

E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2006/74
6 January 2006

ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصادي
والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان
الدورة الثانية والستون
البند ١٤ (ب) من جدول الأعمال المؤقت

فئات محددة من الجماعات والأفراد:

الأقليات

تقرير الخبرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات،
غاي مكدوغال

موجز

هذا أول تقرير تقدمه الخبرة المستقلة المعنية بقضايا الأقليات، غايي مكدوغال، كما يقتضيه قرار لجنة حقوق الإنسان ٧٩/٢٠٠٥. ويتطلب التقرير الأولي للخبرة المستقلة أكثر من مجرد سرد للأنشطة التي اضطلعت بها صاحبة الولاية. ويورد هذا التقرير بإيجاز التطورات داخل منظومة الأمم المتحدة بخصوص قضايا الأقليات، وتحليل الخبرة المستقلة لولايتها، وأساليب عملها المرتقبة، ومجالات الاهتمام ذات الأولوية، وموجز الأنشطة التي قامت بها حتى الآن.

ويحدد إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات وطنية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية، الذي اعتمده الجمعية العامة في قرارها ١٣٥/٤٧، (يشار إليه لاحقاً بإعلان حقوق الأقليات) نطاق ولاية الخبرة المستقلة، مثلما تحدد المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمادة ٣٠ من اتفاقية حقوق الطفل وغير ذلك من الاتفاقيات والإعلانات والمعايير الدولية والإقليمية.

ولن تتوانى الخبرة المستقلة في إلقاء الضوء على المزايا المهمة التي تعود على الدول إذا هي اعترفت بمساهمات الأقليات وعززتها بقوة. وتلاحظ الخبرة المستقلة أنه لا توجد أي ولاية من ولايات الإجراءات الخاصة في إطار الأمم المتحدة تتيح فرصة النظر نظرة كلية في القيمة الإيجابية لإدماج الأقليات. بالإضافة إلى ذلك، وفي حين تعالج آليات أخرى فئات من الانتهاكات قد تتعرض لها الأقليات، فإن العنصر المتعلق بحقوق الأقليات في هذه الانتهاكات غالباً ما يُتجاهل. وترى الخبرة المستقلة أن ولايتها ضرورية لسد هذه الفجوة.

وتعتقد الخبرة المستقلة أن الأطر المعيارية المتعلقة بقضايا الأقليات تظل تعاني من قصور التنفيذ. خاصة وأن آثار أعمال حقوق الأقليات في مجالي الحد من الفقر وتعزيز الاستقرار السياسي والاجتماعي تتطلب مزيداً من الفهم والتسليم بها. وتظل الأقليات في جميع مناطق العالم تواجه تهديدات خطيرة والتمييز والعنصرية ويكثر استبعادها من المشاركة مشاركة كاملة في الحياة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية لبلداتها. وتواجه الأقليات اليوم تحديات جديدة، بما فيها تشريعات وسياسات وممارسات مكافحة الإرهاب التي قد تعوق، ظلماً، تمتع الأقليات بحقوقها بل قد تنتهك هذه الحقوق.

وأساليب عمل الخبرة المستقلة منسوجة على منوال آليات مواضيعية أخرى، مع إيلاء ما يلزم من اعتبار للسمات الخاصة لولايتها. ومن بين ما ستضطلع به من الأنشطة، ستنشئ الخبرة المستقلة صفحاتها على موقع مفوضية حقوق الإنسان على الإنترنت تكون بمثابة مورد تستقى منه المعلومات عن قضايا الأقليات، وستشارك في حلقات الخبراء الدراسية والمؤتمرات المتصلة بولايتها. وستجري مشاورات بناءة مع الحكومات، بما في ذلك عبر البلاغات والزيارات القطرية، وتيسر التعاون التقني. كما ستلتقي المنظمات غير الحكومية؛ والأقليات؛ والوكالات والهيئات والآليات التابعة للأمم المتحدة؛ والمنظمات الإقليمية والمنظمات الحكومية الدولية الأخرى؛ والمراكز الجامعية والقانونية ومراكز البحث والتطوير.

والتقت الخبرة المستقلة إلى حد الآن المفوضة السامية لحقوق الإنسان وموظفي المفوضية السامية وممثلي البعثات الدبلوماسية في جنيف. واشتركت مع مكلفين بولايتين في إرسال بلاغين إلى حكومات. والتقت ممثلين لمنظمات غير حكومية، بمن فيهم ممثلون لأقليات. وشاركت في حلقة عمل إقليمية للبلدان الأمريكية رعتها الولايات المتحدة بعنوان "استراتيجيات من أجل إدماج السكان المنحدرين من أصل أفريقي في برامج الحد من الفقر، غايتها بخاصة تحقيق الهدف ١ من الأهداف الإنمائية للألفية"، وعقدت حلقة العمل في شينشوا، بيرو. وأخيراً، حضرت اجتماعاً في منظمة الدول الأمريكية في واشنطن العاصمة حيث قدمت ورقة تدعم اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة التمييز العنصري المقترحة.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٥	٧-١ المقدمة
٦	١٦-٨ أولاً - الخلفية
٧	٢٩-١٧ ثانياً - ولاية الخبرة المستقلة
١٠	٥٧-٣٠ ثالثاً - أساليب العمل
١٥	٧٥-٥٨ رابعاً - المجالات المثيرة للقلق والأولويات المتعلقة بولاية الخبرة المستقلة لفترة السنتين الأولى
١٨	٨٢-٧٦ خامساً - الأنشطة
١٩	٨٦-٨٣ سادساً - الاستنتاجات

المقدمة

١- تشير الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لرؤساء الدول والحكومات الذي عقد في عام ٢٠٠٥، التي أقرتها الجمعية العامة، إلى أن "تعزيز وحماية حقوق الأفراد المنتمين إلى أقليات وطنية أو إثنية ودينية ولغوية يسهمان في الاستقرار والسلام السياسيين والاجتماعيين ويثريان التنوع الثقافي وتراث المجتمعات" (الفقرة ١٣٠). وترحب الخبرة المستقلة بأن رؤساء الدول والحكومات أجمعوا على الاعتراف بالدور المهم لحقوق الأقليات في تحقيق الأهداف العالمية والإقليمية والوطنية الرئيسية.

٢- ويسلط الأمين العام، في التقرير الذي أعده المعنون "في جو من الحرية أفسح: صوب تحقيق التنمية والأمن وحقوق الإنسان للجميع" (A/59/2005)، الضوء على أهمية ترابط حقوق الإنسان والتنمية والأمن. وتعتقد الخبرة المستقلة أن احترام حقوق الأقليات ضروري لإيجاد مجتمعات مستقرة ومزدهرة، يكون فيها الجميع أطرافاً ومشاركين في أعمال حقوق الإنسان وتحقيق التنمية والأمن.

٣- وتفضي حركية العلاقات بين الأغلبية والأقلية إلى ظهور مجموعة من قضايا الأقليات تتيح فرصاً وتطرح تحديات للدول والمجتمعات ككل. وتحدد وتوضح كل من الأقليات والدول التي تسعى إلى إدارة المجتمعات التعددية هذه القضايا في جميع مناحي الحياة. وضمن هذا السياق الواسع لقضايا الأقليات، ينبغي اعتبار الإطار المعياري الذي توفره حقوق الأقليات بأنه عنصر ضروري لضمان وجود مجتمعات متكاملة وتعزيز الاندماج والتماسك الاجتماعيين. ففي هذه المجتمعات، بوسع مختلف المجموعات القومية والإثنية والدينية واللغوية أن تتعايش في جو من الثقة وتتواصل فعلياً وتقدر الجوانب الإيجابية في اختلافاتها وفي التنوع الثقافي لمجتمعاتها.

٤- وتقوم العديد من انتهاكات الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية على التمييز والعنصرية والإقصاء على أساس الخصائص الإثنية أو الدينية أو القومية أو العرقية للمجموعة الضحية. كما أن أفضل الممارسات الناشئة في مجال تعزيز حقوق الإنسان، لا سيما في تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تشدد على قيمة التنوع والاندماج الاجتماعي.

٥- وترحب الخبرة المستقلة بخطة عمل المفوضية السامية لحقوق الإنسان التي تنسجم مع برنامج الأمين العام الإصلاحية، وهدفها المزوج المتمثل في الحماية وتعزيز المكانة. وتعتقد أن العمل المضطلع به في إطار ولايتها يجب أن يلتزم بأهداف خطة العمل واستراتيجيتها الرامية إلى التغلب على التحديات الرئيسية في مجال حقوق الإنسان، كما يجب أن يمضي بتلك الأهداف والاستراتيجية قدماً على نحو بناء. ولإعداد هذا التقرير، أنعمت الخبرة المستقلة النظر في العناصر الرئيسية الواردة في خطة العمل. وتأمل أن تنعكس توصياتها في أساليب عملها وأنشطتها وشراكاتها. وبالتحديد، ترحب بالتركيز على التنفيذ على الصعيد الوطني لسد "الفجوة في الحماية" التي تشهدها حقوق الأقليات. كما تلاحظ الجوانب الإيجابية في خطة عمل المفوضية بخصوص تعزيز مكانة الأقليات وإغناء التنوع الثقافي.

٦- ويتألف هذا التقرير من خمسة أجزاء. ففي الفصل الأول، تقدم الخبرة المستقلة لمحة عن هيئات منظومة الأمم المتحدة وأنشطتها وصكوكها التي تعتقد أنها أوثق صلة بقضايا الأقليات. وفي الفصل الثاني تعرض رؤاها بشأن الكيفية التي ترى بها ولايتها. وتفصل القول في الفصل الثالث في الطريقة التي تعتمزم بها إدارة ولايتها

والأنشطة المتوقعة في إطارها. وتقدم في الفصل الرابع بعض التعليقات الأولية على القضايا التي لها صلة وثيقة بولايتها وتحدد مجالات الاهتمام ذات الأولوية. وتستعرض الخبرة المستقلة في الفصل الخامس أنشطتها حتى الساعة.

٧- وتتطلع الخبرة المستقلة إلى الفرصة التي تتيح لها التفصيل في بعض المسائل التي لم يغطيها هذا التقرير على نحو مرضٍ بمناسبة العرض الشفوي الذي ستقدمه أمام لجنة حقوق الإنسان.

أولاً - الخلفية

٨- ينص ميثاق الأمم المتحدة الذي دخل حيز التنفيذ سنة ١٩٤٥ على تعزيز "الاحترام العالمي لحقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع دون تمييز بسبب العرق أو الجنس أو اللغة أو الدين". ويؤكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن جميع البشر يولدون أحراراً ومتساوين في الكرامة والحقوق وينص على حقوق الإنسان الواجبة للجميع دون تمييز من أي نوع مثلاً بسبب العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غيره أو الأصل الوطني أو الاجتماعي أو الثروة أو المولد أو أي وضع آخر.

٩- واعتمدت الجمعية العامة في عام ١٩٦٥ الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري التي تعرف التمييز في المادة ١ منها بأنه "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".

١٠- واعتمدت الجمعية العامة في عام ١٩٦٦ العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي ينص في المادة ٢٧ على أنه "لا يجوز، في الدول التي توجد فيها أقليات إثنية أو دينية أو لغوية، أن يُحرم الأشخاص المنتمين إلى الأقليات المذكورة من حق التمتع بثقافتهم الخاصة أو المجاهرة بدينهم وإقامة شعائره أو استخدام لغتهم". وفي عام ١٩٩٤، اعتمدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان تعليقها العام رقم ٢٣ الذي يقدم تفسيراً لهذه المادة ذا حجية.

١١- واعتمدت الجمعية العامة في عام ١٩٨٩ اتفاقية حقوق الطفل. ففي المادة ٣٠، تنص هذه الاتفاقية كذلك على أنه "في الدول التي توجد فيها أقليات إثنية أو دينية أو لغوية أو أشخاص من السكان الأصليين، لا يجوز حرمان الطفل المنتمي لتلك الأقليات أو لأولئك السكان من الحق في أن يتمتع، مع بقية أفراد المجموعة، بثقافته، أو في الإحهار بدينه وممارسة شعائره، أو استعمال لغته".

١٢- واستندت الجمعية العامة في عام ١٩٩٢ إلى هذه الأحكام واعتمدت إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات وطنية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية (المشار إليه لاحقاً بإعلان حقوق الأقليات)، وهو صك الأمم المتحدة الوحيد المكرس بالكامل لحقوق الأقليات. وسيكون إعلان حقوق الأقليات متاحاً على الصفحات الخاصة بالخبرة المستقلة في موقع المفوضية السامية لحقوق الإنسان على الإنترنت.

١٣- وفي عام ١٩٩٥، أنشأ قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٣١/١٩٩٥ الفريق العامل المعني بالأقليات التابع للجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان.

١٤- وكان الفريق العامل المعني بالأقليات يجتمع في جنيف سنويا لمدة خمسة أيام عمل في الفترة ما بين عامي ١٩٩٥ و ٢٠٠٥. وكانت هذه الاجتماعات السنوية بمثابة منتدى للحوار وسمحت بفهم قضايا الأقليات وساعدت على إيجاد حلول للمشاكل المتعلقة بالأقليات. وفي السنوات الأخيرة، اقترح الفريق العامل بالمعني بالأقليات فكرة عقد حلقات دراسية دون إقليمية بشأن القضايا التي تواجه الأقليات وأقرت اللجنة الفرعية هذا الاقتراح؛ ونظمت المفوضية السامية لحقوق الإنسان ثلاثة اجتماعات من هذا القبيل في آسيا: في شيانغ ماي، تايلند، ٢٠٠٢، وفي بيشكك، قيرغيزستان، ٢٠٠٤، وفي كاندي، سري لانكا، ٢٠٠٤؛ وثلاثة في أفريقيا: في أروشا، تنزانيا، ٢٠٠٠، وفي كيدال، مالي، ٢٠٠١، وفي غابورون، بوتسوانا، ٢٠٠٢؛ واثنين في أمريكا اللاتينية والكاريبي: في سيبا، هندوراس، ٢٠٠٢، وفي شينشوا، بيرو، ٢٠٠٥. واقترح الفريق العامل المعني بالأقليات نفسه ولاية جديدة بشأن قضايا الأقليات تكمل عمله.

١٥- وفي عام ٢٠٠٥، اعتمدت لجنة حقوق الإنسان القرار ٧٩/٢٠٠٥، الذي طلب فيه من المفوضية السامية لحقوق الإنسان تعيين خبير مستقل معني بقضايا الأقليات لمدة سنتين. وعدل القرار أيضاً ولاية الفريق العامل المعني بالأقليات بحيث يجتمع لمدة ثلاثة أيام سنوياً أثناء دورة اللجنة الفرعية، بدلاً من خمسة، ويركز عمله "على الحوار التفاعلي مع المنظمات غير الحكومية ذات الصلة وعلى تقديم الدعم المفاهيمي للخبير المستقل الذي سيشارك في الفريق العامل بصفة مراقب وعلى الحوار معه".

١٦- وفي ٢٩ تموز/يوليه ٢٠٠٥، عينت المفوضية السامية لحقوق الإنسان غاي مكدوغال (الولايات المتحدة الأمريكية) خبيراً مستقلاً معنية بقضايا الأقليات.

ثانياً - ولاية الخبيرة المستقلة

١٧- يطلب قرار اللجنة ٧٩/٢٠٠٥، الذي ينشئ ولاية الخبيرة المستقلة، في الفقرة ٦، إلى مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان تعيين خبير مستقل يعنى بشؤون الأقليات لمدة سنتين، تناط به الولاية التالية:

(أ) تعزيز تنفيذ الإعلان المتعلق بحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات قومية أو إثنية وإلى أقليات دينية ولغوية، عن طريق تدابير من بينها المشاورات مع الحكومات، مع مراعاة المعايير الدولية والتشريعات الوطنية الموجودة بخصوص الأقليات؛

(ب) تحديد أفضل الممارسات والإمكانات لتقديم مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان التعاون التقني بناء على طلب الحكومات؛

(ج) الأخذ بمنظور جنساني في عمله؛

(د) التعاون الوثيق مع هيئات الأمم المتحدة وآلياتها المعنية والمكلفين بولايات وكذلك مع المنظمات الإقليمية وتلافي الازدواج مع عملها؛

(هـ) مراعاة آراء المنظمات غير الحكومية بشأن المسائل المتصلة بولايتها.

١٨ - كما يطلب القرار "إلى الخبير المستقل أن يقدم إلى اللجنة تقارير سنوية عن أنشطته، تتضمن توصيات بشأن الاستراتيجيات الفعالة لتحسين أعمال حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات" و"يطلب إلى المفوضة السامية أن تقدم للخبير المستقل، في حدود موارد الميزانية المتاحة، كل ما يلزمه من موارد لتنفيذ ولايته تنفيذاً فعالاً".

نطاق الولاية

١٩ - تسترشد الخبرة المستقلة بإعلان حقوق الأقليات لتحديد نطاق ولايتها. ويوفر التعليق على إعلان حقوق الأقليات، الذي اعتمده الفريق العامل المعني بالأقليات في دورته العاشرة (انظر E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2)، أداة مفيدة لتفسير أحكام الإعلان وتطبيقه. كما تستند الخبرة المستقلة إلى المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والمادة ٣٠ من اتفاقية حقوق الطفل اللتين تتعلقان تحديداً بحقوق الأقليات.

٢٠ - ومن المهم أيضاً الاعتراف بأن الحقوق المكفولة في جميع اتفاقيات حقوق الإنسان الرئيسية تنطبق أيضاً على أفراد الأقليات. فمبدأ عدم التمييز في التمتع بحقوق الإنسان على سبيل المثال منصوص عليه في ميثاق الأمم المتحدة وفي القانون العرفي الدولي فضلاً عن الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية واتفاقية حقوق الطفل واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان. كما أن من المبادئ التي تهم كثيراً الأقليات مبدأ المشاركة، دون تمييز، في الحياة العامة، على نحو ما يكفله العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري.

٢١ - وستعتمد الخبرة المستقلة على الصكوك الإقليمية الأخرى لحقوق الإنسان الموجودة وتسترشد بها عند الاقتضاء. كما أن المعايير الإقليمية، بما فيها الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان واتفاقية البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، وكذا الفتاوى الصادرة في إطار هذه الصكوك، ستقدم رؤى إقليمية قيمة عن معالجة قضايا الأقليات. كما أن المعايير المتعلقة تحديداً بحقوق الأقليات وعدم التمييز، بما فيها اتفاقية مجلس أوروبا الإطارية لحماية الأقليات الوطنية ووثيقة كوبنهاغن الصادرة عن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، توفر فهماً وتصوراً قيّمين لقضايا الأقليات.

٢٢ - واستناداً إلى إعلان حقوق الأقليات وغيره من المعايير الدولية ذات الصلة المتعلقة بحقوق الأقليات، تحدد الخبرة المستقلة أربع مجالات اهتمام واسعة ذات أولوية تتعلق بالأقليات في جميع أنحاء العالم، وهي:

- (أ) حماية وجود الأقليات، بما فيه حرمتها الشخصية ومنع الإبادة الجماعية؛
- (ب) حماية الهوية الثقافية والاجتماعية وتعزيزها، بما في ذلك حق الأفراد في اختيار المجموعة الإثنية أو اللغوية أو الدينية التي يرغبون الاقتران بها، وحق تلك المجموعات في إثبات هويتها الجماعية وحمايتها ورفض الذوبان قسراً؛
- (ج) ضمان عدم التمييز والمساواة الفعلين، بما في ذلك وضع حد للتمييز الهيكلي أو النظامي؛
- (د) ضمان مشاركة أفراد الأقليات في الحياة العامة بفعالية، لا سيما فيما يخص القرارات التي تؤثر فيهم.

المعايير

٢٣- ستسترشد الخبرة المستقلة بعدد من المعايير عند تحديد القضايا والأوضاع التي تدخل في ولايتها. وتؤيد الخبرة المستقلة الرأي القائل إن تحديد المجموعات التي تمثل أقليات لا يعود إلى الدولة وإنما يقوم على مجموعة من المعايير الموضوعية والذاتية، طبقاً لمبادئ القانون الدولي. وتوضح اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم ٢٣ أن "وجود أقلية إثنية أو دينية أو لغوية في دولة معينة من الدول الأعضاء لا يتوقف على قرار من تلك الدولة الطرف بل يلزم إثباته بموجب معايير موضوعية". وفي الوقت نفسه، يرتبط وضع الأقلية ارتباطاً وثيقاً بالكيفية التي تعرّف بها هذه المجموعة نفسها. والمبدأ القائل بأن الانتماء إلى أقلية مسألة اختيار شخصي ينطوي على الحق في عدم المعاملة كأقلية والمفهوم القائل بعدم ترتب أي ضرر على الأخذ بهذا الاختيار. وتشير لجنة القضاء على التمييز العنصري في توصيتها العامة الثامنة إلى أن "الطرق التي تُحدّد بها هوية الأفراد بوصفهم ينتمون إلى فئة أو فئات عرقية أو إثنية معينة ... يجب أن تقوم على أساس تحديد الفرد المعني ذاته لهذه الهوية إذا لم يوجد ما يبرر خلاف ذلك. وهكذا، فإن الفئات التي تدخل في نطاق ولاية الخبرة المستقلة ستشمل تلك التي تحدد هويتها بنفسها بوصفها أقليات.

٢٤- وتشير الخبرة المستقلة إلى أنها لن تسترشد بتقدير دقيق للحجم النسبي لمجموعة من السكان مقارنة بحجم المجتمع ككل. فكل وضع مختلف، وستنظر في خصائص كل وضع على حدة. وستركز الخبرة المستقلة عملها على الأقليات غير المهيمنة فقط. وفي الوقت ذاته، تدرك أن بعض الأقليات قد تكون مهيمنة في بعض المجالات، مثل المجال الاقتصادي، في الوقت الذي تعاني التمييز في مجالات أخرى. وستأخذ تلك الحالات في الحسبان الكامل.

٢٥- ولا تحد مدة الإقامة أو السكن في دولة من الدول الحماية المكفولة بموجب المعايير الدولية المتعلقة بالأقليات، بما فيها إعلان حقوق الأقليات. وكما أوضحت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في التعليق العام رقم ٢٣، يحق للأقليات الحديثة الإقامة وغير المواطنين أن يحظوا بحماية حقوقهم المنصوص عليها في المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، على أن تنتمي إلى مجموعة متميزة من الناحية الإثنية أو الدينية أو اللغوية.

٢٦- وقد تشمل المطالب التي تقدمها الأقليات الدعوة إلى المساواة وعدم التمييز واحترام هويتها ولغتها ودينها وممارستها الثقافية وحماية هويتها وتعزيزها في القانون وفي الممارسة. وقد تشمل قضايا إقليمية أو الادعاء بأن لها حق إقامة اتصالات عبر الحدود الوطنية حرة وسلمية مع مواطني دول أخرى أو المقيمين فيها ممن لهم انتماءات إثنية أو دينية أو لغوية مشابهة والحفاظ على تلك الاتصالات. ومن المهم الإشارة إلى أن إعلان حقوق الأقليات يركز على واجب الدول أن تحمي هوية الأقليات وتضمن مشاركتها الفعلية في الحياة العامة. ويمكن أن يتحقق ذلك أحياناً على النحو الأفضل بمنح الأقليات حكماً ذاتياً إقليمياً أو غير إقليمي أو بتوخي اللامركزية في جانب من السلطة من خلال ترتيبات الحكم الذاتي. بيد أن الإعلان لا يستوجب منح هذا الحكم الذاتي، وقد لا توفر هذه الترتيبات دائماً أفضل سبل ضمان الحقوق بالنسبة إلى الأقليات.

٢٧- وتحيط الخبرة المستقلة علماً أيضاً بالطبيعة الجماعية لحقوق الأقليات. ويكتسي ذلك أهمية من أجل تعزيز وحماية هوية الأقليات وظهورها، من أجل مشاركة هذه المجموعات مشاركة مستبصرة في القرارات التي تؤثر على حقوقها ومواردها، ومن أجل كفالة تلبية المطالب الجماعية بالحصول على التعليم المناسب للغاتها وثقافتها وحقوقها في الأرض

وغيرها من الموارد المشتركة. وفي حين يتناول إعلان حقوق الأقليات الحقوق التي قد يطالب بها أفراد الأقليات، فإن تلك المطالب ستطلب غالباً من الدولة ضمان وجود المجموعة ككل وهويتها.

٢٨ - وفي الختام، تعترف الخبرة المستقلة بأن بعض الأفراد داخل الأقليات الإثنية أو الدينية أو اللغوية أو القومية قد يتعرضون لأشكال شتى من التمييز بسبب عوامل أخرى مثل نوع الجنس أو تعبير المرأة عن نفسها أو عن هويتها أو الميل الجنسي أو الإعاقة أو العمر أو الوضع الصحي. وهذا يعني أنه في داخل الأقليات، هناك من يعانون أصلاً معاناة لا تُطاق من جراء الإقصاء الشامل يواجهون أيضاً أشكالاً مركبة من التمييز أو العنف على أساس نوع الجنس أو الهوية الشخصية أو الجانب التعبيري. لذا، تعتزم الخبرة المستقلة أن تأخذ بعين الاعتبار عند الاضطلاع بمهامها الأثر المركب والطابع المؤثر سلبياً في الغالب لأشكال الإقصاء المتعددة، في الوقت الذي تلقي فيه الضوء على أهمية حماية مختلف أشكال التعبير الشخصية.

٢٩ - وستركز الخبرة المستقلة عملها، آخذة هذه الاعتبارات المتنوعة في الحسبان، على المجموعات القومية والإثنية والدينية واللغوية والثقافية التي يتطلب وضعها غير المهيمن داخل مجتمعاتها الحماية لكي يُسمح لها بممارسة حقوقها كاملة.

ثالثاً - أساليب العمل

٣٠ - ستأخذ الخبرة المستقلة بأساليب عدة عند الاضطلاع بولايتها قصد تحقيق أفضل النتائج. وستصف الخبرة المستقلة في الباب التالي الأنشطة التي تعترم القيام بها وفقاً لولايتها كما ينص قرار اللجنة ٢٠٠٥/٧٩.

(أ) تعزيز تنفيذ إعلان حقوق الأقليات عن طريق تدابير من بينها المشاورات مع الحكومات، مع مراعاة المعايير الدولية والتشريعات الوطنية الموجودة بخصوص الأقليات

٣١ - تعتقد الخبرة المستقلة أن حقوق الأقليات المنصوص عليها في إعلان حقوق الأقليات غير معروفة وغير مفهومة كما ينبغي، وكذلك قيمة التنوع بوجه عام. وهذا يعوق الأعمال التام والفعال لحقوق الأقليات. ولم يقدر دور حقوق الأقليات في تعزيز التنمية العادلة والسلم والاستقلال حق قدره. وهذا ما يحمل الخبرة المستقلة على الاعتقاد بأن من المهم التعريف بمحتوى إعلان حقوق الأقليات وبولايتها على أوسع نطاق لدى الدول وعامة الناس وداخل الأمم المتحدة نفسها.

٣٢ - ولتعزيز فهم قضايا الأقليات، تعتزم الخبرة المستقلة تطوير الصفحة المخصصة لها على موقع مفوضية حقوق الإنسان على الإنترنت (www.ohchr.org/english/issues/minorities/expert/index.htm) بوصفها مورداً. وستشتمل هذه الصفحة على معلومات عن ولاية الخبرة المستقلة وأنشطتها. كما ستتاح وثائق ومعلومات إضافية عن قضايا الأقليات وإعلان حقوق الأقليات. وسيكون الموقع مرتبطاً بمصادر معلومات أخرى ومكملاً لها، وهي مصادر أساسها الإنترنت تتعلق بقضايا الأقليات، وتشمل تلك المخصصة للدول والمؤسسات الأكاديمية والبحثية والمجتمع المدني. كما ستتاح معظم هذه المعلومات في كتيب عن ولاية الخبرة المستقلة يصدر بالتعاون مع المفوضية السامية لحقوق الإنسان ويترجم إلى لغات الأمم المتحدة الرسمية الست ويُنسخ في "دليل الأمم المتحدة للأقليات".

٣٣- وستشارك الخبرة المستقلة في حلقات الخبراء الدراسية والمؤتمرات المتصلة بولايتها لترويج إعلان حقوق الأقليات، بما فيها الدورات السنوية للفريق العامل المعني بالأقليات. وستشجع الجمهور على الاهتمام بهذه القضايا وبعملها، وستشجع البحث والحوار في المسائل السياسية، بما في ذلك ما يتعلق بقضايا بعينها.

٣٤- وستتلقى الخبرة المستقلة عند الاضطلاع بولايتها معلومات من مختلف المصادر، بما فيها الدول وهيئات الخبراء ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية والحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني الأخرى. واستناداً إلى هذه المعلومات، وستكون على صلة بالحكومات في شأن تطبيق إعلان حقوق الأقليات عند الاقتضاء. وستتضمن رسائلها طلبات الاستزادة من الاستشارة والمعلومات المتعلقة بالممارسات الجيدة بشأن قضايا الأقليات.

٣٥- وقد تقوم الخبرة المستقلة، بناء على دعوة الحكومات، بزيارات قطرية من أجل إجراء المزيد من المشاورات البناءة والوقوف على البرامج والسياسات ذات الصلة وتسجيل الشواغل وتحديد مجالات التعاون. وستدرس التشريعات والسياسات والأطر التنظيمية والمؤسسات والممارسات الوطنية، سعياً إلى تعزيز تنفيذ إعلان حقوق الأقليات على النحو الفعال.

(ب) تحديد أفضل الممارسات والإمكانات لتقديم مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان التعاون التقني بناء على طلب الحكومات؛

٣٦- ستسعى الخبرة المستقلة إلى تحديد وإشاعة أفضل الممارسات بشأن قضايا الأقليات، وكذا إمكانات التعاون التقني. ولبلوغ هذه الغاية، ستتعاون مع مصادر الخبرة التقنية، مثل فروع المفوضية السامية لحقوق الإنسان ووحداتها المعنية بالتعاون التقني وبناء القدرات ومكافحة التمييز وحكم القانون والديمقراطية ومؤسسات حقوق الإنسان الوطنية وهيئات التعاهدية. وتشير الخبرة المستقلة إلى أن المطلوب هو القيام على وجه السرعة بتحديد وجمع الموارد المتعلقة بالتعاون التقني بخصوص قضايا الأقليات.

٣٧- وتسلم الخبرة المستقلة بالحاجة إلى تعزيز تنفيذ إعلان حقوق الأقليات على الصعيد الوطني وتشير إلى أن احترام حقوق الأقليات يشمل التزامات إيجابية من الدولة. وأوضحت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في التعليق العام رقم ٢٣، أنه لدى تنفيذ المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، "فإن التدابير الإيجابية لصونها واجبة حفاظاً عليها لا من تصرفات الدولة الطرف نفسها فحسب، سواء عن طريق سلطاتها التشريعية أو القضائية أو الإدارية، بل أيضاً من تصرفات الأشخاص الآخرين داخل الدولة الطرف". وستحدد الخبرة المستقلة وتنشر أفضل ممارسات الدول في هذا المجال، إضافة إلى مجالات التعاون التقني الممكنة.

٣٨- وتشير الخبرة المستقلة إلى أنه في الحالات التي تجذرت فيها أوجه عدم المساواة الاجتماعية، يقع على عاتق الدول قانوناً واجب اتخاذ تدابير إيجابية تكفل التقدم الملائم للأقليات. كما ستقوم الخبرة المستقلة، واضحة ما سلف في اعتبارها، بجمع ونشر معلومات عن السياسات والممارسات الإيجابية وتحديد مجالات التعاون التقني الممكنة في هذا الميدان.

٣٩- لذا، ستضع استبياناً يتعلق بالتدابير التي اتخذت لتنفيذ إعلان حقوق الأقليات في السياقات الوطنية. وستقيم الخبرة المستقلة الإجابات على الاستبيان عند تحديد أفضل الممارسات لتنفيذ إعلان حقوق الأقليات ومجالات التعاون التقني الممكنة.

(ج) الأخذ بمنظور جنساني في عملها

٤٠- ستنظر الخبرة المستقلة بالتفصيل في مختلف مظاهر إنكار حقوق كل من الرجال والنساء والفتيات والفتيان. وفي هذا الصدد، أحاطت علماً بالتوصية العامة الخامسة والعشرين التي قدمتها لجنة القضاء على التمييز العنصري التي توضح وجود

(...) ظروف لا يؤثر فيها التمييز العنصري إلا على المرأة أو بالدرجة الأولى على المرأة، أو أنه يؤثر على المرأة بطريقة أو درجة تختلف عن تأثيره على الرجل. وغالباً ما يخفى مثل هذا التمييز العنصري إزاء عدم التسليم أو الاعتراف الصريحين بالتجارب المختلفة التي يعيشها الرجال والنساء، في مجالات الحياة العامة منها والخاصة.

٤١- وتشير لجنة القضاء على التمييز العنصري إلى أنه "قد تواجه المرأة معوقات إضافية، نتيجة لعدم توفر إمكانيات اللجوء إلى سبل الانتصاف وآليات الشكوى من التمييز العنصري بسبب المعوقات القائمة على أساس جنسها، مثل التحيز المبني على الجنس والذي يشوب النظام القانوني، والتمييز المناهض للمرأة في مجالات الحياة الخاصة". ويشير التمييز المتعدد الأشكال أو الجوانب قلقاً كبيراً، مثلاً إبان النزاعات المسلحة والعصيان المدني إذ قد تتعرض النساء لعنف يشمل جرائم بحق الإنسانية على أساس انتمائهن الإثني أو دينهن أو لغتهن أو شبهة انتمائهن إلى أقليات أخرى.

٤٢- كما ستولي الخبرة المستقلة اهتمامها لأوضاع أفراد الأقليات الذين يتعرضون لأشكال التمييز المتعددة استناداً إلى جوانب من هويتهم وواقعهم الشخصي مثل الميول الجنسية أو التعبير الجنساني عن النفس بأشكال تتناقى مع المعايير الاجتماعية أو الثقافية.

٤٣- وستنظر الخبرة المستقلة في أفضل الممارسات لمعالجة هذه التجارب المختلفة للنساء والرجال. وستشجع وتسعى إلى تيسير التعاون الفعال وتبادل المعلومات والعبر المستخلصة مع الفعاليات المعنية بالقضايا الجنسانية والفعاليات التي تصدى لقضايا الأقليات. وستشاور بصورة وثيقة مع لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة وتسعى إلى التعاون معها بخصوص تجربتها في مجال التمييز الجنساني، وترحب بتبادل الخبرات مع هذه الهيئة.

(د) التعاون الوثيق مع هيئات الأمم المتحدة وآلياتها المعنية والمكلفين بولايات وكذلك مع المنظمات الإقليمية وتلافي الازدواج مع عملها

٤٤- ينص إعلان حقوق الأقليات في المادة ١٩ على ما يلي: "تساهم الوكالات المتخصصة وسائر مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، كل في مجال اختصاصها، في الأعمال الكاملة للحقوق والمبادئ المبينة في هذا الإعلان".

٤٥- وترحب الخبرة المستقلة بفرصة التعاون مع هذه الهيئات والولايات والآليات والمنظمات على تنفيذ ولايتها. وعلى حين أن العديد من الهياكل القائمة ستساهم مساهمة كبيرة في عمل الخبرة المستقلة، تدرك هذه

الأخيرة أن ولايتها ستؤدي وظيفة فريدة من نوعها بالنظر إلى تلك الهياكل دوغما ازدواج في عملها. وسيكون من المهم في هذا الصدد إدماج المبادرات داخل الأمم المتحدة وسيفصل الكلام في ذلك لاحقاً في هذا التقرير.

٤٦ - وكما أُشيرَ في تقرير المفوضة السامية لحقوق الإنسان بشأن حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات الذي قدم إلى الدورة الستين للجنة (E/CN.4/2004/75) قبل إنشاء ولاية الخبرة المستقلة:

يرى العديد من المراقبين الذين يمثلون الحكومات والمنظمات غير الحكومية المعنية بالأقليات والمجتمع المدني عموماً، ومنهم الخبراء المستقلون، أن بعض التحديات التي تواجه الأقليات لا تغطيها الولايات القائمة تغطية ملائمة لأسباب هيكلية أو وظيفية. ولما كانت قضايا الأقليات لا تشكل محور التركيز الرئيسي للولايات القائمة فلا غرو في أن هذه الولايات عاجزة عن الإحاطة بمجموع الشواغل المتصلة بالأقليات.

٤٧ - وتشعر الخبرة المستقلة بالقلق إزاء عدد البلاغات المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان التي يكون سببها الأساسي التمييز أو العنصرية أو كره أقلية وأفرادها. وغالباً ما يكون عنصر حقوق الأقليات في هذه البلاغات خفياً وبالتالي يُغفل السياق العام للقضايا المتعلقة بوضع الضحية بصفته من الأقلية ولا يجري التصدي له في المحاولات اللاحقة لإيجاد حلول للأفراد أو الجماعات. وتعتقد الخبرة المستقلة أن إيلاء اهتمام أكبر للأسباب الجذرية للمظالم قد يكشف عن قضايا مثيرة للقلق تتعلق بالأقليات.

٤٨ - وتزعم الخبرة المستقلة التعاون بشكل وثيق مع المفوضية السامية لحقوق الإنسان ومكاتبها الميدانية القائمة لتعزيز إدماج قضايا الأقليات وإذكاء الوعي بهذه القضايا وإعلان حقوق الأقليات داخل هذه المكاتب. وتخطى مبادرات إذكاء الوعي والتدريب وبناء القدرات لهذا الغرض بتشجيع المفوضية، مع مراعاة الأولويات في مجال التدريب المستمر والتطوير الوظيفي. وستقدّم معلومات عن قضايا الأقليات التي تهم المكاتب الميدانية والموظفين على نحو منهجي لمساعدتهم على معالجة قضايا الأقليات.

٤٩ - وتعتمد الخبرة المستقلة التعاون مع الفريق العامل المعني بالأقليات التابع للجنة الفرعية لتجنب الازدواجية، مستفيدة من الاختلاف بين ولاية كل منهما ومحدّدة أفضل وسائل إيجاد أوجه تآزر بينهما. وتقدر عمل الفريق حق قدره وتبجّل عمله وممارساته التي تتيح الحوار الفريد من نوعه مع ذات الأقليات وتشجع على الحوار البناء بين الحكومات والأقليات. ومما سيثري عملها الإطار المفاهيمي بشأن قضايا الأقليات التي أحسن الفريق العامل إذ وضعها. وتؤيد الخبرة المستقلة وتشجع بقوة استمرار ولاية الفريق العامل.

٥٠ - كما ستتعاون الخبرة المستقلة بشكل وثيق، عند أدائها ولايتها، مع هيئات الأمم المتحدة التعاهدية حسب الاقتضاء. ولدى التشاور مع الحكومات ستعزز قدرة الدول على تقديم تقارير إلى الهيئات التعاهدية بشأن حقوق الأقليات وتضع مبادئ توجيهية لهذا الغرض بالتشاور مع هذه الهيئات. وبالتحديد، تعتزم التعاون بشكل وثيق مع لجنة القضاء على التمييز العنصري. وترحب بمبادرات هذه اللجنة في مجال منع الإبادة الجماعية ووضع مؤشرات لذلك الغرض.

٥١ - وستتساور الخبرة المستقلة بشكل وثيق مع اللجنة المعنية بحقوق الإنسان خاصة في عملها في مجال حقوق الأقليات ومعاملة هذه الحقوق في إطار المادة ٢٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وتطبيق مبدأي عدم التمييز والمساواة. كما ستتساور مع لجنة حقوق الطفل فيما يخص مراعاتها لحقوق الأقليات بموجب

المادة ٣٠ المتعلقة بالأطفال المنتمين إلى أقليات. وللجنة القضاء على التمييز ضد المرأة دور كبير في العمل الناشئ بشأن التمييز المتعدد الأشكال والجوانب بحق النساء المنتميات إلى أقليات.

٥٢ - كما ستتعاون الخبرة المستقلة في مجال الإجراءات الخاصة الأخرى التابعة للمفوضية السامية لحقوق الإنسان ومع الأمين العام وتبادل المعلومات مع أصحاب الولايات المعنيين عند الاقتضاء. وستلقي الضوء، مع هؤلاء الأفراد وتلك الهيئات، على الدور الأساسي لقضايا الأقليات في أفضل الممارسات التي تنشأ، وفي عدد من أنشطة تعزيز حقوق الإنسان الفعالة الأخرى. كما ستشجع أصحاب الولايات الآخرين على تحديد الحالات التي تنطوي على انتهاكات لحقوق الأقليات وإبلاغها بها من أجل إجراء المزيد من التحقيق فيها. وستشاور الخبرة المستقلة بشكل وثيق مع أصحاب الولايات الآخرين بشأن المبادرات والبلاغات والزيارات المشتركة.

٥٣ - وستستكشف الخبرة المستقلة أيضاً سبل التعاون الممكنة مع الهيئات والوكالات المتخصصة الأخرى التابعة للأمم المتحدة، ومنها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونسيف واليونسكو ومنظمة العمل الدولية والمفوضية السامية لحقوق الإنسان كلما تقاطع عملها مع ولاية الخبرة المستقلة. وستشاور مع هذه الهيئات لتبادل المعلومات وتعزيز الفهم والقدرات فيما يخص قضايا الأقليات في مجالات تخصصها وبناء على برامج عملها.

٥٤ - كما تعتزم الخبرة المستقلة العمل مع آليات حقوق الإنسان الحكومية الدولية الإقليمية وغيرها من الآليات ما أمكن. ففي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، أرسلت خطابات إلى المفوض السامي لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا المعني بالأقليات القومية وإلى رئيس اللجنة الاستشارية بموجب الاتفاقية الإطارية لحماية الأقليات الوطنية في مجلس أوروبا، وعبرت عن رغبتها في التعاون وتبادل المعلومات والخبرات مستقبلاً. كما ستشاور مع آليات أخرى تشمل تلك التابعة للاتحاد الأفريقي وتلك التابعة لمنظمة الدول الأمريكية. وستكون الخبرة المستقلة بصفتها الاستشارية رهن إشارة جميع الهيئات الإقليمية وغيرها من الهيئات المعنية بالأقليات وقضاياها ذات الصلة.

(هـ) مراعاة آراء المنظمات غير الحكومية بشأن المسائل المتصلة بولايتها

٥٥ - تعترف الخبرة المستقلة بأن المنظمات غير الحكومية قامت بدور مهم في إنشاء ولايتها. وتذكر أن المنظمات غير الحكومية غالباً ما تكون في وضع متميز يسمح لها بتقديم معلومات في الوقت المناسب عن الحالات المتعلقة بالأقليات. لذا، ستسعى إلى الالتقاء بانتظام بممثلي المنظمات غير الحكومية، لا سيما ما كان منها يمثل الأقليات، وستلتزم آراءهم. وستضع مبادئ توجيهية محددة عن كيفية تقديم المنظمات غير الحكومية معلومات لها. وستنشر ذلك ويتاح من خلال موارد على الإنترنت، بما فيها صفحتها على موقع المفوضية على الإنترنت وفي الكتيب المشار إليه أعلاه. وستستشير ممثلي الأقليات وتلتزم مشاركتهم في جميع الأنشطة ذات الصلة.

٥٦ - وترى الخبرة المستقلة أن للمنظمات غير الحكومية دوراً حيوياً في نشر المعلومات المتعلقة بالأقليات على شبكات المجتمع المدني ومباشرة على الأقليات. وستعمل بشكل وثيق مع المنظمات غير الحكومية على تشجيع نشر المعلومات على أصحاب الحقوق. وتنتظر من هذه المنظمات أن توافي، بدورها، مكتب الخبرة المستقلة وغيره من الهيئات المعنية بمعلومات عن قضايا الأقليات وأوضاعها، بما فيها التشريعات المتعلقة بالأقليات.

٥٧- كما تعترف الخبرة المستقلة بالعمل الذي تقوم به العديد من المؤسسات الأكاديمية والقانونية والبحثية والمنظمات المستقلة المعنية بوضع السياسات بشأن قضايا الأقليات. وستشاور مع هذه المنظمات في جميع جوانب عملها ذات الصلة بولاية الخبرة المستقلة. كما تستهدف إلى تطوير العلاقات بين هذه المؤسسات وهيئات الأمم المتحدة ووكالاتها والدول والأقليات.

رابعاً - المجالات المثيرة للقلق والأولويات المتعلقة بولاية الخبرة المستقلة لفترة السنتين الأولى

٥٨- لا يمكن للخبرة المستقلة في هذه المرحلة المبكرة من ولايتها تقديم صورة شاملة عن وضع الأقليات في مجال حقوق الإنسان في جميع أنحاء العالم. بيد أن من الممكن، استناداً إلى المعلومات التي تلقتها هيئات مثل الفريق العامل المعني بالأقليات، واعتماداً على العديد من بلاغات المنظمات غير الحكومية، تحديد وتجميع بعض دواعي القلق التي تثار باستمرار داخل الأقليات في جميع المناطق.

٥٩- وتحت الخبرة المستقلة الدول على الاعتراف بأن تقدير التنوع الإثني والثقافي حق قدره يفضي إلى تعزيز وجود هويات قومية لا تقصي الغير وإلى جني ثمار الاستقرار والتنمية. ويصدق هذا بالذات على الدول التي أصبحت غير متجانسة بشكل متزايد على مدى فترة قصيرة من الزمن. ففي بعض الدول، غالباً ما تكون اللهجة سلبية في المناقشات المهمة عن اللغة والدين والاندماج الاجتماعي والمشاركة السياسية والمواطنة والفقير والهوية، وهي لهجة لا تفضي إلى التماسك أو الانسجام الاجتماعي.

٦٠- ومن دواعي القلق الجدي ما يقع في الدول من عنف طائفي ونزاعات. وثمة حاجة ملحة في تلك المجتمعات إلى طمأننة الأقليات بأن المجتمعات الجديدة الناشئة عن فترة ما بعد الحرب ستحتضن بالكامل الهويات الإثنية وتضمن المشاركة الفعالة للإثنيات أو الطوائف الدينية التي كانت متحاربة. وفي ظل هذا الوضع، ستسعى الخبرة المستقلة إلى إلقاء الضوء على أفضل الممارسات والآليات الفعالة لتقدير التنوع بوصفه مبدءاً تنظيمياً داخل الأنظمة الديمقراطية.

٦١- وتشعر الخبرة المستقلة بقلق بالغ إزاء انتشار تدابير مكافحة الإرهاب التي تنتهك حقوق الأقليات وتنشئ مناخاً يستقوي فيه الأفراد بارتكاب الاعتداءات. وبعض الطوائف، مثل الأقليات الإثنية والدينية، تضررت أكثر من غيرها من تدابير مكافحة الإرهاب، بما في ذلك اللجوء إلى الصلاحيات الاستثنائية فيما يتصل بالإجراءات القضائية العادية. وتعرض هذه الطوائف للمزيد من التوتر وأسباب رزقها للمزيد من التهديد وأهمية اندماجها للمزيد من التشكيك السافر في سياق البيئة الأمنية التي أعقبت ١١ أيلول/سبتمبر. وتشدد الخبرة المستقلة على أنه لا ينبغي تنفيذ تدابير مكافحة الإرهاب إلا مع المراعاة التامة لحقوق الأقليات، وأنه في حالة الطوارئ، يجب ألا تكون التدابير التي تقيد الحقوق الأخرى تمييزية قائمة على أساس العرق أو اللون أو نوع الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي. وستسعى الخبرة المستقلة في هذا الصدد إلى العمل مع المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب.

٦٢- ونظراً إلى حجم العمل الذي يتطلبه الاهتمام بقضايا الأقليات، تعتقد الخبرة المستقلة أن من المهم أن تركز عملها المقبل على ثلاثة أهداف استراتيجية عامة من شأنها تعزيز اندماج الأقليات في المجتمع وحمايتها في إطار

منظومة الأمم المتحدة. وهذه الأهداف الثلاثة هي (أ) زيادة التركيز على الأقليات في إطار العمل على التخفيف من وطأة الفقر والتنمية؛ (ب) زيادة فهم قضايا الأقليات في سياق ضمان وجود مجتمعات مستقرة؛ (ج) إدراج النظر في قضايا الأقليات ضمن عمل الأمم المتحدة وغيرها من المحافل المتعددة الأطراف المهمة. وتحديد هذه الأهداف الثلاثة لا يمنع الخبرة المستقلة بأي حال من الأحوال من معالجة قضايا أو دواعي قلق طارئة أخرى عند الحاجة. والواقع أنها تعزز رسم ملامح عملها في إطار ولايتها، والاستجابة الملموسة لبعض أهم أوجه القلق العالمية في مجالي إدماج الأقليات وحمايتها.

٦٣- ولتابعة هذه الأهداف الثلاثة، ستطبق الخبرة المستقلة أحكام إعلان حقوق الأقليات ومبادئه. وبالعامل في هذا الإطار، ستقدم عملاً فريداً من نوعه ولم يسبق له مثيل فيما يتصل بالنظر في قضايا الأقليات، مع الحرص على أن يضيفي عملها قيمة مضافة منفصلة وتمييزة على عمل أصحاب ولايات وهيئات أخرى تابعة للأمم المتحدة.

الفقر والأقليات

٦٤- إن احتمال أن تتعرض للفقر الأقليات التي تواجه تمييزاً أو إقصاءً على نطاق واسع أكبر بكثير من احتمال تعرض مجموعات أخرى له. والوقائع بديهية ودامعة. فأفقر الطوائف في كل منطقة تقريباً هي الأقليات المعرضة للتمييز أو العنف أو الإقصاء منذ أمد بعيد. لذا، يجب النظر إلى الفقر بين الأقليات بوصفه سبباً ومظهراً للحقوق والفرص والإمكانات المنقوصة للارتقاء الاجتماعي المتوفرة لأفراد تلك الأقليات ككل. وتعتبر جهود الحد من الفقر أساسية في إطار الجهود الأوسع نطاقاً والمتمثلة في تعزيز مجمل حقوق الأقليات المدنية والاجتماعية والاقتصادية.

٦٥- ويشمل الفقر في هذا السياق أكثر من مجرد النقص في الدخل أو الكفاح اليومي لتأمين الكفاف. إذ إن المجتمعات المحلية الفقيرة عادة ما تكون أقل قدرة على المشاركة الفعالة في صنع القرار السياسي أو الوصول إلى آليات العدالة عند انتهاك حقوقها، وتعاني عدم المساواة مع غيرها في الحصول على التعليم والرعاية الصحية وفرص الشغل وحيازة الأراضي. وستظل عرضة للفقر اللامتناسب مع حجمها ما لم يكن التركيز على احتياجاتها وحقوقها مستهدفاً. ولن يحقق المجتمع الدولي حاضراً، أو مستقبلاً، الأهداف المهمة التي هي من جملة الأهداف الإنمائية للألفية ما لم تُبذل المزيد من الجهود المنسقة للحد من الفقر من خلال استراتيجيات تستهدف الأقليات خصيصاً.

٦٦- وتشعر الخبرة المستقلة بالقلق لأن الطوائف الأكثر تهميشاً، بما فيها الأقليات، لا تستفيد من الجهود الدولية الرامية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وهي ترحب بالعمل الذي قامت به الدول والوكالات الإنمائية والمؤسسات المالية الدولية وهيئات الأمم المتحدة ووكالاتها والمنظمات غير الحكومية لضمان تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية لجميع الطوائف المحرومة. بيد أنها ستسعى إلى إبلاغ الدول وجميع الأطراف الإنمائية بما يقلقها بشأن ضرورة أن تراعي البرامج والسياسات والأنشطة الإنمائية تمام المراعاة احتياجات الأقليات وحقوقها. وستشاور مع هيئات مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للتأكد من أن العمل في هذا الصدد يفيد من خيراتهم ومكاتبها القطرية واستراتيجياتها في مجال التعاون مع البلدان.

٦٧- كما تعتقد الخبرة المستقلة أن استراتيجيات الحد من الفقر التي وضعتها الدول والمؤسسات المالية الدولية لحل مشكلة الفقر والإقصاء الاجتماعي على قدر كبير من الأهمية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وبالتشاور مع

الدول والمؤسسات المالية الدولية والمجتمع المدني، ستحدد أفضل الممارسات واستراتيجيات التنفيذ الفعالة. وستشاور مع الدول التي لها ورقات استراتيجية الحد من الفقر لمساعدتها على النظر في قضايا الأقليات. وستعزز مشاركة الأقليات في وضع السياسات وتنفيذ ورقات استراتيجية الحد من الفقر ورصدها وتقييمها.

٦٨- وفي ظل هذا السياق، حددت الخبرة المستقلة استعمال بيانات اجتماعية واقتصادية وإغائية مفصلة بوصفها أداة ذات أهمية كبيرة في ميدان التنمية ولفائدة الأقليات بوجه عام. والبيانات المفصلة، لا سيما الإحصاءات عن الفقر والدخل والمشاركة الاقتصادية، التي يمكن تقسيمها وتحليلها حسب فئات محددة، تكشف عن عدم المساواة بين المجتمعات المحلية وتسمح باتخاذ قرارات سياساتية ووضع برامج تعالج عدم المساواة تلك. وهذه البيانات أساسية في تعزيز حقوق الأقليات وحمايتها. وجمع بيانات مفصلة وتحليلها ونشرها أمور أساسية في بناء هوية قومية مشتركة تقوم على المساواة وعدم التمييز. لذا، فإن الخبرة المستقلة ستركز في مشاوراتها مع حكومات البلدان التي لها قدرات على أهمية تفصيل البيانات. كما ستحدد الممارسات الجيدة بخصوص جمع البيانات والمنهجيات الإحصائية وتضع استراتيجيات لوضع هذه الجهود موضع التنفيذ. وستشاور بشكل وثيق مع حكومات البلدان التي تعوزها الموارد والقدرات من أجل تقديم المساعدة التقنية إليها.

تعزيز الاندماج والاستقرار

٦٩- تؤدي حقوق الأقليات ومسألة اندماجها ومساواتها بغيرها دوراً مهماً في تعزيز الاستقرار والسلم سياسياً واجتماعياً، كما ورد في الوثيقة الختامية الصادرة عن مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥. وترى الخبرة المستقلة أن وضع منهجيات لتنفيذ القانون والسياسات المتعلقة بالاندماج والمساواة يدخل في صميم ولايتها.

٧٠- وتعترف الخبرة المستقلة بأن الإقصاء والتمييز والعنصرية الموجهة ضد الأقليات عوامل قد يترتب عليها قلاقل اجتماعية بسبب عدم المساواة. وللحد من هذا الخطر، ستتخذ وتدعم المبادرات الرامية إلى تحديد وفهم أسباب التمييز ضد الأقليات وشيوعه مما قد يفضي إلى النزاع وعدم الاستقرار. وستهدف المساعدة التقنية في مجال الإصلاح التشريعي والسياساتي إلى تعزيز الاستراتيجيات الفعالة للتماسك الاجتماعي والمساواة وعدم التمييز من أجل المساعدة على معالجة هذه الأوضاع.

٧١- وقال الأمين العام كوفي عنان في نيسان/أبريل ٢٠٠٤ في خطاب له بمناسبة الذكرى العاشرة للإبادة الجماعية التي حدثت في رواندا في عام ١٩٩٤: "يجب علينا حماية حقوق الأقليات (...). لأنها أكثر الفئات المستهدفة بأعمال الإبادة الجماعية". وتعزز الخبرة المستقلة التعاون بشكل وثيق مع مستشار الأمين العام الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية ومع هيئات الأمم المتحدة، كلجنة القضاء على التمييز العنصري، لبحث الاستراتيجيات الفعالة في مجال الإنذار المبكر ومنع النزاعات، بما في ذلك من خلال وضع مؤشرات اجتماعية وتنفيذها، وهذا من شأنه أن يكشف عن أنماط من العنف أو الإقصاء الاجتماعي المفرط تستهدف الأقليات أو تؤثر فيها. وقد تكون هذه المؤشرات مفيدة في تحديد دواعي القلق في المراحل المبكرة من الوضع الآخذ في التدهور، وذلك بسنوات عديدة بل وبعقود تسبق تطور المظالم إلى عنف داخل منطقة أو دولة بعينها. وتتطلع الخبرة المستقلة إلى إجراء حوار مع المستشار الخاص للمساعدة على تحديد الإنذارات الهيكلية المبكرة، بما فيها تلك التي قد تكون جلية بالنسبة إلى الأقليات، قبل ظهور أشكال أخرى من الإنذار المبكر وغيره من الإجراءات.

٧٢- وترى الخبرة المستقلة أن مبادرات بناء السلم ستستفيد أيضاً من وجود معلومات أكثر موثوقية ومن إيلاء اهتمام منهجي لقضايا الأقليات. وتكتسي المشاركة الكاملة والفعالة للأقليات والجمعيات أو المنظمات غير الحكومية التي تمثلها أهمية بالغة في نجاح جهود بناء السلم بعد أعمال العنف والتراعات بين الطوائف. وترحب الخبرة المستقلة في هذا السياق بإنشاء لجنة لبناء السلم، وستسعى إلى دعم عملها.

إدراج قضايا الأقليات في الأمم المتحدة

٧٣- ستعزز الخبرة المستقلة إدراج قضايا الأقليات على نحو فعال على نطاق منظومة الأمم المتحدة، علماً بأن أوضاع الأقليات غالباً ما تكون هي محور الجهود الرامية إلى تعزيز حقوق الإنسان والتنمية والأمن. وتعترف بالجهود الكبيرة العديدة التي بذلت في هذا الصدد، وتؤيد وضع سياسة بشأن الأقليات في إطار المفوضية السامية لحقوق الإنسان وغيرها من هيئات الأمم المتحدة وإجراء حوار بين الوكالات بشأن قضايا الأقليات. وستشجع الخبرة المستقلة هذه الحوارات بين ممثلي الهيئات الإقليمية والمؤسسات المالية الدولية وغيرها من الوكالات الإنمائية.

٧٤- وهناك حاجة أكيدة لإدراج قضايا الأقليات في مجالات عمل الأمم المتحدة المتعلقة بالحد من الفقر وتعزيز الاستقرار السياسي والاجتماعي. وينبغي مراعاة أفضل الممارسات الموجودة بخصوص إدراج المنظور الجنساني وتكرارها عند الاقتضاء. ويمكن استعمال المنهجيات القائمة بشأن "جهات الاتصال" للمساعدة في المبادرات الرامية إلى إدراج المنظور الجنساني، لا سيما فيما يخص الاحتياجات المتعلقة بتدريب الموظفين وبناء قدراتهم بشأن قضايا الأقليات على نطاق منظومة الأمم المتحدة.

٧٥- وينبغي أن تفي مبادرات التدريب لجميع موظفي الأمم المتحدة الميدانيين للتأكد من أنهم قادرين على تحديد قضايا الأقليات ورصدها في حدود مسؤولياتهم. ومن شأن ذلك أن يعزز قدرتهم على توفير مساعدة تقنية متخصصة للحكومات بناء على طلبها.

خامساً - الأنشطة

المشاورات

٧٦- زارت الخبرة المستقلة جنيف من ١٩ إلى ٢١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥ والتقت المفوضية السامية لحقوق الإنسان وبعض موظفي المفوضية لمناقشة الولاية المنوطة بها. كما عقدت مشاورات في جنيف مع ممثلي البعثات الدبلوماسية لكل من النمسا (راعية القرار الذي أنشأ ولاية الخبرة المستقلة)، وإثيوبيا (عن المجموعة الأفريقية) وأرمينيا (عن مجموعة أوروبا الشرقية)، والمكسيك (عن مجموعة بلدان أمريكا اللاتينية والكاريبي) وأيرلندا (عن مجموعة أوروبا الغربية). كما التقت أعضاء البعثات الدبلوماسية لكل من هنغاريا وسويسرا. وأجرت في النهاية مشاورات في جنيف مع العديد من المنظمات غير الحكومية.

٧٧- وفي ٢٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، زارت الخبرة المستقلة لندن وعقدت مشاورات مع المنظمين غير الحكوميتين "التجمع الدولي لحقوق الأقليات" و"منظمة العفو الدولية". ودعت خلال هذه الاجتماعات ممثلي المنظمين إلى إبداء آرائهم في مجالات التركيز الممكنة في إطار ولايتها وبمحث معهم آفاق التعاون مستقبلاً.

٧٨- وفي ٢٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، استشار ممثلون لأقليات من بنغلاديش الخيرة المستقلة في واشنطن العاصمة، وفي ٢٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥، استشارها ممثلون لمجتمعات محلية من هايتي يعيشون في الجمهورية الدومينيكية.

الرسائل

٧٩- في ٧ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، شاركت الخيرة المستقلة كلاً من المقرر الخاص المعني بالأشكال المعاصرة للعنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب والمقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين في إرسال خطاب إلى حكومة الجمهورية الدومينيكية بشأن وضع الهايتيين المقيمين هناك. وطرحت الخيرة المستقلة والمقرران الخاصان ستة أسئلة على الحكومة عن وضع الهايتيين المقيمين في البلد وطلبوا إليها تقديم الأجوبة في غضون ٦٠ يوماً. ولم تتلق الخيرة المستقلة أي جواب حتى تاريخ ٥ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦.

٨٠- وفي ٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥، وجهت الخيرة المستقلة رسالة إلى حكومة ميانمار بمشاركة كل من المقررة الخاصة المعنية بمسألة العنف ضد المرأة وأسبابه وعواقبه والمقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان في ميانمار والمقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية الحق في حرية الرأي والتعبير والمقرر الخاص المعني بمسألة التعذيب والمقرر الخاص المعني بحق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى ممكن من الصحة البدنية والعقلية والمقرر الخاص المعني بمسألة بيع الأطفال واستغلالهم في البغاء وفي المواد الخليعة والمقررة الخاصة المعنية بالاتجار بالأشخاص، لا سيما النساء والأطفال. وطرحت الخيرة المستقلة والمقررون الخاصون ١٥ سؤالاً بشأن هذه القضايا، تتعلق إحداها بقضايا الأقليات وطلبوا إلى الحكومة تقديم أجوبتها في غضون ٦٠ يوماً. ولم تتلق الخيرة المستقلة أي جواب حتى تاريخ ٥ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦.

المؤتمرات

٨١- وشاركت الخيرة المستقلة من ٢ إلى ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥ في حلقة خبراء دراسية نظمها كل من الفريق العامل المعني بالأقليات والمفوضية السامية لحقوق الإنسان في شينشوا، بيرو. وركزت الحلقة الدراسية على السكان المنحدرين من أصل أفريقي في منطقة البلدان الأمريكية وكانت معنونة "استراتيجيات إدماج السكان المنحدرين من أصل أفريقي في برامج الحد من الفقر، لا سيما لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية". وسيتاح نص التقرير الذي قدمته الخيرة المستقلة في تلك الحلقة الدراسية على الموقع الخاصّ بها على الإنترنت.

٨٢- وفي ٢٩ تشرين الثاني/يناير ٢٠٠٥، أدلت الخيرة المستقلة بشهادة أمام لجنة الصياغة المكلفة بوضع مسودة اتفاقية للبلدان الأمريكية لمناهضة العنصرية وجميع أشكال التمييز والتعصب التابعة لمنظمة البلدان الأمريكية. وحثت في شهادتها على أن تجدد الاتفاقية المقترحة التأكيد على إعلان حقوق الأقليات وتضمن حقوق الأقليات. وسيتاح النص الكامل لشهادة الخيرة المستقلة على الموقع الخاصّ بها على الإنترنت.

سادساً - الاستنتاجات

٨٣- يفيد احترام حقوق الأقليات الدول والمجتمعات من حيث صون الثورة الكامنة في التنوع الثقافي وتجسيد تراثها كاملاً والمساهمة في التماسك الاجتماعي. كما يعزز الظروف الكفيلة بالاستقرار السياسي والاجتماعي والسلم. وحقوق الأقليات لا تؤيد الانفصال والتمييز، بل تقوم على مبدأ المجتمع المتكامل حيث يمكن لكل فرد استعمال لغته

والتمتع بثقافته وممارسة دينه في الوقت الذي يشعر فيه بأنه جزء من هوية وطنية أوسع وأجمع. بيد أنه يجب إحراز تقدم في تعزيز حقوق الأقليات من أجل استغلال هذه الإمكانية الإيجابية بحيث تفيد المجتمعات ككل، والأهم من ذلك إلقاء الضوء على أفضل الممارسات من أجل الأعمال الفعّال لحقوق الأقليات في الأوضاع الراهنة.

٨٤- وإذا كانت مناهضة التمييز عنصراً أساسياً، فإنها لا تكفي في حد ذاتها لضمان حقوق الأقليات تماماً. فحقوق الأقليات لا تقتصر على مناهضة التمييز بل تشمل القضايا المتعلقة بالجهات التي قد تسعى لتعزيز هويتهم المتميزة وصولاً. ولا يمكن أن تكون هناك مساواة حقيقية ما لم تتح للأقليات فرصة المشاركة في جميع مناحي الحياة الاجتماعية مشاركة تامة وفعالة، مع الحفاظ على الهوية الجماعية، وقد يتطلب ذلك من الحكومات اتخاذ خطوات إيجابية. ولا تعني حقوق الأقليات منح بعض الطوائف حقوقاً أكثر من غيرها وإنما تعني الاعتراف بحقيقة أن بعض الفئات محرومة وتُستهدف أحياناً بسبب وضعها كأقليات لها هوية متميزة، وأن هذه الطوائف تحتاج إلى حماية وتمكين من نوع خاص. وينبغي لجميع الدول أن تسعى إلى تحقيق هدف المساواة في ظل التنوع، في القانون وفي الواقع.

٨٥- وتتعترف الخبرة المستقلة بأن شح الموارد وضعف القدرات يؤثران على أنشطة الأقليات في مجال تعزيز حقوقها وحمايتها وتحدّ من عمل هيئات أخرى، بما فيها آليات الأمم المتحدة، فيما يخص قضايا الأقليات. وفي ضوء هذه القيود، ترحب الخبرة المستقلة بمقرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٧٨/٢٠٠٤ المؤرخ ٢ تموز/يوليه ٢٠٠٤ والذي يوصي الجمعية العامة بأن توافق على إنشاء صندوق ترعات للأنشطة المتعلقة بالأقليات. وتشجع على اعتماد ذلك المقرر بوصفه وسيلة لدعم تنفيذ أهداف الحماية والتمكين المبينة في خطة عمل المفوضية السامية لحقوق الإنسان.

٨٦- وتؤكد الخبرة المستقلة مجدداً على المبدأ الوارد في التعليق على إعلان حقوق الأقليات ومؤداه أن على الدول التزامات إيجابية لا تقتصر على التحلّي بالتسامح إزاء التعددية الثقافية بل تشمل وقوف الدول والمجتمع ككل موقفاً إيجابياً منها أيضاً. وليس من المطلوب قبول الخصائص المميزة للأقليات ومساهمتها في حياة المجتمع الوطني ككل فقط بل المطلوب احترامها أيضاً. وستنهل الخبرة المستقلة من وفرة التجارب والممارسات الإيجابية القائمة وتنوعها لمساعدتها على الاضطلاع بمتطلبات ولايتها.
