

Distr.: General  
10 August 2012  
Arabic  
Original: English

الجمعية العامة



الدورة السابعة والستون

البند ٧٠ (ب) من جدول الأعمال المؤقت\*\*

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق  
الإنسان، بما في ذلك التُّهَج البديلة لتحسين التمتع  
الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

## التعزيز الفعال للإعلان المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو عرقية وإلى أقليات دينية ولغوية

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة التقرير الذي قدمته ريتا اسحاق،  
الخبيرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات، عملاً بقرار الجمعية العامة ١٦٦/٦٦.

\* أعيد إصدارها لأسباب فنية في ٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢.

\*\* A/67/150.



الرجاء إعادة استعمال الورق



## تقرير الخبرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات

موجز

يقدم هذا التقرير إلى الدورة السابعة والستين للجمعية العامة وفقا لقرار الجمعية العامة ١٦٦/٦٦ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١. وهذا هو التقرير الأول الذي تقدمه إلى الجمعية العامة السيدة ريتا اسحاق، المكلفة حاليا بالولاية. وقد أنشأت لجنة حقوق الإنسان ولاية الخبر المستقل في قرارها ٧٩/٢٠٠٥ المؤرخ ٢١ نيسان/أبريل ٢٠٠٥ وجددها مجلس حقوق الإنسان في قراره ٦/٧ المؤرخ ٢٦ آذار/مارس ٢٠٠٨ ولاحقا في القرار ٦/١٦ المؤرخ ٢٤ آذار/مارس ٢٠١١.

وفي عام ٢٠١٢، تحيي الأمم المتحدة الذكرى العشرين لإعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية. وفي جميع المناطق، تواجه الأقليات تحديات للتمتع الكامل بحقوقها ويتطلب الأمر اتخاذ مزيد من التدابير الوطنية لتنفيذ الإعلان في الممارسة العملية. ويركز هذا التقرير على فائدة إيلاء الاهتمام المؤسسي إلى قضايا الأقليات داخل الأجهزة الحكومية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وغيرها من الهيئات الوطنية المعنية كوسيلة للنهوض بحقوق الأقليات وتعميم مراعاة الاهتمام بقضايا الأقليات في جميع الهيئات ذات الصلة. وينظر التقرير في العناصر الضرورية للاهتمام المؤسسي إلى قضايا الأقليات داخل الأجهزة الحكومية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وغيرها من الهيئات الوطنية المعنية كوسيلة للنهوض بحقوق الأقليات وتعميم مراعاة الاهتمام بقضايا الأقليات في جميع الهيئات ذات الصلة. وينظر التقرير في العناصر الضرورية للاهتمام المؤسسي بقضايا الأقليات ويقدم عرضا عاما لبعض الممارسات التي تتبعها الدول ومهام المؤسسات وأدوارها وأنشطتها فيما يتعلق بتعزيز حقوق الأقليات وحمايتها. وتتمثل إحدى التوصيات الرئيسية في أن تنظر الدول إلى إيلاء الاهتمام المؤسسي إلى حقوق الأقليات باعتباره عنصرا لا غنى عنه في التزاماتها حيال حقوق الإنسان والمساواة وعدم التمييز، ووسيلة لتنفيذ الإعلان عمليا.

## المحتويات

الصفحة	
٤	أولاً - مقدمة .....
٥	ثانياً - دور وأنشطة الآليات المؤسسية الوطنية في النهوض بحقوق الأقليات وحمايتها .....
٦	ثالثاً - الإطار المعياري .....
٨	رابعاً - أهمية ونطاق اهتمام المؤسسات بقضايا الأقليات .....
٨	ألف - اعتبارات عامة .....
١٢	باء - جمع البيانات وتحليلها .....
١٣	جيم - إشراك المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية .....
١٥	دال - دور المؤسسات في الوفاء بالالتزامات الدولية .....
١٧	خامساً - أهمية الاهتمام المؤسسي بقضايا الأقليات في منع نشوب الصراعات وحماية الأقليات .....
١٩	سادساً - العناصر الأساسية للاهتمام المؤسسي الذي يولى لقضايا الأقليات .....
١٩	ألف - مشاركة الأقليات وتمثيلها .....
٢١	باء - تيسير إمكانية الوصول إلى مجتمعات الأقليات واستفادتها .....
٢٢	جيم - ضمان تخصيص اعتمادات الميزانية والموارد .....
٢٣	سابعاً - الممارسات المؤسسية الوطنية لحماية حقوق الأقليات .....
٢٣	ألف - الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الصلة .....
٢٦	باء - ترتيبات الحكم الذاتي ومؤسساته .....
٢٧	جيم - الهيئات الاستشارية والتمثيلية .....
٢٨	دال - المستشارون وجهات التنسيق .....
٢٩	ثامناً - دور مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية المستقلة .....
٣٢	تاسعاً - الاستنتاجات والتوصيات .....

## أولا - مقدمة

١ - طلب مجلس حقوق الإنسان إلى الخبيرة المستقلة القيام بعدة أمور منها تشجيع تنفيذ إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية (يشار إليه فيما يلي "بالإعلان")<sup>(١)</sup>، عن طريق سبل منها إجراء المشاورات مع الحكومات، مع مراعاة المعايير الدولية القائمة والتشريعات الوطنية المتعلقة بالأقليات.

٢ - ويركز هذا التقرير على فائدة إيلاء اهتمام مؤسسي إلى قضايا الأقليات داخل الهيئات الحكومية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وغيرها من الهيئات الوطنية المعنية، فضلا عن دور الآليات الإقليمية والدولية المعنية بحقوق الإنسان للأقليات في تشجيع تنفيذ الإعلان. وينظر التقرير في العناصر التي لا بد أن تراعيها الحكومات والهيئات المعنية الأخرى، والمهام والأنشطة التي تتوخاها الهيئات وتضطلع بها، بما فيها أمناء المظالم، والهيئات المعنية بالمساواة، واللجان والهيئات الاستشارية وهيئات المشورة التي تولي عناية مؤسسية إلى قضايا الأقليات. ولا تشجع الخبيرة المستقلة نموذجاً أو ترتيباً مؤسسياً معيناً، لكنها تشدد على فائدة إيلاء عناية مكرسة لقضايا الأقليات داخل الإطار المؤسسي الذي تعتبره كل دولة مناسبة في ضوء الظروف المحلية.

٣ - وتُستمد الأمثلة من مناطق مختلفة ومن عمل الخبيرة المستقلة وزياراتها القطرية الرسمية في إطار ولايتها. وفي ٢١ حزيران/يونيه ٢٠١٢، أرسلت الخبيرة المستقلة استبياناً إلى جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة يتعلق بتنفيذ الإعلان في الممارسة العملية، بما في ذلك أسئلة تتعلق بوجود ومهام الهيئات والترتيبات المؤسسية المتصلة بقضايا الأقليات. وتشكر الخبيرة المستقلة الدول التي ردت حتى الآن<sup>(٢)</sup> وتدرج أجزاء مقتضبة من المعلومات المستمدة من هذه الردود حسب الاقتضاء، والهدف من الأمثلة المستخدمة أن تبين طائفة من الممارسات الوطنية المتبعة لكفالة الاهتمام المؤسسي بقضايا الأقليات وأن استخدامها لا يشكل تأييداً صريحاً أو ضمناً لأية مؤسسة أو لأدائها.

٤ - وفي ٢٢ و ٢٣ أيار/مايو ٢٠١٢، في فيينا، اشتركت الخبيرة المستقلة في حلقة دراسية للخبراء بشأن "تعزيز فعالية الآليات الدولية والإقليمية والوطنية المعنية بحقوق الإنسان في حماية حقوق الأقليات الدينية والنهوض بها" استضافتها حكومة النمسا، وقدمت وجهات نظر ومعلومات قيمة بشأن المبادرات الرامية إلى حماية الأقليات الدينية ذات الصلة بهذا

(١) قرار الجمعية العامة ١٣٥/٤٧، المرفق.

(٢) وقت تقديم التقرير، وردت ردود من حكومات أذربيجان، والأرجنتين، وأستراليا، وإستونيا، والبرتغال، والبوسنة والهرسك، والجبل الأسود، وجورجيا، وسلوفينيا، وسيشيل، وقطر، وكرواتيا، ولاتفيا، وليتوانيا.

التقرير. وإضافة إلى ذلك، قدمت الدورات السنوية للمحفل المعني بقضايا الأقليات معلومات وأمثلة وطنية. وتشير الخبرة المستقلة إلى أن الدورة الخامسة للمحفل ستعقد في إطار ولايتها في ٢٧ و ٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢. وسيركز المحفل على "تنفيذ الإعلان المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو عرقية وإلى أقليات دينية ولغوية: تحديد الممارسات والفرص الإيجابية".

## ثانياً - دور وأنشطة الآليات المؤسسية الوطنية في النهوض بحقوق الأقليات وحمايتها

٥ - يصادف عام ٢٠١٢ الذكرى العشرين لصدور الإعلان المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو عرقية وإلى أقليات دينية ولغوية. وفي آذار/مارس ٢٠١٢، شددت لجنة السياسات التابعة للأمم المتحدة على أنه ينبغي استخدام الذكرى العشرين لإذكاء الوعي بالإعلان وتشجيع تنفيذه وأيدت إنشاء شبكة الأمم المتحدة المعنية بالتمييز العنصري وحماية الأقليات لتعزيز إيلاء الاهتمام إلى قضايا الأقليات داخل منظومة الأمم المتحدة. وفي كثير من البلدان، توجد أمثلة يمكن تكرارها، على نهج بناءة وتشريعات وطنية واهتمام مؤسسي من أجل أعمال حقوق الأقليات والمساواة واستيعاب الفئات المختلفة داخل المجتمع. غير أنه لا تزال هناك في جميع المناطق تحديات كبيرة تواجه مجتمعات الأقليات.

٦ - وغالبا ما تكون الأقليات المحرومة أفقر المجتمعات المحلية وتواجه التهميش والتمييز فيما يتعلق بمشاركتها في الحياة الاقتصادية. وهي ممثلة تمثيلا ناقصا في الحياة السياسية وهيئات صنع القرار كما تفتقر إلى فرص إثارة قضاياها على جميع المستويات. وتواجه بعض طوائف الأقليات رفض منحها الجنسية أو حرمانها منها، مما يؤثر على تمتعها بحقوقها. وعادة ما تعاني من ضعف إمكانية حصولها على التعليم ونتائجه واستبعادها من أسواق العمل. وغالبا ما تعيش الأقليات المحرومة في أرواح المساكين، وفي مناطق نائية أو متخلفة، وتتسم إحصاءاتها الصحية بالسوء بالمقارنة مع فئات السكان الأخرى. وغالبا ما تواجه عقبات تحول دون إمكانية اللجوء إلى القضاء وتواجه في بعض البلدان خطر التعرض للعنف ولآثار مضاعفة التراجع.

٧ - وتؤدي عدة عوامل ومن بينها الافتقار إلى الاعتراف بالأقليات والتمييز والاستبعاد ونقص المعرفة والوعي بقضايا الأقليات إلى عدم تناول المؤسسات الوطنية، الحكومية والمستقلة معا، لقضايا الأقليات تناولا كافيا في عملها وأولوياتها. وغالبا ما لا تولى سياسات حقوق الإنسان والتنمية الاقتصادية - الاجتماعية اعتبارا كافيا لظروف الأقليات الفريدة وحقوقها واحتياجاتها ومن ثم لا تنفذها. غير أن ثمة ترتيبات مؤسسية قد اتخذت في كثير من

الدول، التي تعترف بالتحديات التي تواجه الأقليات وبال الحاجة إلى حلول مستهدفة ومعقدة، تدمج الخبرات الفنية المتعلقة بقضايا الأقليات وتستهل الجهود الرامية إلى تعزيز وحماية حقوق الأقليات وتنفيذها وترصدها.

٨ - وتوجد نهج شتى إزاء حماية حقوق الأقليات تقوم على الظروف الوطنية وعوامل من بينها الخلفيات التاريخية والثقافية والنظم السياسية. وتوفر بعض الدول الاستقلال الذاتي الإقليمي أو السياسي أو الثقافي الذي ييسر مشاركة الأقليات في المؤسسات الإقليمية أو المحلية وينشئ أشكالاً من الحكم الذاتي المحلي أو للأقليات. ويعترف كثير من الدول بالأقليات رسمياً ويعتمد أحكاماً دستورية أو تشريعية، ويسلم بأن الأمر قد يتطلب إيلاء اهتمام خاص لضمان تمتع الأقليات بحقوقها على قدم المساواة مع الآخرين. ولا يزال الاعتراف بوجود الأقليات يشكل شرطاً أساسياً لاتخاذ تدابير إيجابية وترتيبات مؤسسية على الصعيد الوطني من أجل النهوض بحقوق الأقليات على نحو فعال.

### ثالثاً - الإطار المعياري

٩ - تنص المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية<sup>(٣)</sup> على أنه "لا يجوز، في الدول التي توجد فيها أقليات إثنية أو دينية أو لغوية، أن يُحرم الأشخاص المنتسبون إلى الأقليات المذكورة من حق التمتع بثقافتهم الخاصة أو المجاهرة بدينهم وإقامة شعائره أو استخدام لغتهم، بالاشتراك مع الأعضاء الآخرين في جماعتهم". ويتضمن الإعلان المزيد من التفاصيل عن حقوق الأقليات والتزامات الدول. وتقتضي العديد من الأحكام في الإعلان اتخاذ تدابير إيجابية في التشريعات والسياسة والبرامج لضمان مشاركة الأقليات مشاركة تامة وفعالة في الحياة العامة. ولعل أفضل سبيل لتنفيذها وضع سياسة وطنية وإطار مؤسسي يوليان اهتماماً خاصاً بحقوق الأقليات.

١٠ - وتنص المادة ١ (١) من الإعلان على أنه "على الدول أن تقوم، كل في إقليمها، بحماية وجود الأقليات وهويتها القومية أو الإثنية، وهويتها الثقافية والدينية واللغوية، وتهيئة الظروف الكفيلة بتعزيز هذه الهوية". وتقتضي المادة ١ (٢) بأن "تعتمد الدول التدابير التشريعية والتدابير الأخرى الملائمة لتحقيق تلك الغايات". وتقتضي المادة ٢ (٣) أن "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". وتنص المادة ٤ (٢) على أنه "على الدول اتخاذ

(٣) انظر قرار الجمعية العامة ٢٢٠٠ ألف (د-٢١)، المرفق.

تدابير لتهيئة الظروف المواتية لتمكين الأشخاص المنتمين إلى أقليات من التعبير عن خصائصهم ومن تطوير ثقافتهم ولغتهم ودينهم وتقاليدهم وعاداتهم". وتنص المادة ٥ (١) على أن "تخطط السياسات والبرامج الوطنية وتنفذ مع إيلاء الاهتمام الواجب للمصالح المشروعة للأشخاص المنتمين إلى أقليات".

١١ - وتوصي لجنة القضاء على التمييز العنصري في توصيتها العامة السابعة عشرة بشأن إنشاء مؤسسات وطنية لتيسير تنفيذ الاتفاقية (انظر A/48/18، الفصل الثامن - باء) الدول الأطراف في الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري<sup>(٤)</sup> "بأن تنشئ لجانا وطنية أو هيئات أخرى ملائمة ... لكي تحقق، في جملة أمور، المقاصد التالية ... (أ) تعزيز احترام التمتع بحقوق الإنسان دون أي تمييز؛ ... (ب) استعراض السياسات الحكومية الرامية إلى الحماية من التمييز العنصري؛ (ج) رصد الامتثال التشريعي لأحكام الاتفاقية؛ (د) تنقيف الجمهور بشأن التزامات الدول الأطراف بموجب الاتفاقية؛ (هـ) مساعدة الحكومات في إعداد التقارير المقدمة إلى لجنة القضاء على التمييز العنصري".

١٢ - وفي التوصية العامة التاسعة والعشرين بشأن الفقرة ١ من المادة ١ من الاتفاقية (النسب) المتصلة بالجماعات بما في ذلك الطوائف المتضررة من النظام الطبقي (انظر A/57/18، الفصل الحادي عشر - واو)، طلبت اللجنة إلى الدول "وضع آليات قانونية، من خلال تعزيز المؤسسات القائمة أو إنشاء مؤسسات متخصصة، لتعزيز احترام تمتع أفراد المجتمعات القائمة على النسب بحقوق الإنسان على قدم المساواة مع سائر أفراد المجتمع". وفي التوصية العامة السابعة والعشرين، بشأن التمييز العنصري ضد العجر (انظر A/55/18، المرفق الخامس، جيم)، أوصت اللجنة باتخاذ العديد من التدابير الإيجابية بما في ذلك مراجعة التشريعات وتعديلها، واعتماد وتنفيذ استراتيجيات وبرامج وطنية، وتوفير سبل انتصاف فعالة، واتخاذ تدابير لضمان التشاور والتعاون مع العجر ومشاركتهم. ويتطلب نطاق هذه التدابير أن تراعي مؤسسات مختصة احتياجات السكان من العجر على نحو منسق واستباقي.

١٣ - وقد يؤدي اهتمام المؤسسات بقضايا الأقليات إلى اتخاذ تدابير إيجابية خاصة بالأقليات. وفي التوصية العامة رقم ٣٢ بشأن معنى ونطاق التدابير الخاصة الواردة في الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (CERD/C/GC/32)، وتنص اللجنة، إذ تشير إلى توصيتها العامة رقم ١٤، على أن "التفريق في المعاملة لا يشكل تمييزاً، إذا كانت شرعية معايير هذا التفريق مقيّمة على أساس مقارنتها بمقاصد الاتفاقية وأغراضها". ووفقاً للتوصية العامة رقم ٣٢:

(٤) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٦٦٠، رقم ٩٤٦٤.

لا يعني مصطلح "عدم التمييز" المساواة في المعاملة بالضرورة عندما تكون هناك اختلافات كبيرة في الحالات بين شخص وآخر أو مجموعة وأخرى، أو بعبارة أخرى، إذا كانت المعاملة التفضيلية مشفوعة بما يبررها موضوعيا ومنطقيا. وتمثل معاملة الأشخاص والجماعات التي تختلف حالاتهم موضوعيا معاملة متساوية تمييزا فعليا، وكذلك الحال بالنسبة لعدم المساواة في معاملة الأشخاص الذين تتطابق حالاتهم من الناحية الموضوعية.

على أنه ينبغي تبرير التدابير الإيجابية وتحديد توقيتها ورصدها.

## رابعاً - أهمية ونطاق اهتمام المؤسسات بقضايا الأقليات

### ألف - اعتبارات عامة

١٤ - يتطلب ضمان تمتع الأقليات بحقوقها وبالمساواة مع الآخرين في الممارسة العملية فهما وتقديرا لقضايا الأقليات وللمشاكل التي تواجهها. وإنشاء مؤسسات ذات خبرة في مجال قضايا الأقليات يسمح للحكومات والهيئات المستقلة بتحديد المشاكل وأسبابها وإيجاد حلول مستدامة لإعمال حقوق الأقليات وللامتثال للالتزامات الدول. وبينما تشكل تدابير عدم التمييز أداة أساسية، فإن حماية حقوق الأقليات تتطلب اتخاذ تدابير تتجاوز عدم التمييز. ويوفر اهتمام مؤسسات مكرّس لهذا الغرض الزخم اللازم لإعمال حقوق الأقليات على نحو استباقي، بما في ذلك اتخاذ تدابير إيجابية، وإنشاء آليات وعمليات تشاورية وتشاركية، والقيام بأنشطة لصالح الأقليات المحرومة، وهي عادة ما تكون مفقودة.

١٥ - وفي الدول التي يكون سكان الأقليات فيها ذوي شأن، وتكون العلاقات فيها بين الطوائف معقدة، والتي لا تزال تواجه تحديات طويلة الأمد، أو التي توجد فيها توترات أو نزاعات عرقية أو دينية حالية أو حدثت سابقا، يمكن أن يكون الاهتمام الذي توليه المؤسسات مفيدا بشكل خاص. وفي السياق الأوروبي، على سبيل المثال، من المسلم به أن العجز بحاجة إلى تكريس اهتمام وطني من أجل تعزيز إدماجهم في جميع مجالات الحياة، والحد من ارتفاع نسب الفقر بينهم مقارنة مع الجماعات الأخرى وتحسين ظروفهم المعيشية والمؤشرات الصحية الخاصة بهم. ويُعتبر التمييز والاستبعاد من العوامل الرئيسية التي تسهم في حالة الحرمان التي يعيشون فيها. ولا يكفي أن تأخذ الحلول في الاعتبار ظروفهم الفريدة وأن تستهدف التحديات التي تواجهها طائفتهم وتأثير التمييز ضد العجز، ولكنها يجب أن تراعي أيضا أسباب ومظاهر التمييز في المجتمع على نطاق أوسع.

١٦ - ويمكن للمؤسسات المكلفة بمعالجة قضايا الأقليات زيادة التوعية بحقوق الأقليات فيما بين طوائف الأقليات وفي المجتمع على نطاق أوسع. وتمثل هذه المؤسسات مصادر مركزية قيّمة للمعلومات بشأن التشريعات والسياسات والبرامج والأعمال التي تزيد من حدة التمييز. ويمكنها أن تقدم خدمات استشارية بشأن شواغل محددة، مثل التعليم والعمل والسكن، وأن تيسر إجراء مشاورات ومناقشات تشارك فيها الأقليات. ويسر وجود إطار مؤسسي وطني بلورة التشريعات والسياسات وتصميم برامج متصلة بالأقليات وتنفيذ هذه البرامج ورصدها. وتدابير العمل الإيجابي التي تنصدي للتمييز وعدم المساواة المتأصلين منذ فترة طويلة كثيرا ما تكون ضرورية تتطلب أن تولي المؤسسات اهتماما بقضايا محددة من قضايا الأقليات أو بجماعات معينة منها. ويمكن للمؤسسات إجراء دراسات واستقصاءات اجتماعية وجمع وتحليل بيانات مفصلة من أجل تبرير اتخاذ مثل هذه التدابير وتنفيذها ورصدها.

١٧ - وكثيرا ما تكون ولايات المؤسسات المعنية بحقوق الأقليات استباقية وهي تشمل: استعراض واقتراح المعايير المحلية وتقديم الخبرات والمعلومات لصياغة التشريعات وعمليات وضع السياسات؛ ورصد القوانين والسياسات من منظور حقوق الأقليات وتقديم توصيات بإدخال تعديلات عليها أو تدابير لتنفيذها؛ وتشجيع وتنسيق البرامج المعنية بقضايا الأقليات والاستراتيجيات المصممة لمعالجة المشاكل المتصلة بالأقليات؛ والاضطلاع بأنشطة الترويج والتثقيف؛ وإعداد أدلة عن الممارسات الجيدة، وموارد وتقارير المعلومات؛ وتنظيم حملات توعية وتواصل بشأن حقوق الأقليات؛ وتشكيل جسر يصل بين الأقليات والإدارة العامة. ومن المهم ألا تعمل هذه المؤسسات في عزلة بشأن قضايا الأقليات، بل أن تروّج بنشاط لتعميم مراعاة هذه القضايا والتعاون بشأنها مع جميع الهيئات ذات الصلة.

١٨ - وللهيئات المتخصصة دور تثقيفي قيم في مجال وضع وتنفيذ المبادرات الهادفة للتعليم والتدريب، التي تشمل تثقيف عامة الناس من خلال أنشطة من قبيل إجراء مناقشات عامة، والتحاوّر مع وسائل الإعلام بشأن قضايا الأقليات وشن حملات ومبادرات أخرى لإذكاء الوعي. ويمكن لهذه الهيئات أن تعمل على الترويج لحقوق الأقليات في إطار مبادرات التثقيف في مجال حقوق الإنسان من خلال وضع مناهج وتوفير مواد تعليمية في المدارس تكون ملائمة لفصول دراسية متنوعة، وتعكس التنوع العرقي والديني، وثقافات ولغات الأقليات، وتاريخ الأقليات وإسهاماتها. ويمكن أن تدرّب الهيئات المختصة موظفي الهيئات العامة، بمن فيهم أفراد الشرطة والعاملين في جهاز القضاء، من أجل تعزيز التوعية في المؤسسات بحقوق الأقليات ومعايير المساواة والترويج لاستخدام الأدوات والموارد والممارسات الجيدة ذات الصلة بحقوق الأقليات.

١٩ - وتساعد الخبرات المتاحة في المؤسسات الحكومية على مجابهة التحديات التي تواجهها أقليات معينة بشكل مناسب. وعلى سبيل المثال، تطالب الأقليات اللغوية في العديد من البلدان بحقوقها، كما ينص على ذلك الإعلان، في الحصول على فرص كافية للتعلم وتلقي الدروس بلغتها الأم. وتتطلب هذه الحقوق معرفة متخصصة بالطوائف من الأقليات واحتياجاتها ومناهجها التربوية المتصلة بتعليم اللغة، بما في ذلك نماذج التعليم الثنائي اللغة وتطبيقها. والاهتمام الذي توليه المؤسسات لحقوق واحتياجات الأقليات اللغوية يجب أن يكون محور تركيز الهيئات الوطنية المعنية بوضع السياسات مثل وزارة التعليم، وكذلك السلطات البلدية المسؤولة عن تنفيذ السياسات والبرامج على أرض الواقع. وقد تدفع الاحتياجات الخاصة للأقليات الدول إلى النظر في خيارات سياسية ومؤسسية أخرى، بما في ذلك إنشاء ودعم مدارس للأقليات.

٢٠ - وتسلط الخبرة المستقلة الضوء على ضرورة إيلاء المزيد من الاهتمام إلى حقوق الأقليات الدينية وأمنها وللحوار بين الأديان، ولا سيما في البلدان التي تشهد توترات وهجمات عنيفة ضد الأقليات الدينية. فالتطرف المناهض للأديان والخطاب المحرض على الكراهية يشجعان على التمييز والعنف ويزيدان من الأهمية العاجلة لآليات حقوق الإنسان التي تعالج قضايا الأقليات الدينية. وقد قدم الاستعراض الدوري الشامل لمجلس حقوق الإنسان حوالي ٤٠٠ توصية بشأن الحرية الدينية وحقوق الأقليات الدينية. ويساعد إنشاء الآليات ذات الطابع المؤسسي لتعزيز الحوار بين الأديان على رآب الصدع بين الجماعات الدينية التي يمكن أن تكون قد أصبحت مستقطبة لا تستأمن إحداها الأخرى على نحو متزايد. وقد ذكرت منظمة التعاون الإسلامي أنه "أصبح من المحتم على الحكومات أن توفر الحيز السياسي والاجتماعي والاقتصادي والثقافي الواجب للأقليات داخل مجتمعاتها، بما في ذلك إتاحة الفرصة لها لبلوغ مستويات صنع القرار"<sup>(٥)</sup>.

٢١ - وتؤكد الخبرة المستقلة قيمة آليات الحوار التشاركي والمشارك بين الثقافات الدائمة ذات الطابع المؤسسي. فهذه الآليات لا تفيد مجتمعات الأقليات فحسب، بل إنها ضرورية أيضاً للقضاء على ممارسات الاستبعاد وتغيير نظرة التمييز فيما يتعلق بالأقليات، والتي يُحتمل وجودها في المجتمع الأوسع نطاقاً وقد تُكسب طابعاً مؤسسياً. وما زال التصدي "للعنصرية المؤسسية" أحد التحديات التي تواجه دولاً كثيرة ويستلزم الاضطلاع بأنشطة لتعزيز المشاركة والحوار الذي يركز لا على الأقليات فحسب، بل على جميع قطاعات المجتمع.

(٥) بيان ألقته باكستان باسم منظمة التعاون الإسلامي في حلقة نقاش في مجلس حقوق الإنسان، عُقدت في ١٣ آذار/مارس ٢٠١٢ احتفالاً بالذكرى السنوية العشرين للإعلان.

وينبغي للنهج المؤسسية المنسقة أن تُشرك مؤسسات الأقليات ورباطاتها، ومجتمعات الأغلبية، والمجتمع المدني، بوصفهم أطرافاً من الأطراف المعنية الرئيسية وشركاءً في هذا المشروع. وتساعد التدابير المؤسسية على تعميم مراعاة مشاكل الأقليات وتعزيز التنوع والمساواة في جميع مجالات الحياة العامة والمؤسسات العامة.

٢٢ - وركز المنتدى المعني بقضايا الأقليات في دورته الثانية على المشاركة السياسية الفعالة<sup>(٦)</sup>. وسلّم بأنه يلزم في كثير من الأحيان اتخاذ تدابير مؤسسية إيجابية مصممة لتعزيز مشاركة الأقليات في هيئات صنع القرار. وأوصى باتخاذ ترتيبات برلمانية، وبالتمثيل التناسبي، وغير ذلك من التدابير المتصلة بالنظم الانتخابية التي يمكن أن تزيد الفرص المتاحة للأقليات للمشاركة. وثبتت فائدة تخصيص المقاعد أو تقاسمها في ضمان تمثيل الأقليات في الأجهزة المنتخبة. وفي المناطق التي تتركز فيها الأقليات جغرافياً، يمكن لأي شكل من أشكال نقل السلطة أو الاستقلال الذاتي الإقليمي أو السياسي أن يسهّل مشاركة الأقليات في المؤسسات الإقليمية أو المحلية. والأحزاب السياسية أطراف فاعلة رئيسية وينبغي لها أن تتخذ تدابير تهدف إلى إشراك مجتمعات الأقليات، وتعالج مشاكل الأقليات وتكفل تمثيلها. وأوصى المنتدى بإنشاء آلية محددة أو إجراء مؤسسي محدد لتقصّي التقدم المحرز على صعيد مشاركة الأقليات ورصده.

٢٣ - وفي عام ٢٠١١، سلط المنتدى المعني بقضايا الأقليات الضوء على ضرورة إيلاء اهتمام خاص لضمان حقوق نساء وفتيات الأقليات<sup>(٧)</sup>، اللواتي يواجهن تحديات فريدة وأشكالا متعددة ومتشابكة من التمييز في مجالات مثل إمكانية الالتحاق بالتعليم، ويُحتمل تعرضهن للاعتداء، بما في ذلك العنف الجنسي أو الاتجار بهن. ويمكن الاستعانة بوحدات من الأخصائيين أو المنسقين أو هيئات استشارية داخل الوزارات أو المؤسسات الحكومية تكون المعنية بقضايا المرأة كوسيلة لضمان معالجة مشاكلها على نحو ملائم وكاف داخل إطار الولايات المنوطة بالمؤسسات. وقد يستلزم ذلك الاستعانة بأخصائيين أو موظفين من الأقليات يتفهمون قضايا الأقليات، والحساسيات الجنسانية والثقافية أو الدينية المتعلقة بالنساء والفتيات. وعلى نفس المنوال، أوصى المنتدى بأن تنظر مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية في إقامة آليات محددة داخل أماناتها للتصدي للقضايا المتصلة بنساء وفتيات الأقليات.

(٦) انظر [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/minority/documentation\\_2ndsession.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/minority/documentation_2ndsession.htm)

(٧) انظر توصيات المنتدى المعني بقضايا الأقليات: ضمان حقوق نساء وفتيات الأقليات، في دورته الرابعة. متاحة على <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/minority/session4.htm>

٢٤ - وقد يواجه الأطفال والشباب المتمون إلى جماعات الأقليات تحديات ومخاطر فريدة نتيجة مشاكل من بينها الفقر والتمييز. وينبغي للمؤسسات التي يركز عملها على قضايا الأطفال والشباب والتعليم أن تكفل صلة ولاياتها وممارسات أعمالها ومبادرات مشاريعها وبرامجها بتلك القضايا وأن تضمن إمكانية وصول الأقليات إليها. ويمكن للمشاريع الابتكارية أن تفيد فرادى الأطفال وقد تتيح سبلاً وفرصاً للتواصل فيما بين الشباب من مختلف المجتمعات، وبخاصة في الأحوال التي يولّى فيها الاهتمام إلى منظوري التفاعل بين الثقافات والتكامل. وقد تنظر الحكومات في دعم مبادرات المجتمع المدني المخصصة للشباب. فالمؤسسات المنشأة لدعم الشباب وحمائتهم من احتمال تعرضهم لسوء المعاملة أو الاستغلال وتزويدهم بالمعلومات، ينبغي لها أيضاً أن تكفل وصول خدماتها إلى أفراد الأقليات وقدرتهم على الوصول إليها.

٢٥ - ويمكن أن يساعد الاهتمام المؤسسي بحقوق الأقليات في دفع التعاون الدولي والحيلولة دون نشوب التوترات الدولية المتصلة بمعاملة الأقليات. فوجود أقليات في دولة ما قد يكون له تداعيات عابرة للحدود في الحالات التي يكون لهم فيها، مثلاً، دولة "أشقاء" أو روابط دينية خارجية. وللأقليات الحق في الاحتفاظ باتصالات سلمية عبر الحدود. وقد تكون معاملة الأقليات أمراً يتسم بالحساسية نظراً لعوامل تاريخية أو جغرافية سياسية. وقد وضع مكتب المفوض السامي للأقليات القومية التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا توصيات بشأن الأقليات القومية في العلاقات بين الدول<sup>(٨)</sup>. ومع أن مسؤولية حماية الأقليات تقع على عاتق دولة الإقامة في المقام الأول، تُحث الدول على إبرام معاهدات وترتيبات ثنائية، وعلى تبادل المعلومات والشواغل، والسعي لتحقيق المصالح والأفكار، ودعم الأقليات على أساس علاقات الصداقة القائمة بين الدول. وتوصي الدول بالاستعانة بالصكوك، بما في ذلك هيئات النصح والمشورة من قبيل مجالس الأقليات أو اللجان المشتركة، وبإنشاء آليات للوساطة والتحكيم.

## باء - جمع البيانات وتحليلها

٢٦ - تبين البيانات المصنفة بحسب الانتماءات العرقية والدينية ونوع الجنس أوجه لعدم المساواة، وهي تعد مورداً بالغ الأهمية لتنوير السياسات والبرامج المتعلقة بقضايا الأقليات. وتمكن البيانات من تحديد أهداف وغايات استناداً إلى شواغل محددة قد تشمل إمكانية الالتحاق بالتعليم ونتائجه، ونشاط سوق العمل، والصحة والإسكان، وهي توفر مسوغات

(٨) *The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations* (لاهاي، حزيران/يونيه ٢٠٠٨).

البرامج المحددة الهدف. وينبغي أن تُكَلَّف الهيئات الإحصائية الوطنية وغيرها من الأجهزة الحكومية ذات الصلة بجمع البيانات المصنّفة بوصفه إحدى الممارسات الجيدة، وتطوير الخبرات الداخلية المعنية بقضايا الأقليات، واستخدام طرائق جمع وتحليل البيانات المتعلقة بالأصول العرقية والدين واللغة والهوية. وتُجري أغلب البلدان تعدادات وطنية بانتظام، وينبغي إدراج أسئلة متصلة بالموضوع لتتقيد بمعايير حماية البيانات الشخصية. ومن شأن الاستعانة بالأحصائيين أن تتيح تحديد المؤشرات الملائمة واستخدامها لتقييم الحالة النسبية للأقليات وتأثير البرامج، مقيسة بالأهداف المحددة.

٢٧ - وتُجري هيئة الإحصاء الكندية تعدادات وغير ذلك من الاستقصاءات الإحصائية وتضمّنُها أسئلة تتعلق بالأصل والعرق والدين واللغة، مما يتيح إجراء تحليل مقارنة للحالة الاجتماعية الاقتصادية للأقليات مقارنةً بغيرها من فئات السكان. وقد أظهرت بيانات أنشطة سوق العمل معدلات عالية للبطالة بصورة مفرطة فيما بين مجتمعات السود والآسيويين الغربيين والعرب، على سبيل المثال. وأفاد استقصاء عن التنوع العرقي بمعلومات قيّمة عن كيفية تأثير الخلفيات العرقية على المشاركة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية، بما يمثل مورداً محتملاً لتطوير البرامج<sup>(٩)</sup>. وفي الحالات التي لا تناط فيها الأجهزة الحكومية بولاية جمع البيانات المصنّفة أو لا يُصرح لها بذلك، ينبغي للهيئات المستقلة المعنية بحقوق الإنسان والمساواة أن تؤدي دوراً رئيسياً في جمع هذه المعلومات وينبغي أن تتولى تطوير الخبرات الداخلية لديها.

## جيم - إشراك المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية

٢٨ - كثيراً ما تكون المنظمات غير الحكومية الدعاة الأكثر نشاطاً لحقوق الأقليات وتضطلع بتنفيذ برامج عملية على المستوى الشعبي. وهي توفر معلومات وخبرات وخدمات متخصصة للمؤسسات الوطنية وتشكل جسراً أساسياً للمعلومات والمراسلات فيما بين السلطات الوطنية ومجتمعات الأقليات. وهي تؤدي أيضاً وظائف هامة، من بينها توفير أنشطة الدعم الاجتماعي داخل المجتمعات عن طريق أفراد مدربين من الأقليات. وتتوافر في كثير من الأحيان لدى المؤسسات الأكاديمية معارف متخصصة عن قضايا الأقليات كما تُجري أبحاثاً أساسية تشكل موارد قيّمة للحكومات الساعية إلى تعزيز خبراتها المؤسسية وإلى وضع تدابير ملائمة للسياسات والبرامج.

(٩) انظر تقرير الخبيرة المستقلة المعني بقضايا الأقليات عن البعثة الموفدة إلى كندا (من ١٣ إلى ٢٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩) (A/HRC/13/23/Add.2).

٢٩ - ويتيح التواصل بين المؤسسات والمنظمات غير الحكومية الاطلاع على الخبرات المتعلقة بقضايا الأقليات ويوسّع من قدرات الهيئات الوطنية من خلال أوجه التعاون في سياق البرامج الملائمة. ويمكن للمؤسسات الوطنية أن تستفيد من دراسات المنظمات غير الحكومية وتقريرها وعلاقتها داخل مجتمعات الأقليات ومن الثقة والقنوات المفتوحة التي استطاعت بعض المنظمات غير الحكومية توطيدها على صعيد المجتمع المحلي. وتقدم المنظمات غير الحكومية ورابطات الأقليات إرشادات بناءً على معرفتها الخبيرة بجماعات معينة وبالمشاكل المتعلقة بمواضيع معينة، وهي شريك رئيسي في عمليات التشاور وفي تنفيذ مبادرات السياسات والبرامج. وعلاوة على ذلك، فإن المؤسسات الحكومية والهيئات الوطنية لحقوق الإنسان العاملة في مجال قضايا الأقليات تشكل مركزاً قيماً لمبادرات الدعوة التي تتخذها المنظمات غير الحكومية، مما يمكنها من تشكيل قوة ضاغطة، ومن بناء العلاقات والتعاون مع الجهات الفاعلة الوطنية المؤثرة على السياسات.

٣٠ - ويمكن لأوجه التعاون فيما بين جماعات المجتمع المدني، والهيئات أو الرابطات العرقية أو الدينية، والسلطات الوطنية أو المحلية، أن تشكل قنوات وفرصاً قيّمة للحوار والتفاهم فيما بين المجتمعات المحلية وبعضها، وفيما بين السلطات والأقليات. وفي مارسيليا بفرنسا، تعد منظمة "مارسيليا الأمل" (Marseille Hope) مثالاً للمبادرة الإيجابية المصممة لإقامة الحوار والمساعدة على تجنب التوترات فيما بين الجماعات الدينية التي يمكن أن تؤدي، في حال نشوبها، إلى العنف. ويلتقي بانتظام زعماء يهود ومسيحيون وبوذيون ومسلمون مع سلطات المدينة لتبادل الآراء والحفاظ على علاقات إيجابية فيما بين المجتمعات المحلية. وقد تأسست المنظمة في عام ١٩٨٩ رداً على العنف الحضري المتزايد، وهي تشجع التفاهم فيما بين المجتمعات المحلية من خلال أنشطة تشمل إقامة ندوات مشتركة بين الأديان.

٣١ - ويمكن للحكومات أن تكون مصدراً هاماً لدعم المنظمات غير الحكومية وتمويلها. وحتى حيثما تولي الحكومات اهتماماً مؤسسياً بقضايا الأقليات، فبإمكانها النظر في توفير دعم مؤسسي إلى المنظمات غير الحكومية والجماعات المجتمعية العاملة مع الأقليات والنيابة عنها، في سياقات من بينها الخدمات والمشاريع المحددة. وينبغي لها أيضاً أن تساعد في إنشاء ودعم وسائط إعلام الأقليات التي تقدم خدمات أساسية وآليات لإيصال المعلومات للأقليات. غير أنه ينبغي ألا تُعتبر الخدمات التي تقدمها المنظمات غير الحكومية بديلاً حيويًا للاهتمام الذي يتعين على الحكومة أن تكرسه لقضايا الأقليات، ولتولي الحكومة دوراً قيادياً في توفير الخدمات الأساسية وتخصيص الموارد المالية اللازمة لتحسين ظروف معيشة الأقليات وحماية حقوقها.

## دال - دور المؤسسات في الوفاء بالالتزامات الدولية

٣٢ - تستطيع المؤسسات الوطنية ذات الخبرة أن تساعد الحكومات على الوفاء بالالتزامات الدولية، بما في ذلك تقديم التقارير عن حقوق الأقليات بموجب المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية إلى هيئات الأمم المتحدة المنشأة بموجب معاهدات، مثل اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، واللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري. وتتلقي الدول توصيات متصلة بالأقليات بناء على نظر الهيئات المنشأة بموجب معاهدات، والاستعراض الدوري الشامل، والمكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، والهيئات الإقليمية المعنية بالرصد<sup>(١٠)</sup>. وتستطيع المؤسسات المتخصصة أن تقود الجهود الرامية إلى تنفيذ التوصيات على الصعيد الوطني. وتوفر هذه المؤسسات أيضا جهة تنسيق هامة يمكن أن يوجه من خلالها ما يتصل بحقوق الأقليات من إرشادات وأدوات ومبادرات للتعاون التقني إلى المستوى الوطني. وكثيرا ما تقدم المؤسسات الوطنية المستقلة المعنية بحقوق الإنسان تحليلات نقدية لسياسة الحكومة وممارستها، وتصدر توصيات بناء على خبرتها في مجال حقوق الأقليات، إلى هيئات من بينها منظومة الأمم المتحدة والهيئات الإقليمية.

٣٣ - ويمكن أن يكون الاهتمام المؤسسي بقضايا الأقليات عنصرا أساسيا في تحقيق أهداف مناهضة العنصرية، وفي تصميم وتنفيذ استراتيجيات وطنية تكفل التشاور مع الأقليات ومشاركتها من مرحلة التخطيط إلى مرحلة التقييم. وقد حث المؤتمر العالمي لمناهضة العنصرية والتمييز العنصري وكرهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب لعام ٢٠٠١ الحكومات على وضع خطط وطنية لمناهضة العنصرية وعلى تهيئة "ظروف للجميع من أجل المشاركة الفعالة في صنع القرار وإعمال الحقوق المدنية والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية في جميع مجالات الحياة على أساس عدم التمييز" (الفقرة ٩٩ من برنامج عمل ديربان). وتشكل خطط العمل دافعا لاضطلاع المؤسسات بالأنشطة وتمثل حافزا هاما لإثارة الاهتمام بالمساواة وحقوق الأقليات. ويتميز تنفيذ هذه الخطط بتعميم المبادرات التي تعمل فيها هيئات عديدة معا من أجل تحقيق أهداف مشتركة. وتستلزم التحديات التي تواجه التخطيط والإدارة في المؤسسات وجود قيادة مؤسسية لكفالة أن تفي جميع الجهات الفاعلة بمسؤولياتها.

٣٤ - وتعد الهيئات المتخصصة أو الإدارات المكرسة مفيدة في تحقيق الأهداف المتعلقة بفئات محددة. وفي عام ٢٠١١، اعتمدت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي إطارا للاستراتيجيات الوطنية لإدماج العنصر، وأقرت بذلك كخطوة رئيسية نحو تحقيق أوروبا أكثر

(١٠) كشفت بحوث أجرتها الخبرة المستقلة أن قرابة ٨٣٣ توصية متعلقة بقضايا الأقليات قدمت إلى جميع الدول عقب الجولة الأولى من جولات نظر الدول في إطار الاستعراض الدوري الشامل.

تماسكا من الناحية الاجتماعية. واتفقت الدول الأعضاء على أن تقوم، بحلول نهاية عام ٢٠١١، بإعداد أو تحديث أو تطوير استراتيجيات وطنية لإدماج العجز، أو إدراج مجموعات متكاملة من تدابير السياسة العامة في سياساتها الأوسع نطاقا بشأن الإدماج الاجتماعي لتحسين حالة طائفة العجز. وأكدت الدول الأعضاء من جديد أن الجهود الوطنية ينبغي أن تركز على المجالات ذات الأولوية، المتمثلة في التعليم، والعمالة، والرعاية الصحية والسكن، وذلك من أجل سد الفجوات بين طائفة العجز وعموم السكان<sup>(١١)</sup>. واتفقت الدول على تعيين جهة اتصال وطنية أو الاعتماد على إحدى الهيئات الموجودة لضمان فعالية رصد استراتيجيات وتدبير إدماج العجز وتعزيز تبادل الممارسات الجيدة.

٣٥ - وينبغي للجهات الفاعلة الوطنية والدولية المسؤولة عن وضع سياسات وبرامج تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية أن تنظر في إيلاء اهتمام مكرس لأوضاع الأقليات وللمشاريع التي تستهدفها. وفي مجالات تحقيق التنمية، وتخفيف حدة الفقر، ووضع الاستراتيجيات الوطنية لبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية، أبرزت ولاية الخبيرة المستقلة ضرورة الاهتمام بالأقليات في خطط العمل والاستراتيجيات الوطنية لضمان ألا تتخلف الأقليات المحرومة عن الاستفادة من استراتيجيات الأهداف الإنمائية للألفية أو تعجز عن ذلك بسبب التمييز أو الاستبعاد أو الإهمال<sup>(١٢)</sup>. وتبين من خلال استعراض التقارير القطرية بشأن الأهداف الإنمائية للألفية وأوراق استراتيجيات الحد من الفقر مدى انخفاض مستوى الاهتمام بالأقليات، حتى في البلدان التي توجد فيها طوائف كبيرة وفقيرة من الأقليات<sup>(١٣)</sup>.

٣٦ - وتستطيع الهيئات الحكومية الدولية الإقليمية أن تعزز الاهتمام بقضايا الأقليات على المستوى الوطني. ويمكن تفسير الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب أنه يتضمن أحكاما لحماية الأقليات؛ غير أن الاهتمام بقضايا الأقليات في الدول الأفريقية ضعيف نسبيا. ويوجد لدى اللجنة الأفريقية فريق عمل معني بالسكان الأصليين، وهي تُشجّع على النظر في إنشاء هيئة مماثلة لتعزيز الاهتمام بالأقليات على الصعيد الوطني. وتقوم اللجنة الحكومية الدولية المعنية بحقوق الإنسان التابعة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا بصياغة إعلان بشأن حقوق الإنسان؛ ويوجد لدى منظمة الدول الأمريكية فريق عامل من أجل إعداد مشروع اتفاقية

(١١) انظر تقرير رئاسة مجلس الاتحاد الأوروبي (١٠٦٦٥/١١)، بروكسل، ٢٦ أيار/مايو ٢٠١١.

(١٢) انظر تقرير الخبيرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات (A/HRC/4/9)، الفرع الأول، المعنون "الأقليات والفقر والأهداف الإنمائية للألفية: تقييم القضايا العالمية".

(١٣) انظر الإضافة إلى تقرير الخبيرة المستقلة المؤرخ ٢ شباط/فبراير ٢٠٠٧، المعنون "تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية للأقليات: استعراض التقارير القطرية للأهداف الإنمائية للألفية واستراتيجيات الحد من الفقر" (A/HRC/4/9/Add.1).

بين البلدان الأمريكية لمكافحة العنصرية وجميع أشكال التمييز والتعصب. ويمكن لإدراج أحكام قوية بشأن حقوق الأقليات في مثل هذه المعايير الإقليمية أن يثير الاهتمام الوطني بتلك الحقوق وأن يعززه.

## خامسا - أهمية الاهتمام المؤسسي بقضايا الأقليات في منع نشوب الصراعات وحماية الأقليات

٣٧ - يعد منع الفئات الجماعية والتوترات والصراعات فيما بين الجماعات، بما في ذلك ما تسبب فيه انتهاكات حقوق الأقليات، دافعا هاما لإضفاء الطابع المؤسسي على الاهتمام بقضايا الأقليات، خاصة في الحالات التي تشهد مثل هذه التوترات والصراعات أو التي شهدتها من قبل. وقد قال الأمين العام السابق كوفي عنان: "لا بد أن نحمي حقوق الأقليات بوجه خاص، نظرا لأنها تشكل أكثر الفئات المستهدفة للإبادة الجماعية"<sup>(١٤)</sup>. ورأت الجمعية العامة في ديباجة الإعلان "أن تعزيز وحماية حقوق الأشخاص المنتمين إلى ... أقليات يسهمان في الاستقرار السياسي والاجتماعي للدول التي يعيشون فيها". وردد رؤساء الدول والحكومات هذا القول في الفقرة ١٣٠ من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥<sup>(١٥)</sup>، حيث تعهدوا أيضا بمسؤولية حماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي (الفقرتان ١٣٨ و ١٣٩)، وهي المسؤولية التي شددت الخبرة المستقلة على أهميتها في ما يتصل بالأقليات المعرضة للمخاطر.

٣٨ - ويعزز إضفاء الطابع المؤسسي على الخبرة في مجال حقوق الأقليات قبل حدوث التوترات القدرة على تحديد المشاكل في وقت مبكر وعلى تنفيذ تدابير وقائية فعالة. وفي إطار ولاية الخبرة المستقلة، لاحظت الخبرة<sup>(١٦)</sup> أن من بين العناصر الأساسية لاستراتيجيات منع نشوب الصراعات التي تشمل الأقليات احترام حقوق الأقليات؛ والحوار بين الأقليات وبين الأغليات؛ والتطوير البناء للممارسات والترتيبات المؤسسية الكفيلة باستيعاب التنوع. وفي إعلان وبرنامج عمل ديربان الذي اعتمده المؤتمر العالمي لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكرهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، المعقود في ديربان، جنوب أفريقيا، في الفترة

(١٤) انظر البيان الصحفي للأمين العام SG/SM/9126/Rev.1 المؤرخ ١١ شباط/فبراير ٢٠٠٤.

(١٥) انظر قرار الجمعية العامة ٦٠/١٦ المؤرخ ١٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، المتاح على الموقع <http://www.un.org/summit2005/documents.html>

(١٦) انظر تقرير الخبرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات (A/65/287)، الذي يركز على دور حماية حقوق الأقليات في منع نشوب الصراعات.

من ٣١ آب/أغسطس إلى ٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١<sup>(١٧)</sup>، حثّ الدول على الاعتراف بأن الأساليب والآليات والسياسات والبرامج الرامية إلى فض المنازعات القائمة على عوامل متصلة بالعنصر أو اللون أو المنشأ أو اللغة أو الدين أو الأصل القومي أو العرقي، وإلى تطوير مجتمعات متعددة الأعراق والثقافات يسودها الوئام، تحتاج إلى الدراسة والتطوير بشكل منهجي.

٣٩ - ويمكن للمؤسسات الوطنية ذات الخبرة في مجال حقوق الأقليات أن تيسر التحكيم والحوار والمناقشة على الصعيد الوطني، والاضطلاع بأنشطة لمنع التوترات القائمة على أسس عرقية أو دينية وإيجاد حلول لها. وتكتسي الهياكل المستقلة أهمية خاصة عندما تعتبر إحدى جماعات الأقليات أن الحكومة هي سبب مظالمها، أو أنها لا تستجيب لتلك التظلمات، أو عندما تظهر الحاجة إلى وسيط مستقل لتجاوز انعدام الثقة بين الجماعات المتنازعة. ولاحظت الخبرة المستقلة، في إطار ولايتها، أن السلام الدائم يتوقف كثيرا على مشاركة جميع فئات السكان في مفاوضات السلام وما ينتج عنها من ترتيبات مؤسسية للدولة<sup>(١٨)</sup>.

٤٠ - وأنشئت لجنة الوئام والاندماج الوطنية لكينيا في عام ٢٠٠٨ بعد ما تلى الانتخابات من عنف قائم على أسس عرقية، وذلك بغية "تيسير وتعزيز تكافؤ الفرص، والعلاقات الطيبة، والانسجام والتعايش السلمي بين الأشخاص المنتمين إلى أصول عرقية وعنصرية مختلفة"<sup>(١٩)</sup>. وتقدم اللجنة المشورة إلى الحكومة، وتعالج أنشطتها التمييز القائم على أسس عرقية، وتسعى إلى تعزيز احترام التنوع الديني والثقافي واللغوي. وأنشئت لجنة غيانا المعنية بالعلاقات بين الجماعات العرقية بعد أعمال العنف العرقي بين المجتمعات الهندية والمجتمعات ذات الأصل الأفريقي الغياني بغرض رصد وتحسين العلاقات بين مختلف الأعراق ومراقبة الأنشطة السياسية. وقد نظمت اللجنة منتديات لأصحاب المصلحة المتعددين في جميع أرجاء البلاد قبل انتخابات عام ٢٠٠٦، مسلّمة بأن الانتخابات أصبحت بؤرة لاندلاع العنف العرقي والسياسي.

٤١ - وفي الأماكن التي تواجه فيها الأقليات أعمال العنف، يمكن أن يكون حضور هيئات مستقلة معنية بحقوق الإنسان رادعا وآلية هامة للرصد. وتوجد لدى مكتب أمين المظالم في كولومبيا شعبة معنية بالأقليات العرقية، وهو يقوم بأنشطة لحماية زعماء الأقليات الأفريقية الكولومبية والمجتمعات المحلية المعرضة للمخاطر أو العنف من جانب القوات المسلحة غير

(١٧) انظر A/CONF.189/12 و Corr.1، الفصل الأول.

(١٨) انظر A/65/287.

(١٩) انظر <http://www.cohesion.or.ke/>.

القانونية. ويعمل ممثلون محليون (مدافعون مجتمعيون) في المناطق الحساسة التي توجد فيها أقليات والتي يضعف فيها تواجد سلطات الدولة. وقد كسب هؤلاء الممثلون ثقة المجتمعات المحلية، وهم يشعّلون نظاماً للإنذار المبكر وتقييم المخاطر تقوم القوات الأمنية والمؤسسات المدنية في ظلّه بتحديد التهديدات الموثوقة وتقديرها، مما يسفر عن اتخاذ تدابير للحماية في كثير من الأحيان<sup>(٢٠)</sup>. وقد واصلت الحكومة الحالية سياسة إيلاء الاهتمام لقضايا الأقلية الأفريقية الكولومبية التي نفذتها الإدارات السابقة بإنشاء برنامج رئاسي للقضايا الأفريقية - الكولومبية.

٤٢ - ويمثل تطوير الخبرات الداخلية بشأن حقوق الأقليات في المؤسسات الوطنية من قبيل الشرطة وجهاز القضاء ممارسة إيجابية، تمكن مثل هذه الهيئات المعنية بتوفير الحماية وإقامة العدل من محاوره مجتمعات الأقليات والتشاور معها بمزيد من الفعالية، وضمان وجود تدابير لحمايتها، والاستجابة المناسبة لمشاكلها، بما في ذلك حوادث العنف. وفي الفقرة الحادية عشرة من ديباجة قرار الجمعية العامة ١٤٤/٦٦ المؤرخ ٢٢ آذار/مارس ٢٠١٢، سلمت الجمعية العامة بأن الأفراد الذين ينتمون إلى فئات مستضعفة، كالأشخاص المنتمين إلى أقليات، هم الضحايا الرئيسيون للعنف والهجمات التي ترتكبها أحزاب وحركات ومجموعات سياسية متطرفة أو تحرض على ارتكابها.

٤٣ - ويمكن لمنهجيات الأنشطة المجتمعية للحفاظ على النظام والتدابير الرامية إلى ضمان أن تمثل الأقليات في قوات الشرطة أن تحسن العلاقات بين الأقليات والشرطة. وتعد الروابط الوطنية لرجال الشرطة السود في الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وبرمودا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، والرابطة الأخوية لضباط إنفاذ القانون الأوروبيين المنتمين إلى طائفة الروما من بين الأمثلة الجيدة على المبادرات الرامية إلى محاولة تشجيع مشاركة الأقليات وإلى تعزيز فعالية هيئات إنفاذ القانون.

## سادساً - العناصر الأساسية للاهتمام المؤسسي الذي يولى لقضايا الأقليات

### ألف - مشاركة الأقليات وتمثيلها

٤٤ - غالباً ما مُثلت الأقليات تمثيلاً ضعيفاً في المؤسسات، بما فيها هيئات حقوق الإنسان والوزارات العاملة في مجال الشواغل الرئيسية للأقليات. ويعد تحسين مستوى تمثيل الأقليات ومشاركتها عنصراً حيوياً للارتقاء بجودة الاهتمام المؤسسي الذي يولى لحقوق الأقليات.

(٢٠) انظر تقرير الخبيرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات عن بعثتها إلى كولومبيا (١-١٢ شباط/فبراير ٢٠١٠) (A/HRC/16/45/Add.1).

ووفقاً لما أشير إليه في السابق، تعد المشاركة السياسية حقاً من حقوق الأقليات ومسألة ضرورية لتحقيق اندماجها ومشاركتها على نطاق أوسع في عملية صنع القرار على المستويين الوطني والمحلي؛ وبناءً على ذلك، ينبغي للحكومات أن ترصد مشاركة الأقليات وآليات التنفيذ والترتيبات المؤسسية التي تكفل تمثيلها في الهيئات السياسية وهيئات صنع القرار على المستويين المحلي والوطني.

٤٥ - وأظهرت دراسة استقصائية عالمية أعدتها مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في عام ٢٠٠٩ عن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان<sup>(٢١)</sup> أن الأقليات ممثلة تمثيلاً ضعيفاً، حيث يصنف أقل من النصف مجلس إدارتهم بأنه متنوع. كما أظهرت أن الأقليات ممثلة تمثيلاً ضعيفاً في صفوف الموظفين على جميع المستويات. وغالباً ما تمثل نساء الأقليات تمثيلاً ضعيفاً للغاية وينبغي اتخاذ تدابير ملموسة، تشمل مبادرات التوعية والتدريب الموجهة للأقليات وتحديدًا لنسائها. وينبغي للمؤسسات الوطنية أن تكون قدوة في عملها وأن تكفل أن يعكس موظفوها وأعضاؤها بصورة تامة وعلنية التنوع داخل المجتمع. كما ينبغي لها أن تتسم بالشفافية والمساءلة فيما تتخذه من إجراءات لتعيين كبار ممثليها. ومن المحتمل أن تنشأ مشاكل تتعلق بالشرعية وبتثقة المجتمع المحلي متى اعتبرت التعيينات سياسية أو رمزية ولم تشرك مجتمعات الأقليات أو تعبر عن أفضلياتها.

٤٦ - ويقدم الموظفون من الأقليات، بمن فيهم كبار الممثلين والموظفين على جميع المستويات، الخبرة والدراية والاتصالات المجتمعية ذات الأهمية الحيوية ويمكن لهم أن يعززوا كثيراً الوعي المؤسسي والقدرة المؤسسية فيما يتعلق بقضايا الأقليات. ويمكن لهم زيادة الاهتمام بقضايا الأقليات التي يحتمل أن تكون قد أهملت، ربما بسبب عدم التعامل مع مجتمعات الأقليات أو معرفة أحوالها. ويقدمون نظرة متعمقة عن طريقة التفاعل مع المجتمعات المحلية ومعالجة الشواغل الثقافية أو الدينية الحساسة، ويمكن لهم التعبير عن آراء ومنظورات الأقليات التي لا يمكنها أن تعبر بطريقة أخرى عن رأيها. ويمكن أن تستخدم الأقليات في أداء أدوار الأخصائيين أو المجموعات المختصة؛ بيد أنه ينبغي ألا يقتصر عملها على هذه الأدوار.

٤٧ - وغالباً ما تمثل الأقليات في الخدمة المدنية والشرطة والجهاز القضائي تمثيلاً ناقصاً يعزى إلى حواجز تشتمل على العنصرية المؤسساتية، والممارسات التمييزية في استقدام الموظفين، والتحصيل الضعيف في التعليم وعوامل نفسية اجتماعية تحول دون بحثهم عن عمل. وينبغي اتخاذ تدابير تشمل مبادرات موجهة في مجال استقدام الموظفين، وتعزيزها في

(٢١) "دراسة استقصائية بشأن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان: تقرير عن استنتاجات وتوصيات استبيان موجه إلى المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في جميع أرجاء العالم" (جنيف، تموز/يوليه ٢٠٠٩).

القطاعين العام والخاص. وينبغي أن تمثل الأقليات في هيئات الرقابة والتنظيم، مثل تلك المتعلقة بخدمة الشرطة. ويمكن لها الاضطلاع بأدوار استشارية هامة تتعلق بممارسات استقدام الموظفين والشرطة وينبغي تمثيلها في هيئات معالجة الشكاوى. ويساعد تمثيل الأقليات في وسائط الإعلام الوطنية والهيئات المسؤولة عن رقابة ورصد الإعلام في ضمان معالجة قضايا الأقليات بطريقة مناسبة عبر وسائط الإعلام التي يمكنها أن تصور الأقليات بطرق تمييزية أو سلبية أو نمطية.

## باء - تيسير إمكانية الوصول إلى مجتمعات الأقليات واستفادتها

٤٨ - غالباً ما توجد الأقليات المحرومة في أماكن غير ملائمة لا تخولها الحصول على المعلومات والخدمات. فالفقر والمعوقات الاقتصادية الاجتماعية والأماكن النائية والحواجر اللغوية والتعليمية هي عقبات تحول دون حصولها على الخدمات والعمل. وربما يخوض البعض تجارب سلبية أثناء عمليات التفاعل مع المؤسسات التي من المحتمل ألا تكون قد لبث توقعاتهم أو عاجلت شواغلهم. وينبغي للمؤسسات أن تفتح قنوات وتتخذ إجراءات للاتصال مع الأقليات والتشاور معها وأن تبني الثقة بمجتمعاتها. وينبغي أن توجه الجهود التي تبذلها المؤسسات والدوائر للتوعية نحو الأقليات وأن تشمل الإعلان في وسائط إعلام الأقليات وعبرها وفي أماكن وجودها. وينبغي إتاحة المنشورات والمعلومات والخدمات بلغات الأقليات، وذلك بوسائل منها المواقع الشبكية المخصصة لذلك.

٤٩ - وكثيراً ما تظهر قضايا الأقليات في السياقين المحلي أو الإقليمي. وتستطيع هيئات حقوق الإنسان المحلية أو مكاتبها الفرعية أن تنشئ قاعدة معرفية صلبة لقضايا حقوق الأقليات المحلية، وأن ترصد الأوضاع الناشئة وتقيم علاقات مع المجتمعات المحلية والسلطات، كما أنها في وضع يؤهلها للاستجابة بصورة فعالة لقضايا الأقليات. وتعمل طوائف الأقليات على الأرجح مع هيئات موجودة في مناطقها المحلية، ولا سيما تلك التي تستخدم موظفين من طوائف أقليات تتكلم لغات الأقليات وتقيم اتصالات مع المجتمع المحلي. وتساعد المكاتب المحلية في التعرف على طوائف الأقليات وتحديد قضاياها، وتعمل على ضمان التعبير عن القضايا والشواغل المحلية في القرارات وعمليات وضع السياسات على المستوى الإقليمي أو الوطني. وبالإضافة إلى ذلك، تستطيع أن تكفل وصول السياسات والبرامج الوطنية إلى الأقليات الموجودة في مناطق نائية وأن تفيدها.

٥٠ - وأظهرت الدراسة الاستقصائية التي أعدها في عام ٢٠٠٩ مفوضية حقوق الإنسان عن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن أقل من نصف المؤسسات المستجيبة وصفت علاقتها بالفئات المهمشة بأنها قوية. وفيما يتعلق بتوفير إمكانية وصول الأقليات إلى

الإنترنت، لم تبين سوى ٨ مؤسسات من أصل ٦١ مؤسسة مستجيبة أن موقعها الشبكي متاح بجميع لغات الأقليات. ولم تقدم الغالبية العظمى من المؤسسات المستجيبة بيانات تتعلق بنسبة الشكاوى الواردة من الأقليات أو الشعوب الأصلية، مبيّنةً أنها لم تجمع بيانات مصنفة متعلقة بالاستفادة من الخدمات ولم تول اهتماماً خاصاً لهذه الفئات. وينبغي للمؤسسات أن تضع منهجيات شاملة وتشاركية لضمان التشاور مع الأقليات ومشاركتها في جميع جوانب عملها ذات الصلة.

٥١ - وتعد التوعية ضرورية لضمان أن تصبح الجهات المستفيدة المحتملة على دراية بالمؤسسات وخدماتها. وقد أظهرت دراسة استقصائية شاملة لنطاق الاتحاد الأوروبي أعدتها وكالة الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية والأقليات والتمييز بشأن ٥٠٠ ٢٣ شخص أن ما يزيد عن ثلث المستجيبين الذين زعموا أنهم تعرضوا للتمييز على أسس انتمائهم العرقي لم يعرفوا كيف أو أين يمكن لهم الإبلاغ عن تجاربهم<sup>(٢٢)</sup>. ولم تبلغ نسبة تناهز ٨٢ في المائة من المستجيبين من أبناء الأقليات عن معاناتهم من التمييز إلى أية هيئة رسمية.

## جيم - ضمان تخصيص اعتمادات الميزانية والموارد

٥٢ - أعرب عن بعض الشواغل التي تفيد بأن إنشاء مؤسسات مخصصة لقضايا ذات صلة بالأقليات أو بفئات محددة يمكن أن يشكل وسيلة إلى تهميش قضايا الأقليات أو يسفر عن تهميشها بتناولها في هيئات موازية أو أقل مستوى أو تمويل ضعيفاً عوضاً عن تناول هذه القضايا ضمن إطار مؤسسات وعمليات رئيسية مناسبة. ويتعين، في حال إنشاء مؤسسات أو هيئات مخصصة، أن تزود بموارد مالية كافية لتمكينها من تنفيذ مجموعة الأنشطة المقررة بأكملها؛ وينبغي توفير بنود منفصلة في الميزانية وضمانها. كما ينبغي لهيئات حقوق الإنسان الحالية أن تعزز قدراتها ومواردها وملاك موظفيها في حال توسع ولاياتها لتشمل قضايا الأقليات.

٥٣ - وجرى في السياق الأوروبي تحديد اتجاه ظهر مؤخراً نحو إدماج هيئات متخصصة معنية بالمساواة بين الأقليات والأعراق في مؤسسات حقوق الإنسان الأوسع نطاقاً. ومن المحتمل أن تسهم قضايا التمويل، عوضاً عن النقص الحقيقي أو الملحوظ في الاحتياج، في اتخاذ قرارات بإلغاء المؤسسات أو دمجها، ولا سيما في ظل الأزمة المالية العالمية الحالية. بيد أنه

(٢٢) انظر الشكل ٤ الوارد في الصفحة ٩ من الدراسة الاستقصائية "EU-MIDIS at a glance: introduction to the FRA's EU-wide discrimination survey" التي أعدتها وكالة الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية، وانظر أيضاً "EU-MIDIS, Data in Focus"، التقرير رقم ٣ المعنون "rights awareness and equality bodies". وانظر كذلك الموقع الإلكتروني [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/NHRI\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/NHRI_en.pdf)

ينبغي عدم اعتبار الظروف الاقتصادية سبباً وجيهاً للحد من الاهتمام الواجب بإيلاؤه لقضايا الأقليات. وينبغي ألا تضعف عملية دمج المؤسسات من الاهتمام المؤسسي المطلوب إيلاؤه وألا تقلل الموارد المخصصة لقضايا الأقليات أو تحد من استقلاليتها أو من نطاق عملها.

٥٤ - وفي حين ينجم عن الاهتمام المؤسسي بالأقليات آثار مالية، فقد يعتبر هذا الاهتمام فعالاً من حيث التكلفة، ولا سيما إذا ما ساعد الأعمال المبكر لحقوق الأقليات في تفادي نشوء توترات فيما بين المجتمعات المحلية. ويمكن للبرامج المخصصة أن تحسن من إمكانية حصول الأقلية على التعليم والتدريب والتوظيف، مع تحقيق فوائد للأقليات والدول ناجمة عن تعزيز مشاركة الأقليات في الحياة الاقتصادية. وتبين الدراسات أن الإمكانات الاقتصادية غير مستثمرة لدى الأقليات المهمشة وأن الإدماج ليس التزاماً أخلاقياً وبموجب حقوق الإنسان فحسب، إنما هو أيضاً ضرورة اقتصادية<sup>(٢٣)</sup>. ومتى وجدت قيود مالية، تضمنت التدابير ذات التكلفة المنخفضة تعيين خبراء في شؤون الأقليات واتباع منهجيات تشاورية، الأمر الذي يمكن أن يعزز كثيراً الخبرات المؤسسية.

## سابعاً - الممارسات المؤسسية الوطنية لحماية حقوق الأقليات

٥٥ - تطلع الحكومات بالمسؤولية الرئيسية لإعمال حقوق الأقليات. ويعد إنشاء هيئة أو وكالة أو إدارة أو مؤسسة موازية على المستوى الحكومي تركز الاهتمام لقضايا الأقليات أمراً يوفر تركيزاً مؤسسياً على الأنشطة الحكومية ويتيح الإمكانات اللازمة لوضع سياسة استباقية واتخاذ مبادرات برنامجية واتباع نهج محددة إزاء التحديات التي تواجهها الأقليات. كما أنه يبدي التزاماً حكومياً بحقوق الأقليات ويكفل إدماج قضايا الأقليات باستمرار في السياسات الحكومية وتعميم مراعاتها أساساً في جميع الهيئات الحكومية. ويُنظر أدناه بإيجاز في بعض أشكال الاهتمام المؤسسي التي أوليت لقضايا الأقليات والتي اعتمدها الحكومات على المستوى الوطني.

## ألف - الوزارات والإدارات الحكومية والهيئات ذات الصلة

٥٦ - أنشأت بعض الدول هيئات حكومية مكرسة معنية بقضايا الأقليات، ومنها الوزارات أو الإدارات الحكومية. وغالبا ما تتولى هذه الهيئات المسؤولية الرئيسية عن وضع سياسة الحكومة بشأن قضايا الأقليات وتوجيهها وقيادتها، ولكن الخبرة المستقلة تشدد على

(٢٣) انظر مذكرة السياسة العامة المعنونة ” Roma inclusion: an economic opportunity for Bulgaria, Czech Republic, Romania and Serbia “ (البنك الدولي، وحدة قطاع التنمية، ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠). ويمكن الاطلاع عليها [http://siteresources.worldbank.org/INTROMA/Resources/Policy\\_Note.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTROMA/Resources/Policy_Note.pdf).

أن تلك الهيئات تزداد فعاليتها عندما تعمل بشكل وثيق مع الوزارات التنفيذية الأخرى المعنية بقضايا الأقليات وتنسق مواءمة العمل مع جميع الوزارات. ويعطي مثل هذا الاهتمام المؤسسي المركز إشارة قوية للأقليات والمجتمع ككل بأن الحكومة تقرر بقضايا الأقليات، وتأخذها على محمل الجد. وتولى بعض الهيئات أو المبادرات الحكومية، على وجه الخصوص، مكانة ومركزا عامين عاليين، بوضعها تحت قيادة سياسية رفيعة المستوى.

٥٧ - وقد تستفيد الهيئات الحكومية من التمويل الكبير والأمن الذي يُخصص لمؤسسات الدولة. وتخضع الهيئات الحكومية لقدر عال نسبيا من المساءلة في ما يتعلق بالتعيينات في المناصب العليا، والتقارير السنوية، والحسابات، وتحليل ورصد المشاريع وتأثيرها على الأقليات. ويمكن لأدائها أن يواجه تدقيقا كبيرا من وسائل الإعلام والمجتمع المدني. وهناك انتقاد يوجه للهيئات الحكومية يتمثل في أنها قد تتعرض للمراجعة أو الإلغاء بسبب التغييرات التي تطرأ على الإدارة السياسية. وبالتالي، فمن الأمثل أن توجد جنبا إلى جنب مع مؤسسات حقوق الإنسان المستقلة التي تركز الاهتمام أيضا على قضايا الأقليات.

٥٨ - ويجوز للمؤسسات الحكومية المكرسة أن تضع بيانات قيمة للمهام والأهداف تقدم رسائل سياسية مهمة تتعلق بإدماج الأقليات ومنحها حقوقا متساوية، ويمكن أن تعكس بوضوح التحديات التي تواجه تلك الأقليات. وتعمل وزارة شؤون الأقليات في الهند على "تمكين طوائف الأقليات وخلق بيئة مواتية لتعزيز طابع أمتنا المتسم بتعدد الأجناس والأعراق والثقافات واللغات والأديان"، وتتوخى "تحسين الظروف الاجتماعية والاقتصادية لطوائف الأقليات من خلال الإجراءات الإيجابية والتنمية الشاملة للجميع"<sup>(٢٤)</sup>. وتتيح مثل هذه الالتزامات العامة فرصة ثمينة لمشاركة منظمات المجتمع المدني وللقيام بأنشطة الدعوة.

٥٩ - وللنهج المؤسسية أهمية خاصة، فهي تسعى لكفالة اتخاذ مبادرات منسقة لوضع السياسات والبرامج يشارك فيها جميع الوزارات ذات الصلة وغيرها من الجهات المعنية الوطنية. وقد تضع إطارا للسياسات الوطنية وتأخذ زمام المبادرة في تنفيذه، كما تصمم استراتيجيات وبرامج مشتركة بين الوزارات، وذلك بالتشاور مع الأقليات والجهات المعنية الأخرى. وتتعرف النهج الشاملة والمنسقة بطابع الترابط بين هذه المسائل والأولويات الوزارية كالصحة والسكن، والتعليم والعمل، ويمكن أن تيسر استجابة السياسات والبرامج التي تتصدى، على نحو شامل، للمشاكل التي تجابه الأقليات والأسباب الكامنة وراءها.

(٢٤) انظر: [http://www.minorityaffairs.gov.in/vision\\_mission](http://www.minorityaffairs.gov.in/vision_mission).

٦٠ - وشددت حكومة الجبل الأسود على كون وزارة حقوق الأقليات فيها لها ولاية رصد حقوق الأقليات ودراستها وحمايتها، وفقا للدستور والمعايير الدولية. وتكلف وزارات وهيئات حكومية أخرى بمعالجة قضايا حقوق الأقليات ضمن مجالات مسؤوليتها، ويشمل ذلك وزارات العدل وحقوق الإنسان، والثقافة، والتعليم والرياضة، والشؤون الداخلية، والعمل والرعاية الاجتماعية.

٦١ - وأبلغت ليتوانيا الخبرة المستقلة بأمر شعبة شؤون الأقليات القومية التابعة لوزارة الثقافة فيها. وقد أنشئت وظيفة نائب وزير الثقافة لشؤون الأقليات القومية في عام ٢٠١١، مما يدل على اهتمام الحكومة الخاص بقضايا الأقليات القومية. ويعمل مجلسٌ للأقليات القومية تحت إشراف وزارة الثقافة ويضطلع بدور رئيسي في مجال التشاور مع السلطات العامة بشأن قضايا الأقليات. وتُمثّل تسعة وعشرون طائفة من طوائف الأقليات القومية المعترف بها في المجلس الذي يحلل النصوص القانونية ويقدم توصيات بشأن الحفاظ على الهوية القومية.

٦٢ - وأبرزت البوسنة والهرسك وجود إدارة لحماية حقوق الأقليات القومية والجماعات الدينية والتعاون معها، تابعة لوزارة حقوق الإنسان واللاجئين. وتوظف الإدارة أفرادا من الأقليات القومية؛ حيث يعمل منسقون من أقلية الروما في الوزارة وفي أربعة مكاتب إقليمية. وهناك أيضا إدارة لشؤون الأقليات تعمل في إطار مكتب أمين المظالم، كما تعمل مجالس للأقليات القومية، على مستوى الدولة وفي إطار كيانات مستقلة، على الحفاظ على الهوية العرقية والقومية والدينية والثقافية وتطويرها، ودعم الجهود الرامية إلى إعادة إدماج الطوائف<sup>(٢٥)</sup>.

٦٣ - وكرست حكومة البرازيل اهتماما مؤسسيا بالبرازيليين من أصل الأفريقي اعترافا بما يواجهه المنحدرون من ذلك الأصل من تمييز وحرمان اجتماعي واقتصادي مفرط، بوسائل منها وزارتها المخصصة لتعزيز سياسات المساواة بين الأعراق، وهي وزارة سياسات تعزيز المساواة بين الأعراق (SEPPIR)<sup>(٢٦)</sup>. ويدعم قانون المساواة بين الأعراق (القانون ١٢-٢٨٨)، الذي اعتمد في عام ٢٠٠٩، التزامات الدولة بضمان تكافؤ الفرص للبرازيليين من أصل أفريقي. وتكافح مشاريع الإجراءات الإيجابية أوجه اللامساواة الهيكلية، ولا سيما في مجال الحصول على التعليم والصحة والعمل.

(٢٥) سُجري الخبرة المستقلة زيارة رسمية إلى البوسنة والهرسك في عام ٢٠١٢، بناء على دعوة من الحكومة.

(٢٦) بيان مقدم إلى منتدى قضايا الأقليات لعام ٢٠١٠ بشأن الأقليات والمشاركة الفعالة في الحياة الاقتصادية.

٦٤ - ويرأس نائب رئيس الوزراء المجلس الوطني للتعاون في القضايا المتعلقة بالأعراق والإدماج في بلغاريا. وينسق هذا المجلس برامج الدولة وسياساتها المتعلقة بالأقليات العرقية ويرصد تنفيذ سياسات الإدماج، بالتشاور مع جميع الجهات المعنية ذات الصلة. ومن أعضائه منظمات غير حكومية تمثل الأقليات، ومنها أقلية الروما<sup>(٢٧)</sup>. وللمفوض السامي لشؤون الهجرة والحوار بين الثقافات في حكومة البرتغال، التابع لوزارة رئاسة مجلس الوزراء، ولاية محددة لمعالجة حقوق الأقليات ومكتب متخصص لدعم أقلية الروما.

٦٥ - أما لجنة شؤون الأقليات العرقية في فييت نام، فهي هيئة على المستوى الوزاري مسؤولة عن تخطيط وتنفيذ السياسات العرقية والسياسات الخاصة بالمناطق الجبلية حيث تعيش الأقليات في كثير من الأحيان. وتتولى اللجنة وضع البرامج وتنفيذها ورصدها، وتنسيق الاتصال بين الوزارات ومع الوكالات والجهات المانحة الدولية. وتشمل أولوياتها برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية المصممة للتصدي لأسباب الفقر، وتحسين التعليم وتدريب المسؤولين المحليين. وهي جزء من هيكل مؤسسي يضم مجلس الشؤون العرقية في الجمعية الوطنية، الذي يقدم المشورة للجمعية الوطنية بشأن قضايا الأقليات العرقية ويستعرض مشاريع القوانين.

## باء - ترتيبات الحكم الذاتي ومؤسساته

٦٦ - تتبع بعض الدول نهجا تسمح بدرجات متفاوتة من الحكم الذاتي على مستوى المناطق أو الأقاليم أو المستوى السياسي. وحيثما يكثف الوجود الجغرافي للأقليات، غالبا ما تسمح أشكال الحكم اللامركزي للأقليات بالاضطلاع بدور أقوى في المؤسسات وهيئات صنع القرار. وقد فوضت الدول السلطة، في الظروف الملائمة، وأنشأت مناطق متمتعة بالحكم الذاتي أو غيرها من التقسيمات المتفرعة عن الدولة أو أنظمة فيدرالية قد تمكن الأقليات من أن يكون لها تأثير أكبر، من حيث الأهمية والطابع المباشر، على المسائل التي تؤثر عليها. ويعزز مفهوم "تفريع السلطة" عملية صنع القرار على أدنى مستوى من الحكومة بما يتفق والأهداف المنشودة، ويُسلط الضوء عليه بوصفه أمرا ذا قيمة في سياق حقوق الأقليات، كما هو الشأن في التوصيات الصادرة عن المنتدى المعني بقضايا الأقليات والمشاركة السياسية الفعالة.

(٢٧) انظر تقرير الخبيرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات بشأن بعثتها إلى بلغاريا (من ٤ إلى ١١ تموز/يوليه ٢٠١١) (A/HRC/19/56/Add.2 و Corr.1).

٦٧ - ويمكن أن تُستخدم أيضا أشكال الحكم الذاتي غير الإقليمي أو الحكم الذاتي الثقافي للحفاظ على عناصر من تاريخ الأقليات ولغاتها وثقافتها، وقد تعزز الحوار؛ بل قد تنطوي على إنشاء ترتيبات مؤسسية مثل الحكومات المحلية أو حكومات ذاتية للأقليات. وتضطلع الحكومات الذاتية المحلية بمسؤوليات ولا سيما في مجال تعليم الأقليات والإدارة الذاتية للشؤون الثقافية، ووسائط الإعلام، وتعزيز التقاليد والتراث الثقافي، والإدماج الاجتماعي.

٦٨ - ويتضمن قانون حقوق القوميات في هنغاريا لعام ٢٠١١<sup>(٢٨)</sup> حق الأقليات المعترف بها في إنشاء "الحكومات الذاتية القومية" على أساس نظام أنشئ أصلا في عام ١٩٩٣. وتتيح الحكومات الذاتية إطارا مؤسسيا للحكم الذاتي الثقافي، حيث أن هناك المئات من الحكومات الذاتية على المستوى المحلي بما يمثلون منتخبون للأقليات. وبالمثل، أبلغت إستونيا الخبرة المستقلة بأن الأقليات العرقية فيها تتمتع بالحق في إنشاء مؤسسات للحكم الذاتي وفقا لقانون الحكم الذاتي الثقافي للأقليات القومية، وأن هناك مجلسا للأقليات العرقية يعمل في إطار وزارة الثقافة.

## جيم - الهيئات الاستشارية والتمثيلية

٦٩ - يشير التعليق الصادر عن الفريق العامل المعني بالأقليات التابع للجنة حقوق الإنسان السابقة بشأن إعلان الأمم المتحدة المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو عرقية وإلى أقليات دينية ولغوية (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2) إلى أنه "ينبغي للدول إنشاء هيئات إرشادية أو استشارية تشارك فيها الأقليات داخل أطر مؤسسية ملائمة. وينبغي إعطاؤها وزناً سياسياً واستشارتها بالفعل بشأن القضايا التي تؤثر في الأقليات"<sup>(٢٩)</sup>. ويمكن أن تكون الهيئات الإرشادية والاستشارية دائمة أو مخصصة. وهي تساعد على إضفاء الطابع المؤسسي على الحوار بين الحكومة وممثلي الأقليات وضمان أن تنعكس قضايا الأقليات في السياسات المحلية، والأمثل أن تنعكس في عمليات وضع السياسات واتخاذ القرارات على الصعيد الوطني. وبالتالي ينبغي أن توجد هيئات إرشادية واستشارية ملائمة على المستوى الوطني وعلى الصعيدين الإقليمي والمحلي، حيث غالبا ما تبرز التحديات المؤثرة على الأقليات.

(٢٨) انظر قانون القوميات في هنغاريا، الفقرات ١١٣-١١٥. متاح على الموقع: [http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-REF\(2012\)014-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2012/CDL-REF(2012)014-e.pdf)

(٢٩) متاح على الموقع: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/133/85/PDF/G0513385.pdf?OpenElement>

٧٠ - ولاحظت حكومة لاتفيا وجود ثلاث هيئات استشارية على المستوى الوطني: المجلس الاستشاري لشؤون الأقليات، التابع للرئيس؛ ولجنة المنظمات غير الحكومية للأقليات القومية، التابعة لوزارة الثقافة؛ والمجلس الاستشاري لتعليم الأقليات القومية، التابع لوزارة التعليم والعلوم. أما على مستوى الحكومة المحلية، فإن الأقليات تشارك مشاركة واسعة في لجان الإدماج في المجتمع. وقدمت حكومة جورجيا معلومات عن مؤسساتها، ومنها مجلس الإدماج المدني والتسامح، ومجلس شؤون الأقليات القومية الذي أنشئ لتسهيل الحوار بين الحكومة والأقليات القومية، ومجلس الأديان، الذي يعزز الحوار والإدماج ومشاركة الجمعيات الدينية.

٧١ - ويمكن أن تيسر الجمعيات الدائمة أو الهيئات السياسية تمثيل الأقليات في الهياكل السياسية الوطنية. ويمثل أعضاء جمعية شعب كازاخستان ٤٠ من كبريات الجماعات العرقية. وتشير الحكومة إلى أنها تحيي الثقافات واللغات والتقاليد العرقية وتشجعها؛ وتعزز الوحدة والانسجام فيما بين الأعراق من خلال رصد العلاقات العرقية؛ وتقديم توصيات بشأن سياسات الدولة. ويُعيّن في مجلس النواب في البرلمان نواب من بين أعضاء جمعية شعب كازاخستان. ويتألف مجلس اتحاد إثيوبيا، وهو مجلس الشيوخ في البرلمان، من ممثلي أكثر من ٦٠ من "الأمم والقوميات والشعوب". والغرض منه هو العمل بوصفه آلية لضمان حقوق الجماعات العرقية، على النحو المنصوص عليه في الدستور. ويجب أن تستند هذه الهيئات إلى مبادئ المساواة الديمقراطية والشرعية الانتخابية.

## دال - المستشارون وجهات التنسيق

٧٢ - يجوز للمؤسسات، بما في ذلك الوزارات، أن تقرر أن يكون لها مستشارون أو مناصب استشارية أو جهات تنسيق مكرسة في إطار هياكلها المؤسسية المسؤولة عن قضايا الأقليات. وفي حين تتيح هذه المناصب اهتماما مؤسسيا على مستوى منخفض نسبيا، قياسا إلى المؤسسات أو الإدارات المكرسة، فإن بوسعها أن تضطلع، مع ذلك، بوظائف هامة، وتذكي الوعي بقضايا الأقليات في المجالات الرئيسية للسياسات والبرامج، وتثبت الإرادة المؤسسية للاستجابة لشواغل الأقليات. وحيثما وجدت في مختلف الوزارات مناصب استشارية أو جهات تنسيق، فإن لديها إمكانية أن تعزز التنسيق وتبادل المعلومات والمشاريع المشتركة. ونظرا للطبيعة المتخصصة لمثل هذه الأدوار، ينبغي إعطاء الأولوية لتوظيف الأقليات، ومنها نساؤها.

## ثامنا - دور مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية المستقلة

٧٣ - مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية هي هيئات مستقلة قائمة بذاتها منشأة بموجب القانون وينبغي أن تعمل امتثالا للمبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية (مبادئ باريس) (قرار الجمعية العامة ٤٨/١٣٤، المرفق). وتشمل مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية لجان حقوق الإنسان، ومكاتب أمناء المظالم، والمؤسسات المتخصصة المصممة من أجل حماية حقوق الفئات المحرومة أو الضعيفة<sup>(٣٠)</sup>. وفي عام ٢٠٠٥، لاحظ فريق الأمم المتحدة العامل المعني بالأقليات، التابع للجنة حقوق الإنسان السابقة، أن مؤسسات حقوق الإنسان يمكنها أن تسهم إسهاما كبيرا في تعزيز وحماية حقوق الأقليات، وأن ثمة إقرارا متناميا بأن تلك المؤسسات يمكن أن تسهم في صون حقوق الفئات المحرومة في المجتمع، في ظل شراكة وثيقة مع هذه الفئات نفسها<sup>(٣١)</sup>. ومع ذلك، فكثيرا ما تفتقر تلك المؤسسات إلى ولايات واضحة واستباقية لمعالجة مسائل الأقليات.

٧٤ - وتتطلب مبادئ باريس هيئات لمواجهة التمييز العنصري استباقيا، بوسائل من بينها زيادة الوعي العام عن طريق توفير المعلومات والتثقيف ومن خلال استخدام جميع الأجهزة الصحفية. وقد أبرزت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن حقوق الجماعات، بما فيها الأقليات، قد تكون مثيرة للجدل وموضع نزاع في بعض الدول، وأن مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية "كثيرا ما تكون الوحيدة القادرة على الحديث، والمتحدثة بالفعل، دفاعا عن لا صوت لهم، أو من لا يتمتعون سوى بنفوذ ضئيل"<sup>(٣٢)</sup>. وكثيرا ما توفر تلك المؤسسات تقييمات حيوية باللغة الأهمية للسياسات والممارسات الحكومية، بوسائل من بينها التقارير المقدمة إلى هيئات الأمم المتحدة المنشأة بمعاهدات والمتضمنة لرؤى وتوصيات موضوعية غير حكومية. ومن خلال ما تتمتع به هذه المؤسسات من خبرة بشؤون الأقليات، فإنها في وضع جيد يمكنها من إسداء المشورة إلى الحكومات ونقد سياساتها وممارساتها المتصلة بالأقليات.

٧٥ - وتفضل دول كثيرة، بسبب عوامل مالية، وأعباء إدارية وأخرى تتصل بالموارد، وأهمية الهوية المؤسسية، مؤسسات حقوق الإنسان العامة القوية. بيد أن المركز الأوروبي المعني بقضايا الأقليات يذكر أنه "بالنظر إلى أهمية قضايا الأقليات بالنسبة لمجتمعات الأقليات

(٣٠) انظر "UNDP-OHCHR toolkit". متاح على الموقع <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/> .1950- UNDP-UHCHR-Toolkit-LR.pdf

(٣١) انظر E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/3.

(٣٢) انظر <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/1950-UNDP-UHCHR-Toolkit-LR.pdf>

والأغلبية على السواء. فإنه لا يمكن سوى الترحيب بتعيين مسؤول أو إنشاء إدارة متخصصة<sup>(٣٣)</sup>. والواقع أن الإدارات أو الأقسام قد تعمل ضمن أطر للسياسات والولايات أقل تحديدا مقارنة بتلك المتعلقة بالهيئات المخصصة لهذا الغرض، وقد تواجه تقييدات تتعلق بالموظفين والموارد. ويمكن النظر إلى تعيين كبار الموظفين، بما في ذلك في وظائف مثل نائب أمين المظالم لشؤون الأقليات، كوسيلة للحفاظ على التركيز الملائم الرفيع المستوى على قضايا الأقليات.

٧٦ - ويمكن لمكاتب أمناء المظالم أو اللجان أو هيئات المساواة العرقية المكرسة لقضايا الأقليات، والمتمتعة بولايات واضحة في مجال حقوق الأقليات، أن توجد هوية مؤسسية قوية ومستوى مرتفعاً نسبياً من تسليط الضوء على تلك القضايا. وعادة ما تظهر ولاياتها أنشطة استباقية واسعة النطاق. فمكتب أمين المظالم المعني بالأقليات في فنلندا، مثلاً، يعمل على النهوض بمركز الأقليات العرقية وبما تتمتع به من حماية قانونية، فضلاً عن تعزيز المساواة وعدم التمييز والعلاقات العرقية الجيدة<sup>(٣٤)</sup>. وتشمل أنشطة المكتب ما يلي: توفير الإرشاد بشأن القضايا المتعلقة بالأعراف والمعلومات والتدريب في مجال الأعراف؛ والتأثير في قضايا الساعة عن طريق المشاركة في المناقشات العامة؛ وإصدار البيانات. ويشرف المكتب على الامتثال لقانون عدم التمييز، ويقدم الآراء والمشورة القانونية، ويضطلع بعمليات المصالحة.

٧٧ - ويتمثل دور هام لهيئات حقوق الإنسان المستقلة في توفير خدمات التعامل مع الشكاوى. وقد تكون الأقليات المحرومة عاجزة عن الإبلاغ عن حوادث التمييز أو قد تفتقر إلى المعلومات أو الموارد التي تمكنها من تقديم الشكاوى أو متابعتها. وكثيراً ما توفر الهيئات المتخصصة المساعدة القانونية والخدمات الاستشارية. وقد توفر هذه الهيئات مسارات بديلة، من بينها خدمات الوساطة التي تسعى للتوصل إلى حلول خارج المحاكم وتتيح الحصول على سبل للانتصاف سريعة نسبياً ومجانية وأقل اتساماً بالطابع الرسمي. بيد أن خدمات التعامل مع الشكاوى ينبغي أن تشمل القدرة على إجراء تحقيقات استناداً إلى معلومات أو شكاوى متلقاة، واستهلال أو مواصلة الدعاوى القانونية في المحاكم و/أو إحالة القضايا إلى هيئات ملائمة أخرى، من بينها المحاكم.

٧٨ - ويجب على الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي إنشاء هيئات معنية بالمساواة تعالج قضايا العنصر أو الأعراف امتثالاً للأمر التوجيهي للمجلس ٤٣/٢٠٠٠، المؤرخ ٢٩ حزيران/يونيه ٢٠٠٠، المنفذ لمبدأ المساواة في المعاملة بين الأشخاص أياً كان أصلهم

(٣٣) انظر [http://www.ecmi.de/uploads/tx\\_ifpubdb/Ombudsman\\_guide\\_English.pdf](http://www.ecmi.de/uploads/tx_ifpubdb/Ombudsman_guide_English.pdf).

(٣٤) انظر <http://www.vahemmistovaltuuttu.fi/english>.

العنصري أو العرقي. والدول الأعضاء مطالبة بأن تقدم مساعدة مستقلة لضحايا التمييز على أسس عرقية أو دينية. وينبغي لها أيضا إجراء استقصاءات مستقلة ونشر تقارير وتوصيات تتعلق بالتمييز<sup>(٣٥)</sup>. وتبعاً لذلك، فثمة عدد كبير نسبياً من المؤسسات المكرّسة للمساواة في أوروبا مقارنة بالمناطق الأخرى التي لا توجد بها مثل هذه التوجيهات الملزمة. ومع ذلك، فإن الهيئات المعنية بالمساواة كثيراً ما تركّز أساساً على عدم التمييز ونادراً ما تولي عناية أساسية استباقية ومكرّسة لقضايا الأقليات.

٧٩ - وتوجد لجان وطنية في بلدان عديدة، وهي قد تتمثل في هيئات عامة أو قد تعالج قضايا مواضيعية أو خاصة بجماعات معينة. وعلى سبيل المثال، أنشأت حكومة ألمانيا نموذجاً لمفوضي الأقليات الذين يعملون على تعزيز وكفالة الصلة بين الحكومة والأقليات. وعلى المستوى الفيدرالي، يوجد مفوض للأقليات الوطنية والمهاجرين على السواء، يتبع وزير الداخلية. وأبرزت حكومة سلوفينيا لجنّتها لحماية طائفة الروما العرقية ولجنّتها المعنية بالأقليات الوطنيتين المجرية والإيطالية، والتي تضم ممثلين عن هاتين الأقليتين.

٨٠ - ومن بين مؤسسات أخرى لحكومة النمسا، تعالج لجنة المساواة في المعاملة حالات التمييز العرقي والديني، بما في ذلك الحالات المتعلقة بالعمالة وأماكن العمل، وتتناول مسائل مثل إتاحة فرص العمل، وظروف العمل، والتحرش، والحرية الدينية. ويجوز لأمين المظالم المعني بالمساواة في المعاملة في النمسا التدخل والتفاوض مع أصحاب الأعمال بشأن حالات التمييز، وتقديم طلبات إلى اللجنة. ويوفر أمين المظالم معلومات عن الحقوق والمساواة، ويقدم التدريب، ويمكنه فرض عقوبات في حالات التمييز والتحرش.

٨١ - ولدى نيبال، إلى جانب لجنّتها الوطنية لحقوق الإنسان، اللجنة الوطنية للمنبوذيين التي أنشئت في عام ٢٠٠٢ إقراراً بوجود تمييز طائفي وباستمرار ممارسات النبذ على أساس طائفي. وتعزز هذه اللجنة تنفيذ القانون الوطني والدولي، وناصرت قانون مكافحة التمييز والنبذ على أساس طائفي، الذي اعتمد في أيار/مايو ٢٠١١، والذي جرّم هذا التمييز في المجالين الخاص والعام. وتضمنت أنشطة اللجنة التعاون مع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في نيبال في تنظيم حملة مدتها ١٠٠ يوم ضد التمييز الطائفي، استهلها الرئيس والمفوض السامي في أيلول/سبتمبر ٢٠١١.

(٣٥) انظر <http://www.equineteurope.org/564239.html>.

## تاسعا - الاستنتاجات والتوصيات

٨٢ - تتيح الذكرى العشرين لاعتماد الإعلان فرصة للدول لكي تنظر في اتخاذ تدابير عملية لتعزيز تنفيذه. وتقتضي الجهود اللازمة لتحقيق تغيير إيجابي ومنتظم يكفل ثقافة وممارسة لحقوق الأقليات والمساواة التزاما سياسيا واتباع نهج استباقية كثيرا ما تكون مفتقدة. وفي حين أن من الضروري اتخاذ تدابير لمكافحة التمييز، فإن حقوق الأقليات كثيرا ما تقتضي من الدول تطبيق تدابير ونهج إيجابية، على النحو الوارد تفصيلا في الإعلان، من أجل كفالة المساواة.

٨٣ - ويمكن تحقيق تغيير إيجابي في أوضاع الأقليات المحرومة عن طريق إيلاء العناية المؤسسية الملائمة لحقوق الأقليات واعتماد إطار للسياسات والبرامج تُعالج داخله قضايا الأقليات. وتُعد الحماية التشريعية لحقوق الأقليات في القانون الوطني أساسا ضروريا؛ وتوفر العناية المؤسسية الخطوة التالية المنطقية، من التشريع إلى العمل الملموس من أجل حماية وتعزيز حقوق الأقليات.

٨٤ - والعناية المؤسسية بقضايا الأقليات أمر لا غنى عنه من أجل تغيير الممارسات الإقصائية والرؤى التمييزية عن جماعات الأقليات في المجتمع الأوسع والتي قد تتخذ طابعا مؤسسيا. ولذا ينبغي للأنشطة ألا تركز على الأقليات فحسب، بل على جميع قطاعات المجتمع. وينبغي للنهج المؤسسية المنسقة أن تُشرك مجتمعات الأقليات، والأغليات، والمجتمع المدني بوصفها أصحاب المصلحة الرئيسيين. وينبغي للتدابير المؤسسية أن تسهم في تعميم قضايا الأقليات داخل جميع المؤسسات ذات الصلة وتعزيز التنوع والمساواة في جميع مجالات الحياة العامة.

٨٥ - وحينما يتاح للأقليات الوصول بيسر إلى المؤسسات التي تتيح سبلا للشكوى والإنصاف، بما في ذلك بلغاتها الخاصة، فمن الأرجح أن تشارك الأقليات في تلك الهيئات وتطرح الشكاوى ضد التمييز، الذي كثيرا ما لا يجري الإبلاغ عنه والتصدي له. وتؤدي العناية المؤسسية بقضايا الأقليات إلى إيصال رسالة إيجابية للأقليات، ألا وهي أن الحكومة تقر بقضاياها وشواغلها، وأنها ملتزمة بإيجاد حلول للتحديات التي تواجهها الأقليات؛ كما أن هذه العناية المؤسسية تسهم أيضا في بناء الثقة داخل الطوائف. وقد يكون ذلك أمرا بالغ الأهمية في أوقات الاضطراب السياسي والاجتماعي، أو التغيير الإداري أو تغيير النظم، أو عقب النزاعات التي تشارك فيها الأقليات أو تتأثر بها.

٨٦ - ولا بد من المشاركة الكاملة والفعالة للأقليات من أجل إعمال حقوق الأقليات، كما أنها تمثل هدفا رئيسيا للعناية المؤسسية بالأقليات على الصعيد الوطني. ولا يمكن

تحقيق عناية فعالة سوى بمشاركة الأقليات، سواء كموظفين أو شركاء في عمل المؤسسات التي تتناول قضايا الأقليات. وينبغي دوماً تذكّر أن الأقليات جزء من المجتمع وينبغي أن يكون لها القول الفصل في القضايا المتعلقة بجميع جوانب المجتمع، وليس فقط تلك القضايا التي تهم الأقليات بوجه خاص. وفي الحالات التي لا يكون للأقليات فيها هذا القول، تشكل العناية المؤسسية بحقوق الأقليات وقضاياها وسيلة لتعزيز مشاركتها في جميع جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتنمية في بلدانها.

٨٧ - ولا يوجد حل واحد ناجع لجميع الحالات، وتتوقف أكثر النهج صلاحية إزاء حماية الأقليات على الظروف الوطنية، وأوضاع الأقليات، فضلاً عن العوامل الثقافية والجغرافية والتاريخية والسياسية والاجتماعية - الاقتصادية. وأياً كان النهج المتخذ، ينبغي الامتثال بشكل تام لمبادئ الاعتراف بالأقليات والتشاور معها ومشاركتها مشاركة فعالة.

### التوصيات

٨٨ - ينبغي إدراج الإعلان وغيره من المعايير الدولية والإقليمية ذات الصلة المتعلقة بحقوق الأقليات في القوانين المحلية، ومن ثم توفير أساس قانوني قوي لبناء المؤسسات وتقويتها في مجال حقوق الأقليات.

٨٩ - وينبغي للدول النظر في إنشاء مؤسسات وطنية متخصصة مكلفة بمعالجة قضايا الأقليات، بما في ذلك الإدارات أو الأقسام أو جهات التنسيق المكرسة لهذا الغرض ضمن الأطر المؤسسية الوطنية ومؤسسات حقوق الإنسان الوطنية. وينبغي النظر في إنشاء الهيئات الاستشارية الدائمة والمخصصة التي تعالج قضايا الأقليات.

٩٠ - وينبغي تعميم الخبرات المتعلقة بقضايا الأقليات ضمن ولايات جميع الوزارات والأجهزة الحكومية ومؤسسات حقوق الإنسان الوطنية ذات الصلة. وينبغي لتلك الخبرات الوثيقة الصلة بوجه خاص بشواغل الأقليات، بما في ذلك في مجالات التعليم والعمالة والصحة والإسكان والثقافة، أن تتعاون في إعداد مبادرات وبرامج مشتركة تستهدف الأقليات المحرومة.

٩١ - وينبغي للوكالات الإحصائية الوطنية وغيرها من الهيئات والإدارات الحكومية ذات الصلة أن تكلف بجمع البيانات المصنفة، كمارسة سليمة في مجال قضايا الأقليات، وبناء خبرات داخلية تتعلق بقضايا الأقليات وبمنهجيات جمع وتحليل البيانات المتصلة بالأعراق والدين واللغة.

٩٢ - وينبغي أن يتوفر للمؤسسات المكلفة بمعالجة قضايا الأقليات ما يكفي من التمويل والموارد والموظفين لتمكينها من الوفاء بولاياتها بفعالية والاستجابة بشكل ملائم لتحديات الأقليات وطلباتها واحتياجاتها.

٩٣ - ويجب أن تتسم المؤسسات المعنية بقضايا الأقليات بالشفافية وأن تخضع للمساءلة أمام الأقليات، فيما يتعلق بعدة أمور من بينها عمليات انتخاب أو تعيين كبار الممثلين والموظفين وأساليب عملهم وأنشطتهم.

٩٤ - وينبغي اعتماد وتعزيز الممارسات والمنهجيات المؤسسية بغرض كفالة التمثيل الكامل والفعال للأقليات في المؤسسات ومشاركة الأقليات ومشاورتها في جميع جوانب العمل المؤسسي.

٩٥ - وينبغي لأنشطة التوعية تعزيز المعرفة بالهيئات أو الإدارات المتخصصة المعنية بحقوق الأقليات والمساواة أو الوكالات ذات الصلة، وبما تقدمه من خدمات. وينبغي لأنشطة التواصل أن تستهدف الأقليات، عن طريق وسائل من بينها وسائل الإعلام الخاصة بالأقليات، وأن تجري في مواقع الأقليات. وينبغي توفير المعلومات والخدمات بلغات الأقليات.

٩٦ - وينبغي لمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية الحكومية والمستقلة أن تكون قادرة يحتذى بها، وأن تكفل أن يتبدى في هيئات إدارتها وموظفيها، بما في ذلك على المستويات العليا، التنوع المائل في المجتمع، وأن تكفل أيضا تمثيل نساء الأقليات. وينبغي تعزيز ورصد التنوع في القطاعين العام والخاص.

٩٧ - وينبغي للمؤسسات أو الإدارات المعنية بقضايا المرأة إنشاء وحدات أو جهات تنسيق متخصصة لنساء وفتيات الأقليات بما يكفل إيلاء عناية كافية لقضاياهن، وينبغي لها أيضا تعيين نساء الأقليات.

٩٨ - وينبغي النظر في إقامة مكاتب فرعية إقليمية أو محلية لمؤسسات حقوق الإنسان وغيرها من الهيئات ذات الصلة، بما في ذلك في المناطق التي تتركز فيها مجتمعات الأقليات وفي المواقع التي قد تواجه بعض الطوائف فيها تحديات خاصة، من بينها العنف أو التزايدات أو الشريد.

٩٩ - وتبين الأمثلة على التوترات والعنف بين الديانات في الأونة الأخيرة الحاجة إلى عناية مؤسسية مكروسة للأقليات الدينية وللحوار بين الأديان. وينبغي للجهود الرامية إلى

تعزير التفاهم وبناء علاقات إيجابية بين الجماعات الدينية أن تُشرك القيادات والمؤسسات والجماعات الدينية المنتمية إلى مختلف الأديان.

١٠٠ - وينبغي للهيئات الدولية ذات الوجود الوطني، بما فيها هيئات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، النظر في التعزيز المؤسسي كيما يتسنى كفالة الخبرة والعناية المطلوبتين لقضايا الأقليات، كما ينبغي لها تعيين موظفين من الأقليات، حيثما كان ذلك ملائماً.

---