتشجيع المناقشات بشأن التدابير الرامية إلى تحسين حماية الأقليات، تنظم أمانة الاتفاقية الإطارية اجتماعات في الدول التي تم الانتهاء من رصدها. وقد تبين أن اجتماعات المتابعة هذه تتيح فرصة ممتازة للجمع بين جميع الجهات الفاعلة المعنية بتنفيذ الاتفاقية، الحكومية منها وغير الحكومية، واستكشاف السبل الكفيلة بتنفيذ نتائج الرصد.

مشاركة المنظمات غير الحكومية على الصعيد المحلي

ويمكن للمنظمات غير الحكومية أن تشجع على إدخال التغييرات في التشريعات والممارسات المحلية طبقاً للمبادئ المنصوص عليها في الاتفاقية الإطارية. فيمكنها تقديم أفكارها الخاصة بشأن تفسير الاتفاقية وزيادة الوعي العام بالتزامات البلد بموجبها. ومن شأن ذلك تهيئة مناخ جديد يُنتظر فيه من الدولة أن تتخذ خطوات للامتثال لالتزاماتها، بغض النظر عن وجود هيئات الرصد الدولية. ويمكن زيادة الوعي العام، مثلاً، عن طريق ترجمة ونشر نص الاتفاقية والوثائق المرتبطة بها. وينبغي أن تشمل تلك الوثائق تقرير الدولة الطرف، وأية تعليقات تبديها المنظمات غير الحكومية، وآراء اللجنة الاستشارية، واستنتاجات لجنة الوزراء وتوصياتها.

وقد يمكن للمنظمات غير الحكومية وطوائف الأقليات أيضاً أن تشارك مباشرة في إعداد تقرير الدولة. وينبغي لها أن تعرف الهيئة الحكومية المسؤولة عن إعداد التقرير وتتصل بها لترى ما إذا كان يمكن تقديم معلومات أو تعليقات بينما لا يزال التقرير في مرحلة الصياغة. وقد تشرك الدول المنظمات غير الحكومية في صياغة التقرير ذاته.

ويلزم للمنظمات غير الحكومية أن تنظر في الدرجة التي ترغب بها في التعاون في العملية الرسمية لتقديم التقارير، وليس في مجرد إمكانية تقديم تعليقات أو تقارير بديلة إلى اللجنة الاستشارية. وليست المشاركة في إعداد تقرير والتعليق عليه لاحقاً نشاطين يستبعد أحدهما الآخر، وقد تختار القيام بكليهما. ويتمثل الجانب الإيجابي لمشاركة المنظمات غير الحكومية في إعداد تقرير الدولة في أنها تهيئ الفرصة للدخول في حوار مباشر مع الحكومة والمساهمة في تفسير أحكام الاتفاقية الإطارية في سياق الدولة المعنية. غير أن مشاركة المنظمات غير الحكومية قد يُنظر إليها على أنها تأييد لتقرير الدولة، في حين قد لا يكون الأمر كذلك.

وفي الدول التي لم تنضم بعد كأطراف في الاتفاقية الإطارية، يمكن للمنظمات غير الحكومية أن تركز في دعوتها وما تمارسه من ضغط على ضرورة التصديق عليها.

دور المنظمات غير الحكومية في الرصد

وتضطلع المنظمات غير الحكومية ورابطات الأقليات بدور رئيسي في رصد الاتفاقية الإطارية، وهو أمر ينص عليه صراحة قرار مجلس الوزراء ٩٧(١٠) الذي يسمح للجنة الاستشارية بتلقي المعلومات وطلبها من مصادر من غير الدول.

وفي الممارسة العملية، كثيراً ما تغتنم هذه الفرصة المنظمات غير الحكومية ورابطات الأقليات، بدعم من المنظمات غير الحكومية الدولية في كثير من الحالات، لكي تزود اللجنة الاستشارية بتقارير مدروسة جيداً تتضمن معلومات عن تنفيذ الاتفاقية الإطارية في الواقع العملي. وهذه المعلومات، فضلاً عن الاتصالات المباشرة مع المنظمات غير الحكومية، هي موضع ترحيب اللجنة الاستشارية، وتشكل جزءاً أساسياً من مهام اللجنة فيما يتعلق بالرصد.

ويمكن للمنظمات غير الحكومية والأقليات أن تساهم في رصد الاتفاقية الإطارية في مختلف مراحل هذا الإجراء. فقد تقوم المنظمات غير الحكومية، على سبيل المثال، بما يلي:

- تقديم معلومات إلى اللجنة الاستشارية من خلال التقارير المكتوبة في الموعد المقرر لتقديم تقرير الدولة، بما في ذلك التقارير الموازية التي قد تشمل حالة واحدة أو أكثر من الأقليات، أو التركيز على طائفة مختارة من المواد أو المواضيع، أو تقديم المعلومات عن جميع مواد الاتفاقية الإطارية(١٣٣)؛
- إرسال معلومات إلى اللجنة الاستشارية في أي وقت فيما يتعلق بمسائل محددة تشغل الأقليات وتتصل بتنفيذ الاتفاقية؛
- الالتقاء باللجنة الاستشارية خلال زيارتها القطرية؛
- استخدام الاتفاقية كأداة للحوار، من أجل التواصل مع سلطات الدولة خلال إعداد تقرير الدولة، والحصول على معلومات عن تنفيذ الاتفاقية، والمشاركة في اجتماعات المتابعة بعد إعلان نتائج الرصد؛
- تشجيع الدولة على نشر رأي اللجنة الاستشارية بأسرع ما يمكن، وترجمته إلى اللغات المحلية؛
- زيادة الوعي بحقوق الأقليات عن طريق تنظيم دورات تدريبية للمنظمات غير الحكومية والأقليات بشأن الاتفاقية الإطارية؛
- المساهمة في المشاورات التي تجريها اللجنة الاستشارية عند قيامها بإعداد تعليقات بشأن مواضيع محددة.

ويمكن للمنظمات غير الحكومية أن ترسل معلومات في أي وقت إلى أمانة الاتفاقية الإطارية بمجلس أوروبا، وستحيل الأمانة المعلومات إلى أعضاء اللجنة الاستشارية. غير أن من الأفضل تقديم المعلومات في وقت قيام اللجنة بالنظر الفعلي في تقرير الدولة. وبالتالي، ينبغي أن تدرس المنظمات التقرير (الذي يعلن بمجرد أن تتلقاه اللجنة، ما لم تعلنه الدولة نفسها قبل ذلك)، وتقرر ما يلزم استكماله أو الطعن فيه من المعلومات التي قدمتها الحكومة، وتقدم تعليقاتها في موعد يسمح بالنظر فيها عندما تدرس اللجنة تقرير الدولة. ويمكن الحصول على معلومات عن الجدول الزمني لتقارير الدول والمواعيد التي وردت فيها بالفعل من الموقع الشبكي لمجلس أوروبا، ويمكن للأمانة توفير معلومات عن الموعد الذي

(١٣٣) إذا رغبت منظمة غير حكومية في تقديم تقرير بديل كامل أو "تقرير ظل"، عليها أن تنظر في التعاون مع منظمات غير حكومية وطنية أو دولية أخرى. فذلك من شأنه أن يقلل من ازدواجية العمل وقد يتيح معلومات أكثر تمثيلاً وشمولاً، مما يضفي على التقرير مزيداً من المصداقية. وكحد أدنى، من المهم أن تكون على علم بما تفعله المنظمات غير الحكومية الأخرى اتقاءً لتقديم معلومات متناقضة.

يجب فيه استلام تعليقات المنظمات غير الحكومية كي تتمكن اللجنة من أخذها في الاعتبار. وإذا أمكن، ينبغي أن تكون التقارير المقدمة من المنظمات غير الحكومية بأي من الإنكليزية أو الفرنسية، وهما لغتا العمل في اللجنة.

وعند تقديم المنظمات غير الحكومية معلومات، سواء كانت تعليقات أم تقريراً بديلاً كاملاً، ينبغي أن تشير كلما أمكن ذلك إلى معلومات محددة قد تكون ناقصة أو غير صحيحة في تقرير الدولة. وينبغي أن تكون المعلومات المقدمة من المنظمة غير الحكومية واقعية وكاملة وتفصيلية، وينبغي أن تشير قدر الإمكان إلى مواد محددة من الاتفاقية الإطارية. وللمعلومات الديمغرافية والإحصائية قيمة كبيرة، في حال عدم إدراجها في تقارير الدولة، ويمكن أن تساعد اللجنة على المقارنة بين حالة الأقليات في أوقات مختلفة. وأخيراً، يمكن للمنظمات غير الحكومية أن تقدم أيضاً توصياتها الخاصة بشأن الإجراءات التي ينبغي أن تتخذها الحكومة لتنفيذ الاتفاقية الإطارية.

معلومات الاتصال ومعلومات أخرى

أمانة الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية

Secretariat of the Framework Convention for the Protection of National Minorities

F-67075 Strasbourg Cedex

France

رقم الهاتف: ٠٠ ٢٠ ٤١ ٨٨ ٣ ٣٣

رقم الفاكس: ١٨ ٤٩ ٢١ ٩٠ ٣ ٣٣

البريد الإلكتروني: minorities.fcnm@coe.int

الموقع الشبكي: www.coe.int/minorities

الميثاق الأوروبي للغات الإقليمية أو لغات الأقليات

اعتُمد الميثاق الأوروبي للغات الإقليمية أو لغات الأقليات في عام ١٩٩٢، ودخل حيز النفاذ في عام ١٩٩٨. ويستهدف الميثاق، الذي صدقت عليه ٢٥ دولة[١٣٤]، حماية وتعزيز اللغات الإقليمية ولغات الأقليات وتمكين المتكلمين بإحدى هذه اللغات من استخدامها في الحياة الخاصة والعامة. والغرض الرئيسي منه ثقافي، فهو لا يُعنى بحقوق الأقليات في حد ذاتها بل يُعنى باللغات الإقليمية ولغات الأقليات، واللغات غير الإقليمية، واللغات الرسمية غير المستخدمة على نطاق واسع.

وتبدأ ديباجة الميثاق بتحديد الأهداف والمبادئ الرئيسية التي تتعهد الدول بتطبيقها على جميع اللغات الإقليمية أو لغات الأقليات الموجودة داخل إقليمها الوطني، "مع التشديد على قيمة التفاعل بين الثقافات، وتعدد اللغات". ثم يحدد مجموعة من التدابير العملية التي تتوخى تيسير وتشجيع استخدام لغات إقليمية أو لغات أقليات بعينها في الحياة العامة (الجزء الثالث). والقصد من هذه التدابير أن تكفل، قدر الممكن والمعقول، أن تستخدم اللغات الإقليمية أو لغات الأقليات في التعليم ووسائط الإعلام، والسياقات القانونية والإدارية، والحياة الاقتصادية والاجتماعية، والأنشطة الثقافية، وعمليات التبادل عبر الحدود. ويجب على الدول، لدى تصديقها على الميثاق، أن تبين على وجه التحديد أي اللغات

(١٣٤) أرمينيا، وإسبانيا، وألمانيا، وأوكرانيا، والبوسنة والهرسك، وبولندا، والجبل الأسود، والجمهورية التشيكية، والدانمرك، ورومانيا، وسلوفاكيا، وسلوفينيا، والسويد، وسويسرا، وصربيا، وقبرص، وفنلندا، وكرواتيا، ولكسمبرغ، وليختنشتاين، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، والنرويج، والنمسا، وهنغاريا، وهولندا.

الواردة في الجزء الثالث من الميثاق سينطبق عليها؛ ويشمل الجزء الثاني (انظر أدناه) جميع اللغات التي تندرج ضمن تعريف اللغة الإقليمية أو لغة الأقليات.

ويُقصد من "اللغات الإقليمية أو [لغات] الأقليات"، حسب تعريف الميثاق لها، اللغات المستخدمة تقليدياً ضمن إقليم معين من أراضي دولة، ومن مواطنيها الذين يشكلون مجموعة أصغر عدداً من بقية سكان الدولة؛ وهي مختلفة عن اللغة الرسمية لهذه الدولة، ولا تشمل أياً من اللهجات المحلية المشتقة من اللغة (اللغات) الرسمية أو لغات المهاجرين. ويقصد بالتعبير "الإقليم الذي تستخدم فيه اللغة الإقليمية أو لغة الأقلية" المنطقة الجغرافية التي تشكل فيها اللغة المذكورة طريقة التعبير التي يستخدمها عدد من الأشخاص يكفي لتبرير اتخاذ تدابير الحماية والتشجيع المنصوص عليها في الميثاق.

أما التعبير "اللغات غير الإقليمية" فيقصد به اللغات التي يستخدمها مواطنو الدولة والتي، رغم اختلافها عن اللغة أو اللغات المستخدمة من بقية سكانها، لا يمكن ربطها بمنطقة معينة من الدولة رغم استخدامها تقليدياً داخل أراضيها. ومن الأمثلة على ذلك لغة الروماني واللغة البيدية.

وتتباين الحالة السكانية للغات التي يشملها الميثاق تبايناً كبيراً، وهي توجد في نطاق واسع للغاية من السياقات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية. وعليه، فإن الميثاق ييسر تكييف نطاق الحماية التي يتيحها لكي يتلاءم مع الحالة الخاصة بكل لغة، بما في ذلك إدخال تكاليف الحماية في الاعتبار.

ويحدد الجزء الثاني من الميثاق ثمانية مبادئ وأهداف أساسية يجب على الدول أن تستند إليها في سياساتها وتشريعاتها وممارستها، ويُعتبر أنها توفّر الإطار اللازم للحفاظ على اللغات المعنية:

- الاعتراف باللغات الإقليمية أو لغات الأقليات، باعتبارها تعبيراً عن الثراء الثقافي؛
- احترام المنطقة الجغرافية لكل من اللغات الإقليمية أو لغات الأقليات؛
- ضرورة اتخاذ إجراءات حازمة لتعزيز هذه اللغات؛
- تيسير استخدام هذه اللغات، في الكلام والكتابة، وفي الحياة العامة والخاصة، و/أو التشجيع عليه؛
- توفير الأشكال والوسائل الملائمة لتعليم ودراسة هذه اللغات في جميع المراحل المناسبة؛
- تعزيز عمليات التبادل عبر الوطنية ذات الصلة؛
- حظر جميع أشكال التمييز أو الاستبعاد أو التقييد أو التفضيل غير المبرر فيما يتعلق باستخدام اللغات الإقليمية أو لغات الأقليات والتي يقصد بها الإثناء عن الحفاظ عليها أو تطويرها أو تعريضه للخطر؛
- تعزيز الدول للتفاهم المتبادل بين كافة المجموعات اللغوية في البلد.

وينص الجزء الثالث (المواد ٨-١٤) على تدابير تفصيلية في عدد من المجالات، ويعطي الدول الخيار بين ٦٨ من الأعمال الملموسة في سبعة من مجالات الحياة العامة. ويقتصر تعهد الدول على تطبيق الأحكام الواردة في الباب الثالث التي وافقت عليها فحسب، ومن ثم فإن من المحتمل أن تختلف الالتزامات المحددة من دولة لأخرى؛ كما أنها قد تختلف من لغة إلى أخرى داخل الدولة الواحدة. ففي المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، على سبيل المثال، تختلف أحكام الجزء الثالث المطبقة على اللغة الويلزية والاسكتلندية الغيلية والأيرلندية على التوالي، في حين لا ينطبق سوى الجزء الثاني على الاسكتلندية، واسكتلندية ألستر، واسكتلندية كورنوال وغيلية سكان جزيرة مان.

ويجب على الدول أن تختار ما لا يقل عن ٣٥ تعهداً فيما يتعلق بكل لغة تقرر أنها تندرج في نطاق الباب الثالث من الميثاق. وكثير من أحكام الميثاق تتكون من عدة خيارات، على درجات متفاوتة من الدقة، يتعين اختيار واحد منها

"حسب حالة كل لغة". وتشجِّع الدول على أن تضيف إلى التزاماتها بموجب الميثاق أو تعززها في وقت لاحق، وفقاً لتطور أوضاعها القانونية أو ما تسمح به ظروفها المالية (المادة ٣(٢)).

وفيما يلي مجالات الحياة العامة، ويقابل كل منها إحدى مواد الجزء الثالث، التي يجب أن تختار منها هذه التعهدات المحددة:

- التعليم؛
- السلطات القضائية؛
- السلطات الإدارية والخدمات العامة؛
- وسائط الإعلام؛
- الأنشطة والمرافق الثقافية؛
- الحياة الاقتصادية والاجتماعية؛
- التبادل عبر الحدود.

التنفيذ والرصد

تعين لجنة الوزراء التابعة لمجلس أوروبا أعضاء لجنة من الخبراء المستقلين، تتألف من عضو واحد عن كل دولة من الدول الأطراف، من بين "قائمة يقترحها كل طرف، بأشخاص من ذوي 'أعلى درجات التزاهة' والكفاءة المعترف بها في المسائل التي يتناولها الميثاق". وكما أشار التقرير التوضيحي للميثاق (الفقرة ١٣١)، "إن الميثاق، بتشديده على السمة الشخصية الأصيلة 'أعلى درجات التزاهة'، يوضح أنه ينبغي أن يكون الخبراء المعيّنون في اللجنة، في سياق القيام بمهمتهم، أحراراً في العمل بشكل مستقل وألا يخضعوا لتعليمات من الحكومات المعنية".

وتقدم تقارير الدول عن تنفيذ الميثاق بصفة منتظمة. فيجب أن يقدم التقرير الأول في غضون سنة واحدة من بدء نفاذ الميثاق بالنسبة للدولة، وتقدم التقارير اللاحقة كل ثلاث سنوات بعد ذلك.

وبعد أن تقدم الدولة تقريرها، يبدأ إجراء الرصد. وقد وضعت لجنة الخبراء أساليب عمل ابتكارية تستفيد بشكل كامل من السلطات الواسعة المتاحة لها للحصول على المعلومات وطلبها من المصادر غير الرسمية، ولا سيما المنظمات غير الحكومية، بموجب المادة ١٦-٢ من الميثاق. وتضطلع اللجنة بزيارات ميدانية يزور أعضاؤها خلالها الدولة التي يجري رصدها للاجتماع بكل من المسؤولين الحكوميين وممثلي الجماعات اللغوية.

واستناداً إلى المعلومات التي يتم جمعها، تعتمد اللجنة تقريراً وتقدمه إلى لجنة الوزراء، التي تضع التوصيات للدولة بناء على هذا التقرير وعلى التعليقات المقدمة من الدولة. وتعلن هذه التقارير وعادة ما تترجم إلى اللغة الرسمية للدولة[١٣٥].

دور المنظمات غير الحكومية في الرصد

وتعلق لجنة الخبراء أهمية كبرى على الدور النشط الذي تضطلع به المنظمات غير الحكومية في رصد الإجراءات، وترى في هذه المنظمات شركاء أساسيين على قدم المساواة في الحوار بين الدول ومجلس أوروبا. وتتاح للمنظمات غير

(١٣٥) يمكن الاطلاع عليها من خلال الموقع www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/default_en.asp (تمت زيارته في ٤ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٢).

الحكومية فرصة تزويد اللجنة بوجهات نظرها بشأن حالة اللغات الإقليمية أو لغات الأقليات في البلد المعني، وذلك تقريباً بنفس الطريقة التي تشارك بها في أعمال اللجنة الاستشارية للاتفاقية الإطارية. وينبغي ألا تتردد هذه المنظمات وغيرها في الاتصال بلجنة الخبراء في أي وقت لتزويدها بالمعلومات ذات الصلة.

ولتيسير مشاركة المنظمات غير الحكومية في عملية الرصد، نشر مجلس أوروبا في عام ٢٠٠٤، *الميثاق الأوروبي للغات الإقليمية أو لغات الأقليات: لنعمل معاً: المنظمات غير الحكومية واللغات الإقليمية أو لغات الأقليات [The European Charter for Regional or Minority Languages: Working Together: NGOs and Regional or Minority Languages].*

معلومات الاتصال ومعلومات أخرى

مجلس أوروبا
الميثاق الأوروبي للغات الإقليمية أو لغات الأقليات
Council of Europe
European Charter for Regional or Minority Languages
Directorate General IV - Education, Culture and Heritage, Youth and Sport
F-67075 Strasbourg Cedex
France
رقم الهاتف: ٨٦ ٣١ ٤١ ٨٨ ٣ ٣٣
رقم الفاكس: ٨٨ ٢٧ ٤١ ٨٨ ٣ ٣٣
البريد الإلكتروني: minlang.secretariat@coe.int
الموقع الشبكي: www.coe.int/minlang

المفوضية الأوروبية لمناهضة العنصرية والتعصب

المفوضية الأوروبية لمناهضة العنصرية والتعصب هيئة للرصد أنشأها مجلس أوروبا لمكافحة العنصرية وكراهية الأجانب ومعاداة السامية والتعصب. وتشمل ولايتها جميع أشكال التمييز والتحيز ضد الأشخاص أو مجموعات الأشخاص على أساس العنصر أو اللون أو اللغة أو الدين أو الجنسية أو الأصل القومي أو العرقي.

وقد أنشئت هذه المفوضية في مؤتمر القمة الأول لرؤساء دول وحكومات مجلس أوروبا، ومنحتها لجنة الوزراء في عام ٢٠٠٢ نظاماً أساسياً، عزز الدور الذي تضطلع به بوصفها جهازاً مستقلاً لحقوق الإنسان. وهي تقوم برصد البلدان كلاً على حدة، وتصدر توصيات بشأن السياسة العامة، وتعمل على زيادة الوعي. ويعين أعضاء اللجنة على أساس خبرتهم الفنية في المجالات التي تغطيها ولايتها، ويعملون بصفتهم الشخصية بطريقة مستقلة ومحايدة.

وتدرس المفوضية في سياق عملها القطري المخصص حالة العنصرية والتعصب في كل من الدول الأعضاء في مجلس أوروبا. وتنشر النتائج التي تتوصل إليها، مشفوعة بتوصيات بشأن سبل التعامل مع المشاكل التي تم تحديدها، في تقارير قطرية. وتعد هذه التقارير بعد إجراء تحليلات للمعلومات المقدمة خطياً من الدولة المعنية والمنظمات غير الحكومية ولزيارة قطرية يجتمع خلالها مندوبو المفوضية بالجهات المعنية في الحكومة والمجتمع المدني. وقبل وضع اللمسات الأخيرة على التقرير المتعلق ببلد من البلدان، تدخل المفوضية في حوار سري مع سلطاته. ويُنظر في جميع الدول بنفس الطريقة، في دورات رصد مدة كل منها خمس سنوات (تغطي من تسع إلى ١٠ بلدان في السنة الواحدة). وتركز دورة الرصد

الرابعة، التي بدأت في عام ٢٠٠٨، على تنفيذ توصيات الدورات السابقة. وتعين لكل دولة ثلاث توصيات محددة على سبيل الأولوية، يتعين عليها أن تقدم تقريراً عن التقدم المحرز فيها بعد سنتين من صدور تقريرها للدورة الرابعة.

وتوجه المفوضية أيضاً توصيات لجميع الدول الأعضاء في مجال السياسات العامة، توفر مبادئ توجيهية لواضعي السياسات الحكومية في مكافحتهم العنصرية وما يتصل بها من أشكال التمييز. وقد اعتمدت ١٢ توصية من هذا القبيل، بشأن فعالية الاستجابات التشريعية، على سبيل المثال، والهيئات المتخصصة، والروما، وكراهية الإسلام، وشبكة الإنترنت، ومكافحة العنصرية في أثناء مكافحة الإرهاب، ومعاداة السامية، والتثقيف، وأعمال الشرطة، والألعاب الرياضية.

ولكي تكون مكافحة العنصرية فعالة، يجب أن تصل الرسالة الموجهة إلى عامة السكان. ولذلك تتسم التوعية بأهمية حاسمة في هذا الشأن. وفي عام ٢٠٠٢، اعتمدت المفوضية برنامج عمل يشمل تطوير الاتصالات مع المنظمات غير الحكومية المهتمة، والبدء في عقد اجتماعات للمائدة المستديرة في الدول لمناقشة أثر التقارير القطرية للمفوضية، وتنظيم حلقات دراسية سنوية للهيئات المتخصصة بشأن المواضيع ذات الاهتمام المشترك (مثل الوساطة، والتدابير الإيجابية، والإدماج).

معلومات الاتصال ومعلومات أخرى

أمانة
المفوضية الأوروبية لمكافحة العنصرية والتعصب
The Secretariat
European Commission against Racism and Intolerance
Council of Europe
Directorate General of Human Rights and Legal Affairs-DGHL
F-67075 Strasbourg Cedex
France
رقم الهاتف: ٦٤ ٢٩ ٤١ ٨٨ ٣ ٣٣
رقم الفاكس: ٨٧ ٣٩ ٤١ ٨٨ ٣ ٣٣
البريد الإلكتروني: ecri@coe.int
الموقع الشبكي: www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp

مفوض حقوق الإنسان

مفوض حقوق الإنسان هو مؤسسة مستقلة في إطار مجلس أوروبا، أنشئت في عام ١٩٩٩، وكلفت بتعزيز الوعي بحقوق الإنسان واحترامها في جميع دول المجلس.

الولاية

أهداف مفوض حقوق الإنسان منصوص عليها في قرار لجنة الوزراء (٩٩)٥٠، الذي كلّف فيه المفوض بما يلي:

- تعزيز الاحترام الفعال لحقوق الإنسان ومساعدة الدول الأعضاء في تنفيذ معايير مجلس أوروبا في مجال حقوق الإنسان؛
- تعزيز التثقيف والوعي بحقوق الإنسان في الدول الأعضاء في مجلس أوروبا؛

- تحديد أوجه القصور المحتملة في القوانين والممارسات المتعلقة بحقوق الإنسان؛
- تيسير أنشطة مؤسسات أمانة المظالم الوطنية وهيئات حقوق الإنسان الأخرى؛
- تقديم المشورة والمعلومات فيما يتعلق بحماية حقوق الإنسان في جميع أنحاء المنطقة.

ويركز عمل المفوض على تشجيع الإصلاحات التي من شأنها تحقيق تحسن ملموس في تعزيز وحماية حقوق الإنسان. ولا يمكنه التصرف بناء على الشكاوى الفردية. غير أنه يجوز له تلقي المعلومات الواردة من أي مصدر، بما في ذلك الأفراد والمنظمات غير الحكومية، ويمكنه أن يتخذ مبادرات واسعة النطاق على أساس هذه المعلومات إذا ما كانت تنم عن مشكلة مستمرة تتعلق بحقوق الإنسان في بلد معين. ومن بين المواضيع المحددة التي يكرس لها اهتمامه القضاء على التمييز وحقوق الأطفال والمهاجرين.

ويتعاون المفوض مع طائفة عريضة من المؤسسات الدولية والوطنية، ومع آليات رصد حقوق الإنسان. ومن أهم شركاء المفوض الحكوميين الدوليين الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، والاتحاد الأوروبي ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا (انظر الفصل الثالث عشر). ويتعاون المفوض أيضاً بشكل وثيق مع المنظمات غير الحكومية لحقوق الإنسان والجامعات ومراكز البحوث.

الأنشطة التي يضطلع بها مفوض حقوق الإنسان

يسعى المفوض إلى الدخول في حوار مستمر مع الدول الأعضاء في مجلس أوروبا ويقوم بزيارات قطرية رسمية من أجل دراسة وتقييم حالة حقوق الإنسان عندما يرى ضرورة لذلك. وتشتمل هذه الزيارات عادة على عقد اجتماعات مع أرفع ممثلي الحكومة والبرلمان والجهاز القضائي، والأعضاء القياديين في مؤسسات حقوق الإنسان والمجتمع المدني. وخلال الزيارات القطرية، يشترك المفوض في حوار مع ممثلي الأقليات والمنظمات الممثلة لهم. وتتضمن تقاريره تحليلاً للممارسات في مجال حقوق الإنسان وكذلك توصيات مفصلة بغرض تحسينها. وتُنشر هذه التقارير وتوزع على نطاق واسع في أوساط واضعي السياسات والمنظمات غير الحكومية ووسائط الإعلام. وبحلول عام ٢٠٠٨، كانت جميع الدول الأعضاء في مجلس أوروبا قد تمت زيارتها من قبل المفوض، وتم نشر تقرير تقييمي عن كل بلد.

وبعد سنوات قليلة من زيارة المفوض إلى بلد من البلدان، يقوم هو أو أحد موظفيه بزيارة للمتابعة لتقييم التقدم المحرز في تنفيذ التوصيات أو بزيارة أكثر تركيزاً لاستعراض الشواغل ذات الأولوية. ومن ثم يصدر تقرير متابعة، يتم نشره على نطاق واسع كذلك. ويمكن القيام بزيارات أقصر إلى بعض البلدان أو المناطق من أجل تعزيز العلاقات مع السلطات ودراسة قضايا محددة في مجال حقوق الإنسان، رغم أن هذه الزيارات لا ينتج عنها بالضرورة تقرير منشور.

ويقدم المفوض، عند الاقتضاء، توصيات فيما يتعلق بمسألة من مسائل حقوق الإنسان على وجه التحديد في إحدى الدول الأعضاء أو في عدة دول. وقد يدلي أيضاً برأيه في مشاريع قوانين وممارسات معينة بناء على طلب من الهيئات الوطنية أو بمبادرة شخصية منه. ففي عام ٢٠٠٤، على سبيل المثال، أصدر المفوض رأياً بشأن إنشاء هيئة وطنية لمكافحة التمييز في بولندا[١٣٦].

ولتعزيز الوعي بحقوق الإنسان في الدول الأعضاء، يشارك المفوض في تنظيم الحلقات الدراسية والاجتماعات حول المواضيع المتعلقة بحقوق الإنسان، ويسعى إلى المحافظة على حوار دائم مع الحكومات ومنظمات المجتمع المدني

(١٣٦) متاح من خلال الموقع https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=980009&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679 (تمت زيارته في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

والمؤسسات التعليمية. وعادة ما تؤدي الحلقات الدراسية والاجتماعات إلى إصداره توصيات أو تقارير بشأن القضايا التي نوقشت(١٣٧).

ويتعاون المفوض عن كثب مع أمناء المظالم الوطنيين والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وغيرها من المؤسسات الحكومية المعنية بحماية حقوق الإنسان، ويقيم علاقات عمل وثيقة مع أمين المظالم في الاتحاد الأوروبي. ويشجع المفوض على إنشاء هيئات مماثلة في الدول الأعضاء في مجلس أوروبا التي لا توجد فيها بعد.

وقد جرى تقييم حالة الأقليات في معظم التقارير القطرية التي أصدرها المفوض. ويولى فيها اهتمام خاص لطائفة الروما والرحل، ويعزى ذلك إلى ما يواجهونه من التمييز النظامي المستمر. وقد نُشر في عام ٢٠٠٦ تقرير عام عن حالة حقوق الإنسان المكفولة للروما والسينتي والرحل، ودراسة لاحقة هي، *هجرة طائفة الروما في أوروبا في الآونة الأخيرة [Recent Migration of Roma in Europe]* (أجريت بالتعاون مع المفوض السامي لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا المعني بالأقليات القومية) في عام ٢٠٠٩(١٣٨). وقد نظمت المفوضية أيضاً حلقات دراسية مع الشركاء الخارجيين بشأن المسائل المتعلقة بطائفة الروما.

ويستند رصد المفوض للبلدان فيما يتعلق بالأقليات في كثير من الأحيان إلى أعمال اللجنة الاستشارية للاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات القومية ولجنة الخبراء التابعة للميثاق الأوروبي للغات الإقليمية أو لغات الأقليات، اللتين ورد وصفهما أعلاه. غير أن المفوض يقوم أيضاً بتقييم حالة الأقليات في البلدان التي لم تنضم بعد إلى هذين الصكين. وقد أجرى تقييماً للنُهُج التي تتبعها الدول الأعضاء في إدراج أو استبعاد الأقليات التي تندرج في نطاق حماية الصكوك الدولية.

وكثير من المنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية التي تمثل الأقليات أو تعمل على إعمال حقوق هذه الأقليات تزود المفوضية بالمعلومات على أساس منتظم. وهي أيضاً تستفيد في عملها من النتائج والتوصيات التي يتوصل إليها المفوض.

معلومات الاتصال ومعلومات أخرى

مفوضية حقوق الإنسان
مجلس أوروبا
Office of the Commissioner for Human Rights
Council of Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
France
رقم الهاتف: ٢١ ٣٤ ٤١ ٨٨ ٣ ٣٣
رقم الفاكس: ٥٣ ٥٠ ٢١ ٩٠ ٣ ٣٣
البريد الإلكتروني: commissioner@coe.int
الموقع الشبكي: www.coe.int/t/commissioner/Default_en.asp

(١٣٧) متاح من خلال الموقع www.coe.int/t/commissioner/Activities/themes/default_en.asp (تمت زيارته في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

(١٣٨) متاح من خلال الموقع https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1536357. ويمكن الحصول على تقرير عام ٢٠٠٦ من خلال الموقع https:// wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=320815&SecMode=1&DocId=941 416&Usage=2 (تمت زيارة كل منهما في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

مشاركة مجلس أوروبا بشأن قضايا طائفة الروما

تشير تقديرات مجلس أوروبا إلى أن عدد المقيمين في أوروبا حالياً من طائفة الروما يتراوح بين ١٠ ملايين و١٢ مليوناً. والروما هم من أشدّ الطوائف كلها حرماناً، إذ يعيش العديد منهم في فقر مدقع، ويواجهون العنصرية والتمييز بصفة يومية، ويستبعدون من الحياة العادية – وحماية الحقوق الأساسية – التي يراها غيرهم من الناس من المسلّمات.

وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، أطلق الأمين العام لمجلس أوروبا مبادرة لإقناع الدول الأعضاء بالاتفاق على بعض الأولويات من أجل تحسين الإدماج الاجتماعي لطائفة الروما واحترام حقوق الإنسان الخاصة بهم. واعتباراً من عام ٢٠١١، يعنى بهذه المسألة فريق مكرس، بقيادة الممثل الخاص للأمين العام المعني بقضايا الروما. ويعمل الفريق بمثابة مركز رئيسي لطائفة من المشاريع، يرد بيانها أدناه.

بناء القدرات والتوعية

برنامج تدريب الوسطاء

يبني الوسطاء جسراً ما بين طوائف الروما والمؤسسات العامة المحلية. وهم يعملون على إلحاق أطفال الروما بالمدارس المحلية، وضمان حصول الأسر على الرعاية الصحية الملائمة، وحصولها على بطاقات الهوية، وتأمينها المسكن اللائق، وإيجادها فرص العمل. وقد بدأ برنامج تدريب الوسطاء ROMED لطائفة الروما في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٠، وانضمت المفوضية الأوروبية إلى البرنامج في تموز/يوليه ٢٠١١. وأقيم تدريب متخصص في ٢١ بلداً خلال العامين ٢٠١١ و٢٠١٢.

وقد وُضع منهج تدريبي جديد للوسطاء (متاح بـ ١٦ لغة)، إلى جانب المدونة الأوروبية لقواعد السلوك للوسطاء، من أجل حماية الوسطاء من الإيذاء والنهوض بنوعية الخدمات المقدمة. وتم إيجاد مجموعة من المدربين لبرنامج وسطاء الروما تضم ٣٨ مدرباً، ينتمي ٢١ منهم لأصل الروما.

وقاعدة البيانات الأوروبية للوسطاء مورد قيّم يتضمن معلومات مستكملة عن مختلف جوانب الوساطة بشأن الروما في عدد من البلدان(١٣٩).

توفير التدريب للمحامين المدافعين عن الروما

ومنذ عام ١٩٩٦، يقوم مجلس أوروبا والمركز الأوروبي لحقوق الروما بتنظيم دورات تدريبية لتشجيع المدافعين عن الروما ومساعدتهم في رفع الدعاوى المتعلقة بهم أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (انظر أعلاه) واللجنة الأوروبية للحقوق الاجتماعية (في إطار آلية الشكاوى الجماعية التابعة للميثاق الاجتماعي الأوروبي). وقد طُبّق البرنامج الخاص بالمحامين المدافعين عن الروما في إيطاليا وتركيا وفرنسا واليونان، وما زال التدريب جارياً في بلغاريا ورومانيا.

مكافحة مناهضة الغجر

!Dosta – أي "كفى!" في لغة الروما – هو الشعار الذي اتخذته حملة مجلس أوروبا لتغيير الاتجاهات واستكشاف الإمكانيات الحقيقية لشعب الروما. ويُضطلع بهذه الحملة، التي أطلقت في عام ٢٠٠٨، في ١٤ بلداً حتى الآن. ويجري

(١٣٩) متاح من الموقع www.coe-romed.org.

تحديث الموقع الشبكي المتعدد اللغات لحملة "كفى!" بشكل منتظم واستكماله بالجديد من المعلومات والوثائق، بما في ذلك النشرات والملصقات والبرامج التلفزيونية والإذاعية، ومجموعة أدوات للقيام بحملات لمكافحة القوالب النمطية[١٤٠].

الاعتراف بأعمال الإبادة الجماعية للروما

لمجلس أوروبا، بالتعاون مع جهة الاتصال بشأن قضايا الروما والسنتي في مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا (انظر الفصل الثالث عشر)، مشروع يرمي إلى تعزيز الاعتراف وزيادة العلم بجرائم الإبادة الجماعية المرتكبة ضد طائفتي الروما والسنتي خلال الحرب العالمية الثانية. ويشمل هذا المشروع إعداد مواد تعليمية عن تاريخ الروما وثقافتهم وتنظيم الأنشطة والاجتماعات. ويتضمن الموقع الشبكي المخصص لإحياء ذكرى ضحايا الروما قاعدة بيانات لهذه الفترة من تاريخهم، إلى جانب مكتبة إلكترونية تضم أشهر المنشورات وأفيدها، وخريطة تفاعلية تبيّن السمات الخاصة أو المميزة حسب البلد؛ ومعلومات عن المناهج الدراسية والمواد التعليمية والكتب المدرسية المتاحة، وأماكن إحياء الذكرى، والممارسات المبتكرة التي تستحدثها الوزارات، والمجتمع المدني، والمنظمات الدولية، والمتاحف والمدارس[١٤١].

تحليل وتبادل السياسات والممارسات الجيدة

قاعدة بيانات السياسات والممارسات الجيدة

وتشمل قاعدة البيانات التي أنشئت في عام ٢٠١١ نماذج من السياسات والاستراتيجيات والممارسات "الواعدة"، و"ثابتة الجدوى"، و"المقتدى بها" (أو الفضلى) المتعلقة بالروما على الصعيد الوطني أو الإقليمي أو المحلي. وتدمج فيها المعلومات بالتعاون مع الدول الأعضاء، ومؤتمر السلطات المحلية والإقليمية، ومفوضية حقوق الإنسان، والشركاء الدوليين من قبيل "عقد إدماج الروما"، والمفوضية الأوروبية، ووكالة الحقوق الأساسية التابعة للاتحاد الأوروبي، ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان.

وتعكس البوابة الإلكترونية لمجلس أوروبا (www.coe.int/roma) النهج الشامل المتخذ وتشمل وصلة للربط بجميع النصوص ذات الصلة بالروما التي تعتمدها مختلف هيئات مجلس أوروبا ومعلومات مستكملة عن المشاريع المتعلقة بالروما.

لجنة الخبراء المخصصة المعنية بقضايا الروما

أنشئت لأول مرة في عام ١٩٩٥ هيئة حكومية دولية تتعامل مع قضايا الروما. وبعد اعتماد إعلان ستراسبورغ بشأن الروما في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، جرى تعزيز العمل الحكومي الدولي بشأن قضايا الروما واعتُمدت اختصاصات جديدة للجنة مخصصة من الخبراء المعنيين بقضايا الروما، تخضع للمساءلة المباشرة أمام لجنة الوزراء التابعة لمجلس أوروبا.

وتركز اختصاصات اللجنة على التحليل والتقييم لتنفيذ السياسات الوطنية وعمليات تبادل الخبرات والممارسات الجيدة المواضيعية. وقد أنشأت اللجنة ثلاث مجموعات مواضيعية من البلدان، استناداً إلى دور السلطات المحلية والإقليمية في تنفيذ الاستراتيجيات وخطط العمل الوطنية من أجل الروما، وإلى الغياب أو الانقطاع عن الدراسة بين أطفال الروما، والإسكان الاجتماعي لهذه الفئة.

---

(١٤٠) انظر الموقع www.dosta.org.

(١٤١) انظر الموقع www.opusidea.eu/trr/.

وفي عام ٢٠١١، اعتمدت لجنة الخبراء المخصصة المعنية بقضايا الروما رأياً بخصوص توصية الجمعية البرلمانية ١٩٤١(٢٠١٠) بشأن طالبي اللجوء من الروما في أوروبا. وأقرت أيضاً تقريراً عن تنفيذ توصية لجنة الوزراء بشأن استخدام الروما[١٤٢] يشمل الممارسات الجيدة للدول الأعضاء في هذا المجال، ومشروع إعلان بشأن ازدياد مناهضة الغجر والعنف العنصري ضد الروما في أوروبا اعتمدته لجنة الوزراء في ١ شباط/فبراير ٢٠١٢. وتعكف اللجنة حالياً كذلك على وضع توصية بشأن الوسطاء، للتشجيع على الاستعانة بالوسطاء وتحديد المبادئ الأساسية للوساطة الفعالة التي تحدث أكبر قدر من التأثير[١٤٣].

تحالف المدن والمناطق الأوروبية من أجل إدماج الروما

تم الاتفاق في مؤتمر القمة لرؤساء البلديات في أيلول/سبتمبر ٢٠١١ على إقامة تحالف للمدن والمناطق الأوروبية من أجل إدماج الروما. ويتمثل الهدف منه في مساعدة المدن والمناطق على زيادة قدراتها على إدماج الروما، وتقديم المشورة، ودعم تبادل الخبرات والممارسات في هذا الصدد. وعُهد إلى مجموعة أساسية تضم ١١ من المدن والمناطق بإنشاء هذا التحالف.

ويتسم دور السلطات المحلية والإقليمية في الإدماج الاجتماعي للروما بأهمية بالغة لأن المسؤولية عن معظم المشاكل المتصلة بصحة الروما، وتعليمهم، وتوظيفهم، وإسكانهم تقع، بصفة عامة، على عاتق هذه السلطات.

تعليم أطفال الروما في أوروبا

يتوقف مستقبل جماعات الروما على التعليم المدرسي لأطفالهم، ذلك أن التعليم من العوامل الأساسية في فهم الحالة وتحقيق الاندماج الاجتماعي. وفي عام ٢٠٠٢، بدأ مجلس أوروبا مشروع تعليم أطفال الروما في أوروبا الذي يدعم إدماج جماعات الروما في نظام التعليم العام. وشارك أفراد الروما أنفسهم مشاركة نشطة في بدء المشروع، بما في ذلك تصميمه وتنفيذه. وقد وضع المشروع مجموعة أدوات تعليمية لأطفال الروما الذين لم يلتحقوا بمدارس الحضانة ليتعاملوا بشكل أفضل مع بداية التحاقهم بالصف الدراسي الابتدائي الأول؛ وحلقات دراسية تدريبية مكرسة لقضايا الروما، في إطار برنامج بستالوتزي الخاص بالمجلس الأوروبي للعاملين في مجال التعليم؛ ودليلاً للوسطاء أو المدرسين المساعدين من طائفة الروما؛ ومواد تعليمية لاستخدامها في صفوف أطفال الروما وغير الروما، مصممة لأجل تعزيز التفاهم المتبادل؛ وأعد بعض المواد عن أعمال الإبادة الجماعية للروما في أثناء الحرب العالمية الثانية[١٤٤].

تعليم لغة الروما وتعلمها

تشجع شعبة السياسات اللغوية التابعة للمجلس الأوروبي على تعليم لغة الروما وتعلمها في أوروبا من خلال إطارها الخاص بالمناهج الدراسية للغة الروما[١٤٥]. وهو يستند إلى إطار المجلس الأوروبي المرجعي المشترك للغات، الذي يركز على الفئة العمرية ٤-١٦ عاماً، ويمكن تكييفه ليتواءم مع السياقات والاحتياجات المحلية، وهو مصمم

(١٤٢) التوصية Rec(2001)17 بشأن تحسين الحالة الاقتصادية وأوضاع العمل للروما/الغجر والرحل في أوروبا.

(١٤٣) يمكن الحصول على مزيد من المعلومات عن لجنة الخبراء المخصصة المعنية بقضايا الروما من الموقع www.coe.int/roma.

(١٤٤) انظر الموقع www.romagenocide.org. ويمكن الحصول على مزيد من المعلومات عن هذا المشروع، الذي تم الانتهاء منه في عام ٢٠٠٩، من خلال الموقع www.coe.int/t/dg4/education/roma/default_en.asp (تمت زيارته في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

(١٤٥) انظر الموقع www.coe.int/t/dg4/linguistic/Source/Rom_CuFrRomani2008_EN.pdf (تمت زيارته في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

للممارسين، ومخططي الأدلة الإرشادية، وواضعي القرارات في مجال السياسات. ويكمل إطار المناهج الدراسية نموذجان للحافظة الأوروبية للغات (للأعمار من ٦ إلى ١١ ومن ١١-١٦ عاماً)، يتألف كل منهما من وثيقة شخصية للدارس وكتيب للمعلمين. ويشجع على ترجمة هذه المواد إلى مزيد من لهجات الروما واللغات الوطنية أو الرسمية.

فرقة العمل الدولية لتعليم الروما

تتكون فرقة العمل الدولية لتعليم الروما من ممثلين عن مجلس أوروبا، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، والمفوضية الأوروبية، واليونسكو، ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، ووكالة الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية، والمجتمع المفتوح، والرابطة الدولية للتدرج في التعليم المبكر. ويتمثل الهدف منها في تنمية وكفالة التنسيق عن كثب للمبادرات الأوروبية والدولية على جميع مستويات التعليم لفئات الروما والسنتي والرحل وتعزيز التعاون فيما بين الدول الأعضاء لممثليها.

الطريق إلى ثقافة الروما وتراثهم

يتمثل الهدف من الطريق إلى ثقافة الروما وتراثهم في زيادة معرفة الأوروبيين بتاريخ الروما وثقافتهم وقيمهم وأساليب حياتهم؛ وتشجيع مساهمة الروما في حياة أوروبا الثقافية وتنوعها؛ والإسهام في عكس مسار القوالب النمطية السلبية للروما. وتتمثل المرحلة الأولى من هذا المشروع في إنشاء شبكة من المنظمات (بما في ذلك الرابطات والمتاحف ومراكز التوثيق والمراكز الثقافية ومؤسسات الفنون والتثقيف والمهرجانات) للعمل على تطوير الأنشطة المشتركة. أما المرحلة الثانية فستعد فيها مجموعة من الرحلات السياحية في جميع أنحاء أوروبا من شأنها التشجيع على إيجاد فهم أفضل لثقافة الروما[١٤٦].

التعاون مع الشركاء الدوليين

يتعاون مجلس أوروبا مع كل من المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية ومع المنظمات غير الحكومية لطائفة الروما. وقد أبرم اتفاق شراكة مع المنتدى الأوروبي لجماعات الروما والرحل.

ويمثل فريق الاتصال غير الرسمي للمنظمات والمؤسسات الدولية التي تتعامل مع قضايا الروما آلية غير رسمية للتشاور والتعاون فيما بين ممثلي الاتحاد الأوروبي ومجلس أوروبا ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان والبنك الدولي ووكالات الأمم المتحدة (المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين) وجهات أخرى.

معلومات الاتصال ومعلومات أخرى

مجلس أوروبا
The Council of Europe
Avenue de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

(١٤٦) انظر الموقع www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/routes/roma_en.asp (تمت زيارته في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

رقم الهاتف: ٠٠ ٢٠ ٤١ ٨٨ ٣ ٣٣
الموقع الشبكي: www.coe.int

فريق دعم الممثل الخاص للأمين العام لقضايا الروما

Support Team of the Special Representative of the Secretary General for Roma issues
Council of Europe
Agora Building
1, Quai Jacoutot
F-67075 Strasbourg Cedex
France
رقم الهاتف: ٠٠ ٢٠ ٤١ ٨٨ ٣ ٣٣
رقم الفاكس: ٥٣ ٤٠ ٢١ ٩٠ ٣ ٣٣
الموقع الشبكي: www.coe.int/roma

وينشر المجلس قدراً كبيراً من المواد ذات الصلة بقضايا الأقليات (انظر الموقع http://book.coe.int/EN)

الفصل الثالث عشر
منظمة الأمن والتعاون في أوروبا

موجز: تضطلع منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بدور هام في وضع الصكوك المعيارية والمؤسسية من أجل تعزيز حقوق الأقليات وحمايتها. وتتضمن وثيقة كوبنهاغن بشأن البعد الإنساني مجموعة من أكثر المجموعات شمولاً للمعايير الدولية لحقوق الأقليات. ويمثل المفوض السامي لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا المعني بالأقليات القومية الهيئة الدولية الدائمة الوحيدة من أجل منع نشوب النزاعات العرقية بين الطوائف داخل الدول وفيما بينها. ولبعض الهيئات الأخرى التابعة لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا أيضاً أهمية لحماية حقوق الأقليات. فمكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان يقوم بأنشطة مكثفة لحقوق الإنسان في مجال التثقيف بهذه الحقوق والرصد وتعزيز التسامح وعدم التمييز. وفيه إدارة مكرسة للنهوض بحياة طائفتي الروما والسنتي. وتنخرط العمليات الميدانية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا أيضاً في أعمال ذات صلة بجماعات الأقليات وذلك، على سبيل المثال، من خلال بناء قدرات الحكومات والمجتمع المدني على الحكم الرشيد والمشاركة الاقتصادية وحقوق الإنسان.

ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا هيئة أمنية يمتد نطاق الدول المشاركة فيها، وعددها ٥٦ دولة، عبر المنطقة الجغرافية من فانكوفر إلى فلاديفوستوك[١٤٧]. والمنظمة، المعترف بها باعتبارها ترتيباً إقليمياً بموجب الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة، هي في المقام الأول آلية للإنذار المبكر ومنع النزاعات وإدارة الأزمات وإعادة التأهيل بعد انتهاء النزاع. وقبل عام ١٩٩٥، كانت تعرف باسم مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا وكانت مؤتمراً دبلوماسياً حكومياً دولياً، يعرف أيضاً بـ "عملية هلسنكي"، التي بدأت خلال السبعينات من القرن الماضي بمثابة منتدى للحوار بين الشرق والغرب خلال الحرب الباردة. ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، بصفتها خليفة لهذه العملية، لا تزال في المقام الأول منظمة أمنية، ترمي إلى تحقيق الأمن والاستقرار لجميع أعضائها من خلال عملية للتعاون. وتتخذ قرارات المنظمة بتوافق الآراء؛ ومن ثم يمكن اعتبار أن جميع الدول المشاركة قد قطعت على نفسها التزامات سياسية باحترام قرارات المنظمة وإعلاناتها وأفعالها المماثلة.

ويتجسد النهج الذي تتبعه منظمة الأمن والتعاون في أوروبا فيما يتعلق باحترام حقوق الإنسان في مفهوم "الأمن الشامل"، الذي يعترف بالأبعاد الثلاثة الرئيسية للأمن: السياسي – العسكري، والاقتصادي والبيئي، والبشري. ولذلك، فإن المنظمة تتناول طائفة عريضة من الشواغل المتصلة بالأمن (على سبيل المثال، تحديد الأسلحة، وعدم الانتشار، وتدمير منظومات الأسلحة، والإصلاحات العسكرية، ومكافحة الإرهاب وتدابير بناء الثقة والأمن)، والمسائل الاقتصادية والبيئية (مثل شبكات النقل، وإدارة المياه، وحماية الأراضي والحوكمة في المسائل الاقتصادية)، والبعد الإنساني (حقوق الإنسان، والأقليات القومية، والتحول إلى الديمقراطية، ومراقبة الانتخابات، وسيادة القانون، وحفظ النظام، والمسائل الإنسانية). وقد اعتُرف في وثيقة هلسنكي الختامية لعام ١٩٧٥ بالترابط بين الأمن العسكري والسياسي وحقوق الإنسان، فضلاً عن الشواغل الاقتصادية والبيئية. وحددت هذه الوثيقة ١٠ مبادئ أساسية تحكم سلوك الدول المشاركة تجاه الأشخاص الخاضعين لولايتها، وتجاه بعضها البعض، أصبحت تعرف فيما بعد بالوصايا العشر.

---

(١٤٧) الدول المشاركة هي: الاتحاد الروسي، وأذربيجان، وأرمينيا، وإسبانيا، وإستونيا، وألبانيا، وألمانيا، وأندورا، وأوزبكستان، وأوكرانيا، وأيرلندا، وآيسلندا، وإيطاليا، والبرتغال، وبلجيكا، وبلغاريا، والبوسنة والهرسك، وبولندا، وبيلاروس، وتركيا، وتركمانستان، والجبل الأسود، وجمهورية التشيكية، وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً، وجمهورية مولدوفا، وجورجيا، والدانمرك، ورومانيا، وسان مارينو، وسلوفاكيا، وسلوفينيا، والسويد، وسويسرا، وصربيا، وطاجيكستان، وفرنسا، وفنلندا، وقبرص، وقيرغيزستان، وكازاخستان، والكرسي الرسولي، وكرواتيا، وكندا، ولاتفيا، ولكسمبرغ، وليتوانيا، وليختنشتاين، ومالطة، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، وموناكو، والنرويج، والنمسا، وهنغاريا، وهولندا، والولايات المتحدة الأمريكية، واليونان.

لمحة عامة عن المعايير الواجبة التطبيق

وقد كان إدراج مبدأ احترام حقوق الإنسان في وثيقة هلسنكي الختامية إنجازاً كبيراً فكان المبدأ السابع من الوثيقة الختامية، بالإضافة إلى التوصيات، يمثل أول اعتراف بالصلة المباشرة بين حقوق الإنسان والأمن، فأرسى الأساس لوضع معايير جديدة لحقوق الإنسان، ولا سيما فيما يتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية. وينص المبدأ السابع على ما يلي:

> تحترم الدول المشاركة التي توجد في أراضيها أقليات قومية حق الأشخاص المنتمين إلى هذه الأقليات في التمتع بالمساواة أمام القانون وستتيح لهم الفرصة الكاملة للتمتع الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية، وستحمي، على هذا النحو، مصالحهم المشروعة في هذا المجال.

ورغم أن توترات الحرب الباردة حالت دون إحراز مزيد من التقدم خلال الـ ١٥ عاماً التالية لاعتماد وثيقة هلسنكي الختامية، فقد تسارع التقدم المحرز بشأن قضايا الأقليات كثيراً بعد عام ١٩٨٩. وفي حزيران/يونيه ١٩٩٠، اعتمد مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا (آنذاك) وثيقة كوبنهاغن المعنية بالبعد الإنساني؛ وما زالت هذه الوثيقة تعد الصك التقنيني الأساسي لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا فيما يتعلق بحقوق الإنسان وحقوق الأقليات، ولقد كانت الإلهام وراء اعتماد صكوك دولية أخرى ملزمة قانوناً بشأن حقوق الأقليات، مثل اتفاقية مجلس أوروبا الإطارية لحماية الأقليات الوطنية (انظر الفصل الثاني عشر). وتشمل وثيقة كوبنهاغن أيضاً قائمة طويلة من الأحكام المتعلقة بالديمقراطية وبناء المؤسسات وسيادة القانون.

والفقرة ٣٣ من وثيقة كوبنهاغن التي تتخذ من حقوق الإنسان الفردية نقطة انطلاق لها تلزم الدول بأن "تحمي الهوية العرقية والثقافية واللغوية والدينية للأقليات القومية التي في أراضيها ... تمشياً مع مبدأي المساواة وعدم التمييز". وتلتزم الدول أيضاً، عند الاقتضاء، باتخاذ تدابير خاصة لتكفل هذه المساواة. ولا تشكل هذه الحقوق والتدابير الخاصة معاملة تفضيلية للأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية. وإنما هي ترمي بالأحرى إلى تحقيق تمتع منصف وهادف بالحقوق فعلاً وقانوناً.

ومع أن مفهوم حقوق الأقليات ينبثق عن مفهوم حقوق الإنسان الفردية (على سبيل المثال، المادة ١ من اتفاقية مجلس أوروبا الإطارية لحماية الأقليات القومية)، لن يتمكن الأشخاص المنتمون إلى أقليات قومية من الحفاظ على هويتهم إلا عن طريق الممارسة المشتركة لهذه الحقوق. وتمنح وثيقة كوبنهاغن جميع الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية عدداً من الحقوق الخاصة التي يمكن ممارستها على كل من المستوى الفردي وبالاشتراك مع أفراد الجماعة الآخرين. وتشمل هذه الحقوق الحق فيما يلي:

- "التعبير عن" هويتهم وثقافتهم و"الحفاظ عليها وتطويرها"، دون أن يتعرضوا لأية محاولات لتحقيق الإدماج القسري (الفقرة ٣٢)؛
- استخدام لغتهم الأم سراً وعلانية وتبادل المعلومات بلغتهم الأم (الفقرتان ٣٢(١) و٣٢(٥))؛
- إنشاء مؤسسات تعليمية وثقافية ودينية خاصة بالأقلية والحفاظ عليها والتماس التمويل لها "وفقاً للتشريعات الوطنية" (الفقرة ٣٢(٢))؛
- ممارسة دينهم بما في ذلك استخدام المواد الدينية وإجراء الأنشطة التعليمية الدينية بلغتهم الأم (الفقرة ٣٢(٣))؛
- الحفاظ على "اتصالات حرة" مع من يشاطرونهم الأصل أو التراث أو المعتقدات الدينية المشتركة داخل بلدهم وعبر الحدود (الفقرة ٣٢(٤))؛

- "المشاركة الفعلية في الشؤون العامة بما في ذلك المشاركة في الشؤون المتصلة بحماية وتعزيز هوية هذه الأقليات" (الفقرة ٣٥).

وعلى الدول أن "تهيّئ الظروف لتعزيز ... هوية [الأقليات]" (الفقرة ٣٣) و"تسعى لكفالة" أن يتاح لأفراد الأقليات "التمتع بفرص كافية لتعليم لغتهم الأم أو للتعليم بلغتهم الأم، ولاستخدامها أمام السلطات العامة حيثما أمكن وعند الاقتضاء" (الفقرة ٣٤).

وعلى الرغم من أن الأفراد قد يمارسون حقوقهم بالاشتراك مع الآخرين، فليس ثمة أساس للحقوق الجماعية في حد ذاتها ضمن إطار منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. ولا يتصل ذلك على وجه الخصوص بحق تقرير المصير (وهو من المخاوف التي تعرب عنها أحياناً السلطات الحكومية أو غالبية السكان) على النحو المبين في الفقرة ٣٧ من وثيقة كوبنهاغن:

> لا يجوز تفسير أي من هذه التعهدات [أي حقوق الأقليات المعينة] على نحو يفيد انطواءها على أي حق للضلوع في أي نشاط أو الإتيان بأي فعل يخالف مقاصد ميثاق الأمم المتحدة ومبادئه، أو غير ذلك من التزامات القانون الدولي أو أحكام الوثيقة الختامية، بما في ذلك مبدأ السلامة الإقليمية للدول.

وقد وردت أحكام إضافية خاصة بالأقليات في ميثاق باريس من أجل أوروبا جديدة لعام ١٩٩٠، الذي يحيط علماً بتصميم الدول على "تعزيز إسهام الأقليات القومية القيّم في حياة مجتمعاتنا"، وتقرير اجتماع الخبراء المعنيين بالأقليات القومية في جنيف لعام ١٩٩١، الذي يمثل استنتاجات ثلاثة أسابيع من النقاش الذي دار بين الخبراء من دول مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا حول قضايا الأقليات القومية وحقوق الأشخاص المنتمين إليها.

علاوة على ذلك، تسلط جميع وثائق مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا أو منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ذات الصلة منذ عام ١٩٩٠ تقريباً الضوء على حالة الروما، بدءاً بوثيقة كوبنهاغن لعام ١٩٩٠ (الفقرة ٤٠ وبنودها الفرعية)، التي تقتضي من الدول المشاركة اتخاذ التدابير لحماية الروما وغيرهم من أي أفعال تشكل تحريضاً على العنف ومن التهديد أو القيام بأفعال تنم عن التمييز أو العداء أو العنف؛ وتقرير اجتماع الخبراء المعنيين بالأقليات القومية لعام ١٩٩١ (الفصل السادس)؛ والوثيقة الصادرة عن اجتماع هلسنكي للمتابعة في عام ١٩٩٢ (الفصل السادس، الفقرة ٣٥).

وبالإضافة إلى الالتزامات السابقة لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا فيما يتعلق بالروما، اعتمدت الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا خطة عمل عام ٢٠٠٣، وذلك في المجلس الوزاري لعام ٢٠٠٣ المعني بتحسين حالة طائفتي الروما والسنتي في منطقة المنظمة. وتقدم خطة العمل مجموعة من المبادئ التي ينبغي اتباعها في التعامل مع قضايا الروما والسنتي، فضلاً عن تقديمها التوجيه في وضع الاستراتيجيات للقضاء على التمييز ضد طائفتي الروما والسنتي والجماعات الأخرى ذات الصلة. ومنذ اعتمادها، تضطلع جهة الاتصال بشأن قضايا الروما والسنتي بمكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع للمنظمة (ترد مناقشته أدناه)، بالتعاون الوثيق مع المفوض السامي للأقليات القومية، بأنشطة دعماً للدول والمنظمات غير الحكومية المشاركة في تنفيذ خطة العمل وتقديم التقارير عن مدى وفاء الدول المشاركة بالوعود المقطوعة في خطة العمل.

مؤسسات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وحقوق الأقليات

تقوم منظمة الأمن والتعاون في أوروبا برصد حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال مجموعة متنوعة من المؤسسات والآليات والعمليات الميدانية. ومما يتسم بأهمية خاصة لحماية حقوق الأقليات المفوض السامي للأقليات القومية، ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، والممثلون الخاصون للرئيس الحالي لتعزيز التسامح ومكافحة العنصرية وكراهية الأجانب والتمييز؛ والعمليات الميدانية في عدة بلدان.

المفوض السامي للأقليات القومية

تكاد جميع الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا توجد داخل أقاليمها واحدة أو أكثر من فئات الأقليات. وفي جميع تلك الدول، ليس احترام حقوق الأقليات وتعزيز التكامل في المجتمع المتعدد الثقافات في حد ذاتهما أمراً مستصوباً فحسب، بل يساعد على كفالة الاستقرار والسلام داخل الدول وفيما بينها على حد سواء. وبالرغم من أن النزاع المسلح بين الدول على الأراضي أو الموارد الاقتصادية قد تضاءل في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في العقود الأخيرة، فإن التوترات بين المجموعات المختلفة داخل الدول قد ازدادت. وفي كثير من الأحيان، تمتد النزاعات العرقية داخل الدولة إلى البلدان المجاورة وتلحق الضرر بالعلاقات بين الدول المشاركة. ولمعالجة التوترات العرقية ومنع الأعمال العدائية بين الدول بشأن المسائل المتعلقة بالأقليات القومية، أنشئ في مؤتمر قمة هلسنكي في عام ١٩٩٢ منصب المفوض السامي للأقليات القومية.

ويشارك المفوض السامي بنشاط في عدد من الدول المشاركة في المنظمة، وخاصة دول أوروبا الوسطى والشرقية والدول التي كانت في السابق جزءاً من الاتحاد السوفييتي. ويدعم المفوض السامي مكتب صغير من المستشارين السياسيين والقانونيين وموظفي المشاريع، يوجد مقره في لاهاي، بهولندا. وتنص الولاية المنوطة بالمفوض السامي على أنه يتعين أن يكون "شخصية دولية بارزة" يتصرف بنزاهة "ويعمل في سرية ويتصرف بشكل مستقل عن جميع الأطراف المعنية مباشرة في التوترات". وكان ماكس فان دير ستويل، من هولندا، أول من شغل منصب المفوض السامي من كانون الثاني/يناير ١٩٩٣ إلى تموز/يوليه ٢٠٠١ . وخلفه السيد رولف إيكيوس، من السويد، (٢٠٠١–٢٠٠٧)، فالسيد نات فولباك، من النرويج، (٢٠٠٧ حتى الآن).

الولاية

للمفوض السامي للأقليات القومية، بوصفه أداة لمنع نشوب النزاعات، وضع راسخ في "سلة الأمن" لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وهو لا يشارك في جميع القضايا المتصلة بالأقليات، بل يركز على القضايا التي تنطوي على آثار أمنية. ويضطلع المفوض السامي بمهمة ذات شقين: أن يحاول احتواء التوترات والتهدئة من حدتها، وأن يكون بمثابة "جهاز إنذار" لتنبيه المنظمة عندما تنذر الحالة بتجاوز المستوى الذي يمكنه عنده احتواءها بالوسائل الدبلوماسية المتاحة لديه. وتنص الولاية الأصلية على ما يلي:

> يوفر المفوض السامي "الإنذار المبكر" ويتخذ "إجراءات مبكرة" حسب الاقتضاء، بأسرع ما يمكن، فيما يتعلق بالتوترات التي تمس قضايا الأقليات القومية التي قد تتصاعد وتتحول إلى نزاع داخل منطقة مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا، مما يهدد السلم أو الاستقرار أو العلاقات بين الدول المشاركة(١٤٨).

وفي نطاق هذه الولاية، يخضع التحول من الإنذار المبكر إلى العمل المبكر لتنظيم صارم. وتتعلق معظم الأنشطة بالعمل المبكر (مثل الزيارات المتعددة إلى البلدان المعنية)، ومن ثم تفادي الحاجة إلى إنذار مبكر رسمي. وتشمل الولاية أيضاً "استراتيجية خروج" ينبغي بموجبها أن يرجع المفوض السامي إلى الرئيس الحالي (أي وزير الخارجية الذي يرأس حالياً مجلس الوزراء، وهو الهيئة المركزية لصنع القرار والحكم في المنظمة) ومجلس كبار المسئولين، إذا ارتأى أنه قد استنفد نطاق إجراءاته بسبب تصاعد النزاع. غير أن هذا الخيار لم يستخدم قط.

---

(١٤٨) قمة مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا لعام ١٩٩٢، هلسنكي، ٩–١٠ تموز/يوليه ١٩٩٢، وثيقة هلسنكي لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا لعام ١٩٩٢: تحديات التغيير [CSCE 1992 Summit, Helsinki, 9-10 July 1992, CSCE Helsinki Document 1992: The Challenges of Change] (الفقرة ٢٣) متاحة من خلال الموقع www.osce.org/mc/39530?download=true (تمت زيارته في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

والمفوض السامي للأقليات القومية هو قبل كل شيء أداة سياسية *وليس* القصد منه مراقبة امتثال الدول لتعهداتها حيال المنظمة أو لالتزاماتها الدولية. وهو لا يعمل كمناصر للأقليات أو أمين لمظالمهم أو جهة لإنصاف الأفراد المنتمين إلى أقليات قومية. والموضوعات التي تتصدى لها المفوضية السامية (أي قضايا الأقليات)، بطبيعة الحال، ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالبعد الإنساني: فتوفير الحماية الكافية لحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية ضروري لتقليل التوترات العرقية التي لولا ذلك قد تهدد بإشعال نزاع على نطاق أوسع. ولذلك يولي المفوض السامي اهتماماً وثيقاً لقضايا حقوق الإنسان ولا سيما التحرر من التمييز واحترام حقوق الأقليات.

جمع المعلومات

ويقوم المفوض السامي، بمساعدة من المستشارين، بجمع وتحليل المعلومات من كافة المصادر ذات الصلة (بما في ذلك وكالات الأنباء والإنترنت وغيرها من وسائل الإعلام، والممثلون الحكوميون والخبراء المستقلون والمنظمات غير الحكومية، والمصادر الثانوية، مثل الصحف والتقارير)، ويقيم أيضاً اتصالات مع بعثات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ويتلقى المعلومات عبر القنوات الداخلية في المنظمة.

وهذه الولاية غير معهودة من حيث السلطة الممنوحة للمفوض السامي للتدخل مباشرة في شؤون الدول. فهو يتمتع بالحق في دخول أية دولة مشاركة، والتنقل داخلها بحرية. وقد يقرر التدخل في حالة معينة دون الحصول على الموافقة الرسمية من الدولة المعنية. غير أن المفوض السامي، بعد أن يعقد العزم على زيارة دولة معينة وتمشياً مع مبدأ "الأمن التعاوني" الذي تنادي به المنظمة، يلتمس تعاون الحكومة في تيسير زيارته. وله أن يتلقى المعلومات ويجمعها من أي مصدر وأن يداوم على الاتصال بأي شخص (فيما عدا الذين يمارسون الإرهاب أو يتغاضون عنه علانية). وللمفوض السامي أيضاً أن يتلقى تقارير خاصة من الأطراف المعنية مباشرة وأن يسعى للاتصال بها، بما في ذلك الحكومات والرابطات والمنظمات غير الحكومية والجماعات الأخرى، كممثلي الأقليات القومية على سبيل المثال. ويجوز لجماعات الأقليات ومنظمات حقوق الإنسان وغيرها أن تتصل بالمفوض السامي للأقليات القومية بغرض إطلاعه على معلومات أو توجيه اهتمامه إلى حالة معينة أو تطور معين، سواء قبل زيارته الرسمية أو في أثنائها.

وفي اتخاذ القرار بزيارة بلد من البلدان، ينظر المفوض السامي في الدرجة التي تؤثر بها القضايا المتعلقة بالأشخاص المنتمين إلى الأقليات القومية على الأمن المحلي أو الإقليمي ويدخل في اعتباره المعلومات المتاحة التي قد تشير إلى احتمال نشوب النزاع. ويتأثر قراره بعاملين رئيسيين: مدى اعتقاده بأن تدخله مطلوب وإمكانية إحداثه تأثيراً إيجابياً. وهو سيتدخل إذا وجدت فرصة لأن يؤثر تدخله بشكل إيجابي على الوضع. وعندما يقرر المفوض السامي التدخل، فإنه ينظر أيضاً فيما إذا كان تدخله سيحقق قيمة مضافة، ولا سيما في الحالات التي يشترك فيها بالفعل عدد من الجهات الفاعلة الدولية والتي يمكن أن تؤدي إلى الازدواجية بل والتضارب في الجهود المبذولة.

السرية

على الرغم من تمتع المفوض السامي بحرية كبيرة في الوصول إلى المعلومات، تنص ولايته على ضرورة توخيه السرية في العمل. والهدف من انتهاجه هذا النهج المتحفظ هو اكتساب ثقة الأطراف كافة وتعاونها؛ كما أنه يساعد على تفادي البيانات الملتهبة التي قد يثيرها الاهتمام العام في بعض الأحيان. وكثيراً ما تكون الأطراف أكثر استعداداً لدراسة خيارات شتى خلف الأبواب المغلقة عندما تدرك أنها لن تتعرض لضغوط خارجية أو أنها لن تبدو أمام الجميع وهي تتراجع عن مواقفها المعلنة. والمقصود من الالتزام بالسرية هو الإبقاء على الأمور داخل الإطار الحكومي الداخلي لمنظمة الأمن

والتعاون في أوروبا، وإن كان ذلك لا يحول دون قيام المفوض السامي بالعمل في تعاون مع الهيئات الدولية الأخرى، مثل مجلس أوروبا والأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي، مثلما يحدث في كثير من الأحيان.

وقد طور المفوض السامي أسلوب إصدار التوصيات إلى الدول من خلال تبادل الرسائل رسمياً مع الوزراء المختصين. ومع أن هذه المراسلات تظل عادة سرية، فإن البيانات المنتظمة التي توجه إلى المجلس الدائم[١٤٩] والمنشورات الأكاديمية تعطي فكرة عن أنشطته. ويتحاشى المفوض السامي بصفة عامة كثرة الاتصالات مع الصحافة إلا في حالات خاصة يرى فيها أن البيانات العلنية قد تكون مفيدة لعمله.

المعايير الدولية

ويستند نهج المفوض السامي بقوة إلى الالتزامات المتعلقة بالبعد الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، ويعتمد على المعايير الدولية التي وافقت بموجبها الدول بالفعل على توفير إطار للحوار والتوصية. وحيث إن جميع الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (فيما عدا الكرسي الرسولي) أعضاء في الأمم المتحدة وجميعها فيما عدا تسعاً أعضاء في مجلس أوروبا، فهي ملزمة قانوناً بالمعاهدات المعتمدة برعاية هاتين الهيئتين، وبمعاهدات ثنائية، بالإضافة إلى تعهداتها الملزمة سياسياً أمام منظمة الأمن والتعاون في أوروبا.

وفي بعض الأحيان، قد تفتقر المعايير الدولية الخاصة بحماية الأقليات إلى الوضوح مما يجعلها عرضة للتأويل وإمكانية عدم الاتساق في التطبيق. واستجابة لذلك، ومساعدة لصانعي السياسات والمشرعين بشكل أكثر عموماً، التمس المفوض السامي في عدة مناسبات مساعدة بعض الخبراء المعترف بهم دولياً لتوضيح حقوق الأقليات في مجالات محددة ولتقديم توصيات مواضيعية واجبة التطبيق بوجه عام. وتتيح المجموعات الستّ التالية من التوصيات المواضيعية توجيهاً للدول في صياغة السياسات الخاصة بالأقليات التي تخضع لولايتها:

- توصيات لاهاي المتعلقة بحقوق الأقليات القومية في التعليم (١٩٩٦)؛
- توصيات أوسلو بشأن الحقوق اللغوية للأقليات القومية (١٩٩٨)؛
- توصيات لوند بشأن المشاركة الفعالة للأقليات القومية في الحياة العامة (١٩٩٩)؛
- المبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام لغات الأقليات في وسائط البث الإذاعي (٢٠٠٣)؛
- التوصيات بشأن أعمال الشرطة في المجتمعات المتعددة الأعراق (٢٠٠٦)؛
- توصيات بولزانو/بوزن بشأن الأقليات القومية في العلاقات بين الدول (٢٠٠٨)[١٥٠].

وعلاوة على ذلك، اعتمد مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، بالتعاون مع المفوض السامي للأقليات القومية، مبادئ وارسو التوجيهية للمساعدة على مشاركة الأقليات القومية في العملية الانتخابية (٢٠٠١)، التي تشكل المبادئ التوجيهية العملية بالنسبة لتوصيات لوند الأربع (الأرقام ٧-١٠) بشأن الانتخابات.

ويوضح المثالان التاليان مشاركة المفوض السامي في فرادى البلدان.

(١٤٩) الحصول عليها متاح من الموقع www.osce.org/hcnm/documents (تمت زيارته في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

(١٥٠) متاحة من خلال الموقع www.osce.org/hcnm/66209 (تمت زيارته في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

إدماج الأقلية الناطقة بالأرمينية في جورجيا

يشعر أفراد الأقلية الناطقة بالأرمينية في جورجيا بتقارب تقليدي شديد تجاه دولة أقربائهم المجاورة. ويهدف برنامج المفوض السامي للأقليات القومية إلى إدماجهم في التيار الرئيسي للحياة العامة الجورجية وذلك، على سبيل المثال، عن طريق ترجمة البرامج التلفزيونية الجورجية إلى اللغة الأرمينية، وهو تدبير زاد كثيراً من الفهم المحلي للشؤون الوطنية ورفع مستوى المشاركة في الانتخابات الوطنية. ويشمل ذلك أيضاً توفير التدريب باللغة الجورجية للموظفين المدنيين وطلاب السنة الأولى بالجامعات. ويسعى المفوض السامي، في شراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إلى تشجيع العمل بشأن القضايا الاجتماعية والاقتصادية كالعمالة، على سبيل المثال، عن طريق تحسين روابط النقل في منطقة الأقلية.

إمكانية الالتحاق بالتعليم العالي في جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً

وفي جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً، كانت مسألة الحصول على التعليم باللغة الألبانية (وتمويله) منذ مدة طويلة مصدراً لقلق المنحدرين من أصل ألباني ومصدراً للانقسام داخل المجتمع. وتصدياً لذلك، قام المفوض السامي للأقليات القومية بدور فعال في إنشاء جامعة جنوب شرق أوروبا الخاصة في تيتوفو، التي لا تقتصر على تقديم منهج تعليمي باللغة الألبانية وإنما تقدمه أيضاً بالمقدونية والإنكليزية واللغات الأوروبية الأخرى. وقد أثبتت الجامعة أنها نموذج للتعاون بين الطوائف العرقية، واجتذبت أعداداً كبيرة من الطلاب من الطوائف الألبانية وغيرها. وأنشأ المفوض السامي أيضاً برنامجاً لسنة انتقالية، يسعى لزيادة عدد السكان المنحدرين من أصل ألباني المقبولين في الجامعات الحكومية. ويقدم البرنامج دورات مكثفة باللغة المقدونية لطلاب السنة الرابعة في المدارس الثانوية الناطقين بالألبانية، من أجل إعدادهم لامتحانات القبول بالجامعة. ويركز برنامج تكميلي على المصطلحات الفنية باللغتين الألبانية والمقدونية؛ ومن خلال فصول دراسية تعقد أيام السبت في سبع مواد مختلفة في سبع مدن، يقوم معلم من أصل مقدوني وآخر من أصل ألباني بتعليم الطلاب كل اثنين معاً. ويرمي هذا المشروع على الأجل الطويل إلى الإسهام في إدماج الأقلية القومية الألبانية في المجتمع المقدوني. وينجح في الالتحاق بالجامعة كل عام دراسي، في المتوسط، ما يزيد على ٩٠ في المائة من المشاركين الذين يبلغ عددهم زهاء ١ ٠٠٠ مشارك.

المشاركة في قضايا الروما

يوجد الروما، وهم أكبر أقلية في أوروبا، في جميع أنحاء منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (انظر الفصل الثاني عشر). ورغم أن الاختصاص الرئيسي بقضايا الروما والسنتي في إطار المنظمة يقع على عاتق مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان (ترد مناقشته أدناه)، فإن خطة العمل لعام ٢٠٠٣ توجه المفوض السامي للأقليات القومية إلى العمل على قضايا الروما والسنتي، ولا سيما مكافحة العنصرية والتمييز، واستعراض التشريعات وإنفاذ القوانين. وكذلك تشجع الخطة المفوض السامي على مواصلة العمل، ضمن ولاية منع نشوب النزاعات، بشأن المسائل المتعلقة بعمل الشرطة، والتعليم، ووسائط الإعلام، والمشاركة في الحياة العامة والسياسية.

وبالتعاون مع جهة الاتصال بشأن قضايا الروما والسنتي التابعة لمكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، يضطلع المفوض السامي بزيارات ميدانية إلى عدد من دول منظمة الأمن والتعاون في أوروبا لتقييم حالة حقوق الإنسان

المكفولة للروما. وخلال الزيارات الثنائية العادية، يثير المفوض السامي المسائل المتعلقة بالروما حيثما يرى ضرورة لذلك، ويقدم الخبرة في مكافحة الفصل والاستبعاد الاجتماعي للروما والتمييز ضد مجتمعاتهم.

مشاريع الحد من التوتر

وعلى الرغم من أن المفوضية السامية للأقليات القومية ليست في المقام الأول وكالة لتنفيذ المشاريع، فإن ولايتها الخاصة بالدبلوماسية الوقائية كثيراً ما تدعمها مشاريع هادفة لدعم التعليم، واللغة، والمشاركة في الحياة العامة، والوصول إلى وسائط الإعلام، والتنمية، وذلك أحياناً بالتعاون مع الوكالات الأخرى (على سبيل المثال، المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، وغيرهما من الوكالات التابعة للأمم المتحدة، ومجلس أوروبا والاتحاد الأوروبي). وتؤكد هذه المشاريع دائماً على العمل المبكر ومنع نشوب النزاعات، وتهدف إلى سد الثغرات التي لم يكن يتم بالضرورة لولا ذلك سدها. ويحاول المفوض السامي أيضاً القيام بدور حفاز لتنبيه الآخرين، ولا سيما السلطات المحلية المعنية، لمتابعة المشاريع التي أكملها المكتب أو تطوير مشاريعها الخاصة. وكثيراً ما يجري تنفيذ المشاريع عن طريق المنظمات غير الحكومية المحلية لحقوق الإنسان، وجماعات الأقليات، وغيرها من الجهات الفاعلة في المجتمع المدني، وترحب المفوضية السامية بأن تقدم إليها هذه المنظمات مقترحات بشأن المشاريع ذات الصلة.

تقديم البلاغات إلى المفوض السامي للأقليات القومية

رغم أن المفوضية السامية للأقليات القومية لا تعمل بمثابة آلية لتقديم الشكاوى، فإنها على استعداد لتلقي الاتصالات والطلبات المباشرة من الأشخاص المعنيين. ولا يوجد شكل خاص مطلوب للتقارير أو المعلومات التي ترسل إلى المفوضية، ولكن ينبغي أن يكون أي بلاغ كتابة وأن يتضمن الأسماء والعناوين الكاملة ويمهر بالتوقيع. وينبغي أن يتضمن سرداً واقعياً للتطورات ذات الصلة، وألا يشمل سوى معلومات يمكن إقامة الدليل عليها، لتوجيه الانتباه إلى حالة من الحالات التي تقع في نطاق ولاية المفوض السامي.

معلومات الاتصال ومعلومات أخرى

المفوض السامي لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا للأقليات القومية
The OSCE High Commissioner on National Minorities
Prinsessegracht 22
2515 AP The Hague
The Netherlands
رقم الهاتف: ٠٠٥٥ ٣١٢ ٧٠ ٣١
رقم الفاكس: ١٠٩٥ ٣٦٣ ٧٠ ٣١
البريد الإلكتروني: hcnm@hcnm.org
الموقع الشبكي: www.osce.org/hcnm

مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان

مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان هو أكبر هيئة متخصصة تابعة لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، وهو مكرس لبناء ودعم الديمقراطية والثقافة التي تقر حقوق الإنسان وتحترمها. وتتسم عدة أنشطة من التي تضطلع بها

إدارات المكتب الخمس (الانتخابات، والتحول إلى الديمقراطية، وحقوق الإنسان والتسامح وعدم التمييز، وجهة الاتصال بشأن قضايا الروما والسنتي) بأهمية كبيرة بالنسبة للأقليات (على سبيل المثال، مراقبة الانتخابات، أو إعادة النظر في التشريعات، أو رصد حقوق الإنسان في جميع أنحاء منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا).

وينظم المكتب أيضاً برامج تدريبية لمسؤولي الحكومة وإنفاذ القوانين، فضلاً عن المنظمات غير الحكومية، بشأن الكيفية التي يمكن بها دعم حقوق الإنسان وتعزيزها ورصدها. ويهدف عدد من هذه الأنشطة إلى زيادة قدرة المنظمات غير الحكومية على رصد حالة حقوق الإنسان في بلدانها بطريقة موضوعية ومهنية. ويستهدف الدعم أيضاً المنظمات غير الحكومية العاملة خارج العواصم، حيث كثيراً ما تزيد صعوبة الحصول على المساعدة الدولية. ويعكف المكتب حالياً على تنفيذ مشروع في أربعة بلدان في آسيا الوسطى، على سبيل المثال، مع التركيز على حقوق الإنسان في أثناء الاحتجاز السابق للمحاكمة، وهي مسألة تبعث على القلق في جميع أنحاء المنطقة. وقد نظم دورات تدريبية في مجال رصد حقوق الإنسان في أماكن الاحتجاز وقدم الدعم لمشاريع الرصد اللاحقة التي اضطلعت بها الجهات المشاركة. ويمكن للمنظمات غير الحكومية المهتمة بتلقي التدريب في مجال حقوق الإنسان أن تتصل مباشرة بالمكتب لمناقشة إمكانيات ذلك.

ويؤدي المكتب أيضاً دوراً هاماً في تيسير الحوار بين الدول والمجتمع المدني بشأن حقوق الإنسان وحقوق الأقليات، على سبيل المثال، من خلال عقد اجتماع التنفيذ المعني بالمسائل المتعلقة بالبعد الإنساني لمدة أسبوعين في وارسو. وهذا هو أكبر مؤتمر سنوي لحقوق الإنسان والديمقراطية في أوروبا، ويحضره ممثلو الدول الـ ٥٦ المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وما يصل إلى ٥٠٠ من ممثلي المنظمات غير الحكومية. وباب المشاركة مفتوح أمام المنظمات غير الحكومية لحقوق الإنسان، وجماعات الأقليات وجهات المجتمع المدني الفاعلة الأخرى من جميع الدول المشاركة في المنظمة، التي يتاح لها من خلاله أن تثير المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان مع حكوماتها والمجتمع الدولي[١٥١].

ويعمل برنامج المكتب بشأن التسامح وعدم التمييز على التوعية وبناء قدرات الحكومات على منع الجريمة القائمة على الكراهية، ورصد التمييز، ومكافحة مختلف أشكال التعصب. وهو يقوم بذلك من خلال برامج التثقيف، وتقديم المساعدة التشريعية، وتكوين ودعم شبكات المجتمع المدني، وبرامج التدريب على إنفاذ القانون. ويتيح نظام المعلومات بشأن التسامح وعدم التمييز، الاطلاع على المعلومات الواردة من الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، والمنظمات غير الحكومية، والمنظمات الأخرى؛ والصفحات القطرية التي تغطي المبادرات القطرية، والتشريعات، والهيئات المتخصصة الوطنية، والإحصاءات، وغير ذلك من المعلومات؛ والصفحات المواضيعية التي تتضمن معلومات عن القضايا الرئيسية؛ والمعايير والصكوك الدولية؛ والمعلومات المقدمة من المنظمات الحكومية الدولية، بما فيها التقارير القطرية والتقارير السنوية[١٥٢].

وتقوم جهة الاتصال بشأن قضايا الروما والسنتي التابعة للمكتب بمعالجة المسائل ذات الصلة إما مباشرة من خلال برامجها أو عن طريق التشجيع على إنشاء الأطر المؤسسية الوطنية والمحلية اللازمة من أجل تقديم المشورة إلى الحكومات بشأن رسم السياسات المتعلقة بشؤون الروما والسنتي. وهي تشارك أيضاً في تعزيز إضفاء الشرعية على المستوطنات غير الرسمية، وتشجيع التسجيل المدني، ومكافحة الاتجار بالبشر، وتعمل على زيادة مشاركة طائفة الروما والسنتي في الحياة العامة على جميع مستويات صنع القرار وفي جميع مراحله. وتعمل جهة الاتصال بالتنسيق الوثيق مع المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية الأخرى، وتسعى لإشراك الروما والسنتي في جميع أنشطتها. والمنظمات غير الحكومية لحقوق الإنسان، ومنظمات الروما وجهات المجتمع المدني الفاعلة الأخرى المهتمة بالتعاون مع جهة الاتصال مدعوَّة إلى الاتصال بالمكتب مباشرة.

---

(١٥١) انظر الموقع www.osce.org/hdim_2012. وللتسجيل لمؤتمرات منظمة الأمن والتعاون في أوروبا/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، انظر الموقع http://meetings.odihr.pl/ (تمت زيارته في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

(١٥٢) انظر الموقع http://tandis.odihr.pl/ (تمت زيارته في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

معلومات الاتصال ومعلومات أخرى

منظمة الأمن والتعاون في أوروبا/مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان
OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights
Aleje Ujazdowskie 19
00-557 Warsaw
Poland
رقم الهاتف: ٠٠ ٠٦ ٥٢٠ ٢٢ ٤٨
رقم الفاكس: ٠٥ ٠٦ ٥٢٠ ٢٢ ٤٨
البريد الإلكتروني: office@odihr.pl
الموقع الشبكي: www.osce.org/odihr

العمليات الميدانية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا

تضطلع المنظمة بـ ١٨ عملية ميدانية في أوروبا الوسطى والشرقية ومنطقة القوقاز وآسيا الوسطى. وتتفاوت هذه العمليات تفاوتاً كبيراً من حيث الحجم والطابع والأنشطة التي تقوم بها تبعاً للولاية المنوطة بالبعثة، التي يمكن الحصول عليها من خلال الموقع الشبكي لكل عملية. والأنشطة التي تضطلع بها العمليات الميدانية في عدة حالات (على سبيل المثال، بناء قدرات الحكومة والمجتمع المدني في مجال الحوكمة الرشيدة والمشاركة الاقتصادية وحقوق الإنسان) على جانب كبير من الأهمية لجماعات الأقليات المحلية. وتقوم البعثات أيضاً بتقديم المساعدة التشريعية، ورصد حقوق الإنسان، وتدريب القضاة والمسؤولين عن إنفاذ القوانين.

معلومات الاتصال ومعلومات أخرى

أمانة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا
Organization for Security and Cooperation in Europe Secretariat
Wallnerstrasse 6
1010 Vienna
Austria
رقم الهاتف: ٣٦٠ ٥١٤ ١ ٤٣
رقم الفاكس: ٦٩٩٦ ٣٦ ٥١٤ ١ ٤٣
البريد الإلكتروني: info@osce.org
الموقع الشبكي: www.ocse.org

وقد كُتب عدد كبير من الأعمال عن عملية هلسنكي لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا بوجه عام وعن المفوض السامي للأقليات القومية على وجه الخصوص. ومنذ عام ٢٠٠١، يمكن الاطلاع على سرد سنوي للأنشطة التي يقوم بها المفوض السامي في *الحولية الأوروبية لقضايا الأقليات* [*The European Yearbook of Minority Issues (Martin Nijhoff, Leiden, Boston)*]. وللاطلاع على وصف للأنشطة التي اضطلع بها المفوض السامي الأول، السيد ماكس فان دير ستويل، انظر والتر كيمب (تحرير)، *الدبلوماسية الهادئة وهي تعمل: المفوض السامي لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا للأقليات القومية* [Walter Kemp (ed.), *Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities* (Kluwer Law International, The Hague, 2001)]، ويورجيوس إ. جياكوفوتاكيس، *توسيع الحدود المفاهيمية: المفوض*

[Yeorgios I. Diacofotakis, *السامي للأقليات القومية وحماية حقوق الأقليات في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا Expanding Conceptual Boundaries: The High Commissioner on National Minorities and the Protection of Minority Rights in the OSCE* (Ant. N. Sakkoulas and Bruylant, Brussels, Athens, 2002)].

ويوجد تجميع مفيد للمعايير الدولية بشأن حقوق الأقليات (باللغتين الروسية والانكليزية) في *منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومجلس أوروبا: الأقليات القومية: المعايير المتعلقة بالأقليات القومية: تجميع لنصوص منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومجلس أوروبا [OSCE and Council of Europe: National Minority Standards: A Compilation of OSCE and Council of Europe Texts]* (مجلس أوروبا، ٢٠٠٧).

الفصل الرابع عشر
الاتحاد الأوروبي

موجز: تنص معاهدة الاتحاد الأوروبي صراحة على أن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات هي من بين القيم التي تأسس عليها الاتحاد والتي يلتزم صراحة بتعزيزها داخل الاتحاد وفي علاقاته مع العالم الأوسع نطاقاً. ويحدد هذا الفصل بعض مبادرات معينة للاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات، ويشرح الكيفية التي يمكن بها معالجة قضايا الأقليات في أنشطة الاتحاد لتعزيز حقوق الإنسان بصفة عامة. وقد وضع الاتحاد الأوروبي إطاراً قانونياً لمكافحة التمييز والعنصرية وكراهية الأجانب ويساهم مالياً في برامج لدعم الأنشطة التي ترمي إلى مكافحتها على أرض الواقع. ويثير الاتحاد الأوروبي قضايا الأقليات في الحوارات السياسية التي يجريها مع البلدان الثالثة ويتعاون بنشاط في منتديات الأمم المتحدة لتعزيز حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات وحمايتها. وبالإضافة إلى ذلك، يستخدم الاتحاد الأوروبي مجموعة واسعة متنوعة من أدوات التعاون المالي والتقني، بما في ذلك التعاون الثنائي مع الحكومات وتقديم الدعم المباشر للمجتمع المدني، من أجل تعزيز وحماية حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات.

معاهدة الاتحاد الأوروبي

وفقاً لمعاهدة الاتحاد الأوروبي[١٥٣]، "الاتحاد مؤسس على القيم المتمثلة في احترام كرامة الإنسان ...، والمساواة ... واحترام حقوق الإنسان، بما في ذلك حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات" (المادة ٢). وتُلزم المادة ٣ الاتحاد بتعزيز هذه القيم، ومكافحة الاستبعاد الاجتماعي والتمييز، واحترام التنوع الثقافي واللغوي، وكفالة حماية التراث الثقافي لأوروبا وتعزيزه.

وتنص المادة ٦ على أن الاتحاد يسعى إلى تحقيق أهدافه وفقاً للاختصاصات المخولة له في المعاهدات ذات الصلة. ويشمل ذلك الحقوق والحريات والمبادئ الواردة في ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي[١٥٤]. وتشمل المادة ٢١ من الميثاق حظر التمييز على أساس العضوية في إحدى الأقليات القومية.

وهذه الأحكام ملزمة للاتحاد الأوروبي والهيئات التابعة له، وللدول الأعضاء لدى تنفيذها قانون الاتحاد. غير أن هذا لا يخوّل الاتحاد سلطات لاتخاذ تدابير فيما يتجاوز مجالات اختصاصه. وفي غير هذه المجالات، الأمر متروك للدول الأعضاء في الاتحاد لضمان حماية الحقوق الأساسية، وذلك من خلال تطبيق تشريعاتها الخاصة وتنفيذ التزاماتها الدولية.

الأقليات في الاتحاد الأوروبي

وفي الاتحاد الأوروبي، ما زال عدد كبير للغاية من الأشخاص المنتمين إلى أقليات يتعرضون للتهديدات والتمييز والعنصرية. وهم يواجهون خطر الاستبعاد من المشاركة بشكل كامل في ميادين الحياة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية المتاحة للأغلبية في البلدان أو المجتمعات التي يعيشون فيها. وتنيط معاهدة الاتحاد الأوروبي به صلاحيات اعتماد عدد من الصكوك التي تسهم في حماية حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات. وفي تطبيق هذه الصلاحيات، وضع الاتحاد

(١٥٣) OJ 2008/C 115/13.

(١٥٤) OJ 2000/C 364/1.

الأوروبي إطاراً قانونياً لمكافحة التمييز والعنصرية وكراهية الأجانب، ويسهم مالياً في برامج لدعم الأنشطة الرامية إلى مكافحة هذه الظواهر على أرض الواقع.

الإطار القانوني لمكافحة التمييز والعنصرية وكراهية الأجانب

لا يتسق التمييز على أساس الأصل العنصري أو العرقي، أو الدين أو المعتقد، مع المبادئ الأساسية التي تأسس عليها الاتحاد الأوروبي ولا بد من مكافحته بتحديد سياسات الاتحاد وأنشطته وتنفيذها (انظر المادة ٢ من معاهدة الاتحاد الأوروبي والمادة ١٠ من المعاهدة المنظمة لعمل الاتحاد الأوروبي(١٥٥). وما فتئ الاتحاد يعمل جاهداً في السنوات الأخيرة من أجل استكمال إطاره التشريعي الداخلي لمكافحة العنصرية والتمييز(١٥٦).

ويوجب قانون الاتحاد الأوروبي لمكافحة التمييز على حكومات الدول الأعضاء أن تسنّ تشريعات وطنية تحظر التمييز على أساس العنصر أو الأصل العرقي في مجالات من بينها فرص العمل والتعليم والحماية الاجتماعية وإمكانية الحصول على السلع والخدمات والإمداد بها (توجيه المجلس 2000/43/EC)(١٥٧). وتنطبق الحماية من التمييز على كل شخص يعيش في الاتحاد الأوروبي، وليس فقط على مواطني الاتحاد. ويتيح التوجيه للدول الأعضاء اعتماد تدابير إيجابية. والدول الأعضاء، علاوة على ذلك، ملزمة بتسمية أو إنشاء هيئة مستقلة لمساعدة الأشخاص الذين تعرضوا لممارسة التمييز على أساس الأصل العنصري أو العرقي ضدهم في الحصول على المشورة والدعم لمواصلة المضي في شكاواهم. وتشكل معظم هذه الهيئات جزءاً من الشبكة الأوروبية للهيئات المعنية بالمساواة، التي تنمي التعاون وتيسر تبادل المعلومات والممارسات الجيدة بين المنظمات الوطنية(١٥٨).

وقد اتخذ المجلس في عام ٢٠٠٨ قراره الإطاري المتعلق بمكافحة أشكال ومظاهر معينة للعنصرية وكراهية الأجانب عن طريق القانون الجنائي (2008/913/JHA)(١٥٩). وهو يهدف باشتراطه اعتماد القوانين المحلية المناسبة إلى ضمان أن تخضع الأفعال المتسمة بالعنصرية وكراهية الأجانب لعقوبات جنائية فعالة ومتناسبة ورادعة في جميع الدول الأعضاء في الاتحاد. وتشمل الجرائم التي يعاقب عليها القانون التحريض المتعمد على العنف أو الكراهية ضد جماعة من الأشخاص أو أحد أفراد جماعة من هذا القبيل، بتعريفها بالإشارة إلى العنصر أو اللون أو الدين أو النسب أو الأصل القومي أو العرقي. ويعاقب على هذا التحريض أيضاً إذا ارتكب من خلال نشر أو توزيع المنشورات أو الصور أو غيرها من المواد. ويتعين كذلك المعاقبة على التغاضي عن الجرائم النازية، وجرائم الإبادة الجماعية والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية أو جرائم الحرب، أو إنكار هذه الجرائم أو التهوين من شأنها، عندما تتم بطريقة يحتمل أن تحرض على العنف أو الكراهية. وفيما يتعلق بأي جرائم جنائية غير التي يشملها القرار الإطاري، يقع على الدول الأعضاء التزام بكفالة اعتبار الدافع العنصري أو القائم على كراهية الأجانب ظرفاً مشدداً للعقوبة، أو بدلاً من ذلك، أخذ هذا الدافع في الاعتبار عند تحديد العقوبة. وينص القرار الإطاري على مسؤولية الأشخاص الاعتباريين، فضلاً عن الطبيعيين. ولا يتوقف التحقيق في الجرائم المشار إليها في القرار الإطاري أو الملاحقة القضائية عليها على تقرير مقدم أو اتهام موجه من الضحية(١٦٠).

---

(١٥٥) OJ 2010/C 83/47.

(١٥٦) انظر الموقع http://ec.europa.eu/justice/discrimination/index_en.htm(تمت زيارته في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

(١٥٧) OJ 2000/L 180/22.

(١٥٨) انظر الموقع www.equineteurope.org.

(١٥٩) OJ 2008/L 328/55.

(١٦٠) انظر الموقع http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/racism-xenophobia/framework-decision/index_en.htm (تمت زيارته في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

الإعلام والتوعية بشأن الحقوق والالتزامات

وبالرغم من أن التشريعات التي تحظر التمييز ضد الأشخاص المنتمين إلى أقليات هي شرط أساسي لحماية حقوقهم، فهي وحدها لا يمكن أن تحقق الهدف المتمثل في إقامة مجتمع خال من التمييز. فالآراء المسبقة والقوالب النمطية التي يواجهها الأشخاص بسبب سماتهم الشخصية قد تعوقهم عن المشاركة والمساهمة بشكل كامل على جميع أصعدة المجتمع. وهذا هو السبب في أن الاتحاد الأوروبي يسعى إلى تحسين المعارف بشأن التمييز، وخاصة التمييز على أساس الجنس، أو الأصل العنصري أو العرقي، أو الدين أو المعتقد، أو الإعاقة، أو السن أو التوجه الجنسي، وذلك من أجل مكافحة القوالب النمطية وزيادة الوعي بين السكان بكل من حقوقهم وحقوق الآخرين وبمنافع التنوع.

ولدعم إصدار التشريعات والمساعدة على تغيير السلوكيات والمواقف، يدير الاتحاد الأوروبي الحملة الإعلامية "مع التنوع، وضد التمييز" على نطاق أوروبا، وتتضمن أنشطة عامة وجوائز للصحافة وأفلاماً ومنشورات للتوعية بحقوق الأشخاص ومسؤولياتهم. فالفيلم، *مجتمع متنوع: التصدي للتمييز في أنحاء أوروبا [A Diverse Society: Tackling Discrimination across Europe]*، على سبيل المثال، يبحث مسألة المساواة والتنوع في إطار قانون الاتحاد الأوروبي ويقدم معلومات عن مصادر المساعدات لمن عانوا من التمييز(١٦١).

التعاون مع المجتمع المدني

وتتشاور المفوضية الأوروبية مع منظمات المجتمع المدني عند صياغة وتنفيذ سياساتها المتعلقة بعدم التمييز. وهي تتشاور مع الجمهور قبل اتخاذ المبادرات الرئيسية المتعلقة بالسياسة العامة وتتعاون مع المنظمات غير الحكومية في القطاع الاجتماعي. وتحقق المشاورات العامة غرضاً هاماً يتمثل في جمع الأفكار والمقترحات المقدمة من الجهات المعنية الرئيسية والخبراء بشأن كيفية إحداث أكبر قدر ممكن من التأثير من خلال سياسات عدم التمييز.

ويقدم الاتحاد الأوروبي أيضاً الدعم المالي لبعض الجهات الوسيطة (على سبيل المثال، المنظمات التي لا تستهدف الربح، والجمعيات التطوعية، والمؤسسات، والمنظمات غير الحكومية، والهيئات المعنية بالمساواة) التي تنشط في مكافحة التمييز والعنصرية وكراهية الأجانب. ويقدم الاتحاد الأوروبي الدعم المالي إلى المنظمات غير الحكومية والكيانات الأخرى من خلال برنامج "التقدم"، على سبيل المثال، الذي يهدف إلى تنمية قدرة الشبكات الأوروبية الرئيسية من أجل تعزيز أهداف السياسة العامة للجماعة الأوروبية واستراتيجياتها الرامية إلى مكافحة التمييز وزيادة تطويرها. وبالإضافة إلى ذلك، يركز البرنامج الخاص المعني بالحقوق الأساسية والمواطنة على حماية حقوق الطفل، ومكافحة العنصرية، وكراهية الأجانب ومعاداة السامية، ومكافحة كراهية المثلية الجنسية، والمشاركة الفعالة في الحياة الديمقراطية للاتحاد الأوروبي، وحماية البيانات والحق في الخصوصية، والتدريب، والربط الشبكي فيما بين أصحاب المهن القانونية(١٦٢).

تنسيق السياسات الوطنية من أجل إقامة مجتمع شامل للجميع

يناط بالدول الأعضاء في مجالات السياسة العامة، من قبيل التعليم أو العمل أو الإدماج الاجتماعي، الاختصاص بإدماج الأقليات العرقية. ولكن الاتحاد الأوروبي يتولى تنسيق السياسات الوطنية عن طريق تحديد الأهداف المشتركة، والمبادئ التوجيهية والمؤشرات المتعلقة بالسياسات. وتضع الدول الأعضاء برامج وخطط عمل وطنية للإصلاح يجري

(١٦١) انظر الموقع http://ec.europa.eu/justice/discrimination/awareness/index_en.htm (تمت زيارته في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

(١٦٢) انظر الموقع http://ec.europa.eu/justice/grants/programmes/fundamental-citizenship/index_en.htm (تمت زيارته في ٤ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٢).

بشأنها تقديم التقارير المشتركة واستعراض الأقران، مما يشجع على نقل الممارسات الجيدة. وتعمل الصناديق الهيكلية للاتحاد الأوروبي، وبخاصة الصندوق الاجتماعي الأوروبي، بمثابة أدوات لتنفيذ هذه البرامج وخطط العمل الوطنية.

وكالة الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية

أنشئت وكالة الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية في عام ٢٠٠٧ من خلال لائحة المجلس رقم ٢٠٠٧/١٦٨[١٦٣]. وتتخذ الوكالة من فيينا مقراً لها، وهي وكالة مستقلة تتعاون مع الهيئات والمنظمات الوطنية والدولية، ولا سيما مع مجلس أوروبا. ولدى قيام المؤسسات والسلطات المختصة في الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء بتنفيذ قانون الاتحاد، تقدم الوكالة المساعدة والخبرة الفنية فيما يتعلق بالحقوق الأساسية من أجل دعم هذه المؤسسات في وضع مسارات مناسبة للعمل. وفي حين تركز الوكالة اهتمامها على الحالة فيما يتعلق بالحقوق الأساسية في الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء الـ ٢٧، يمكن أيضاً أن تُدعى إلى المشاركة في أنشطتها البلدان المرشحة لعضوية الاتحاد والبلدان التي أبرمت معه اتفاق تحقيق الاستقرار والانتساب[١٦٤].

ولا تملك الوكالة سلطة فحص الشكاوى الفردية أو ممارسة اختصاصات اتخاذ القرارات التنظيمية. وهي لا ترصد الحالة المتعلقة بالحقوق الأساسية في بلدان الاتحاد الأوروبي لأغراض المادة ٧ من معاهدة الاتحاد (التي تنص على إمكانية اتخاذ إجراء ضد إحدى الدول الأعضاء في حالة الانتهاك الخطير للحقوق الأساسية)، كما أنها لا تتناول مشروعية أفعال الاتحاد وتحويلها القانوني من جانب الدول الأعضاء إلى قوانين وطنية.

جمع وتحليل المعلومات والبيانات

وتقوم وكالة الحقوق الأساسية بجمع وتحليل البيانات والمعلومات الرسمية وغير الرسمية بشأن المسائل المتعلقة بالحقوق الأساسية في إطار الاتحاد الأوروبي. وبالنظر إلى الاختلافات في مدى توافر البيانات ونوعيتها في أنحاء الاتحاد، فإن الوكالة أيضاً تعمل على وضع أساليب ومعايير لتحسين نوعية البيانات وقابليتها للمقارنة. غير أنه نظراً لأن هذه البيانات الثانوية كثيراً ما تكون غير متاحة لها، فهي تجري بحوثها ودراساتها الاستقصائية الخاصة على نطاق الاتحاد الأوروبي وتشجع غيرها من الجهات على القيام بذلك[١٦٥].

وتدرس الوكالة في بحوثها العوامل المساهمة فضلاً عن السياسات الإنمائية التي تؤثر على الحقوق الأساسية. ويتمثل جانب بالغ الأهمية من عملها في تحديد المبادرات الإيجابية التي تعزز احترام الحقوق الأساسية وحمايتها. وتنشر تقريراً سنوياً عن الحقوق الأساسية في الاتحاد الأوروبي وتقارير مواضيعية تستند إلى ما تجريه من بحوث ودراسات استقصائية، مع تسليط الضوء على أمثلة للممارسات الجيدة فيما يتعلق بالحقوق الأساسية. وهي كذلك تصدر بانتظام تقارير ومنشورات تغطي قضايا الأقليات[١٦٦].

---

(١٦٣) OJ 2007/L 53/1.

(١٦٤) عملية الاستقرار والانتساب هي الإطار للمفاوضات التي يجريها الاتحاد مع بلدان غرب البلقان والتي ستؤدي إلى انضمامها في نهاية المطاف.

(١٦٥) انظر الموقع http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/research_en.htm (تمت زيارته في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

(١٦٦) متاحة من خلال الموقع http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/publications (تمت زيارته في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

الربط الشبكي والتعاون

وتعمل وكالة الحقوق الأساسية من أجل تهيئة بيئة يصبح فيها تعزيز الحقوق الأساسية وحمايتها على جميع أصعدة المجتمع رد فعل طبيعياً. ويشكل التواصل مع الجهات المعنية – أوساط حقوق الإنسان الأوسع نطاقاً، ومقدمو الخدمات والمستعملون على كل من الصعيد الوطني والمحلي – جزءاً أساسياً من ولايتها. وتكيف الوكالة عملها بغية الاستفادة من بيئة الاتصالات الجديدة، بما في ذلك الشبكات الاجتماعية ووسائط التواصل الاجتماعي.

والوكالة بوصفها هيئة تابعة للاتحاد الأوروبي تعمل مع جميع مؤسسات الاتحاد وهيئاته الاستشارية ذات الصلة. وهي تعمل بشكل وثيق أيضاً مع مجلس أوروبا ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا والأمم المتحدة واليونسكو.

التعاون مع المجتمع المدني والتوعية

وتقوم الوكالة، وفقاً للائحة المنشئة لها، بتعزيز الحوار مع المجتمع المدني، وتعمل عن كثب مع المنظمات غير الحكومية ومؤسسات المجتمع المدني العاملة في مجال الحقوق الأساسية. ولتحسين الحوار والتنسيق مع جميع الجهات المعنية ذات الصلة، أطلقت الوكالة في عام ٢٠٠٨ منبر الحقوق الأساسية، وهو شبكة للتعاون وتبادل المعلومات بينها وبين المجتمع المدني[١٦٧]. والمنبر مفتوح أمام جميع منظمات المجتمع المدني المهتمة والمؤهلة الموجودة في أي من الدول الأعضاء في الاتحاد، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية في مجال حقوق الإنسان، والنقابات العمالية، ومنظمات أرباب الأعمال، والمنظمات الاجتماعية والمهنية ذات الصلة، والكنائس، والمنظمات الدينية والفلسفية وغير المذهبية، والجامعات، والخبراء من الهيئات الأوروبية والدولية.

وتتمثل المهام الرئيسية لمنبر الحقوق الأساسية فيما يلي:

- إشراك منظمات المجتمع المدني بوصفها شريكة في مختلف مراحل بحوث الوكالة، وأنشطتها، ومشاريعها لأغراض التثقيف والتوعية (من البداية إلى التقييم). فالمنظمات غير الحكومية، على سبيل المثال، تشارك في الإعداد الأوّلي لمشاريع الوكالة ومن ثم تساعد على صياغة اختصاصات المشاريع والتأكد من أنها تسهم في إيجاد الحلول العملية في الميدان. وفي مرحلة لاحقة، قد تكون هذه المنظمات بمثابة باحثين أو متعاقدين خارجين. ولتيسير أوجه التآزر بين عمل الوكالة وأنشطة المنظمات غير الحكومية، تتلقى الجهات المعنية الرئيسية مسبقاً النتائج التي تتوصل إليها بحوث الوكالة (على سبيل المثال، نسخاً من التقارير المشمولة بالحظر)، وهي تمثل شركاء هامين في نشر نتائج البحوث؛
- تقديم التعليقات والاقتراحات المتعلقة ببرنامج عمل الوكالة السنوي وتقريرها السنوي.

ويعقد أعضاء منبر الحقوق الأساسية اجتماعاً سنوياً. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، شنّت الوكالة حملة لزيادة المشاركة في المنبر، الذي يُتوقع أن يتسع ليضم نحو ٣٠٠ منظمة.

عمل الاتحاد الأوروبي من أجل الروما

يقيم في الاتحاد الأوروبي ستة ملايين من أصل ما يقدر بعدد يتراوح بين ١٠ ملايين و١٢ مليون شخص من طائفة الروما في أوروبا. ويتمثل النهج الذي يتخذه الاتحاد إزاء قضايا الروما في "الاستهداف الصريح ولكن غير الحصري"، أي عدم الفصل بين إدماج الروما وأنشطة الاتحاد الرئيسية. ويولى الاهتمام، بدلاً من ذلك، لحالة الروما على وجه التحديد

(١٦٧) انظر الموقع http://fra.europa.eu/en/cooperation/civil-society/about-frp (تمت زيارته في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

في جميع سياسات الاتحاد وصكوكه الرامية إلى تحسين الحالة الاجتماعية والاقتصادية للأشخاص المقيمين في أوروبا بوجه عام(١٦٨).

التشريعات

تنطبق تشريعات الاتحاد الأوروبي المتعلقة بالتمييز والعنصرية وكراهية الأجانب أو حرية التنقل (انظر أعلاه) انطباقاً تاماً على الروما، الذين تتكون غالبيتهم من مواطنين في الاتحاد.

تنسيق السياسات الوطنية

يلتزم الاتحاد الأوروبي التزاماً غير مسبوق بإحداث تغيير ملموس في حالة الروما. وفي ٥ نيسان/أبريل ٢٠١١، عقب اعتماد اقتراح المفوضية الداعي إلى إنشاء إطار الاتحاد الأوروبي للاستراتيجيات الوطنية الرامية إلى إدماج الروما للفترة الممتدة حتى عام ٢٠٢٠(١٦٩)، اعتمد المجلس استنتاجات أعربت فيها الدول الأعضاء عن التزامها بأن تتبع النهج الذي اقترحته المفوضية، أو أن تعتمد أو تضع استراتيجيات وطنية لإدماج الروما أو مجموعات متكاملة من تدابير السياسة العامة لإدماجهم(١٧٠). وتم تحديد أربعة مجالات ذات أولوية: التعليم، والصحة، والعمل، والإسكان.

التمويل

ويدعم الصندوق الاجتماعي الأوروبي العمل، ويساعد الأشخاص على تحسين تعليمهم ومهاراتهم. ويقوم الصندوق الأوروبي للتنمية الإقليمية بدعم التنمية الإقليمية والتغير الاقتصادي وتعزيز القدرة التنافسية والتعاون الإقليمي في جميع أنحاء الاتحاد الأوروبي. ويهدف الصندوق الزراعي الأوروبي للتنمية الريفية إلى النهوض بالظروف المعيشية في المناطق الريفية في الاتحاد الأوروبي. ويقدم برنامج "التقدم" (انظر أعلاه) التمويل لأنشطة التوعية الرامية إلى مكافحة التمييز ضد الروما ولدعم إقامة شبكة على نطاق الاتحاد الأوروبي من المنظمات غير الحكومية التي تمثل الروما وتدافع عن حقوقهم. ويمكن أيضاً استخدام غير ذلك من الأنشطة وآليات التمويل للمساعدة على إدماج الروما، كبرنامج التعلم مدى الحياة، على سبيل المثال، وبرنامج الشباب العامل، وبرنامج الثقافة، وبرنامج الصحة(١٧١).

البرنامج الأوروبي لإدماج الروما

تعمل المفوضية الأوروبية على تعزيز المشاركة النشطة من جانب الروما في عملية اتخاذ القرارات الأوروبية وذلك، على سبيل المثال، من خلال البرنامج الأوروبي لإدماج الروما. وتجمع اجتماعات البرنامج بين ممثلي الحكومات الوطنية، والاتحاد الأوروبي والمنظمات الدولية والمجتمع المدني للروما من أجل الحفز على التعاون وتبادل الخبرات بشأن السياسات والممارسات الناجحة لإدماجهم. وفي أعقاب اعتماد إطار الاتحاد الأوروبي للاستراتيجيات الوطنية الرامية إلى

(١٦٨) انظر الموقع http://ec.europa.eu/roma (تمت زيارته في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

(١٦٩) COM(2011) 173.

(١٧٠) مجلس العمل والسياسات الاجتماعية والصحة وشؤون المستهلكين المعقود في ١٩ أيار/مايو ٢٠١١ والمجلس الأوروبي المعقود في الفترة ٢٣-٢٤ حزيران/يونيه ٢٠١١.

(١٧١) يمكن الاطلاع على معلومات مستكملة بانتظام عن فرص التمويل من خلال الموقع http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=86 (تمت زيارته في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

إدماج الروما للفترة الممتدة حتى عام ٢٠٢٠، جرى إصلاح البرنامج الأوروبي لإدماج الروما، لكي يسند إليه دور أقوى فيما يتعلق بعملية الإطار وتولى المفوضيةُ الدور القيادي في تسييره[١٧٢].

حقوق الأقليات وعملية توسيع الاتحاد الأوروبي

تشكل الزيادة في عضوية الاتحاد الأوروبي جزءاً من تطور التكامل الأوروبي منذ البداية. ففي كثير من البلدان المرشحة أو المحتملة الترشيح حالياً لعضويته، تبيّن أن الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات هم من بين أكثر الفئات ضعفاً، ولهذا السبب تمثل قضايا الأقليات عنصراً بالغ الأهمية في عملية توسيع نطاق الاتحاد. ويسلط عدد من قرارات البرلمان الأوروبي[١٧٣] الضوء على حماية الأقليات، ولا سيما الروما، باعتبارها أمراً أساسياً في الاتحاد الأوروبي الموسع. ففي معظم بلدان غرب البلقان، على سبيل المثال، توجد أعداد كبيرة من اللاجئين أو المشردين داخلياً. وكثيراً ما تفتقر القوانين والاستراتيجيات الطموحة إلى ما يكفي من إجراءات وموارد للتنفيذ، ولا تزال معظم الأقليات تعاني من التمييز، والعزل، والمشاركة المحدودة في السياسة والإدارة والأعمال التجارية.

ويجب أن يستوفي البلد المتقدم بطلب العضوية بعض المعايير السياسية، ومنها احترام الأقليات وحمايتها[١٧٤]. وقد أدرجت إشارات مماثلة في إطار عملية ما قبل الانضمام. وتثار قضايا الأقليات بصورة منتظمة في الحوار السياسي مع البلدان المرشحة للانضمام، وتدرج خلال مفاوضات الانضمام ضمن بند "القضاء والحقوق الأساسية"[١٧٥].

وفي التقارير المرحلية السنوية الصادرة عن المفوضية الأوروبية يجري أيضاً بصورة منهجية تقييم سجل البلدان المرشحة والمحتمل ترشحها للعضوية فيما يتعلق بقضايا الأقليات. فعلى سبيل المثال، جاء في التقرير المرحلي لكرواتيا لعام ٢٠٠٩[١٧٦] أنه، رغم إحراز بعض التقدم في مجال حقوق الأقليات والحقوق الثقافية وحماية الأقليات في كرواتيا، ما زال هناك العديد من المشاكل المتبقية. فلا تزال الأقليات تواجه صعوبات خاصة في مجال العمل، من حيث التمثيل الناقص في كل من مجالات الإدارة والقضاء والشرطة والقطاع العام الأوسع نطاقاً في الدولة. ويبرز التقرير أن معظم الروما ما زالوا مستبعدين من المجتمع الكرواتي بوجه عام ويواجهون أوضاعاً معيشية صعبة.

وتؤدي المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني دوراً حيوياً في الإصلاحات التي يُضطلع بها في البلدان المرشحة والمحتمل ترشحها، ويمكن أن تكون لعملها أهمية حاسمة في تحديد وتيرة عملية الانضمام ونوعيتها. وتتشاور المفوضية الأوروبية وتتعاون بشكل وثيق مع المجتمع المدني، على كل من الصعيدين الأوروبي والمحلي، للحصول على أفضل ما يمكن من المعلومات عن التقدم المحرز وعما قد ينتاب جهود الإصلاح من أوجه القصور.

ويقدم الاتحاد الأوروبي المعونة المالية محددة الهدف قبل الانضمام لعضويته إلى البلدان المرشحة والمحتمل ترشحها من أجل مساعدتها على إدخال الإصلاحات السياسية والاقتصادية والمؤسسية اللازمة للامتثال لمعايير الاتحاد. ومن مجالات التركيز الرئيسية لهذه المساعدة حقوق الإنسان، وحماية الأقليات، وتطوير المجتمع المدني. ويقدَّم قدر كبير من

---

(١٧٢) انظر الموقع http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/roma-platform/index_en.htm (تمت زيارته في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

(١٧٣) متاحة من خلال الموقع www.europarl.europa.eu/comparl/afet/droi/others/default.htm (تمت زيارته في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

(١٧٤) المجلس الأوروبي في كوبنهاغن، ٢١-٢٢ حزيران/يونيه ١٩٩٣، استنتاجات الرئاسة، DOC/93/3.

(١٧٥) لأغراض مفاوضات الانضمام لعضوية الاتحاد، تقسم تشريعات الاتحاد إلى ٣٥ فصلاً متصلة بمواضيع معينة. ويمكن الحصول على مزيد من المعلومات عن الولاية وإطار مفاوضات الانضمام من الموقع http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm (تمت زيارته في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

(١٧٦) SEC(2009) 1333.

المساعدة التقنية والمالية للفئات الضعيفة، بما في ذلك الأقليات، في إطار صك المساعدة السابقة للانضمام، التي تغطي طائفة عريضة متنوعة من الأنشطة في مجالات من قبيل التعليم، والحماية الاجتماعية، وعدم التمييز، والمصالحة. ومن أمثلة هذه المساعدة مشروع متعدد المستفيدين يعالج النقص الواسع النطاق في الوثائق الشخصية لدى الروما في بلدان غرب البلقان وذلك بمساعدة الروما في الحصول على بطاقات الهوية – الأمر الذي يكون في كثير من الأحيان شرطاً مسبقاً للحصول على التعليم أو العمل أو الضمان الاجتماعي.

ويركز الدعم المقدم لتنمية المجتمع المدني والحوار على ثلاثة مجالات رئيسية:

- دعم المبادرات المدنية المحلية وبناء القدرات من أجل تعزيز دور المجتمع المدني؛
- تنظيم برامج لزيارة هيئات الاتحاد الأوروبي للزوار من الفئات ذات النفوذ في مجال صنع القرار وفي المجتمع، مثل الصحفيين والسياسيين الشبان، والزعماء النقابيين والمعلمين؛
- تكوين شراكات بين الاتحاد الأوروبي ومنظمات المجتمع المدني يتوخى منها أن تؤدي إلى نقل المعارف والشبكات.

ومن الصكوك المالية الأخرى التي تركز بشكل واضح على دعم المجتمع المدني الصك الأوروبي للديمقراطية وحقوق الإنسان، الذي تجري مناقشته أدناه. وفي سياق ما قبل الانضمام، تهدف مشاريع الصك الأوروبي للأشخاص المنتمين إلى أقليات في أغلبها إلى الحد من الفوارق الاجتماعية؛ وتحسين نوعية الحياة؛ وتعزيز التماسك الاجتماعي من خلال تحقيق إدماج الفئات المحرومة، ومكافحة التمييز، وتعزيز رأس المال البشري، ولا سيما عن طريق إصلاح النظم التعليمية. فقام الصك الأوروبي بتمويل مشروع في تركيا، على سبيل المثال، لتهيئة الظروف الكفيلة بتحسين التعاون بين الأغلبية وجماعات الأقليات العرقية واللغوية والدينية، وللتشجيع على تسوية النزاعات بالوسائل السلمية في المجتمع التركي.

ويمكن الاطلاع على معلومات عن دعم المفوضية الأوروبية للمجتمع المدني لكي يشارك في عملية توسيع الاتحاد من خلال الموقع الشبكي للمفوضية(١٧٧).

حقوق الأقليات والعلاقات الخارجية للاتحاد الأوروبي

لقد جعل الاتحاد الأوروبي حقوق الإنسان جانباً أساسياً من جوانب علاقاته الخارجية، من خلال حواره السياسي مع البلدان الثالثة، وما يتخذه من إجراءات في المحافل المتعددة الأطراف مثل الأمم المتحدة، وسياساته الإنمائية، ومساعداته. ويشكل تعزيز حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات وحمايتها إحدى السمات الرئيسية لسياسته الخارجية في مجال حقوق الإنسان.

ويؤيد الاتحاد الإعلان المتعلق بالأقليات، الذي يعدّه النص المرجعي الرئيسي المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات على الصعيد العالمي. وفي أوروبا، يتأثر الإطار القانوني باتفاقية مجلس أوروبا الإطارية المتعلقة بحماية الأقليات القومية والميثاق الأوروبي للغات الإقليمية أو لغات الأقليات (انظر الفصل الثاني عشر).

ويسعى الاتحاد الأوروبي لإدماج حقوق الإنسان، بما في ذلك حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات، في جميع جوانب سياساته الخارجية. ولدراسة هذه المسائل بعمق أكبر في علاقاته الثنائية مع بعض البلدان، يشرع الاتحاد في إجراء

(١٧٧) انظر الموقع http://ec.europa.eu/enlargement/tenders/support-for-civil-society/index_en.htm (تمت زيارته في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

حوارات بشأن حقوق الإنسان[١٧٨] يثير فيها قضايا الأقليات بانتظام مع بلدان ثالثة. ويشارك المجتمع المدني عن كثب، إذ يجتمع الاتحاد الأوروبي بانتظام مع ممثلي المجتمع المدني المحليين على هامش هذه الحوارات. وييسر الاتحاد الأوروبي التواصل بين المدافعين عن حقوق الإنسان وسلطات البلد المشترك في الحوار. وعلى جهات المجتمع المدني الفاعلة المهتمة بالحوارات المتعلقة بحقوق الإنسان أن تتصل بوفد الاتحاد الأوروبي للبلد المعني[١٧٩].

ويناصر الاتحاد الأوروبي تعزيز حقوق الأقليات وحمايتها أيضاً في المنتديات المتعددة الجنسيات[١٨٠]. ويتمتع الاتحاد بمركز المراقب في الأمم المتحدة. وتتعاون الدول الأعضاء في الاتحاد على صياغة مواقف مشتركة للاتحاد ويمد الاتحاد يده إلى البلدان الثالثة من أجل زيادة النهوض باحترام حقوق الإنسان بصفة عامة وحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات بوجه خاص. ويولي الاتحاد أهمية كبيرة لعمل الإجراءات الخاصة للأمم المتحدة، ومن بينها الخبير المستقل المعني بقضايا الأقليات (انظر الفصل الرابع). ويعتبر الاتحاد المنتدى السنوي المعني بقضايا الأقليات (انظر الفصل الثالث) من العمليات الرئيسية في تعزيز الحوار والتعاون بشأن القضايا ذات الصلة بحقوق الأقليات. وتعمل المفوضية الأوروبية بشكل وثيق مع جملة جهات من بينها مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا (لا سيما المفوض السامي للأقليات القومية)، ومجلس أوروبا، والبنك الدولي.

ويجري تعميم قضايا الأقليات أيضاً في الاستراتيجيات وخطط العمل الخاصة بالتعاون. فورقة الاستراتيجية القطرية لكولومبيا للفترة ٢٠٠٧-٢٠١٣ الصادرة عن المفوضية، على سبيل المثال، تتناول على وجه التحديد الحالة الإنسانية وحالة حقوق الإنسان للأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات[١٨١]. وهي تشجع بناء السلام من خلال مشاركة المواطنين المهمشين في الحكم المحلي والاقتصاد، ومن خلال تعزيز حقوق الإنسان، والحكم الرشيد، ومكافحة الإفلات من العقاب. وثمة مثال آخر هو الإشارة الصريحة إلى احترام حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية في خطة عمل سياسة الجوار الأوروبية مع أوكرانيا[١٨٢].

ويستخدم الاتحاد الأوروبي مجموعة واسعة النطاق من أدوات التعاون المالي والتقني لتعزيز وحماية حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات، بما في ذلك التعاون الثنائي مع الحكومات والدعم المباشر المقدم إلى المجتمع المدني. ويدعم الاتحاد البرامج والسياسات الحكومية التي تستهدف الأقليات أو يحتمل أن يكون لها تأثير في هذا المجال، مثل تقديم الدعم للحلول طويلة الأجل لحالة اللاجئين من الأقليات المسلمة من ميانمار (ولاية راخين الشمالية) في بنغلاديش.

ويؤيد الاتحاد الأوروبي منظمات المجتمع المدني المعنية بالأقليات من خلال عدد من البرامج المواضيعية، مثل الصك الأوروبي للديمقراطية وحقوق الإنسان (الذي تطرقت إليه المناقشة أعلاه) ودور الجهات الفاعلة غير الحكومية والسلطات المحلية في برنامج التنمية.

ويتصدى الصك الأوروبي لقضايا الأقليات بهدف مكافحة التمييز؛ وتعزيز مشاركة الرجل والمرأة من الأقليات على قدم المساواة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية؛ وتعزيز المشاركة السياسية على نحو يتسم بمراعاة

---

(١٧٨) انظر الموقع http://eeas.europa.eu/human_rights/dialogues/index_en.htm. ويوجد استكمال بشأن المبادئ التوجيهية للاتحاد الأوروبي بشأن الحوارات المتعلقة بحقوق الإنسان من خلال الموقع www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16526.en08.pdf (تمت زيارته في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

(١٧٩) انظر الموقع http://eeas.europa.eu/delegations/web_en.htm (تمت زيارته في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

(١٨٠) انظر الموقع http://eeas.europa.eu/human_rights/fora/index_en.htm (تمت زيارته في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

(١٨١) E/2007/484، وهي متاحة من خلال الموقع http://eeas.europa.eu/colombia/csp/07_13_en.pdf (تمت زيارته في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

(١٨٢) جميع خطط عمل سياسة الجوار الأوروبية، وورقات الاستراتيجية، والتقارير القطرية، وغيرها من الوثائق متاحة من خلال الموقع http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm#2 (تمت زيارته في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

لحقوق الإنسان والديمقراطية[١٨٣]. ففي قيرغيزستان، على سبيل المثال، يمول الصك الأوروبي مشروعاً لتعزيز مشاركة فئات الأقليات مع الهيئات الحكومية والمنظمات غير الحكومية، وتمثيلها السياسي على الصعيدين المحلي والوطني، وفي الإصلاحات الديمقراطية. وموّل الصك كذلك مشروعاً مدته ثلاث سنوات بعنوان برنامج الدعوة العالمي، الذي ينفذه الفريق الدولي لحقوق الأقليات (بالتعاون مع المفوضية السامية لحقوق الإنسان، ومجلس أوروبا، والمنتدى الآسيوي). ويهدف إلى بناء قدرات ١٠٨٠ من النشطاء في ٣٦ دولة في أوروبا وآسيا وأفريقيا للقيام بأنشطة الدعوة على الصعيدين الوطني والإقليمي وفي الأمم المتحدة بالنيابة عن طوائف الأقليات وبالاشتراك معها. ومن الأمثلة الأخرى البرنامج المشترك للاتحاد الأوروبي ومجلس أوروبا، الأقليات في روسيا: تنمية اللغات، والثقافة، ووسائط الإعلام والمجتمع المدني، الذي يهدف إلى تيسير تصديق الاتحاد الروسي على الميثاق الأوروبي للغات الإقليمية أو لغات الأقليات. وتدار مشاريع الصك الأوروبي إما من مقر الاتحاد الأوروبي في بروكسل أو بواسطة ما يزيد عن ١٣٠ من وفود الاتحاد ومكاتبه في جميع أنحاء العالم. وفي حين تتباين الجهات المستفيدة من هذه المشاريع وفقاً للأهداف، فإن الدعوات إلى تقديم المقترحات بالمشاريع ترحب عموماً بمنظمات المجتمع المدني الموجودة في أي مكان من العالم.

ويمد البرنامج المواضيعي، "الجهات الفاعلة من غير الدول والسلطات المحلية في مجال التنمية" يد المساعدة لمنظمات المجتمع المدني والسلطات المحلية لبناء القدرات من أجل تيسير مشاركتها في عملية صنع السياسات، وتعزيز قدرتها على تقديم الخدمات الأساسية إلى أفقر الأشخاص في البلدان النامية[١٨٤]. ولمنظمات المجتمع المدني التي تمثل الأقليات (أو تعمل من أجلها) الحق في التمويل، بناء على الأولويات المنصوص عليها في الدعوات لتقديم المقترحات. ففي بنغلاديش، على سبيل المثال، يمول البرنامج مؤسسة كاريتاس فرنسا في شراكة مع كاريتاس بنغلاديش للاضطلاع بمشروع يرمي إلى تحسين الظروف المعيشية لفئات المنبوذين والأقليات، مع إيلاء اهتمام خاص لوضع المرأة. وفي كولومبيا، قُدّم التمويل للمنظمة غير الحكومية الدولية دياكوني كاتاشتروفنهيلفي من أجل برنامج يرمي إلى إعداد وتطبيق نموذج للتنمية المتكاملة والمستدامة للتغلب على الفقر، وتعزيز حقوق الإنسان، وتعزيز إمكانيات الحصول على الخدمات في قسم شوكو، وهو منطقة يقطنها عدد كبير من السكان الكولومبيين المنحدرين من أصل أفريقي.

وتعترف سياسات الاتحاد الأوروبي على نحو متزايد بالحاجة إلى كفالة أقصى قدر من المشاركة من جميع شرائح المجتمع المدني في عملية التعاون الإنمائي، بما في ذلك مشاركة المنظمات العاملة على تعزيز حقوق الأقليات في صياغة وتنفيذ الاستراتيجيات والبرامج الإنمائية. ويحدث هذا بصفة رئيسية في صياغة واستعراض ورقات الاستراتيجية القطرية للاتحاد، والبرامج الإرشادية الوطنية، وخطط عمل سياسة الجوار الأوروبية؛ وفي تحديد المجالات ذات الأولوية للطلبات المحلية لتقديم المقترحات في إطار برامج الصك الأوروبي وبرنامج الجهات الفاعلة من غير الدول والسلطات المحلية في التنمية؛ وفي تحديد وصياغة البرامج الحكومية التي تمولها المفوضية في مجالات التنمية الاجتماعية والبشرية، والحوكمة، والبيئة، والقطاعات الأخرى ذات الصلة. ويضطلع مكتب التعاون الأوروبي للمعونة التابع للمفوضية الأوروبية بالمسؤولية عن تنفيذ برامج ومشاريع المعونة الخارجية في جميع أنحاء العالم[١٨٥].

(١٨٣) انظر الموقع http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr_en.htm (تمت زيارته في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

(١٨٤) انظر الموقع http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/dci/non_state_actors_en.htm (تمت زيارته في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

(١٨٥) يتاح مزيد من المعلومات عن مبادرات مكتب التعاون الأوروبي للمعونة لتحسين الحوار مع المجتمع المدني من خلال الموقع http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/dialogue_en.htm (تمت زيارته في ٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

معلومات الاتصال ومعلومات أخرى

المفوضية الأوروبية
European Commission
B-1049 Brussels
Belgium
الموقع الشبكي: http://ec.europa.eu/index_en.htm

وفيما يلي دوائر المفوضية الأوروبية ذات الصلة بقضايا الأقليات:
المديرية العامة للعدل
الموقع الشبكي: http://ec.europa.eu/justice/index_en.htm

المديرية العامة المعنية بالعمل والشؤون الاجتماعية والإدماج
الموقع الشبكي: http://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=en

الإدارة العامة المعنية بتوسيع الاتحاد الأوروبي
البريد الإلكتروني: elarg-info@ec.europa.eu
الموقع الشبكي: http://ec.europa.eu/enlargement/index_en.htm

المديرية العامة للتنمية والتعاون
الموقع الشبكي: http://ec.europa.eu/europeaid/index_en.htm

الوكالات والدوائر ذات الصلة

الدائرة الأوروبية للشؤون الخارجية
الموقع الشبكي: http://eeas.europa.eu/contact/index_en.htm

وكالة الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية
European Union Agency for Fundamental Rights
Schwarzenbergplatz 11
1040 Wien
Austria
رقم الهاتف: ٤٣ ١ ٥٨٠ ٣٠ ٦٣٤
البريد الإلكتروني: information@fra.europa.eu
الموقع الشبكي: www.fra.europa.eu

الفصل الخامس عشر
نظام البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان

موجز: يخضع جميع الأعضاء الـ ٣٥ في منظمة الدول الأمريكية لولاية لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، التي تتمتع بسلطة إعداد تقارير عن حالة حقوق الإنسان في أي بلد من البلدان في الأمريكتين. ويجوز للجنة أيضاً أن تتلقى وتنظر في الشكاوى المتعلقة بانتهاك دولة طرف لأحكام الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان أو، فيما يتعلق بالدول التي لم تصبح طرفاً بعد، الإعلان الأمريكي الخاص بحقوق الإنسان وواجباته. وتنشئ الاتفاقية محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، ومن اختصاصها أن تصدر أحكاماً ملزمة وأن تتيح التعويض في حال وقوع انتهاكات للاتفاقية. ويصف هذا الفصل الظروف التي يمكن فيها للأقليات أن تلجأ إلى اللجنة والمحكمة لضمان حماية حقوقها.

وقد أنشئت منظمة الدول الأمريكية في عام ١٩٤٨، وتضم في عضويتها ٣٥ دولة في نصف الكرة الغربي[١٨٦]. وهي منظمة إقليمية تشمل مجموعة كبيرة من المصالح السياسية والأمنية والاقتصادية، وتساهم بدور فعال في تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها منذ الستينات من القرن الماضي. ويقع مقر المنظمة في واشنطن العاصمة.

وتلتزم جميع الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية بميثاق المنظمة وبالإعلان الأمريكي الخاص بحقوق الإنسان وواجباته. (وعلى الرغم من أن هذه الوثيقة الأخيرة ليست سوى إعلان وليست معاهدةً، ترى منظمة الدول الأمريكية أن جميع أعضائها ملزمون سياسياً بمراعاة أحكامها). وعلاوة على ذلك، قد اعتمدت المنظمة عدداً من معاهدات حقوق الإنسان الأكثر تحديداً منذ عام ١٩٦٩؛ وتشمل هذه المعاهدات الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان (١٩٦٩) "ميثاق سان خوسيه كوستاريكا (١٩٦٩)" وبروتوكولها الإضافي ... المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية "بروتوكول سان سلفادور" (١٩٨٨) والبروتوكول الخاص بإلغاء عقوبة الإعدام (١٩٩٠)؛ واتفاقية البلدان الأمريكية لمنع التعذيب والمعاقبة عليه (١٩٨٥)؛ واتفاقية البلدان الأمريكية بشأن الاختفاء القسري للأشخاص (١٩٩٤)؛ واتفاقية البلدان الأمريكية لمنع العنف ضد المرأة والمعاقبة عليه والقضاء عليه "اتفاقية بيليم دو بارا" (١٩٩٤)؛ واتفاقية البلدان الأمريكية للقضاء على جميع أشكال التمييز ضد الأشخاص ذوي الإعاقة (١٩٩٩). ولا يلتزم بأحكام هذه المعاهدات إلا الدول التي صدّقت رسمياً عليها.

وقد يصبح أفراد الأقليات، شأنهم شأن أي شخص آخر، ضحايا للتعذيب أو الاختفاء أو العنف. وينبغي أن يُنظر في هذه الانتهاكات في إطار الآليات المواضيعية الملائمة، سواء كان الضحايا من أفراد الأقليات أو الأغلبية. غير أن أهم صكوك منظمة الدول الأمريكية بشأن الأقليات هي بلا شك الإعلان الأمريكي لحقوق الإنسان وواجباته والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان. ويبلغ عدد الدول الأعضاء في المنظمة الأطراف في الاتفاقية أربعاً وعشرين دولة[١٨٧]. وستة

(١٨٦) الأرجنتين وإكوادور وأنتيغوا وبربودا وأوروغواي وباراغواي والبرازيل وبربادوس وبليز وبنما وبوليفيا (دولة – المتعددة القوميات) وبيرو وترينيداد وتوباغو وجامايكا وجزر البهاما والجمهورية الدومينيكية وغواتيمالا ودومينيكا وسان فنسنت وجزر غرينادين وسانت كيتس ونيفيس وسانت لوسيا والسلفادور وسورينام وشيلي وغرينادا وغيانا وفنزويلا (جمهورية – البوليفارية) وكندا وكوبا وكوستاريكا وكولومبيا والمكسيك ونيكاراغوا وهايتي وهندوراس والولايات المتحدة الأمريكية. وكوبا دولة عضو غير مشاركة. وقد عُلقت مشاركة كوبا في عام ١٩٦٢، ولكن تم رفع التعليق في الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية في عام ٢٠٠٩. ولكي تعود كوبا إلى المشاركة، يجب أن تسعى أولاً لإجراء حوار مع المنظمة.

(١٨٧) الدول الـ ٢٤ الأعضاء في منظمة البلدان الأمريكية الأطراف في اتفاقية البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان هي: الأرجنتين، وإكوادور، وأوروغواي، وباراغواي، والبرازيل، وبربادوس، وبنما، وبوليفيا (دولة – المتعددة القوميات)، وبيرو، وجامايكا، والجمهورية الدومينيكية، ودومينيكا، والسلفادور، وسورينام، وشيلي، وغرينادا، وغواتيمالا، وفنزويلا (جمهورية – البوليفارية)، وكوستاريكا، وكولومبيا، والمكسيك، ونيكاراغوا، وهايتي، وهندوراس. وكانت ترينيداد وتوباغو دولة طرفاً ولكنها انسحبت من الاتفاقية في عام ١٩٩٨.

عشر من هذه الدول هي أيضاً أطراف في البروتوكول الإضافي المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، و١٣ منها أطراف في البروتوكول من أجل إلغاء عقوبة الإعدام. وأكثر هيئتين من هيئات منظمة الدول الأمريكية اهتماماً بحقوق الإنسان بصورة مباشرة هما لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، وترد مناقشة كلتيهما أدناه.

حماية الحقوق الجوهرية

ينطبق الإعلان الأمريكي لحقوق الإنسان وواجباته على جميع الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية، بينما الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام ١٩٦٩ غير ملزمة إلا للدول التي صدقت عليها فقط. ويتناول الإعلان مجموعة كبيرة من حقوق الإنسان بينما تُعنى الاتفاقية أساساً بالحقوق المدنية والسياسية (وسّع البروتوكول الإضافي لعام ١٩٨٨ نطاق تغطيتها للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية). ومن المهم أن يوضع في الاعتبار أن الأقليات تتمتع *بكافة* الحقوق المنصوص عليها في تلك الوثائق، ولكن من أكثرها أحقية باهتمام الأقليات الحقوق التالية.

تضمن *المادة ٢ من الإعلان* المساواة أمام القانون "دون تمييز بسبب السلالة، أو الجنس، أو اللغة، أو العقيدة، أو أي عامل آخر". وتلزم *المادة ١ من الاتفاقية* الدول بأن تحترم الحقوق الواردة في الاتفاقية دون أي تمييز "بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الآراء السياسية أو غير السياسية، أو الأصل القومي أو الاجتماعي، أو الوضع الاقتصادي، أو المولد، أو أي وضع اجتماعي آخر". وتنص *المادة ٢٤ من الاتفاقية* إجمالاً على المساواة في التمتع بحماية القانون "دون تمييز".

وتضمن *المادة ٣ من الإعلان* حرية العقيدة. وتنص *المادة ١٢ من الاتفاقية*، بالإضافة إلى ذلك، على حق الآباء في توفير التربية الدينية والأخلاقية لأطفالهم وفقاً لقناعاتهم الخاصة.

وتضمن المادة ٤ *من الإعلان* حرية التعبير. وتحظر *المادة ١٣ من الاتفاقية* أيضاً أي دعوة إلى الكراهية القومية أو العرقية أو الدينية تشكل تحريضاً على العنف المخالف للقانون.

وتضمن *المادة ٥ من الإعلان* لكل شخص الحق في أن يتمتع بحماية القانون من الهجمات على شرفه وسمعته وحياته الخاصة والعائلية. وتَرد أحكام بحماية مشابهة في *المادتين ١١ و١٤ من الاتفاقية*.

وتحمي *المادة ٨ من الإعلان* حرية التنقل وحق الشخص في اختيار محل إقامته. وتنص *المادة ٢٢ من الاتفاقية* على حماية مشابهة.

وتنص *المادة ١٢ من الإعلان* على الحق في التعليم بما في ذلك التعليم الابتدائي المجاني. ولا يوجد نص على حق مشابه في الاتفاقية ذاتها، غير أن بروتوكول سان سلفادور يدرج الحق في التعليم وينص على أن التعليم ينبغي أن يعزز "التفاهم والتسامح والصداقة بين جميع الأمم وجميع الفئات العنصرية أو الإثنية أو الدينية" (المادة ١٣(٢)). ويؤكد البروتوكول أيضاً على حق الأبوين في اختيار نوع التعليم الذي يتلقاه أولادهما وحق الجميع في إنشاء مؤسسات تعليمية وفقاً للقانون المحلي.

وتعلن *المادة ١٣ من الإعلان* حق كل شخص في المشاركة في حياة المجتمع الثقافية وفي حماية الملكية الفكرية. وأدرج نص مماثل في *المادة ١٤ من بروتوكول سان سلفادور*.

وتضمن *المادة ١٨ من الإعلان* الحق في محاكمة عادلة. ويرد نفس الضمان في *المادة ٨ من الاتفاقية* وتنص على حق المتهم في الاستعانة بمترجم تحريري أو شفوي عند الحاجة.

وتضمن *المادة ٢٠ من الإعلان* حق الشخص في التصويت والمشاركة في حكم بلاده، غير أن *المادة ٢٣ من الاتفاقية* تسمح ببعض التقييد لهذين الحقين على أساس أمور من بينها اللغة.

وتضمن *المادة ٢٢ من الإعلان* حرية التجمع "لتعزيز وممارسة وحماية المصالح الشرعية [للفرد] ذات الطابع السياسي أو الاقتصادي أو الديني أو الاجتماعي أو الثقافي أو المهني أو النقابي أو غير ذلك". وفي *المادة ١٦ من الاتفاقية* حكم مماثل.

لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان

تتألف اللجنة من سبعة خبراء مستقلين تقوم الدول بترشيحهم وتنتخبهم الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية(١٨٨). وتجتمع اللجنة في واشنطن العاصمة، في دورات عادية واستثنائية عدة مرات في السنة (يحدد أعضاء اللجنة مدة الاجتماعات ووتيرتها، ويمكن أن تتغير). ويجوز لها أن تعقد جلسات استماع في أي وقت في القضايا أو المواضيع التي تهمها. ويشتمل كثير من جلسات الاستماع على مشاركة الأفراد، وممثلي المنظمات غير الحكومية، والحكومات، وهي تُبث الآن على الموقع الشبكي للجنة. وتعقد اللجنة جلسات استماع مواضيعية (على سبيل المثال، فيما يتعلق بتغير المناخ والأثر المترتب على مشاريع السدود الكبيرة بالنسبة لحقوق الإنسان)، وإن كان ذلك بصفة غير منتظمة. ولها أن تضطلع بزيارات ميدانية، شريطة أن يكون ذلك بموافقة الدولة المعنية أو بناء على دعوة منها.

وتتسع ولاية اللجنة اتساعاً كبيراً لتغطي جميع الدول الأعضاء في المنظمة وتمتد لتشمل كلاً من إعداد التقارير عن بلدان معينة، والتحقيق في الشكاوى الفردية المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان، ورفع الدعاوى إلى محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان (في حال قبول الدولة المعنية باختصاص المحكمة). وتمارس اللجنة سلطة مماثلة بموجب الإعلان (الذي ينطبق على كافة الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية) والاتفاقية (التي تنطبق فقط على الدول التي صدقت على الاتفاقية). ومن المهم من الناحية القانونية معرفة الصك الذي يُطلب إلى اللجنة التصرف بموجبه، غير أن الممارسة وإجراءات العمل تتشابه في كلتا الحالتين. وينظم سلطة اللجنة نظامها الأساسي ونظامها الداخلي. ونظراً لصغر حجم كل من اللجنة وملاك موظفيها، فقد تتأخر الإجراءات ويقل الطابع الرسمي لإجراءاتها، على سبيل المثال، عن الإجراءات المعمول بها بموجب الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان (انظر الفصل الثاني عشر).

التقارير القطرية

لعل أغرب سلطات اللجنة وأكبرها أثراً هي قدرتها على التحقيق في حالة حقوق الإنسان في أي بلد من البلدان الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية، سواء كان ذلك استجابة لمعلومات تلقتها أو بمبادرة منها. ولا يُشرع في هذا التحقيق إلا عندما ترى أغلبية أعضاء اللجنة أن هناك ما يبرر إجراءه، وأنه لا سبيل إلى تكليف اللجنة بالشروع في دراسة. ولا يقوم الأفراد أو المنظمات غير الحكومية بدور رسمي في هذه العملية، ولكن المعلومات المقدمة منهم بوجه عام تشكل الأساس الذي يستند إليه القرار الذي تتخذه اللجنة بالشروع في التحقيق والإبلاغ.

وللجنة أن تقوم بجمع المعلومات بأي وسيلة تراها مناسبة، بما في ذلك من خلال جلسات الاستماع أو الإدلاء بشهادات مباشرة. وهي تطلب عادة من الدولة المعنية أن تأذن بإجراء زيارة إلى الموقع، يلتقي أعضاء اللجنة خلالها بالأفراد والمنظمات غير الحكومية وممثلي الحكومة. وعادة ما تحظى هذه الزيارة بقدر كبير من الدعاية في البلد، ومن ثم تتيح للأقليات فرصة ممتازة لعرض شواغلها مباشرة على اللجنة.

---

(١٨٨) انظر الموقع www.cidh.oas.org/DefaultE.htm (تمت زيارته في ٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

وتُنشر تقارير اللجنة على الدوام تقريباً، وتشمل معلومات عن النظام القانوني للبلد وحالته الاجتماعية، فضلاً عن قضايا حقوق الإنسان موضع الاهتمام. وقد يتناول التقرير أوضاع الأقليات داخل الدولة، كما تناول التحقيق في آذار/مارس ٢٠٠٩ المنحدرين من أصل أفريقي في كولومبيا. وتركز اللجنة في الأعوام الأخيرة على إجراء مزيد من التحقيقات المحددة الهدف لحالة بعض الفئات، مثل النساء والأطفال وطالبي اللجوء والمهاجرين، بدلاً من التركيز على الحالة العامة لحقوق الإنسان في دولة من الدول. وليست الدولة ملزمة بالرد مباشرة على استنتاجات اللجنة أو توصياتها، ولكن التقرير العلني الذي تصدره اللجنة يمكن أن يكون وسيلة فعالة لممارسة الضغط السياسي من أجل النهوض بحقوق الإنسان. وفي السنوات الأخيرة، لم تنشر اللجنة سوى تقرير قطري واحد فقط في السنة، في المتوسط؛ وتعلق أحدث هذه التقارير بهندوراس (٢٠١٠، ٢٠٠٩)، ودولة بوليفيا المتعددة القوميات (٢٠٠٩، ٢٠٠٧)، وجمهورية فنزويلا البوليفارية (٢٠٠٩، ٢٠٠٣)، وهايتي (٢٠٠٨، ٢٠٠٥)، وغواتيمالا (٢٠٠٣، ٢٠٠١). وحيثما ينتشر التمييز ضد الأقليات، بغض النظر عما إذا كان مسوّغاً من الوجهة القانونية أو لم يكن، ينبغي للمدافعين عن حقوق الأقليات أن ينظروا (بالإضافة إلى تقديم شكوى رسمية) في الاتصال باللجنة واستكشاف إمكانية إقناعها بأن تجري تحقيقاً في الأمر.

الشكاوى الفردية المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان

يمكن لأي فرد أو مجموعة من الأفراد أو منظمة غير حكومية التقدم إلى اللجنة بشكوى تدّعي وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان في إحدى الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية. وإذا كانت الدولة طرفاً في الاتفاقية، تكون الاتفاقية هي القانون الحاكم؛ أما إذا لم تكن طرفاً فيها فتكون الحقوق موضع الحماية هي المنصوص عليها في الإعلان. ولا يشترط في أي من الحالتين أن يكون مقدم الالتماس ضحية للانتهاك، وإن كان ينبغي أن يشير الالتماس إلى حالات محددة لانتهاكات مدعىً ارتكابها. وقد يتعلق الالتماس بحادث واحد وفرد واحد أو قد يطرح شواغل أوسع نطاقاً تمس العديد من الأشخاص.

وينبغي أن تورد الشكوى الوقائع بالتفصيل قدر الإمكان، بما في ذلك أفعال الحكومة أو موظفوها موضع الاعتراض وحقوق الإنسان التي يُرى أن تلك الأفعال وهؤلاء الموظفون ينتهكونها. ويجب توضيح كيفية استنفاد كافة سبل الانتصاف القانونية المحلية المتاحة. غير أنه يمكن الإعفاء من ذلك إذا كان البلد يفتقر إلى الإجراءات القضائية السليمة، أو إذا مُنِع الوصول إلى تدابير الإنصاف، أو إذا كانت الإجراءات المحلية تتسم بالتأخير الذي لا مسوغ له، أو إذا تعذر على الشاكي الحصول على المساعدة القانونية الضرورية. ولا يكفي مجرد عدم النجاح في الإجراءات المحلية ما لم تكن الإجراءات المحلية نفسها تشكل انتهاكاً لضمانات حقوق الإنسان – فاللجنة ليست هيئة استئنافية مهمتها استعراض صحة الأحكام المحلية فيما يتعلق بالوقائع. وبطبيعة الحال، يجوز نظر القضية إذا ادُّعي أن القانون في حد ذاته غير متوافق مع الحقوق المشمولة بالحماية. وتشترط اللجنة اشتراطاً صارماً التقدم بالشكوى في غضون ستة أشهر من تاريخ إبلاغ الضحية بقرار أعلى محكمة محلية (أو في غضون ستة أشهر من تاريخ وقوع الحدث في حالة عدم وجود سبل متاحة للانتصاف).

وقد تصدر اللجنة أو لا تصدر رأياً رسمياً فيما يتعلق بمقبولية الشكوى، أي ما إذا كانت تفي بكافة الشروط الرسمية لتقديم الشكاوى. وعادة ما يسفر التحليل الأوّلي الذي تجريه أمانة اللجنة عن إحدى نتائج ثلاث. (١) رفض الالتماس "لاستناده بوضوح إلى أسس واهية"، الأمر الذي يعني عادة أن الانتهاك المدعى ارتكابه غير مشمول بموجب الإعلان أو الاتفاقية؛ (٢) طلب الحصول على مزيد من المعلومات؛ (٣) إبلاغ الدولة المعنية بالشكوى. وإذا كانت القضية عاجلة وثمة إمكانية لحدوث ضرر لا يمكن إصلاحه على السلامة الجسدية للضحية، يجوز أن يُطلب إلى اللجنة اتخاذ "تدابير احترازية" بأن تطلب إلى الدولة عدم التصرف على نحو من شأنه المساس باستمرار وجود موضوع القضية.

فمثلاً قد تطلب اللجنة وقف تنفيذ حكم الإعدام أو الترحيل أو امتناع الحكومة عن اتخاذ إجراءات أخرى من شأنها جعل الشكوى محل جدل أو التسبب في وقوع ضرر لا يمكن إصلاحه.

وفي حالة قيام الدولة بالرد، تتاح لمقدم الالتماس فرصة إبداء ملاحظاته على الرد كتابة. أما إذا لم ترد الدولة أو اكتفت بتقديم إنكار عام، فللجنة أن تحكم بصحة الوقائع المزعومة. ويجوز لمقدم الالتماس (أو الدولة) المطالبة في أي وقت بعقد جلسة استماع شفهية، رغم أن اللجنة لن توافق على هذا الطلب إلا إذا رأت ذلك ضرورياً. وتعرض اللجنة أيضاً التوسط أو تسهيل التوصل إلى "تسوية ودية" بين الشاكي والدولة، ولا بد من موافقة كلا الطرفين عليها. وقد تشمل هذه التسوية مثلاً دفع تعويض، أو إطلاق سراح شخص من السجن، أو حتى موافقة الحكومة على تعديل قانون أو ممارسة.

أما إذا لم يتم التوصل إلى تسوية ودية، فإن اللجنة تجري مداولات في جلسة خاصة وتعدّ في نهاية المطاف تقريراً، يشتمل على الاستنتاجات والتوصيات، بشأن هذه القضية. وبعد فترة انتظار لمدة ثلاثة أشهر، يجري خلالها إرسال التقرير على أساس من السرية إلى الدولة وإلى مقدم الشكوى، إما أن يحال التقرير إلى المحكمة للنظر فيه أو يتم نشره وطباعته في تقرير اللجنة السنوي المقدم إلى الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية. وليس تقرير اللجنة ملزماً من الناحية القانونية للدولة المعنية، ولا يمكن للجنة أن تأمر مباشرة بإطلاق سراح سجين، أو دفع تعويض، أو تعديل قانون ينتهك حقوق الإنسان. غير أن اللجنة يمكنها (وتفعل ذلك) أن تعرب عن رأيها فيما إذا كان قد وقع انتهاك للإعلان أو الاتفاقية، وأن تقدم توصيات محددة للدول. ونظراً لبعد سجل الدول في مجال الامتثال عن الاتساق، فقد يحتاج مقدم الالتماس أو المنظمة غير الحكومية إلى الضغط على الدولة لكي تعتمد توصيات اللجنة.

وقد تستغرق هذه العملية سنتين أو أكثر، ذلك أن الافتقار إلى الموارد يجعل من الصعب التعامل بسرعة مع عدد يبلغ ١ ٠٠٠ قضية لم يبت فيها بعد. ويمثل رأي اللجنة الإيجابي، على أقل تقدير، انتصاراً معنوياً وسياسياً هاماً، وقد تشجع هذه العملية ذاتها الدولة على النظر في تلبية مطالب مقدم الشكوى حتى قبل اعتماد تقرير نهائي. ولم تعالج كثير من القضايا الفردية مسائل خاصة بالأقليات في حد ذاتها، رغم أن القضايا المتعلقة بالشعوب الأصلية مألوفة بصورة متزايدة.

مكتب المقرر المعني بحقوق المنحدرين من أصول أفريقية ومكافحة التمييز العنصري

وفي عام ٢٠٠٥، أنشأت اللجنة منصب المقرر المعني بحقوق المنحدرين من أصول أفريقية ومكافحة التمييز العنصري، وذلك لتشجيع أعمال اللجنة في هذا المجال وتنظيمها وتعزيزها وتوحيدها[١٨٩]. ويعمل المقرر مع الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية من أجل:

- رفع مستوى الوعي بواجبات الدول فيما يتعلق بحقوق الإنسان المكفولة للمنحدرين من أصول أفريقية والقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري؛
- تحليل التحديات الراهنة التي تواجه بلدان المنطقة في هذا المجال، وصياغة التوصيات الرامية إلى التصدي لتلك التحديات، وتحديد وتبادل أفضل الممارسات؛
- الرصد وتقديم المساعدة التقنية، بناء على طلب دولة من الدول الأعضاء.

ويسعى المقرر، في نطاق اللجنة، إلى ضمان الامتثال للولايات الصادرة عن الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية فيما يتصل بالمنحدرين من أصل أفريقي وبالعنصرية والتمييز العنصري. ويدعم المقرر أعمال اللجنة بما يلي:

(١٨٩) انظر الموقع www.oas.org/en/iachr/afro-descendants/default.asp (تمت زيارته في ٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

- إعداد التقارير والدراسات الخاصة عن حقوق المنحدرين من أصل أفريقي وعن المسائل المتعلقة بالقضاء على التمييز العنصري؛
- استعراض وتحليل الشكاوى التي تتلقاها اللجنة بشأن العنصرية والتمييز العنصري وتقديم الآراء والتوصيات إلى اللجنة؛
- تقديم توصيات إلى اللجنة فيما يتعلق بالموافقة على طلبات عقد جلسات الاستماع والمشاركة في هذه الجلسات مع اللجنة؛
- مساعدة الأطراف على التوصل إلى تسوية؛
- الشروع في مشاورات وتقديم توصيات إلى الدول الأعضاء فيما يتعلق بتعديل التشريعات ذات الصلة بحقوق المنحدرين من أصول أفريقية وبالتمييز العنصري؛
- مرافقة اللجنة في زياراتها الميدانية؛
- المساعدة على وضع قرارات المقبولية وإعداد التقارير بشأن الأسس الموضوعية للبلاغ في قضايا المنازعات، فضلاً عن التقارير المواضيعية والقطرية والسنوية.

ويعمل المقرر مع مقرري اللجنة الآخرين بشأن المسائل المتصلة بولايته، كما يتواصل مع المجتمع المدني من أجل إذكاء الوعي بالضمانات والآليات التي يوفرها نظام البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان. ويحتفظ المقرر أيضاً بقاعدة بيانات بالمعلومات الحالية المتصلة بالولاية، ويتعاون مع هيئات الأمم المتحدة ذات الصلة، بما في ذلك الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، وفريق الخبراء العامل المعني بالمنحدرين من أصل أفريقي، والمقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكراهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب.

محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان

القبول بالولاية القضائية لمحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان أمر اختياري، حتى بالنسبة للدول الأطراف في الاتفاقية. ولذلك، من الضروري لدى النظر في اللجوء إلى المحكمة، التأكد أولاً مما إذا كانت الدولة المعنية قد قبلت باختصاص المحكمة. وقد فعلت ذلك في الوقت الراهن ٢٢ دولة من الدول الـ ٢٤ الأطراف في الاتفاقية. أما الدول التي ليست أطرافاً في الاتفاقية فلا يمكن مثولها أمام المحكمة. وتتألف المحكمة من سبعة قضاة، ويقع مقرها في سان خوسيه، كوستاريكا[١٩٠].

والمحكمة مخولة إصدار الفتاوى بشأن الجوانب المختلفة لحقوق الإنسان، بما في ذلك توافق التشريعات المحلية مع الاتفاقية. ولا يمكن لغير الدول الأعضاء والأجهزة التابعة لمنظمة الدول الأمريكية طلب الفتاوى. وبالرغم من أن فتاوى المحكمة ليست ملزمة قانوناً، فإنها تمثل مصادر هامة للسوابق القضائية وينبغي الرجوع إليها أينما كانت لها صلة بقضية أو مسألة معينة. وقد صدر ما يزيد على ٢٠ من هذه الفتاوى حتى الآن؛ ومن الفتاوى التي قد تتسم بأهمية خاصة للأقليات الفتوى المتعلقة بالمساعدة القنصلية (رقم ٩٩/١٦) والمتعلقة بالمهاجرين غير الموثقين (رقم ٠٣/١٨).

وقد أصدرت المحكمة قرارات أو أحكاماً نهائية في أكثر من ٢٠٠ قضية من قضايا المنازعات. ولا يمكن أن تصل هذه القضايا إلى المحكمة إلا بعد أن تصدر اللجنة تقريرها بشأن الأسس الموضوعية للقضية؛ ويمكن أن تحال القضية إلى المحكمة إما بواسطة اللجنة نفسها أو الدولة المعنية. وأصبح الآن من الممارسات المعتادة للجنة أن تحيل إلى المحكمة

(١٩٠) انظر الموقع www.corteidh.or.cr/ (تمت زيارته في ٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢).

جميع الحالات التي تجد فيها اللجنة انتهاكاً للاتفاقية ولكن الدولة لا تمتثل لتوصياتها. وتستمع المحكمة خلال نظرها إلى ممثلي مقدم الالتماس وإلى اللجنة والدولة، وتتخذ الإجراءات الطابع الرسمي. ويجوز للمحكمة أن تجري تحقيقها الخاص في الوقائع وأن تستمع إلى الشهود، إذا رأت ضرورة لذلك.

وأحكام المحكمة ملزمة قانوناً للدولة المعنية. ويمكن للمحكمة أن تأمر بالتعويض أو غيره من أشكال جبر الضرر، كما يمكن أن تحكم بدفع تكاليف المحامي وسداد النفقات. وقد كان الفقه القضائي للمحكمة فيما يتعلق بقضايا الأقليات قليلاً نسبياً، على الرغم من أنها قد فصلت في مسائل هامة من قبيل مسؤولية الدولة عن حالات الاختفاء القسري، وعقوبة الإعدام، وحقوق الشعوب الأصلية في الأراضي[١٩١].

معلومات الاتصال ومعلومات أخرى

لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان

Inter-American Commission on Human Rights
1889 F Street, N.W.
Washington, D.C. 20006
United States of America
رقم الهاتف: ٦٠٠٠ ٤٥٨ ٢٠٢ ١
رقم الفاكس: ٣٩٩٢ ٤٥٨ ٢٠٢ ١
البريد الإلكتروني: cidhdenuncias@oas.org
الموقع الشبكي: www.oas.org/en/iachr

محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان

Inter-American Court of Human Rights
Avenue 10, Street 45-47 Los Yoses, San Pedro
P.O. Box 6906-1000
San José
Costa Rica
رقم الهاتف: ١٦٠٠ ٢٥٢٧ ٥٠٦
رقم الفاكس: ٠٥٨٤ ٢٢٣٤ ٥٠٦
البريد الإلكتروني: coteidh@corteidh.0r.cr
الموقع الشبكي: www.corteidh.or.cr

(١٩١) الفقه القضائي للمحكمة متاح من خلال موقعها الشبكي. وتوضحه القضيتان: *يان وبوسيكو ضد الجمهورية الدومينيكية*، محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، القضية رقم ١٢-١٨٩(٢٠٠٥) *[Yean and Bosico v. Dominican Republic*, Inter-American Court of Human Rights, Case 12.189] التي أكدت حق الإنسان في الجنسية كشرط أساسي للمساواة في التمتع بجميع الحقوق كأفراد مدنيين في الدولة؛ وقضية *ألوييوتوي وآخرون ضد سورينام*، محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، القضية رقم ١٠-١٥٠(١٩٩١ [الأسس الموضوعية]، ١٩٩٣ [التعويض])[*Aloeboetoe et al. v. Suriname*, Inter-American Court of Human Rights, Case 10.150]، التي استعانت فيها المحكمة، جزئياً، بالقانون العرفي لقبيلة ساراماكا وممارساتها لتحديد قيمة التعويض المناسب الذي تدفعه الدولة في مقابل كل من الأضرار "الفعلية" "والمعنوية"، بعد أن اعترفت سورينام بانتهاكات حقوق الإنسان ومنها التعذيب والإعدام التعسفي.

ويوجد دليل للاجتهاد القضائي لمنظومة البلدان الأمريكية للفترة ١٩٨٠-١٩٩٧ كل مادة على حدة، صنفته كلية واشنطن للحقوق في الجامعة الأمريكية (بالإسبانية)، وهو متاح من الموقع www.wcl.american.edu/humright/repertorio.

وقد كُتب الكثير عن منظومة البلدان الأمريكية بكل من اللغتين الإنكليزية والإسبانية. ومن بين الأدلة العملية إلى أعمال اللجنة والمحكمة، جو م. باسكالوتشي، *ممارسة وإجراءات محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان* [*Jo M. Pasqualucci, The Practice and Procedure of the Inter-American Court of Human Rights*] (كيمبريدج ٢٠٠٣).

المرفق الأول

وثائق أساسية

إعلان بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية

(اعتمد بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٤٧/١٣٥ المؤرخ ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢)

إن الجمعية العامة،

إذ تؤكد من جديد أن أحد الأهداف الأساسية للأمم المتحدة، كما أعلنها الميثاق، هو تعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية والتشجيع على احترامها بالنسبة للجميع، دون تمييز بسبب العرق أو الجنس أو اللغة أو الدين،

وإذ تعيد تأكيد إيمانها بحقوق الإنسان الأساسية وبكرامة الإنسان وقيمته، وبالحقوق المتساوية للرجال والنساء وللأمم كبيرها وصغيرها،

وإذ ترغب في تعزيز إعمال المبادئ الواردة في الميثاق، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، واتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية الاجتماعية والثقافية، والإعلان المتعلق بالقضاء على جميع أشكال التعصب والتمييز القائمين على أساس الدين أو المعتقد، واتفاقية حقوق الطفل، وكذلك الصكوك الدولية الأخرى ذات الصلة التي اعتمدت على الصعيد العالمي أو الإقليمي وتلك المعقودة بين الآحاد من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة،

وإذ تستلهم أحكام المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المتعلقة بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات إثنية أو دينية أو لغوية،

وإذ ترى أن تعزيز وحماية حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية يسهمان في الاستقرار السياسي والاجتماعي للدول التي يعيشون فيها،

وإذ تشدد على أن التعزيز والإعمال المستمرين لحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية، كجزء لا يتجزأ من تنمية المجتمع بأسره وداخل إطار ديمقراطي يستند إلى حكم القانون، من شأنهما أن يسهما في تدعيم الصداقة والتعاون فيما بين الشعوب والدول،

وإذ ترى أن للأمم المتحدة دوراً مهماً تؤديه في حماية الأقليات،

وإذ تضع في اعتبارها العمل الذي تم إنجازه حتى الآن داخل منظومة الأمم المتحدة، خاصة من جانب لجنة حقوق الإنسان، واللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات، والهيئات المنشأة بموجب العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان والصكوك الدولية الأخرى ذات الصلة المتعلقة بحقوق الإنسان، في تعزيز وحماية حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو اثنيه وإلى أقليات دينية ولغوية،

وإذ تضع في اعتبارها العمل المهم الذي تؤديه المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية في حماية الأقليات وفى تعزيز وحماية حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية،

وإذ تدرك ضرورة ضمان مزيد من الفعالية أيضاً في تنفيذ الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، المتعلقة بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية،

تصدر هذا الإعلان بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية أو لغوية:

المادة ١

١- على الدول أن تقوم، كل في إقليمها، بحماية وجود الأقليات وهويتها القومية أو الإثنية، وهويتها الثقافية والدينية واللغوية، وبتهيئة الظروف الكفيلة بتعزيز هذه الهوية.

٢- تعتمد الدول التدابير التشريعية والتدابير الأخرى الملائمة لتحقيق تلك الغايات.

المادة ٢

١- يكون للأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية (المشار إليهم فيما يلي بالأشخاص المنتمين إلى أقليات) الحق في التمتع بثقافتهم الخاصة، وإعلان وممارسة دينهم الخاص، واستخدام لغتهم الخاصة، سراً وعلانية، وذلك بحرية ودون تدخل أو أي شكل من أشكال التمييز.

٢- يكون للأشخاص المنتمين إلى أقليات الحق في المشاركة في الحياة الثقافية والدينية والاجتماعية والاقتصادية والعامة مشاركة فعلية.

٣- يكون للأشخاص المنتمين إلى أقليات الحق في المشاركة الفعالة على الصعيد الوطني، وكذلك على الصعيد الإقليمي حيثما كان ذلك ملائماً، في القرارات الخاصة بالأقلية التي ينتمون إليها أو بالمناطق التي يعيشون فيها، على أن تكون هذه المشاركة بصورة لا تتعارض مع التشريع الوطني.

٤- يكون للأشخاص المنتمين إلى أقليات الحق في إنشاء الرابطات الخاصة بهم والحفاظ على استمرارها.

٥- للأشخاص المنتمين إلى أقليات الحق في أن يقيموا ويحافظوا على استمرار اتصالات حرة وسلمية مع سائر أفراد جماعتهم ومع الأشخاص المنتمين إلى أقليات أخرى، وكذلك اتصالات عبر الحدود مع مواطني الدول الأخرى الذين تربطهم بهم صلات قومية أو إثنية وصلات دينية أو لغوية، دون أي تمييز.

المادة ٣

١- يجوز للأشخاص المنتمين إلى أقليات ممارسة حقوقهم، بما فيها تلك المبينة في هذا الإعلان، بصفة فردية وكذلك بالاشتراك مع سائر أفراد جماعتهم، دون أي تمييز.

٢- لا يجوز أن ينتج عن ممارسة الحقوق المبينة في هذا الإعلان أو عدم ممارستها إلحاق أية أضرار بالأشخاص المنتمين إلى أقليات.

المادة ٤

١- على الدول أن تتخذ، حيثما دعت الحال، تدابير تضمن أن يتسنى للأشخاص المنتمين إلى أقليات ممارسة جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية الخاصة بهم ممارسة تامة وفعالة، دون أي تمييز وفي مساواة تامة أمام القانون.

٢- على الدول اتخاذ تدابير لتهيئة الظروف المواتية لتمكين الأشخاص المنتمين إلى أقليات من التعبير عن خصائصهم ومن تطوير ثقافتهم ولغتهم ودينهم وتقاليدهم وعاداتهم، إلا في الحالات التي تكون فيها ممارسات معينة منتهكة للقانون الوطني ومخالفة للمعايير الدولية.

٣- ينبغي للدول أن تتخذ تدابير ملائمة كي تضمن، حيثما أمكن ذلك، حصول الأشخاص المنتمين إلى أقليات على فرص كافية لتعلم لغتهم الأم أو لتلقى دروس بلغتهم الأم.

٤- ينبغي للدول أن تتخذ، حيثما كان ذلك ملائماً، تدابير في حقل التعليم من أجل تشجيع المعرفة بتاريخ الأقليات الموجودة داخل أراضيها وبتقاليدها ولغتها وثقافتها. وينبغي أن تتاح للأشخاص المنتمين إلى أقليات فرص ملائمة للتعرف على المجتمع في مجموعه.

٥- ينبغي للدول أن تنظر في اتخاذ التدابير الملائمة التي تكفل للأشخاص المنتمين إلى أقليات أن يشاركوا مشاركة كاملة في التقدم الاقتصادي والتنمية في بلدهم.

المادة ٥

١- تخطط السياسات والبرامج الوطنية وتنفذ مع إيلاء الاهتمام الواجب للمصالح المشروعة للأشخاص المنتمين إلى أقليات.

٢- ينبغي تخطيط وتنفيذ برامج التعاون والمساعدة فيما بين الدول مع إيلاء الاهتمام الواجب للمصالح المشروعة للأشخاص المنتمين إلى أقليات.

المادة ٦

ينبغي للدول أن تتعاون في المسائل المتعلقة بالأشخاص المنتمين إلى أقليات. وذلك، في جملة أمور، بتبادل المعلومات والخبرات، من أجل تعزيز التفاهم والثقة المتبادلين.

المادة ٧

ينبغي للدول أن تتعاون من أجل تعزيز احترام الحقوق المبينة في هذا الإعلان.

المادة ٨

١- ليس في هذا الإعلان ما يحول دون وفاء الدول بالتزاماتها الدولية فيما يتعلق بالأشخاص المنتمين إلى أقليات. وعلى الدول بصفة خاصة أن تفي بحسن نية بالالتزامات والتعهدات التي أخذتها على عاتقها بموجب المعاهدات والاتفاقات الدولية التي هي أطراف فيها.

٢- لا تخل ممارسة الحقوق المبينة في هذا الإعلان بتمتع جميع الأشخاص بحقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً.

٣- إن التدابير التي تتخذها الدول لضمان التمتع الفعلي بالحقوق المبينة في هذا الإعلان لا يجوز اعتبارها، من حيث الافتراض المبدئي، مخالفة لمبدأ المساواة الوارد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

٤- لا يجوز بأي حال تفسير أي جزء من هذا الإعلان على أنه يسمح بأي نشاط يتعارض مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها، بما في ذلك المساواة في السيادة بين الدول، وسلامتها الإقليمية، واستقلالها السياسي.

المادة ٩

تساهم الوكالات المتخصصة وسائر مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، كل في مجال اختصاصه، في الإعمال الكامل للحقوق والمبادئ المبينة في هذا الإعلان.

تعليق الفريق العامل المعني بالأقليات على إعلان الأمم المتحدة المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية[1]

أولاً- مقدمة

١- أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة ١٩٩٢ في قرارها ١٣٥/٤٧ إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية. وطلبت الجمعية بذل جهود مكثفة لنشر المعلومات بشأن الإعلان وتعزيز فهمه.

٢- وقد أُعد هذا التعليق في إطار الفريق العامل المعني بالأقليات التابع للجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان. والغرض منه هو أن يكون بمثابة مرشد يساعد على فهم الإعلان وتطبيقه. وقد قُدم المشروع الأول، الذي أعده السيد أسبيورن إيدي بصفته رئيساً - مقرراً، إلى الفريق العامل المعني بالأقليات لمناقشته سنة ١٩٩٨[2] ومن ثم عُمم على الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية وآحاد الخبراء من أجل التعليق عليه. ورُفع تجميع لتلك التعليقات إلى الفريق العامل في دورته الخامسة سنة ١٩٩٩[3]. وأُبديت تعليقات إضافية أثناء انعقاد تلك الدورة وأثناء الدورة السادسة التي عقدت سنة ٢٠٠٠[4]. وطَلب الفريق العامل إلى السيد إيدي على ذلك الأساس وضع التعليق في صيغته النهائية والسهر على نشره في دليل الأمم المتحدة للأقليات المخطط له. وبناء عليه، يعتمد هذا النص النهائي على العمل المكتوب أو الإسهامات الشفوية التي قدمها العديد من الخبراء والحكومات والمنظمات الحكومية والمنظمات غير الحكومية، وهو بالتالي يأخذ مجموعة كبيرة من الآراء في الاعتبار. اعتمد الفريق العامل المعني بالأقليات، في دورته العاشرة، التعليق على إعلان الأمم المتحدة المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية، الذي وضعه رئيسه السابق السيد أسبيورن إيدي والوارد في الوثيقة E/CN.4/AC.5/2001/2، كتعليق للفريق العام بأكمله.

ثانياً- أغراض الإعلان: النهوض بحقوق الإنسان ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة

٣- إن أغراض الإعلان، كما هي مبينة في قرار الجمعية العامة ١٣٥/٤٧ وفي ديباجة الإعلان، هي تعزيز تنفيذ حقوق الإنسان للأشخاص المنتمين إلى أقليات تنفيذاً أكثر فعالية، وبشكل أعم الإسهام في إعمال المبادئ الواردة في ميثاق الأمم المتحدة وفي صكوك حقوق الإنسان المعتمدة على الصعيد العالمي أو الإقليمي. والإعلان مستلهم من المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وتعتبر الجمعية العامة أن تعزيز وحماية حقوق الأقليات يسهم في تحقيق الاستقرار السياسي والاجتماعي في الدول التي تعيش فيها أقليات، ويسهم في توثيق عرى الصداقة والتعاون بين الشعوب والدول.

---

(١) E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2.

(٢) E/CN.4/Sub.2/AC.5/1998/WP.1.

(٣) E/CN.4/Sub.2/AC.5/1999/WP.1.

(٤) E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.1.

٤- ويرتكز الإعلان على الحقوق الواردة في الشرعة الدولية لحقوق الإنسان وغيرها من صكوك حقوق الإنسان، ويدخل عليها إضافات، وذلك بتعزيز وتوضيح تلك الحقوق التي تمكن الأشخاص المنتمين إلى أقليات من الحفاظ على هويتهم الجماعية وتنميتها. ويجب احترام حقوق الإنسان المبينة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في جميع الأوقات، بما في ذلك مبدأ عدم التمييز بين الأفراد. والدولة مجبرة على احترام الحقوق الواردة في الصكوك التي تكون تلك الدولة طرفاً فيها وكفالة هذه الحقوق لكل شخص يعيش في إقليمها ويخضع لولايتها، دون تمييز استناداً إلى أي أساس، سواء كان عرقياً أو إثنياً أو دينياً أو بسبب الأصل القومي.

٥- ويجب تفسير المواد الواردة في إعلان الأقليات في ضوء هذه الأغراض والمبادئ.

ثالثاً- تفسير العنوان وآحاد المواد والتعليق عليها

العنوان ونطاق الإعلان

إعلان حقوق الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية

٦- المستفيدون من الحقوق بموجب المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي استُلهِم الإعلان منها، هم أشخاص ينتمون إلى "أقليات إثنية أو دينية أو لغوية". وأضاف الإعلان بشأن الأقليات عبارة "أقليات قومية". وهذه الإضافة لا توسّع النطاق الكلي للتطبيق خارج الجماعات المشمولة سابقاً بالمادة ٢٧. ومن الصعب العثور على أقلية قومية، كيفما تم تحديدها، ليست في الوقت نفسه أقلية إثنية أو لغوية. غير أن من المسائل الوجيهة معرفة ما إذا كان العنوان يشير إلى أن الإعلان يشمل أربع فئات مختلفة من الأقليات لها حقوق مختلفة بعض الشيء من حيث المضمون والقوة. فالأشخاص الذين ينتمون إلى جماعات تُعَرَّف بمجرد كونها أقليات دينية، ربما اعتبروا أن ليس لهم سوى تلك الحقوق الخاصة بالأقليات والمتعلقة بالمجاهرة بدينهم وممارسته. وأما الأشخاص الذين ينتمون إلى جماعات تعرف بمجرد كونها أقليات لغوية، فربما اعتبروا كذلك أن ليس لهم سوى تلك الحقوق الخاصة بالأقليات والمتعلقة بالتعليم واستعمال لغتهم. وأما الأشخاص الذين ينتمون إلى جماعات تعرف بأنها إثنية، فتكون لهم حقوق أوسع نطاقاً تتعلق أيضاً بالحفاظ على الجوانب الأخرى لثقافتهم وتنميتها، ذلك أن الانتماء الإثني يعرَّف عادة بمفهوم واسع للثقافة، بما في ذلك أسلوب المعيشة. وأما فئة الأقليات القومية، فتكون لها إذَن حقوق أقوى من ذلك لا تتعلق بثقافتها فحسب بل أيضاً بالحفاظ على هويتها القومية وتنميتها.

٧- وهذا التمييز غير وارد في مواد الإعلان الموضوعية. إلا أن ذلك لا يستبعد إمكانية أن تؤخذ احتياجات الفئات المختلفة من الأقليات بعين الاعتبار عند تفسير الأحكام المتنوعة وتطبيقها.

٨- وتستعمل الصكوك الأوروبية الإقليمية المتعلقة بحقوق الأقليات مفهوم "الأقليات القومية" فقط دون "الأقليات الإثنية أو الدينية أو اللغوية". وأهم هذه الصكوك، صكوك ووثائق مجلس أوروبا[٥] ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا[٦]. ومن المهم، عند تطبيق تلك الصكوك، تعريف "الأقلية القومية"، لكن هذه المشكلة لا تطرح بالنسبة لإعلان الأمم المتحدة

(٥) الاتفاقية الإطارية المتعلقة بحماية الأقليات القومية، التي اعتمدها مجلس أوروبا في عام ١٩٩٤.

(٦) وأهمها وثيقة هلسنكي الختامية لعام ١٩٧٥ ووثيقة اجتماع كوبنهاغن للمؤتمر المعني بالبعد الإنساني التابع لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا، ١٩٩٠، الفرع الرابع، الفقرات من ٣٠ إلى ٤٠.

بشأن الأقليات: يمكن لجماعة ما أن تشكل أقلية إثنية أو دينية أو لغوية، ومن ثم تكون مشمولة بالإعلان، وإن كانت تعتبر بأنها لا تشكل أقلية قومية.

٩- وقد يكون هذا الأمر مهماً من عدة جوانب. ففيما يتعلق بالصكوك الأوروبية الإقليمية، تذهب بعض الدول إلى أن "الأقليات القومية" لا تشمل سوى الجماعات المكونة من مواطني الدولة. ومع أنه أُقرّ بهذا الأمر (وهو حالياً موضع جدال)، إلا أنه لا ينطبق على إعلان الأمم المتحدة بشأن الأقليات، ذلك أن نطاقه أوسع بكثير من "الأقليات القومية". وبما أن الإعلان مُستلهَم من المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فمن الممكن افتراض أن تكون سعة نطاق الإعلان على الأقل مثل سعة نطاق تلك المادة. وطبقاً للمادة ٢ من العهد، يجب على الدول الأطراف احترام وضمان تطبيق المادة ٢٧ على كل من يعيش داخل إقليمها ويخضع لولايتها، سواء أكان الشخص - أو جماعة من الأشخاص - مواطناً أم لا. وهذه أيضاً هي وجهة النظر التي عبرت عنها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في الفقرتين ٥-١ و٥-٢ من التعليق العام رقم ٢٣ (الدورة الخمسون، ١٩٩٤). أما الأشخاص الذين ليسوا مواطنين (بَعْدُ) في البلد الذي يقيمون فيه فيمكنهم تشكيل جزء من أقلية من الأقليات في ذلك البلد أو الانتماء إليها.

١٠- وبما أنه ينبغي ألا تشكل الجنسية في حد ذاتها معياراً تمييزياً يستثني بعض الأشخاص أو الجماعات من التمتع بحقوق الأقليات بموجب الإعلان، فإن هناك عوامل أخرى قد تكون مناسبة في التمييز بين الحقوق التي يمكن أن تطالب بها الأقليات المختلفة. فيجوز لمن ينحصرون في جزء من إقليم الدولة أن يتمتعوا بحقوق متصلة باستخدام لغة وأسماء شوارع وأماكن تختلف عما هو شائع عند من يعيشون مبعثرين في كافة أنحائه، بل يمكن لهم في بعض الحالات التمتع بنوع ما من الحكم الذاتي. ويجوز للمقيمين في الإقليم منذ فترة طويلة التمتع بحقوق أقوى مقارنة بالذين جاءوا مؤخراً.

١١- ويبدو أن أفضل نهج هو ذلك الذي يقضي بتجنب التمييز المطلق بين الأقليات "الجديدة" و"القديمة"، وذلك باستثناء الأولى وشمول الأخيرة، ولكن مع الاعتراف بأن الأقليات "القديمة" تتمتع باستحقاقات أقوى مقارنة بالأقليات "الجديدة" عند تطبيق الإعلان.

١٢- وقد تكون كلمة "الأقليات" مضللة في حد ذاتها أحياناً. فخارج أوروبا، وبخاصة في أفريقيا، تتكون البلدان غالباً من عدد كبير من الجماعات لا تشكل أي منها أغلبية.

١٣- وتختلف العوامل ذات الصلة كثيراً من دولة لأخرى. والمطلوب هو ضمان حقوق مناسبة لأفراد كل الجماعات وتطوير الحكم السديد في المجتمعات المتباينة. ويُقصد بالحكم السديد هنا الترتيبات القانونية والإدارية والإقليمية التي تسمح بتيسير شؤون الجماعات على نحو بناء وسلمي على أساس المساواة في الكرامة والحقوق للجميع، والتي تسمح بالتعددية التي لا بد منها بحيث يمكن للأشخاص الذين ينتمون إلى الجماعات المختلفة الحفاظ على هويتهم وتنميتها.

١٤- ويعرض الإعلان حقوق الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات أساساً في المادة ٢ ويوضح واجبات الدول التي يعيشون فيها في المواد ١ و٤ و٥. وبينما تُعرض الحقوق دائماً على أنها حقوق الأفراد، فقد صيغت واجبات الدول جزئياً على أنها واجبات تجاه الأقليات بوصفها جماعات. ويُعبرَّ عن هذا بكل وضوح في المادة ١ (انظر أدناه). وبينما يقتصر الحق في المطالبة بالحقوق على الأفراد، فلا يمكن للدولة تنفيذها تنفيذاً كاملاً من دون تأمين ظروف ملائمة لوجود الجماعة ككل وهويتها.

١٥- وتختلف حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات عن حقوق الشعوب في تقرير المصير. فحقوق الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات حقوق فردية، وإن كان لا يمكن التمتع بها في معظم الحالات إلا في إطار جماعي. أما حقوق الشعوب فحقوق جماعية. وبينما نجد حق الشعوب في تقرير المصير مكرّساً بموجب القانون الدولي، وبخاصة المادة ١ المشتركة بين العهدين الدوليين الخاصين بحقوق الإنسان، إلا أنه لا ينطبق على الأشخاص المنتمين إلى أقليات. وهذا لا يستبعد إمكانية أن يقدم الأشخاص الذين ينتمون إلى جماعة إثنية أو قومية، على نحو مشروع، في بعض الحالات، طلبات تقوم

على حقوق الأقليات؛ ويمكنهم، في حالات أخرى، عندما يتصرفون كجماعة، تقديم طلبات تقوم على حق الشعب في تقرير المصير.

١٦- وهناك تمييز في إطار الأمم المتحدة، وأيضاً داخل منظمة الدول الأمريكية، بين حقوق الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات وحقوق الشعوب الأصلية. ولهذه الشعوب اهتمامات خاصة لا يتناولها من حيث هي إعلان الأقليات. وأهم صك على الصعيد العالمي يتعلق بالشعوب الأصلية هو اتفاقية منظمة العمل الدولية (رقم ١٦٩) المتصلة بالشعوب الأصلية والقبلية في البلدان المستقلة التي لم يصادق عليها سوى عدد قليل من الدول. ولا تزال لجنة حقوق الإنسان تنظر في مشروع الإعلان بشأن حقوق الشعوب الأصلية الذي اعتمده الفريق العامل المعني بالسكان الأصليين والذي قدمته اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات سنة ١٩٩٣ إلى اللجنة.

١٧- ويتمتع الأشخاص الذين ينتمون إلى الشعوب الأصلية بطبيعة الحال تمتعاً كاملاً، إن هم رغبوا في ذلك، بالحق في المطالبة بالحقوق الواردة في الصكوك الخاصة بالأقليات. وقد كانوا يتمتعون بهذا الحق مراراً بموجب المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وقد قدم الأشخاص المنتمون إلى الشعوب الأصلية عدة عروض بموجب البروتوكول الاختياري الأول الملحق بهذا العهد.

١٨- ولا يُمَكِّن هذا البروتوكول عادة من المطالبة بالحقوق الخاصة بالجماعات التي تنشدها الشعوب الأصلية، لكن بعض التعديلات التي أدخلت على تلك النقطة ناشئة عن التعليق العام رقم ٢٣ للجنة المعنية بحقوق الإنسان (الدورة الخمسون، ١٩٩٤). ولاحظت اللجنة أن الحفاظ على استعمال الموارد الأرضية، خاصة في حالة الشعوب الأصلية، يمكن أن يصبح عنصراً رئيسياً في حق الأشخاص الذين ينتمون إلى هذه الأقليات في ممارسة حقوقهم الثقافية (الفقرة ٧). ولما كان للشعوب الأصلية في الغالب حقوق جماعية في الأرض، فإن بإمكان آحاد أفراد الجماعة أن يكونوا في وضع يسمح لهم بتقديم مطالبات ليس لفائدتهم فقط كأفراد وإنما لصالح جماعة الشعوب الأصلية ككل.

١٩- ويرى البعض أن ثمة علاقة بين حق الأشخاص المنتمين إلى أقليات في المشاركة السياسية الفعالة وحق الشعوب في تقرير المصير. وقد تُنوولت قضية المشاركة الفعالة أدناه في التعليقات على المادتين ٢-٢ و٢-٣. فإذا حُرمت أقلية من الأقليات وأفرادها من المشاركة، فإن هذا من شأنه في بعض الحالات التسبب في المطالبة المشروعة بتقرير المصير. وإذا طالبت جماعة ما بالحق في تقرير المصير وهددت السلامة الإقليمية للدولة، فلا بد لها الادعاء بأنها شعب، وينبغي أن يستند ذلك الادعاء إلى المادة ١ المشتركة بين العهدين؛ ومن ثم تخرج عن إطار إعلان الأقليات. وينتج هذا أيضاً عن الفقرة ٤ من المادة ٨ من الإعلان (انظر أدناه). وينطبق الأمر نفسه في سياقات أخرى عندما يُطالَب بالحق الجماعي في تقرير المصير. ولا يقيّد الإعلان حقوق تقرير المصير التي تتمتع بها الشعوب بموجب أجزاء أخرى من القانون الدولي ولا يوسعها(٧).

٢٠- ونظراً لأن الإعلان لا ينص على حق الجماعات في تقرير المصير، فقد تكون الطريقة الفضلى في بعض الحالات لتنفيذ واجبات الدولة في حماية هوية الأقليات وضمان مشاركتها الفعالة هي ترتيبات الحكم الذاتي للمسائل الدينية أو اللغوية أو المسائل الثقافية عموماً. ويمكن العثور على الممارسات السليمة من ذلك النوع في دول عديدة. ويمكن أن يكون الحكم الذاتي إقليمياً وثقافياً ومحلياً، كما يمكنه أن يكون واسعاً نوعاً ما. ويمكن للرابطات التي أنشأها الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات وفقاً للمادة ٢-٤ تنظيم هذا الاستقلال وإدارته. لكن الإعلان لا يفرض على الدول إقامة هذا الحكم الذاتي. وفي بعض الحالات، يمكن لتدابير إيجابية للإدماج (وليس الاستيعاب) أن تفيد مسألة حماية الأقليات على أفضل وجه.

---

(٧) يمكن الإحالة هنا أيضاً إلى التعليق العام رقم ٢٣(١٩٩٤) الذي اعتمدته اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في دورتها الخمسين. ويتناول هذا التعليق المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (الحكم الخاص بحقوق الأقليات)، ويبرز في الفقرة ٣-١ الفرق بين حق الشعوب في تقرير المصير وحقوق الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات، المحمية بموجب المادة ٢٧.

المادة ١

١-١ على الدول أن تقوم، كل في إقليمها، بحماية وجود الأقليات وهويتها القومية أو الإثنية، وهويتها الثقافية والدينية واللغوية، وبتهيئة الظروف الكفيلة بتعزيز هذه الهوية.

٢١- أخذت العلاقات بين الدولة وأقلياتها في الماضي خمسة أشكال مختلفة: الاستئصال والاستيعاب والتسامح والحماية وتعزيز الهوية. والاستئصال، بموجب القانون الدولي الراهن، غير مشروع البتة. ويرتكز الإعلان على اعتبار أن الاستيعاب بالإكراه مرفوض. وإذا كان شيء من الإدماج مطلوباً في كل مجتمع وطني بغية تمكين الدولة من احترام حقوق الإنسان لكل شخص داخل إقليمها وضمانها دون تمييز، فإن الغرض من حماية الأقليات هو ضمان ألا يصبح الإدماج استيعاباً غير مرغوب فيه أو يقوض الهوية الجماعية للأشخاص الذين يعيشون في إقليم الدولة.

٢٢- ويختلف الإدماج عن الاستيعاب، ذلك أن الإدماج ينمّي مجال مشترك تسود فيه المساواة في المعاملة وحكم القانون العام ويحافظ عليه، كما يسمح بالتعددية. ومجالات التعددية التي يغطيها الإعلان هي الثقافة واللغة والدين.

٢٣- وترتكز حماية الأقليات على أربعة شروط: حماية وجود الجماعات المعنية وعدم استبعادها وعدم التمييز ضدها وعدم استيعابها.

٢٤- وتشمل حماية وجود الأقليات وجودها المادي، واستمرار وجودها في الأقاليم التي تعيش فيها والوصول الدائم إلى الموارد المادية الضرورية للاستمرار في وجودها في تلك الأقاليم. ويجب ألا تستبعد الأقليات مادياً من الإقليم ولا تستبعد من الوصول إلى الموارد الضرورية لمعيشتها. والحق في الوجود بمعناه المادي مدعوم بموجب اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها التي دوَّنت القانون العرفي سنة ١٩٤٨. ويشكل نقل السكان القسري، سواء كان الغرض منه نقل الأشخاص المنتمين إلى أقليات بعيداً عن الإقليم الذي يعيشون فيه أو كان له هذا الأثر، انتهاكاً خطيراً للمعايير الدولية الراهنة، بما فيها نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية. لكن حماية وجود الأقليات تتعدى الواجب الذي يقضي بعدم القضاء على الأقليات أو إضعافها عمداً. ويتطلب أيضاً احترام تراثها الديني والثقافي وحمايته، وهو أمر جوهري بالنسبة لهويتها الجماعية، بما في ذلك المباني والمواقع مثل المكتبات والكنائس والمساجد والهياكل والمعابد.

٢٥- والشرط الثاني هو ألا تستبعد الأقليات من المجتمع الوطني. وقد كان نظام الفصل العنصري أقصى ما وصل إليه استبعاد جماعات مختلفة من المساواة في المشاركة المتكافئة في المجتمع الوطني ككل. ويركز الإعلان بشأن الأقليات مراراً وتكراراً على حقوق الجماعات كافة، سواء كانت صغيرة أو كبيرة، في المشاركة فعلياً في المجتمع (الفقرتان ٢ و٣ من المادة ٢).

٢٦- أما الشرط الثالث فهو عدم التمييز، وهو مبدأ عام من مبادئ قانون حقوق الإنسان وضعته، في جملة أمور، الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، التي تغطي أيضاً التمييز على أساس إثني. ويضع الإعلان بشأن الأقليات مبدأ عدم التمييز في الحكم القاضي بأنه يجب ألا تبرر ممارسة الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات أي تمييز في أي مجال آخر، وألا ينجم عن ممارسة هذه الحقوق أو عدم ممارستها أي ضرر (المادة ٣).

٢٧- أما الشرط الرابع فهو عدم الاستيعاب ونتيجته الطبيعية المتعلقة بحماية وتعزيز ظروف الهوية الجماعية للأقليات. وتستعمل العديد من الصكوك الدولية الحديثة مصطلح "الهوية" الذي يعبر عن اتجاه واضح نحو حماية التنوع الثقافي وتعزيزه دولياً وداخلياً في إطار الدول. أما الأحكام ذات الصلة فتتمثل في المادتين ٢٩ و٣٠ من اتفاقية حقوق الطفل، والمادة ٣١ من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، والفقرة ٢(ب) من المادة ٢ من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ التي تشير إلى احترام الهوية الاجتماعية والثقافية وأعراف الشعوب الأصلية وتقاليدها ومؤسساتها، وأيضاً أحكام الصكوك الإقليمية مثل صكوك منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، بما فيها مؤتمر

كوبنهاغن المعني بالبعد الإنساني لهذه المنظمة لسنة ١٩٩٠ واجتماع الخبراء المعني بالأقليات القومية المعقود في جنيف في عام ١٩٩١. وفي نفس الاتجاه، يوجد صك حديث آخر هو الاتفاقية الإطارية الأوروبية لحماية الأقليات الوطنية.

٢٨- ولا تتطلب الهوية الجماعية للأقلية التسامح فقط بل أيضاً التحلي بموقف إيجابي نحو التنوع الثقافي من جانب الدولة والمجتمع بوجه عام. وليس من المطلوب فقط قبول الخصائص المميزة للأقليات وإسهامها في حياة المجتمع الوطني ككل، بل أيضاً احترام ذلك. ولا تعني حماية هويتها أن تحجم الدولة عن انتهاج سياسات تهدف إلى استيعاب الأقليات في الثقافة المهيمنة أو ينجم عنها هذا الاستيعاب فحسب، بل ينبغي لها أيضاً حمايتها من أنشطة الأطراف الأخرى التي تترتب عليها آثار تفضي إلى الاستيعاب. والأمر الحاسم في هذا المقام هو اللغة وسياسات الدولة التربوية. ويشكل انتهاكاً للالتزام القاضي بحماية هوية الأقليات حرمانها من إمكانية تعلم لغاتها أو تلقي التعليم بلغاتها، أو استثناء نقل معارفها الخاصة بثقافاتها وتاريخها وتقاليدها ولغاتها من التعليم الذي تتلقاه.

٢٩- ويتطلب تعزيز هوية الأقليات اتخاذ تدابير خاصة لتيسير الحفاظ على ثقافاتها وإعادة توليدها وزيادة تنميتها. إن الثقافات ليست شيئاً ثابتاً؛ وينبغي إتاحة الفرصة للأقليات لتنمية ثقافاتها في إطار عملية مستمرة. وينبغي أن تشكل هذه العملية تفاعلاً بين الأشخاص الذين ينتمون إلى الأقلية أنفسهم، وبين تلك الأقلية والدولة، وبين الأقلية والمجتمع الوطني ككل. وترد التدابير اللازمة لتحقيق هذا الغرض بمزيد من التفصيل في المادة ٤ من الإعلان.

١-٢ تعتمد الدول التدابير التشريعية والتدابير الأخرى الملائمة لتحقيق تلك الغايات.

٣٠- تقضي الفقرة ٢ من المادة ١ باتخاذ "التدابير التشريعية والتدابير الأخرى الملائمة". وثمة حاجة إلى تشريعات يجب استكمالها بتدابير أخرى بغية ضمان تنفيذ المادة ١ على نحو فعال. وكل من العملية والمضمون أمر مهم في هذا المضمار. ففيما يتعلق بالعملية، من الجوهري أن تتشاور الدولة مع الأقليات بشأن ما يمكن أن يشكل تدابير ملائمة. وينبع هذا أيضاً من الفقرة ٣ من المادة ٢ من الإعلان. وقد يكون لأقليات مختلفة احتياجات مختلفة يجب مراعاتها. بيد أنه يجب أن تعتمد أي اختلافات في مجال السياسة العامة على أسس موضوعية ومعقولة بغية تجنب التمييز.

٣١- وتشمل "التدابير الأخرى" التدابير القضائية والإدارية والتعزيزية والتربوية دون أن تقتصر عليها.

٣٢- وبوجه عام، يرد مضمون التدابير التي ينبغي اعتمادها في أحكام الإعلان الأخرى، وبخاصة المادتان ٢ و٤ اللتان سيدور حولهما النقاش أدناه. وتنبع إحدى الجماعات من التدابير مباشرة من الفقرة ١ من المادة ١: تعتمد الدول القوانين التي تحمي من الأفعال أو التحريض على الأفعال التي تهدد مادياً وجود مجموعات أو هوياتها. وينبع هذا الالتزام أيضاً من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. ويُطلب من الدول، بموجب المادة ٤ من هذه الاتفاقية، اعتماد تدابير تشريعية تستهدف حماية الجماعات من الكراهية والعنف على أساس العرق أو الانتماء الإثني. ويرد التزام مماثل في المادة ٢٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.

المادة ٢

١-٢ يكون للأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية (المشار إليهم فيما يلي بالأشخاص المنتمين إلى أقليات) الحق في التمتع بثقافتهم الخاصة، وإعلان وممارسة دينهم الخاص، واستخدام لغتهم الخاصة، سراً وعلانية، وذلك بحرية ودون تدخل أو أي شكل من أشكال التمييز.

٣٣- تقول المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية بالشيء نفسه تقريباً، لكن الإعلان أكثر صراحة منها، ذلك أنه يطالب بعمل إيجابي. وتنص المادة ٢٧ من العهد على أنه لا يجوز ... أن يُحرَم الأشخاص المنتسبون إلى الأقليات المذكورة من حق ..." بينما تستخدم المادة ٢ من إعلان سنة ١٩٩٢ التعبير الإيجابي "يكون للأشخاص

المنتمين إلى أقليات ... الحق في". وقد فسرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان المادة ٢٧ بأنها تطالب بأكثر من مجرد عدم التدخل السلبي[٨]. ويوضح الإعلان بشأن الأقليات بأن هذه الحقوق غالباً ما تتطلب إجراءات، بما فيها اتخاذ تدابير وقائية وتهيئة الظروف الكفيلة بتعزيز هويتها (المادة ١) بالإضافة إلى اتخاذ الدولة تدابير محددة فعالة (المادة ٤).

٣٤- وتبين الكلمات الواردة في نهاية الفقرة ١ من المادة ٢ القائلة "بحرية ودون تدخل أو أي شكل من أشكال التمييز" أنه لا يكفي أن تمتنع الدولة عن التدخل أو التمييز، بل يجب عليها أيضاً ضمان ألا يتدخل أفراد المجتمع ككل ومنظماته وألا يمارسوا التمييز.

٢-٢ يكون للأشخاص المنتمين إلى أقليات الحق في المشاركة في الحياة الثقافية والدينية والاجتماعية والاقتصادية والعامة مشاركة فعلية.

٣٥- إن الحق في المشاركة في جميع جوانب حياة المجتمع الوطني ككل أمر جوهري، سواء ليعزز الأشخاص المنتمون إلى أقليات مصالحهم وقيمهم أو ليقيموا مجتمعاً ليس متكاملاً فحسب بل يتسم بالتعددية أيضاً ويقوم على التسامح والحوار. ويستطيعون، بفضل مشاركتهم في جميع أشكال الحياة العامة في بلدانهم، التحكم في مصائرهم والإسهام في التغيير السياسي، الذي يطرأ على المجتمع ككل.

٣٦- ويجب فهم عبارة "الحياة العامة" بمعناها الواسع مثلما ورد في المادة ١ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، وإن كان الكثير مشمولاً بالفعل فيما سبقها من كلمات: "الثقافية والدينية والاجتماعية والاقتصادية". وتشمل "الحياة العامة" حق الفرد في أن يَنتَخِب ويُنتَخَب، وتقلد مناصب عامة وغير ذلك من المجالات السياسية والإدارية، ضمن حقوق أخرى.

٣٧- ويمكن تأمين المشاركة بطرق شتى، منها استعمال رابطات الأقليات (انظر أيضاً الفقرة ٤ من المادة ٢)، والعضوية في رابطات أخرى، ومن خلال إقامة علاقات حرة داخل الدولة وعبر الحدود على السواء (انظر الفقرة ٥ من المادة ٢).

٢-٣ يكون للأشخاص المنتمين إلى أقليات الحق في المشاركة الفعالة على الصعيد الوطني، وكذلك على الصعيد الإقليمي حيثما كان ذلك ملائماً، في القرارات الخاصة بالأقلية التي ينتمون إليها أو بالمناطق التي يعيشون فيها، على أن تكون هذه المشاركة بصورة لا تتعارض مع التشريع الوطني.

٣٨- وفي حين أن الفقرة ٢ من المادة ٢ تتناول بشكل عام حق المشاركة في جميع جوانب الحياة العامة في المجتمع، تتعرض الفقرة ٣ من المادة ٢ بالتحديد لحق الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات في المشاركة الفعالة "في القرارات الخاصة بالأقلية التي ينتمون إليها أو بالمناطق التي يعيشون فيها". ولما كانت لهذه القرارات آثار خاصة على الأشخاص المنتمين إلى أقليات، فإن التركيز هنا على كلمة المشاركة الفعالة أمر مهم بشكل خاص. وينبغي أن يكون تم إشراك ممثلي الأشخاص المنتمين إلى أقليات ابتداءً من المراحل الأولى من عملية صنع القرار. وقد أثبتت التجربة أن إشراكهم في المراحل الأخيرة فقط قليل الجدوى عندما لا يُترك إلا مجال ضيق جداً للمساومة. وينبغي إشراك الأقليات على الصعيد المحلي والوطني والدولي في وضع المعايير والسياسات التي تؤثر في هذه الأقليات واعتمادها وتنفيذها ورصدها.

٣٩- وعَقد مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا اجتماعاً للخبراء معنياً بالأقليات القومية سنة ١٩٩١ في جنيف. وأحاطت الدول المجتمعة علماً بالنُّهج المستخدمة التي أعطت نتائج إيجابية في بعض الدول المشاركة، شملت الهيئات الاستشارية وهيئات صنع القرار التي كانت الأقليات ممثلة فيها، وبخاصة فيما يتعلق بالتعليم والثقافة والدين. وأشير أيضاً إلى الجمعيات المعنية بشؤون الأقليات القومية؛ والإدارة المحلية والمستقلة، وكذا الحكم الذاتي على أساس إقليمي، بما في ذلك وجود

(٨) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم ٢٣ المعتمد في الدورة الخمسين، ١٩٩٤، الفقرتان ٦-١ و٦-٢.

هيئات استشارية وتشريعية وتنفيذية يُعمد إلى اختيارها عن طريق انتخابات حرة ودورية. وأشير أيضاً إلى أشكال الإدارة الذاتية التي تتولاها أقلية قومية والتي تتصل بالجوانب المتعلقة بهويتها في الحالات التي ينطبق فيها الحكم الذاتي على أساس الإقليم؛ أو شكل من أشكال الحكم اللامركزي أو المحلي[٩].

٤٠- وعقد فريق من الخبراء المستقلين اجتماعاً في مستهل أيار/مايو ١٩٩٩ في لوند بالسويد بغرض تقديم جماعة من التوصيات بشأن مشاركة الأقليات القومية مشاركة فعالة في الحياة العامة. وتستند التوصيات إلى مبادئ القانون الدولي وقواعده الأساسية مثل احترام الكرامة الإنسانية والمساواة في الحقوق وعدم التمييز، ذلك أنها تؤثر في حقوق الأقليات القومية في المشاركة في الحياة العامة وفي التمتع بغير ذلك من الحقوق السياسية[١٠]. واعتمد الفريق العامل المعني بالأقليات، في دورته الخامسة المعقودة في نهاية أيار/مايو ١٩٩٩، جماعة من التوصيات تتناول الموضوع نفسه[١١].

٤١- ويعتمد التعليق التالي إلى حد كبير على هذه التوصيات. وليس الغرض عرض الحد الأدنى من الحقوق فقط بموجب الفقرة ٣ من المادة ٢، بل إنه أيضاً تقديم قائمة بأفضل الممارسات التي قد تفيد الحكومات والأقليات في إيجاد حلول ملائمة للمشاكل التي تواجهها.

٤٢- وتوفر المشاركة الفعالة قنوات للتشاور فيما بين الأقليات وبين الأقليات والحكومات. ويمكن أن تشكل وسيلة لفض المنازعات ودعم التعددية كشرط للاستقرار الديناميي في المجتمع. وأن عدد الأشخاص المنتمين إلى أقليات صغير جداً بطبيعته بحيث لا يستطيعون تحديد نتيجة القرارات في الديمقراطيات التي تعتمد نظام الأغلبية. ويجب على الأقل أن يتمتعوا بالحق في أن يُستمع إلى آرائهم وأن توضع في الاعتبار قبل اعتماد القرارات التي تعنيهم. وتُستعمل تدابير دستورية وسياسية واسعة النطاق في جميع أنحاء العالم لإشراك الأقليات في عملية صنع القرار.

٤٣- ويتطلب تباين تكوين واحتياجات وتطلعات مختلف أنواع جماعات الأقليات تحديد واعتماد أنسب الطرق لتهيئة الظروف التي تسمح بالمشاركة الفعالة في كل حالة. وينبغي للآليات التي يقع عليها الاختيار مراعاة ما إذا كان الأشخاص الذين ينتمون إلى الأقلية المعنية مبعثرين في كافة أنحاء البلد أو يعيشون في جماعات مستقرة منحصرة في جزء منه، أو ما إذا كانت الأقلية صغيرة أو كبيرة، أو أقلية قديمة أو حديثة. وربما احتاجت الأقليات الدينية أيضاً إلى أنواع أو سياقات مشاركة تختلف عما تحتاج إليه الأقليات الإثنية أو القومية. إلا أنه ينبغي ملاحظة أن الدين والانتماء الإثني يتطابقان في بعض الحالات.

٤٤- وتتطلب المشاركة الفعالة التمثيل في الهيئات التشريعية والإدارية والاستشارية، وبشكل أعم في الحياة العامة. ويحق للأشخاص المنتمين إلى أقليات، كغيرهم، الاجتماع وتكوين جمعيات ومن ثم تجميع مصالحهم وقيمهم للتأثير بأقصى قدر ممكن على عملية صنع القرار على الصعيد الوطني وعلى صعيد المناطق. ويحق لهم ليس فقط إنشاء رابطات وجمعيات إثنية وثقافية ودينية والاستفادة منها (انظر التعليق على الفقرة ٤ من المادة ٢ أدناه)، وإنما أيضاً تكوين أحزاب سياسية، إن هم رغبوا في ذلك. غير أنه كثيراً ما يفضل العديد من الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات، في مجتمع متكامل إلى حد بعيد، أن يكونوا أعضاء في أحزاب أو يصوتوا لأحزاب غير منظمة على أساس إثني لكنها تحرص على اهتمامات الأقليات.

---

(٩) تقرير اجتماع الخبراء المعني بالأقليات القومية لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا، جنيف، ١٩ تموز/يوليه ١٩٩١، الجزء الرابع. انظر أيضاً التقرير المرحلي الثاني للمقرر الخاص أ. إيدي بشأن "السبل والوسائل لتسهيل حل المشاكل التي تشمل الأقليات حلاً سلمياً وبناءً (E/CN.4/Sub.2/1992/37)، الفقرات ١٢٢-١٥٥.

(١٠) توجد توصيات لوند على موقع المفوض السامي المعني بالأقليات الوطنية التابع لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا، http://www.osce.org/hcnm/documents/lund.htm.

(١١) تقرير الفريق العامل المعني بالأقليات عن دورته الخامسة (E/CN.4/Sub.2/1999/21)، الفقرات ٨١-٨٨.

٤٥- وحيثما تتركز الأقليات على صعيد الإقليم، يمكن للمقاطعات التي تمثّل بعضو واحد توفير تمثيل كافٍ للأقليات. وقد تساعد نظم التمثيل النسبي، حيث تنعكس حصة الحزب السياسي في الانتخابات الوطنية في حصته من المقاعد التشريعية، في تمثيل الأقليات. وقد تيسر أيضاً بعض أشكال الاقتراع التفضيلي، حيث يرتب الناخبون المرشحين حسبما يختارونه، تمثيل الأقليات وتعزيز التعاون فيما بين الطوائف.

٤٦- وتُعزز لا مركزية السلطة التي تقوم على مبدأ تفريع السلطة، سواء أطلق عليها الحكم الذاتي أو تفويض السلطة، وسواء كانت الترتيبات متماثلة أو غير متماثلة، فرص الأقليات في المشاركة في ممارسة السلطة فيما يتعلق بالمسائل التي تؤثر في هذه الأقليات وفي المجتمع الذي تعيش فيه ككل.

٤٧- بيد أنه ينبغي للمؤسسات العامة ألا تقوم على المعايير الإثنية أو الدينية. وينبغي للحكومات، على الصعيد المحلي والإقليمي والوطني، الاعتراف بدور تعدد الهويات في الإسهام في إيجاد مجتمعات محلية منفتحة وفي التمييز على نحو مفيد بين الهياكل المؤسسية العامة والهويات الثقافية.

٤٨- وينبغي للدول أيضاً إنشاء هيئات إرشادية أو استشارية تشارك فيها الأقليات داخل أطر مؤسسية ملائمة. وينبغي إعطاء هذه الهيئات أو هذه الموائد المستديرة وزناً سياسياً واستشارتها بالفعل بشأن القضايا التي تؤثر في الأقليات.

٤٩- وينبغي توفير فرص متكافئة لشغل مناصب في القطاع العام تشمل مختلف الجماعات الإثنية واللغوية والدينية.

٥٠- وتظل الجنسية شرطاً مهماً للمشاركة الكاملة والفعالة. وينبغي تقليل عدد العقبات أمام الحصول على الجنسية بالنسبة للأفراد المنتمين إلى أقليات. وينبغي أيضاً تطوير أشكال المشاركة بالنسبة للمقيمين غير المواطنين، بما في ذلك حقوق التصويت على الصعيد المحلي بعد مرور فترة معينة على الإقامة وشمول المراقبين المنتخَبين من غير المواطنين في الجمعيات التشريعية وجمعيات صنع القرار على الصعيد البلدي والإقليمي والوطني.

٤-٢ يحق للأشخاص المنتمين إلى أقليات إنشاء الرابطات الخاصة بهم والحفاظ على استمرارها.

٥١- يحق للأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات، مثلهم مثل باقي أفراد المجتمع، تأسيس أي رابطة قد يرغبون فيها[١٢]، بما فيها المؤسسات التعليمية أو الدينية، لكن الحق في إنشاء رابطات لا يقتصر على الاهتمامات المتعلقة بهويتهم الثقافية أو اللغوية أو الدينية، بل يتعداه ليشمل الرابطات الوطنية والدولية. ولا يمكن تقييد حقهم في تكوين رابطات والانضمام إليها إلا بالقانون فحسب، ولا يمكن أن يكون هذا التقييد غير ذلك الذي ينطبق على جمعيات الأغلبيات: يجب أن يكون هذا التقييد ضرورياً كما في المجتمعات الديمقراطية لأغراض الأمن القومي أو السلامة العامة، أو النظام العام، أو حماية الصحة أو الآداب العامة، أو حماية الحقوق والحريات.

٥-٢ للأشخاص المنتمين إلى أقليات الحق في أن يقيموا ويحافظوا على استمرار اتصالات حرة وسلمية مع سائر أفراد جماعتهم ومع الأشخاص المنتمين إلى أقليات أخرى، وكذلك اتصالات عبر الحدود مع مواطني الدول الأخرى الذين تربطهم بهم صلات قومية أو إثنية وصلات دينية أو لغوية، دون أي تمييز.

٥٢- للحق في الاتصالات ثلاثة جوانب تسمح بالاتصالات داخل الأقلية والاتصالات فيما بين الأقليات والاتصالات عبر الحدود. والحق في الاتصالات داخل الأقلية ملازم للحق في إنشاء الرابطات. والاتصالات فيما بين الأقليات تمكّن الأشخاص المنتمين إلى أقليات من تبادل الخبرات والمعلومات ومن وضع منهاج مشترك للأقلية داخل الدولة. والحق في الاتصالات عبر الحدود هو الابتكار الرئيسي في الإعلان ويفيد جزئياً في تخطي بعض النتائج السلبية التي تنجم غالباً عن تقسيم الجماعات الإثنية الذي لا مفر منه بسبب الحدود الدولية. ويجب أن تكون هذه الاتصالات "حرة" لكنها "سلمية"

(١٢) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادة ٢٠؛ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٢٢.

أيضاً. وللتحديد الأخير جانبان: الأول، يجب ألا تؤدي الاتصالات إلى استعمال الوسائل العنيفة أو التحضير لاستعمالها؛ ويجب أن تتفق الأهداف مع الإعلان وعموماً مع أغراض ميثاق الأمم المتحدة ومبادئه، كما يرد ذلك أيضاً في الفقرة ٤ من المادة ٨ من الإعلان.

المادة ٣

٣-١ يجوز للأشخاص المنتمين إلى أقليات ممارسة حقوقهم، بما فيها تلك المبينة في هذا الإعلان، بصفة فردية وكذلك بالاشتراك مع سائر أفراد جماعتهم، ودون أي تمييز.

٥٣- النقطة الرئيسية هنا هي أنه يمكن للأشخاص ممارسة حقوقهم فرادى وجماعات على السواء، والجانب الأهم هو الممارسة الجماعية لحقوقهم، سواء من خلال رابطات أو أنشطة ثقافية أو مؤسسات تعليمية، أو بأي طريقة أخرى. ولا ينطبق كونهم يستطيعون ممارسة حقوقهم بصورة جماعية مع أفراد آخرين من الجماعة على الحقوق الواردة في الإعلان فحسب، بل على أي حق من حقوق الإنسان. ولا يجوز أن يتعرضوا لأي تمييز نتيجة ممارستهم لحقوقهم. إن هذا المبدأ مهم، ذلك أن الحكومات أو الأشخاص الذين ينتمون إلى الأغلبيات غالباً ما يكونون متسامحين مع الأشخاص من أصل قومي أو إثني مختلف إلى أن يصرّ هؤلاء على هويتهم ولغتهم وتقاليدهم الخاصة بهم. ولا يبدأ التمييز أو الاضطهاد غالباً إلا عندما يصرون على حقوقهم كأشخاص ينتمون إلى جماعة. وتبين الفقرة ١ من المادة ٣ أنه يجب ألا يتعرضوا للتمييز بسبب مجاهرتهم بهويتهم الجماعية.

٣-٢ لا يجوز أن ينتج عن ممارسة الحقوق المبينة في هذا الإعلان أو عدم ممارستها إلحاق أية أضرار بالأشخاص المنتمين إلى أقليات.

٥٤- بينما تنص الفقرة ١ من المادة ٣ على أنه يجب عدم تعريض الأشخاص المنتمين إلى أقليات للتمييز بسبب ممارستهم حقوقهم كأقليات، بصورة فردية أو جماعية، تبين الفقرة ٢ من المادة ٣ أنه يجب عدم إلحاق الضرر بهم بأية وسيلة كانت لأنهم اختاروا عدم الانتماء للأقلية المعنية. ويتوجه هذا الحكم لكل من الدولة والوكالات الخاصة بالأقلية المعنية. ولا يمكن للدولة فرض هوية إثنية خاصة على شخص معين (وهو ما سعى إلى فعله نظام الحكم القائم على الفصل العنصري في جنوب أفريقيا) باستخدام جزاءات سلبية ضد من لا يريد أن يكون فرداً من أفراد تلك الجماعة؛ كما أنه لا يمكن للأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات إلحاق أي ضرر بالأشخاص الذين قد يُعتبرون، على أساس معايير موضوعية، أنهم يشكلون جزءاً من جماعتهم، لكنهم من الناحية الشخصية لا يريدون الانتماء إليها. وفي حين أن المسؤولية عن الامتثال لحقوق الإنسان تقع عادة على عاتق الدولة بموجب القانون التقليدي، ينطوي الإعلان على واجبات – على الأقل من الناحية الأخلاقية – بالنسبة للأشخاص الذين يمثلون الأقليات. وعلاوة على ذلك، يتوجب على الدول أن تحظر على الأقليات اتخاذ تدابير لفرض قواعدهم الخاصة على أي شخص لا يريد أن يكون فرداً في الأقلية المعنية، ومن ثم لا يريد ممارسة حقوقه.

المادة ٤

٤-١ على الدول أن تتخذ، حسب الاقتضاء، تدابير تضمن أن يتسنى للأشخاص المنتمين إلى أقليات ممارسة جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية الخاصة بهم ممارسة تامة وفعالة، دون أي تمييز وفي مساواة تامة أمام القانون.

٥٥- تنص المادة ٤ على التدابير التي ينبغي أن تتخذها الدولة بغية تحقيق الغرض من الإعلان، وهذه المادة هي أهم جزء فيه، بالاقتران مع المادة ٢، التي تبين الحقوق. ومع أن الدول ملزمة عادة بموجب القانون الدولي بضمان أن يتمكن جميع أفراد المجتمع من ممارسة ما لهم من حقوق الإنسان، إلا أنه يجب عليها إيلاء اهتمام خاص لحالة حقوق الإنسان بالنسبة للأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات بسبب المشاكل الخاصة التي تواجههم. فكثيراً ما يكونون في وضع ضعيف، ذلك أنهم كثيراً ما تعرضوا للتمييز في الماضي. وقد تضطر الدولة في بعض الحالات، بغية ضمان المساواة الفعلية، اتخاذ عمل تصحيحي انتقالي، كما تنص على ذلك الفقرة ٢ من المادة ٢ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري التي تنطبق على الأقليات الإثنية والعرقية على السواء، على ألا تضر هذه التدابير بحقوق الآخرين على نحو غير متناسب.

٤-٢ على الدول اتخاذ تدابير لتهيئة الظروف المواتية لتمكين الأشخاص المنتمين إلى أقليات من التعبير عن خصائصهم ومن تطوير ثقافتهم ولغتهم ودينهم وتقاليدهم وعاداتهم، إلا في الحالات التي تكون فيها ممارسات معينة منتهكة للقانون الوطني ومخالفة للمعايير الدولية.

٥٦- تدعو هذه الفقرة من المادة ٤ إلى أكثر من مجرد التسامح مع المجاهرة بثقافات مختلفة داخل الدولة الواحدة. بل يتطلب إيجادُ ظروف ملائمة أن تتخذ الدولة تدابير فعالة. وتتوقف طبيعة تلك التدابير على وضع الأقلية المعنية، لكن ينبغي توجيهها بالغرض المبين في الفقرة ٢ من المادة ٤ التي تتكون من شقين: فمن جهة، يجب تمكين الأفراد الذين ينتمون إلى إحدى الأقليات من التعبير عن الخصائص التقليدية للجماعة، التي قد تتضمن الحق في ارتداء الزي التقليدي والعيش بطرقهم الثقافية الخاصة بهم. ومن جهة أخرى، يجب تمكينهم، في إطار جماعة مع أشخاص آخرين ينتمون إلى الجماعة، من تطوير حضارتهم ولغتهم وتقاليدهم وثقافتهم. وقد تتطلب هذه التدابير موارد اقتصادية توفرها الدولة. وكما أن الدولة توفر التمويل لتطوير ثقافة الأغلبية ولغتها، يجب عليها توفير الموارد لأنشطة الأقلية المماثلة.

٥٧- وتستلزم عبارة "إلا في الحالات التي تكون فيها ممارسات معينة منتهكة للقانون الوطني ومخالفة للمعايير الدولية" شيئاً من التعليق. فأما معنى العبارة "مخالفة للمعايير الدولية" فبسيط إلى حد ما. فالمراد منها، على وجه الخصوص، أنه يجب ألا تتعارض الممارسات مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان. غير أن هذا ينبغي سريانه على ممارسات كل من الأغلبيات والأقليات. وأما الممارسات الثقافية أو الدينية التي تنتهك حقوق الإنسان فينبغي تحريمها على كل شخص، وليس على الأقليات فقط. وعليه، فإن الاشتراط الوارد في العبارة الأخيرة من الفقرة ٢ من المادة ٤ هو مجرد تطبيق محدد لمبدأ عام يسري على الجميع.

٥٨- ويطرح الجزء الأول من الجملة: "منتهكة للقانون الوطني"، مسائل أصعب بعض الشيء. فمن الواضح أن الدولة ليست حرة في اعتماد أي تحريم تريده يمس الممارسات الثقافية للأقليات. فلو كان الأمر كذلك، كان الإعلان، وبخاصة الفقرة ٢ من المادة ٤، خالياً من أي مضمون تقريباً. إلا أن المقصود هو احترام هامش التقدير الذي يجب أن يكون لدى كل دولة إزاء الممارسات التي تريد تحريمها، مع مراعاة الظروف الخاصة السائدة في ذلك البلد. وما دام التحريم يقوم على أسس معقولة وموضوعية، فإذَن يجب احترامها.

٤-٣ ينبغي للدول أن تتخذ تدابير ملائمة كي تضمن، حيثما أمكن ذلك، حصول الأشخاص المنتمين إلى أقليات على فرص كافية لتعلم لغتهم الأم أو لتلقي دروس بلغتهم الأم

٥٩- إن اللغة أحد أهم العوامل التي تنقل هوية الجماعة. وتمشياً مع المطلب العام الوارد في المادة ١ والقاضي بأن على الدول تشجيع تعزيز الهوية اللغوية للأقلية المعنية، من المطلوب اتخاذ تدابير لصالح الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات لتعلم لغتهم الأم (وهذا أقل ما يمكن فعله) أو تلقي دروس بلغتهم الأم (وهو أمر يذهب خطوات أبعد).

٦٠- وتتوقف الخطوات المطلوبة في هذا المقام على عدد من العوامل المتغيرة، من أهمها حجم الجماعة وطبيعة توطنها، أي إذا كانت الجماعة تنحصر في جزء من البلد أو أنها مبعثرة في كافة أنحائه. ومن المناسب أيضاً معرفة ما إذا كانت الجماعة تشكل أقلية مستقرة منذ أمد بعيد أم أنها أقلية جديدة مكونة من مهاجرين حديثي العهد، سواء حصلوا على الجنسية أو لم يحصلوا.

٦١- وفي الحالات التي تكون فيها لغة الأقلية لغة إقليمية يتكلمها ويستخدمها تقليدياً العديد من الأشخاص في منطقة من مناطق البلد، ينبغي للدول الحفاظ على تلك الهوية اللغوية بأقصى ما تملك من موارد. وينبغي، في أفضل هذه الحالات، أن يكون التعليم قبل الابتدائي والتعليم الابتدائي بلغة الطفل الخاصة به، أي لغة الأقلية المتحدَّث بها في البيت. ولما كان من الواجب على الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات، مثلهم مثل أولئك الذين ينتمون إلى أغلبيات، الاندماج في المجتمع الوطني ككل، فإنهم بحاجة أيضاً إلى تعلم اللغة (اللغات) الرسمية أو لغة (لغات) الدولة. وينبغي إدخال اللغة (اللغات) الرسمية تدريجياً في المراحل الأخيرة. وعندما تكون هنالك أقلية لغوية كبيرة في البلد، تكون لغة الأقلية أحياناً هي أيضاً اللغة الرسمية للدولة المعنية.

٦٢- وعلى الصعيد الإقليمي الأوروبي، ترد الحقوق الخاصة بالتعليم المتعلقة بلغات الأقليات بكثير من التفصيل في الميثاق الأوروبي للغات الإقليمية أو لغات الأقليات الذي اعتمده مجلس أوروبا. وبخصوص هذا الموضوع، وضع فريق من الخبراء توصيات تتعلق بالحقوق التعليمية للأقليات الوطنية، أعدت برعاية المؤسسة المعنية بالعلاقات بين الإثنيات (تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٦).

٦٣- و من الصعب إيجاد حل موحد فيما يتعلق باللغات غير الإقليمية التي تتحدثها تقليدياً أقليةٌ ما في بلد ما، لكنها غير مرتبطة بمنطقة معينة في ذلك البلد. وينبغي تطبيق المبادئ المبينة أعلاه حيثما كان مناسباً، لكن حيثما كان يعيش الأشخاص المنتمون إلى الأقلية مبعثرين، مع وجود عدد قليل فقط من الأشخاص في مكان معين، حينئذ يحتاج أطفالهم إلى تعلم لغة البيئة المحيطة بشكل أكمل في مرحلة مبكرة. ومع ذلك ينبغي دائماً أيضاً أن تتاح أمامهم الفرصة لتعلم لغتهم الأم. ويحق للأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات، كغيرهم، في هذا الصدد، إنشاء مؤسسات خاصة تكون لغة الأقلية فيها هي لغة التعليم الرئيسية. غير أن للدولة الحق في المطالبة بتدريس لغة الدولة أيضاً. ومن المسائل المطروحة معرفة ما إذا كانت الدولة مجبرة على تقديم الإعانات بخصوص هذا التدريس. ويكون من بين الشروط أن تؤمن الدولة وجود وتمويل بعض المؤسسات التي يمكنها التكفل بتدريس لغة تلك الأقلية. وينتج عن الصيغة العامة للفقرة ٣ من المادة ٤ أنه ينبغي إتاحة فرص مناسبة لكل شخص "حيثما أمكن ذلك". ومن ثم، يتوقف ذلك على موارد الدولة إلى أبعد حد يذهب إليه الالتزام بتمويل تدريس لغات الأقليات بالنسبة للأشخاص الذين ينتمون إلى مجموعات مبعثرة.

٦٤- وتبرُز صعوبات أكبر فيما يتصل باللغات التي لا يستعملها سوى الأشخاص المنتمين إلى أقليات جديدة. إن هؤلاء يكونون دائماً أكثر تبعثراً من الأقليات القديمة والمستقرة، ويمكن أن يكون عدد اللغات التي يتكلمها المهاجرون في بيوتهم في بلد ما كبيراً نسبياً. وبالإضافة إلى ذلك، يحتاج الأطفال إلى تعلم استخدام لغة بلد المهجر في أسرع وقت ممكن وبقدر ما يمكن من الفعالية. لكن، إذا كان ينبغي لبعض الأقليات الجديدة التوطن جماعياً بشكل مكدس في منطقة ما من البلاد وبعدد كبير، فليس هناك سبب للتعامل معها على نحو مختلف عن الأقليات القديمة. غير أن من الجدير بالملاحظة أن الميثاق الأوروبي للغات الإقليمية أو لغات الأقليات لا يغطي لغات المهاجرين. وعلى أية حال، يحق للأشخاص المنتمين إلى أقليات جديدة إنشاء مؤسساتهم التعليمية الخاصة التي تسمح لهم بتدريس لغاتهم الأم وتعلمها. ويحق للدولة طلب تدريس اللغة الرسمية أيضاً.

٤-٤ ينبغي للدول أن تتخذ، حيثما كان ذلك ملائماً، تدابير في مجال التعليم من أجل تشجيع المعرفة بتاريخ الأقليات الموجودة داخل أراضيها وبتقاليدها ولغتها وثقافتها. وينبغي أن تتاح للأشخاص المنتمين إلى أقليات فرص ملائمة للتعرف على المجتمع في مجموعه.

٦٥- أثبتت التجربة أن المجتمعات التي تتعايش فيها جماعات قومية أو إثنية أو دينية أو لغوية مختلفة، غالباً ما أُهملت فيها ثقافة مجموعات الأقليات وتاريخها وتقاليدها، وتجهل الأغلبيات عادة تلك التقاليد والثقافات. وحيثما نشب نزاع، أُعطيت عن ثقافة مجموعات الأقليات وتاريخها وتقاليدها صورة مشوهة في كثير من الأحيان، نجم عنها ضعف احترام الذات داخل الجماعات ووضع أفراد الجماعة في قوالب نمطية من جانب المجتمع ككل. وتتجذر أحياناً الكراهية العنصرية وكراهية الأجانب والتعصب.

٦٦- ولتجنب هذه الحالات، ثمة حاجة إلى تعليم متعدد الثقافات ومشترك بين الثقافات. ويقتضي التعليم متعدد الثقافات سياسات وممارسات تعليمية تلبي الاحتياجات التعليمية المستقلة للجماعات التي تعيش في المجتمع وتنتمي إلى تقاليد ثقافية مختلفة، بينما يتطلب التعليم المشترك بين الثقافات سياسات وممارسات تعليمية يتعلم بواسطتها الأشخاص المنتمون إلى ثقافات مختلفة، سواء كانوا في وضع الأغلبية أو الأقلية، التفاعل فيما بينهم على نحو بناء.

٦٧- وتدعو الفقرة ٤ من المادة ٤ إلى تعليم مشترك بين الثقافات، وذلك بتشجيع معرفة المجتمع ككل بتاريخ الأقليات التي تعيش فيه وتقاليدها وثقافاتها. وينبغي تمكين الأغلبيات من الاطلاع على ثقافات الأقليات ولغاتها كوسيلة لتشجيع التفاعل ومنع المنازعات في المجتمعات متعددة الإثنيات. وينبغي تقديم هذه المعرفة بطريقة إيجابية بغية تعزيز التسامح والاحترام. وكُتُب التاريخ المدرسية مهمة بشكل خاص في هذا المقام. والانحياز في تصوير التاريخ وتجاهل إسهامات الأقليات هما سببان مهمان من أسباب التوترات الإثنية. وقد عنيت منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة بالحاجة إلى القضاء على هذه التحيزات والتشويهات الموجودة في كتب التاريخ المدرسية، لكن كثيراً من العمل لا يزال مطلوباً.

٦٨- وتركز أيضاً هذه الفقرة من المادة ٤ على الواجب التكميلي لضمان أن يكون الأشخاص المنتمون إلى أقليات على علم بالمجتمع ككل. ويحتمل أن يتصدى هذا الحكم للاتجاه نحو الجماعات الدينية أو الإثنية المغلقة الأصولية التي يمكنها أن تصاب بكراهية الأجانب والتعصب مثلها كمثل الأغلبيات.

٦٩- والغرض العام من الفقرة ٤ من المادة ٤ ضمان الإدماج الذي يحقق المساواة والقائم على عدم التمييز واحترام كل جماعة من الجماعات الثقافية أو اللغوية أو الدينية التي تشكل معاً المجتمع الوطني. ثم إن تكوُّن غيتوات بصورة غير متعمدة نوعاً ما حيث تعيش مختلف الجماعات في عالمها الخاص بها دون معرفة الأشخاص المنتمين إلى شرائح أخرى من المجتمع الوطني أو التسامح إزاءهم سيشكل انتهاكاً لغرض الإعلان وروحه.

٧٠- وقد عُبّر عن اهتمام يشبه الاهتمام الوارد في الفقرة ٤ من المادة ٤ في الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (المادة ٧) وفي اتفاقية حقوق الطفل (المادة ٢٩).

٤-٥ ينبغي للدول أن تنظر في اتخاذ التدابير الملائمة التي تكفل للأشخاص المنتمين إلى أقليات أن يشاركوا مشاركة كاملة في التقدم الاقتصادي والتنمية في بلدهم.

٧١- هناك غالباً خطر إمكانية تعرض الأقليات للاستبعاد أو التهميش أو الإهمال نظراً لعددها المحدود مقارنة بالأغلبية ولأسباب أخرى. وفي أسوأ الحالات، تستولي قطاعات المجتمع المهيمنة على أراضي الأقليات ومواردها، مما ينتج عنه تشريد الأشخاص المنتمين إلى أقليات وتهميشهم. وفي حالات أخرى يهمَل الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات في حياة المجتمع الاقتصادية. وتقتضي الفقرة ٥ من المادة ٤ اتخاذ خطوات لضمان عدم حدوث ذلك. وينبغي لها أيضاً منع وضع الأقليات في "متاحف" بسبب شرط مضلل مفاده أن تظل الأقليات على مستواها التقليدي في التنمية بينما يشهد أفراد المجتمع المحيط بها تحسناً كبيراً في مستوى المعيشة.

٧٢- وتدعو الفقرة ٥ من المادة ٤ إلى إدماج كل شخص في التنمية الاقتصادية الشاملة للمجتمع ككل، مع ضمان أن يتم هذا الإدماج على نحو يمكن الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات من الحفاظ على هويتهم. ويمكن أن يكون تحقيق التوازن الذي يتطلبه هذان الهدفان المنفصلان صعباً، إلا أن ما ييسره وجود رابطات للأقليات نشطة وحرة تستشار بشكل تام فيما يتعلق بجميع الأنشطة التنموية التي تؤثر أو قد تؤثر في الأقلية التي تنتمي إليها. والتدابير المتخذة بموجب المادة ٢ لضمان المشاركة تيسر هذه العملية.

المادة ٥

٥-١ تُخطط السياسات والبرامج الوطنية وتُنفذ مع إيلاء الاهتمام الواجب للمصالح المشروعة للأشخاص المنتمين إلى أقليات.

٧٣- يمكن تحقيق مشاركة الأشخاص المنتمين إلى أقليات في التقدم والتنمية الاقتصاديَّين لبلدانهم (الفقرة ٥ من المادة ٤) فقط إذا روعيت مصالحهم في عملية تخطيط السياسات والبرامج الوطنية وتنفيذها. إلا أن مصالحهم تتعدى الجوانب الاقتصادية البحتة. ومن بين جوانب الحياة الاجتماعية المتعددة التي ينبغي من خلالها أخذ مصالح الأقليات في الاعتبار، تخطيط السياسة التعليمية، أو السياسة الصحية، أو سياسة التغذية العامة، أو سياستا السكن والاستيطان. وفي حين أن السلطات ملزمة بمراعاة المصالح "المشروعة" فقط، إلا أن هذا لا يختلف عما هو مطلوب بالنسبة للأغلبيات: ينبغي لحكومة تخضع للمساءلة ألا تعزز "المصالح غير المشروعة" لأي جماعة، سواء أكانت أغلبية أم أقلية. وينبغي إيلاء "الاهتمام الواجب" لمصالح الأقليات، بمعنى أنه ينبغي منحها الثقل المعقول مقارنة بغيرها من المصالح المشروعة التي يجب على الحكومة مراعاتها.

٥-٢ ينبغي تخطيط وتنفيذ برامج التعاون والمساعدة فيما بين الدول مع إيلاء الاهتمام الواجب للمصالح المشروعة للأشخاص المنتمين إلى أقليات.

٧٤- إن لهذا الحكم أهمية خاصة بالنسبة للمساعدة الإنمائية، لكنه يتعلق أيضاً بأشكال التعاون الاقتصادي الأخرى بين الدول، بما في ذلك اتفاقات التجارة والاستثمار. وهناك العديد من الأمثلة في الماضي تدل على أن هذا التعاون أهمل مصالح الأقليات أو انتهكها بشكل مباشر. وللوكالات الإنمائية والمؤسسات المالية وغيرها من التي تعمل في مجال التعاون الدولي مهمة مزدوجة: أولاً، ضمان ألا تؤثر التدابير التي ينطوي عليها التعاون المنشود تأثيراً سلبياً على المصالح المشروعة للأقليات. ثانياً، ضمان أن يستفيد الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات، مثل نظرائهم من الأغلبيات، من ذلك التعاون. وتعني فكرة "الاهتمام الواجب" أنه ينبغي إعطاء ما يناسب من وزن لمصالح الأقليات، مع وضع جميع العوامل في الاعتبار. وينبغي إجراء تقييم لآثار التعاون المحتملة على الأقليات المتضررة. وينبغي أن يشكل هذا جزءاً لا يتجزأ من أي دراسة جدوى.

المادة ٦

ينبغي للدول أن تتعاون في المسائل المتعلقة بالأشخاص المنتمين إلى أقليات. وذلك، في جملة أمور، بتبادل المعلومات والخبرات، من أجل تعزيز التفاهم والثقة المتبادلين.

٧٥- هناك مجموعتان من الاعتبارات تشكلان الأساس الذي يقوم عليه هذا الحكم. الأولى تتعلق بتقاسم المعرفة وتبادلها بشأن الممارسات الرشيدة التي تتعلم الدول من خلالها من بعضها البعض. والثانية تتصل بتعزيز التفاهم والثقة المتبادلين. وللثقة المتبادلة أهمية خاصة.

٧٦- وكثيراً ما يكون للأوضاع التي تشمل الأقليات آثار دولية. وقد حصل في الماضي توترات بين البلدان، وفي بعض الحالات لا تزال مستمرة فيما يتعلق بمعاملة الأقليات، وبخاصة العلاقات بين الدولة الأصلية لأقلية ما وبين الدول الأخرى التي يقيم فيها أشخاص ينتمون إلى نفس الجماعة الإثنية أو الدينية أو اللغوية. ومن المحتمل أن تخل هذه التوترات بأمن البلدان المعنية وإيجاد وضع سياسي صعب، داخلياً ودولياً على السواء.

٧٧- وتشجع المادة ٦ الدول على التعاون لإيجاد حلول بناءة للأوضاع التي تعني الأقليات. ووفقاً لميثاق الأمم المتحدة، ينبغي للدول، في علاقاتها الثنائية، مراعاة مبدأ عدم التدخل. وينبغي لها الامتناع عن أي استخدام للقوة، وأيضاً عن تشجيع استخدام العنف من جانب الأطراف في النزاع بين الجماعات في دول أخرى، كما ينبغي لها اتخاذ جميع التدابير اللازمة لمنع تسرب أي جماعة مسلحة أو مرتزقة إلى الدول الأخرى بغية المشاركة في النزاع بين الجماعات. ومن ناحية أخرى ينبغي لها، في علاقاتها الثنائية، الدخول في تعاون بناء، على أساس المعاملة بالمثل، لتيسير حماية المساواة بين هويات جميع الجماعات وتعزيزها. وهناك نهج متبع بشكل كبير في أوروبا الوسطى والشرقية يقضي بأن تبرم الدول معاهدات ثنائية أو غيرها من الترتيبات المتعلقة بعلاقات حسن الجوار التي تستند إلى مبادئ الميثاق وإلى القانون الدولي لحقوق الإنسان، تجمع بين الالتزام الصارم بعدم التدخل وبين الأحكام القاضية بالتعاون في مجال تعزيز ظروف المحافظة على هوية كل جماعة وعلى الاتصالات عبر الحدود بين الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات. وينبغي أن تستند الأحكام المتعلقة بالأقليات الواردة في هذه المعاهدات وغيرها من الترتيبات الثنائية إلى الصكوك العالمية والإقليمية المتصلة بالمساواة وعدم التمييز وحقوق الأقليات. وينبغي أن تتضمن هذه المعاهدات أحكاماً تتصل بتسوية المنازعات المتعلقة بتنفيذها.

المادة ٧

ينبغي للدول أن تتعاون من أجل تعزيز احترام الحقوق المبينة في هذا الإعلان.

٧٨- يمكن الالتزام بالتعاون الذي تدعو إليه المادة ٧ على المستويين الإقليمي ودون الإقليمي، وكذا على مستوى الأمم المتحدة. وعلى الصعيد الأوروبي، وُضع عدد من الآليات والإجراءات الحكومية الدولية الرامية، على الأقل جزئياً، إلى تعزيز حقوق الأقليات على نحو سلمي وتيسير شؤون الجماعة على نحو بناء. وتشمل هذه الآليات مجلس دول بحر البلطيق والمفوض المعني بالمؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع له، بما في ذلك حقوق الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات؛ ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومكتبها الخاص بالمفوض السامي للأقليات الوطنية؛ ومجلس أوروبا الذي اعتمد صكوكاً متعددة تتصل بالأقليات. وفي الأمم المتحدة، يمكن أن يتم التعاون من خلال الفريق العامل المعني بالأقليات.

٧٩- ويمكن أيضاً للهيئات المنشأة بمعاهدات، وخاصةً لجنة القضاء على التمييز العنصري، واللجنة المعنية بحقوق الإنسان، ولجنة حقوق الطفل، أداء دور مهم في هذا المضمار. (انظر أيضاً أدناه تحت المادة ٩).

المادة ٨

٨-١ ليس في هذا الإعلان ما يحول دون وفاء الدول بالتزاماتها الدولية فيما يتعلق بالأشخاص المنتمين إلى أقليات. وعلى الدول بصفة خاصة أن تفي بحسن نية بالالتزامات والتعهدات التي أخذتها على عاتقها بموجب المعاهدات والاتفاقات الدولية التي هي أطراف فيها.

٨٠- لا يحل الإعلان محل الالتزامات الدولية القائمة لفائدة الأشخاص المنتمين إلى أقليات ولا يعدِّلها. إنه إضافة إلى التعهدات المقطوعة من قبل وليس بديلاً عنها.

٨-٢ لا تخل ممارسة الحقوق المبينة في هذا الإعلان بتمتع جميع الأشخاص بحقوق الإنسان والحريات الأساسية المعترف بها عالمياً.

٨١- إن حقوق فئات محددة من الأشخاص تكمل الحقوق المعترف بها عالمياً الممنوحة لكل شخص. ويرمي الإعلان إلى تعزيز تنفيذ حقوق الإنسان فيما يتعلق بالأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات، وليس إلى إضعاف تمتع أي شخص بحقوق الإنسان العالمية. ومن ثم، يجب ألا تؤثر ممارسة الحقوق بموجب الإعلان تأثيراً سلبياً في تمتع الأشخاص الذين لا ينتمون إلى أقليات بحقوق الإنسان، ولا الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات. ولا يمكن لوكالات الأقلية المعنية، وهي تبذل جهودها للحفاظ على الهوية الجماعية للأقلية أن تعتمد، استناداً إلى الإعلان، تدابير تتدخل في حقوق الإنسان الفردية لأي شخص ينتمي إلى تلك الأقلية.

٨-٣ إن التدابير التي تتخذها الدول لضمان التمتع الفعلي بالحقوق المبينة في هذا الإعلان لا يجوز اعتبارها، من حيث الافتراض المبدئي، مخالفة لمبدأ المساواة الوارد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

٨٢- يولد جميع الناس أحراراً ومتساوين في الكرامة والحقوق وفقاً للمادة ١ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وتنص المادة ٢ من الإعلان العالمي على أن لكل إنسان حق التمتع بجميع الحقوق المذكورة في ذلك الإعلان دونما تمييز من أي نوع، ولا سيما التمييز بسبب العنصر أو اللغة أو الدين أو الأصل الوطني. وطرح سؤال عما إذا كانت التدابير الخاصة المتخذة لصالح الأقليات القومية أو الإثنية أو الدينية أو اللغوية تشكل تمييزاً في مجال التمتع بحقوق الإنسان. ويمكن طرح السؤال ذاته بتوكيد أشد فيما يتعلق بتعريف التمييز العنصري الوارد في الفقرة ١ من المادة ١ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، التي تنص على ما يلي: "يقصد بتعبير التمييز العنصري أي تمييز أو استثناء أو تقييد أو تفضيل يقوم على أساس العرق أو اللون أو النسب أو الأصل القومي أو الإثني ويستهدف أو يستتبع تعطيل أو عرقلة الاعتراف بحقوق الإنسان والحريات الأساسية أو التمتع بها أو ممارستها، على قدم المساواة، في الميدان السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي أو في أي ميدان آخر من ميادين الحياة العامة". فالسؤال إذن هو ما إذا كانت التدابير الخاصة، بموجب الإعلان بشأن الأقليات، التي ستُتخذ بالفعل على أساس "الأصل القومي أو الإثني"، ستشكل تفضيلاً ومن ثم تمثل تمييزاً غير مشروع.

٨٣- وتجيب الفقرة ٣ من المادة ٨ على هذه المسألة بالإشارة إلى أنه يجب ألا تُعتبر هذه التدابير، مبدئياً، بأنها تتعارض مع مبدأ المساواة. وفي الظروف العادية، لن تشكل التدابير المتخذة لضمان المشاركة الفعالة أو ضمان أن تستفيد الأقليات من التقدم الاقتصادي في المجتمع، أو تتاح لها إمكانية تعلم لغتها الخاصة بها، امتيازاً لها دون أفراد المجتمع الآخرين. إلا أن من الأساسي ألا تتجاوز هذه التدابير ما هو معقول في ظل هذه الظروف وأن تتناسب مع الهدف المنشود.

٨-٤ لا يجوز بأي حال تفسير أي جزء من هذا الإعلان على أنه يسمح بأي نشاط يتعارض مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها، بما في ذلك المساواة في السيادة بين الدول، وسلامتها الإقليمية، واستقلالها السياسي.

٨٤- يستند الإعلان، كما يرد في الديباجة، إلى المبادئ الواردة في ميثاق الأمم المتحدة. وينبغي أيضاً ملاحظة الاعتقاد الذي عُبر عنه في الديباجة بأن تعزيز حقوق الأقليات وحمايتها يسهم في استقرار الدول السياسي والاجتماعي. وتؤدي الفقرة ٤ من المادة ٨ دورها في التذكير بأنه ليس في الإعلان ما يمكن تأويله بأنه يسمح بأي نشاط يتعارض مع مقاصد الميثاق. وهناك إشارة خاصة إلى الأنشطة التي تتعارض مع مساواة الدول في السيادة، وسلامة أراضيها واستقلالها السياسي. وكما سبقت الإشارة، فإن حقوق الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات تختلف عن حقوق الشعوب في تقرير المصير، ولا يمكن لحقوق الأقليات أن تشكل أساساً يُستند إليه للمطالبة بالانفصال أو عن الدولة أو تفكيكها.

المادة ٩

تساهم الوكالات المتخصصة وسائر مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، كل في مجال اختصاصها، في الإعمال الكامل للحقوق والمبادئ المبينة في هذا الإعلان.

٨٥- يجب أن تسهم الوكالات والهيئات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، حيثما أمكن، في إعمال الإعلان إعمالاً كاملاً. ويجب أن تراعي مشاريع التعاون والمساعدة التقنيَّين المعايير الواردة في الإعلان مراعاة كاملة. ويمثل الفريق العامل المعني بالأقليات الذي أنشأته الأمم المتحدة في تموز/يوليه ١٩٩٥ حافزاً على هذا التعاون. وينبغي النظر إلى هذه المادة في ضوء ميثاق الأمم المتحدة (المادتان ٥٥ و٥٦) الذي يوجب على المنظمة تعزيز احترام ومراعاة حقوق الإنسان والحريات الأساسية. ويشكل تعزيز حقوق الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات جزءاً من ذلك الالتزام. وينبغي لهيئات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة مراعاة طلبات التعاون والمساعدة التقنيَّين، التي يراد منها بلوغ أهداف هذا الإعلان، مراعاة خاصة.

المرفق الثاني

مواقع شبكية مفيدة

ترد معلومات الاتصال الخاصة بالهيئات الرئيسية التي جرت مناقشتها في هذا *الدليل* في كل فصل منه. ولعل المدافعين عن حقوق الأقليات يجدون في المواقع الشبكية التالية أيضاً ما يهمهم. ومع أن هذه القائمة ليست شاملة، فهي تشمل الهيئات الحكومية الدولية وغير الحكومية الرئيسية التي تدير برامج ذات صلة بقضايا الأقليات على الصعيدين العالمي والإقليمي[1].

إخلاء من المسؤولية: لا تعتمد المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان صحة المعلومات الواردة في المواقع الشبكية التالي ذكرها أو موثوقيتها، ولا يمكن أن تتحمل المسؤولية عنها. والآراء التي يعرب عنها في هذه المواقع الشبكية لا تمثل بالضرورة آراء الأمم المتحدة أو المفوضية. وينبغي أن توجه أي تساؤلات بخصوص محتويات المواقع الشبكية التالية مباشرة إلى المنظمة المعنية.

منظومة الأمم المتحدة	
الموقع الشبكي الرئيسي	*مواقع شبكية فرعية ومرتبطة به*
منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) روما، إيطاليا www.fao.org	الحق في الغذاء http://www.fao.org/righttofood/right-to-food-home/en
الصندوق الدولي للتنمية الزراعية روما، إيطاليا www.ifad.org	الشعوب الأصلية www.ifad.org/english/indigenous/index.htm
منظمة العمل الدولية جنيف، سويسرا www.ilo.org	المعايير في مجال العمل www.ilo.org/public/english/standards/norm/index.htm
الأمم المتحدة www.un.org	مكتب المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية www.un.org/preventgenocide/adviser
منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية www.unicef.org	اتفاقية حقوق الطفل www.unicef.org/crc تقارير وضع الأطفال في العالم www.unicef.org/sowc/
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية www.undp.org	تقارير التنمية البشرية http://hdr.undp.org/en/reports

(١) جميع المواقع الشبكية الواردة في هذا المرفق تمت زيارتها في ١٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢.

منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) باريس، فرنسا www.unesco.org	الحوار www.unesco.org/new/en/culture/themes/dialogue/ الشعوب الأصلية www.unesco.org/new/en/indigenous-peoples/ برنامج إدارة التحولات الاجتماعية www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/most-programme/ تعزيز الحوار بين الثقافات www.unesco.org/new/en/venice/culture/intercultural-dialogue الهجرة الدولية والسياسات المتعددة الثقافات www.unesco.org/most/most1.htm الحقوق اللغوية www.unesco.org/most/ln1.htm الحقوق الدينية www.unesco.org/most/rr1.htm
هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة) نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية www.unwomen.org	
مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين جنيف، سويسرا www.unhcr.org	لاجئو العالم www.refworld.org
معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث (اليونيتار) جنيف، سويسرا www.unitar.org	وحدة السلام والأمن والدبلوماسية www.unitar.org/pmcp
مكتب الأمم المتحدة في جنيف جنيف، سويسرا www.unog.ch	الأمم المتحدة والمجتمع المدني: مكتب الاتصال بالمنظمات غير الحكومية www.unog.ch/80256EE60057E07D/(httpPages)/AA57 E3C 5A169F6EA80256EF4002C4A1E?OpenDocument
مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية جنيف، سويسرا www.unocha.org	موقع الإغاثة Reliefweb سجل على الإنترنت للمحفوظات من الوثائق المرجعية للشؤون الإنسانية وحقوق الإنسان والتنمية http://reliefweb.int
المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان جنيف، سويسرا www.ohchr.org للمعلومات المرتبطة بالمجموعة الكاملة لأنشطة المفوضية السامية (المرتبطة، على سبيل المثال، بالأقليات، والشعوب الأصلية، والمنحدرين من أصول أفريقية، والمشردين داخليا، والعمال المهاجرين، والعنصرية والتمييز العنصري، والتعصب الديني، والمؤتمر العالمي لمكافحة العنصرية)	

لجان الأمم المتحدة الإقليمية: اللجنة الاقتصادية لأفريقيا أديس أبابا، إثيوبيا www.uneca.org اللجنة الاقتصادية لأوروبا جنيف، سويسرا www.unece.org اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي سانتياغو، شيلي www.eclac.org اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ بانكوك، تايلند www.unescap.org اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا بيروت، لبنان www.escwa.org.lb	
جامعة الأمم المتحدة طوكيو، اليابان www.unu.edu	
موقع Womenwatch لرصد وضع المرأة نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية www.un.org/womenwatch	
مجموعة البنك الدولي واشنطن العاصمة، الولايات المتحدة الأمريكية www.worldbank.org	حقوق الإنسان http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTSITETOOLS/0,,contentMDK:20749693~pagePK:98400~piPK:98424~theSitePK:95474,00.html
منظمة الصحة العالمية جنيف، سويسرا www.who.int	الصحة وحقوق الإنسان www.who.int/hhr/en/
المنظمة العالمية للملكية الفكرية جنيف، سويسرا www.wipo.int	المعارف التقليدية والموارد الوراثية وأشكال التعبير الثقافي التقليدية/الفنون الشعبية www.wipo.int/tk/en

المنظمات والآليات الإقليمية	
أفريقيا الاتحاد الأفريقي يخلف الاتحاد الأفريقي، الذي أنشئ في عام ٢٠٠٢، منظمة الوحدة الأفريقية.	www.africa-union.org

المنظمات الدولية	
منظمة العفو الدولية حركة عالمية لأشخاص، مقرهم في لندن، يقومون بحملات من أجل حقوق الإنسان المعترف بها دولياً	www.amnesty.org
رابطة منع التعذيب تقدم مبادئ توجيهية للمنظمات غير الحكومية الوطنية بشأن تقديم التقارير البديلة إلى هيئات المعاهدات التابعة للأمم المتحدة، بما فيها لجنة مناهضة التعذيب	www.apt.ch
مركز حقوق الإسكان وحالات الإخلاء يقدم التوجيه لمساعدة المنظمات غير الحكومية في الاستعانة بلجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية	www.cohre.org
مبادرة الكومنولث لحقوق الإنسان منظمة غير حكومية دولية مستقلة ومحايدة، مكلفة بكفالة الإعمال الفعلي لحقوق الإنسان في بلدان الكومنولث	www.humanrightsinitiative.org
الحركة الدولية للدفاع عن الأطفال توفر التوجيه للمنظمات غير الحكومية بشأن تقديم التقارير إلى لجنة حقوق الطفل	www.defenceforchildren.org
الشبكة الدولية لحقوق الطفل شبكة عالمية تضطلع بتنسيق المعلومات وتعزيز العمل بشأن حقوق الطفل	www.crin.org/NGOGroupforCRC/about.asp
ديريخوس أو حقوق الإنسان منظمة عامة معنية بحقوق الإنسان	www.derechos.org
الحقوق العالمية مجموعة للدعوة في مجال حقوق الإنسان تتشارك مع النشطاء المحليين من أجل تحدي الظلم وتعزيز الأصوات الجديدة داخل الخطاب العالمي؛ يوجد مقرها في واشنطن العاصمة	www.globalrights.org
حقوق الإنسان أولاً أنشئت في عام ١٩٧٨ كلجنة للمحامين من أجل حقوق الإنسان الدولية لتعزيز القوانين والسياسات العامة التي تنهض بالحقوق والحريات الشاملة للجميع	www.humanrightsfirst.org
الشبكة الدولية لحقوق الإنسان منظمة للاستشارات وبناء القدرات مقرها في كندا وتلتزم بتحقيق العدالة الاجتماعية والحكم الرشيد ومنع نشوب النزاعات	www.hri.ca
منظمة هيومن رايتس ووتش منظمة عالمية لحقوق الإنسان، مقرها في نيويورك	www.hrw.org
المعهد الدولي للبحوث المتعلقة بالنزاعات مشروع مشترك بين جامعة الأمم المتحدة وجامعة ألستر، يجمع بين البحث والتعليم، والتحليل المقارن	www.incore.ulst.ac.uk

المنظمات الدولية	
منظمة الإشعار الدولية منظمة مستقلة لبناء السلام تعمل على إرساء الأسس لإقرار سلام وأمن دائمين في المجتمعات المتضررة من النزاع العنيف، بما في ذلك النزاع العرقي	www.international-alert.org
المركز الدولي للحماية القانونية لحقوق الإنسان منظمة قانونية مقرها في لندن وتركز على الدعاوى، وتقدم المشورة للمحامين والمدافعين عن حقوق الإنسان وغيرهم من الشركاء	www.interights.org
لجنة الحقوقيين الدولية منظمة غير حكومية مقرها في جنيف ولها شُعب وطنية في أنحاء العالم	www.icj.org
الفدرالية الدولية لحقوق الإنسان تتخذ من باريس مقراً لها	www.fidh.org
المعهد الدولي لقانون حقوق الإنسان منظمة للبحوث والتعليم، مقرها في ستراسبورغ، فرنسا، وتعقد دورات تعليمية ودورات تدريبية سنوية في مجال حقوق الإنسان	www.iidh.org
الرابطة الدولية لحقوق الإنسان منظمة غير حكومية تتخذ من نيويورك مقراً لها وتسعى لإثارة القضايا والحالات المتعلقة بحقوق الإنسان أمام الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية الإقليمية الأخرى	www.ilhr.org
الحركة الدولية لمناهضة جميع أشكال التمييز العنصري والعنصرية تأسست في عام ١٩٨٨ على أيدي واحدة من أكبر الأقليات في اليابان، وهي شعب البوراكو؛ وهي مكرسة للقضاء على التمييز والعنصرية، وإيجاد التضامن الدولي فيما بين الأقليات التي تعاني من التمييز والنهوض بالنظام الدولي لحقوق الإنسان	www.imadr.org
فريق حقوق الأقليات منظمة غير حكومية مقرها في لندن وتعمل على كفالة الحقوق للأقليات العرقية والدينية واللغوية والسكان الأصليين في أنحاء العالم	www.minorityrights.org
مشروع الأقليات المعرضة للخطر مشروع للبحوث الجامعية يقوم برصد وتحليل حالة الفئات المجتمعية النشطة سياسياً والنزاعات التي تتعرض لها	www.cidcm.umd.edu/mar
مبادرة العدالة في المجتمع المفتوح تضطلع بأنشطة لإصلاح القوانين ترتكز على حماية حقوق الإنسان، وتسهم في تنمية القدرة القانونية للمجتمعات المفتوحة في أنحاء العالم	www.soros.org/initiatives/justice
المنظمة الدولية لمناهضة التعذيب شبكة عالمية تضم قرابة ٣٠٠ من المنظمات المحلية والوطنية والإقليمية التي تشترك في هدف واحد هو استئصال التعذيب وتمكين الاحترام لحقوق الإنسان بالنسبة للجميع	www.omct.org

المنظمات الدولية	
الأمريكتان ومنطقة البحر الكاريبي	
منظمة الدول الأمريكية	www.oas.org
معهد البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان	www.corteidh.or.cr/index.cfm
لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان	www.cidh.oas.org
محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان	www.iidh.ed.cr/default_eng.htm
أوروبا	
مبادرة أوروبا الوسطى	www.ceinet.org
رابطة الدول المستقلة	www.cis.minsk.by
مجلس دول بحر البلطيق	www.cbss.org
المديرية العامة لحقوق الإنسان وسيادة القانون التابعة لمجلس أوروبا	www.coe.int/t/dghl/Default_en.asp
مفوض حقوق الإنسان لمجلس أوروبا	www.coe.int/t/commissioner/default_EN.asp
مجلس أوروبا، الروما والرحّل	www.coe.int/T/DG3/RomaTravellers/Default_en.asp
مجلس أوروبا، الميثاق الأوروبي للغات الإقليمية أو لغات الأقليات	www.coe.int/t/dg4/education/minlang/default_en.asp
المفوضية الأوروبية لمناهضة العنصرية والتعصب	www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp
المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان	www.echr.coe.int
المفوض السامي لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا للأقليات القومية	www.osce.org/hcnm
مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا www.osce.org/odihr	Roma and Sinti issues http://www.osce.org/odihr/roma Tolerance and non-discrimination www.osce.org/odihr/44450
وكالة الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية	TANDIS (منظومة المعلومات الخاصة بالتسامح) http://tandis.odihr.pl/
الاتحاد الأوروبي والجماعة الأوروبية http://europa.eu/index_en.htm	http://fra.europa.eu/fraWebsite/home/home_en.htm Employment, social affairs and inclusion http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=423

المنظمات الإقليمية	
أفريقيا	
المركز الأفريقي للتسوية البناءة للمنازعات	www.accord.org.za

المنظمات الإقليمية	
اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب	www.achpr.org
المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب	www.aict-ctia.org/courts_conti/achpr/achpr_home.html
المركز الأفريقي للدراسات المتعلقة بالديمقراطية وحقوق الإنسان يعزز حقوق الإنسان والديمقراطية عن طريق التدريب وإجراء البحوث عملية المنحى، وتقديم الخدمات القانونية، وإصدار المنشورات والتوثيق وإقامة الشبكات	www.acdhrs.org
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	
منظمة الكرامة مؤسسة مقرها في سويسرا وتسعى لكفالة تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، ولا سيما في العالم العربي	www.alkarama.org
التحالف الدولي للموئل يعمل في مجال الإسكان والحقوق في الأراضي	www.hic-mena.org
الأمريكتان	
مركز المعلومات المتعلقة بالشبكات في أمريكا اللاتينية دليل للموارد المتعلقة بحقوق الإنسان في جميع أنحاء أمريكا اللاتينية، ويقع مقره في جامعة تكساس	http://lanic.utexas.edu/la/region/hrights
آسيا ومنطقة المحيط الهادئ	
اللجنة الآسيوية لحقوق الإنسان تسعى لحماية حقوق الإنسان وتعزيزها عن طريق الرصد والتحقيق والدعوة واتخاذ إجراءات التضامن؛ مقرها في هونغ كونغ	www.humanrights.asia
منتدى المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في آسيا والمحيط الهادئ منظمة إقليمية لحقوق الإنسان مقرها في استراليا وتسعى للنهوض بحقوق الإنسان في منطقة آسيا والمحيط الهادي من خلال منظماتها الأعضاء	www.asiapacificforum.net
مركز جنوب آسيا لتوثيق حقوق الإنسان شبكة إقليمية مقرها في نيودلهي تسعى للتحقيق بشأن حقوق الإنسان وتوثيقها ونشر المعلومات عنها	www.hrdc.net/
أوروبا	
الصفحات الشبكية المتعلقة بحقوق الإنسان في البلقان تشمل مواضيع ومنظمات ومنشورات خاصة ببلدان محددة	www.greekhelsinki.gr/bhr/english/index.html
اتحاد موارد الأقليات مشروع تعاوني يهدف إلى تعزيز التدفق الحر للمعلومات والحوار في مجال العلاقات العرقية، والسياسات المتعددة الثقافات، وحقوق الأقليات	http://lgi.osi.hu/comir

المنظمات الإقليمية	
معهد السياسات الدستورية والقانونية برنامج لدعم الإصلاح القانوني بمعهد المجتمع المفتوح في بودابست يضطلع بمهمة الإسهام في تنمية المجتمعات المفتوحة في بلدان أوروبا الوسطى والشرقية، وآسيا الوسطى، ومنغوليا عن طريق تعزيز سيادة القانون والاحترام لحقوق الإنسان	www.osi.hu/colpi/indexie.html
المركز الأوروبي المعني بقضايا الأقليات يجري البحوث التطبيقية، ويوفر المعلومات والوثائق، ويقدم الخدمات الاستشارية بشأن العلاقات بين الأقليات والأغلبيات في أوروبا	www.ecmi.de
المركز الأوروبي لحقوق الروما منظمة قانونية دولية تعمل من أجل الصالح العام وتضطلع بأنشطة متنوعة تهدف إلى مكافحة العنصرية ضد الروما وانتهاك حقوق الإنسان المكفولة لتلك الطائفة	www.errc.org
الاتحاد الفيدرالي للقوميات الأوروبية اتحاد مستقل لمنظمات الأقليات القومية في أوروبا، يقع مقره في فلنزبرغ، ألمانيا	www.fuen.org
منظمة حقوق الإنسان في روسيا منظمة غير حكومية معنية بحقوق الإنسان عامة	www.hro.org
مبادرة إصلاح الحكم المحلي والخدمة العامة يدعم مشروع إدارة المجتمعات المحلية المتعددة الأعراق التابع للمبادرة، المنشأ عام ١٩٩٧، رسالة معهد المجتمع المفتوح بالعمل على تعزيز الحكومة المحلية والإدارة العامة الديمقراطية والفعالة	http://lgi.osi.hu
الموارد الإلكترونية للأقليات دليل للموارد المعنية بحقوق الأقليات وما يرتبط بها من مشاكل الفترة الانتقالية في أوروبا الشرقية والوسطى	www.minelres.lv/
نظام المعلومات المتعلقة بحقوق الأقليات قاعدة بيانات معنية بقضايا الأقليات، وبصفة رئيسية الأقليات الأوروبية	http://miris.eurac.edu/mugs2/index.jsp?TopBarItem=Home
منظمة ستيتواتش لرصد الحريات ترصد الحريات المدنية في الاتحاد الأوروبي	www.statewatch.org

United Nations publications
Designed and printed by the Publishing Service,
United Nations, Geneva — GE.13-40536
November 2014 — 1,316 — HR/PUB/12/7