

كأن العالم يتجه أكثر نحو الاهتمام بموضوع الأقليات ومن أهم العناصر الجديدة في تطور مسألة الحريات وحقوق الإنسان في القانون الدولي الجديد وفي ضوء مناخات العولمة التي تسود العالم.

هذه المسألة المحساسة جداً عالمياً اليوم يعالجها كتاب جديد للباحث رياض شفيق شيا، بعد كتابه الأول المهم عن "دار النهار للنشر" أيضاً "اتفاقية الهدنة الإسرائيلية للعام 1949 في ضوء القانون الدولي".

"حقوق الأقليات في ضوء القانون الدولي" يتناول المسألة كواحدة من المسائل التي أرقت ضمير الإنسانية قروناً طويلة ومع إنشاء عدد كبير من اللجان والإعلانات والاتفاقيات التي عملت على تطبيق مبادئ لتعزيز وحماية حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات والحد من المانتهاكات التي تفاقمت مع فشل القوانين الوطنية في التعاطي مع المسألة بشكل عام، وحتى فشل الأمم المتحدة، والذي لم يحل دون نهوض منظمات دولية اقليمية بدور رائد ومميز في هذا المجال. ولما كان لكثير من الأقليات علاقات وامتدادات تتعدى النطاق الداخلي للدولة بحكم ارتباطها الاثنى واللغوي أو الديني بدول أخرى تماثلهم نفس الصفات، أفسح ذلك المجال أمام التدخلات الخارجية بذريعة الدفاع عن الأقليات وتسيير الكثير من النزاعات في الدول المجاورة.

اليوم كل العالم يتحدث عن مسألة الأقليات كأحد المواضيع الأساسية في اهتمام القانون الدولي، سواء بعد الحرب العالمية الأولى مباشرة أو في النصف الثاني للقرن العشرين. فمعظم الصراعات الداخلية والدولية عكست وجود الأقليات في أساس تلك النزاعات، مما يبرر الحاجة إلى مجموعة كاملة من القوانين الخاصة التي ترمي المسألة. وبالمقابل الخوف يتصاعد من أن يؤدي الماندفاع في تلبية طموحات الأقليات إلى زعزعة الاستقرار العالمي وإلى زيادة النزعات الداخلية الدولية كمصدر توتر دائم.

الباحث شيا يعالج المسألة بفضول متعددة ويعرض تاريخي مسهب لتطور حقوق الأقليات في لعبة الأمم وفي الأمم المتحدة، ولدى المنظمات الدولية الإقليمية (الباب الأول). ويعالج في الباب الثاني: مفهوم الأقليات، والحقوق المفصلة لها، والأقليات وتقرير المصير مع خاتمة وملاحق ومصادر ومراجع مرفقة بمنهجية أكاديمية متماسكة وبإحاطة موسعة لما هو تاريخي ولما هو راهن، بروح علمية حساسة وموضوعية في كتاب مهم ينضم إلى مكونات المكتبة العربية المعاصرة، وهو يستعيد أجزاء رئيسية من أطروحة دكتوراه في القانون الدولي العام سبق وناقشها المؤلف في الجامعة اللبنانية العام الماضي.

أهمية الموضوع أن الجهود الدولية الراهنة منصبة بجدية وفاعلية على حماية الأقليات وتحديداً عقب انتهاء الحرب الباردة وتغير العلاقات بين دول أوروبا الغربية ودول شرق ووسط أوروبا وباهتمام بالغ لدى الدول الأوروبية. وتجدر الإشارة إلى أن النص السابق للميثاق الذي اعتمده مجلس جامعة الدول العربية عام 1994 كان يتضمن نصاً يعالج حقوق الأقليات هو نص المادة 27، واليوم هذا البند هو في صلب التنمية المستدامة والحكم الصالح والتنمية الإنسانية ببعدها الشامل، أي الترابط بين مستويات النشاط الإنساني والاجتماعي والاقتصادي والبيئي في نهج متكامل يعتمد الانفتاح على الآخر، والمشاركة الاندماجية والتفاهمية كمضمون أساسي يحقق قدراً من العدالة والشرعية والتمثيل السياسي، وذلك من باب التأكيد أيضاً على قيم الحرية والحكم الديموقراطي والتمثيلي والمتشاركي والمساواتي وعلى قواعد التضامن والتسامح والمسؤولية الإنسانية المشتركة وعلى التعددية بمفهومها التنوعي من ضمن الوحدة في حماية السلم والأمن الدوليين.

هنا خلاصات المؤلف وبعض الاستنتاجات العامة:

في أعقاب الحرب العالمية الثانية، وبعد تأسيس الأمم المتحدة، كتب لوثر باكت Lauterpacht، أحد فقهاء القانون الدولي، ما معناه: "بدون شك، إن القانون الدولي هو أولاً وليس حصراً مجموعة القواعد التي تحكم علاقات الدول، أي الأفراد المنتظمين في دول. لكن هذا الوضع لا يمكن أن يؤثر بتاتا في المحتوى الأخلاقي للقانون الدولي ولما في كل ما يملئ مبرر وجوده ولما في المبادئ العامة التي يقوم عليها". ويتابع: "قد يكون صحيحاً القول إنه على الرغم من ذلك فإن الدول ليست أفراداً؛ لكن الأكثر صحة القول إنه على الرغم من ذلك إن الدول هي أفراد".

ومع أن هذه الكلمات قد كتبت في العام 1946، وقبل صدور معظم التشريعات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، في بداية عهد الأمم المتحدة، فإنها تبدو كما لو كتبت اليوم، كونها تطال جوهر مسألة حقوق الأقليات. فالنقطة المركزية في كلام لوثر باكت هي المحتوى الأخلاقي للقانون الدولي. فهو لا يرى هذا القانون كمجموعة قواعد محايدة، أو مجرد أداة تقنية لحل النزاعات، بل هو كما نفترض أداة حماية للأقليات، وليس محايداً سياسياً أو أخلاقياً.

هذا البعد الأخلاقي في مفهوم القانون الدولي لحماية الأقليات هو جوهر ما توخينا من هذا العمل وقد جعلناه بعنوان "حقوق الأقليات في ضوء القانون الدولي". أما وقد شارف هذا العمل على نهايته، فقد أصبح بالإمكان استخلاص نتائجها الأخيرة. إن بعض الإجابات التي بلغناها ليس إجابات حاسمة أو نهائية وإنما ربما تتحول هي نفسها، نظراً لدقة موضوع البحث وحساسيته، إلى أسئلة جديدة يتقاطع فيها القانوني بالسياسي، والنظري المجرد بالواقعي والعملي. وأفضل مثال يمكن أن يعطى لصعوبة الإجابات أو الحلول القانونية النهائية لمسألة حقوق الأقليات، يمكن العثور عليه في تطور نصوص القانون الدولي نفسه في مسألة حقوق الأقليات. فالنص الذي كان يعتبر في لحظة صدوره إنجازاً قانونياً دولياً بارزاً، بل وحلاً لمشكلة حقيقية، سرعان ما كان يتحول بعد قليل أو كثير من الزمن إلى حل قاصر بل وإلى مشكلة في حد ذاته ودون متطلبات الحل المتوقع للمشكلة. هو ذا ما حدث بالضبط مع نظام عصبة الأمم الذي ظن في لحظة إعلانه أنه إنما جاء بالحل الأخير المنتظر لمسألة تفاعلت على نحو متفجر لعشرات السنين. فإذا النظام نفسه ونوع المعالجات التي جلبها لحقوق الأقليات يتحول إلى عامل إضافي في المقلقل السياسية والاجتماعية في أوروبا بعد الحرب العالمية الأولى، بل ولتستغل نصوصه كعامل تفجير في الثلاثينات أوصل مباشرة إلى مذبح الحرب العالمية الثانية. يظهر هذا المدخل الموضوعي مدى إلحاح مشكلة حقوق الأقليات في كل مكان تقريباً، والتعقيدات المتشابكة المحيطة بها والتي كانت على الدوام تمنع الوصول إلى نصوص أو إجابات أو حلول حاسمة أو نهائية من طرف القانون الدولي للمشكلة، مما يعني أن الإجابات تلك هي في تطور مستمر، لم تقف في الماضي عند شكل قانوني واحد ثابت باعتباره حلاً أخيراً ونهائياً، وإنما كانت سرعان ما تتعدل بإجابة لاحقة أو نص لاحق فرضته تجربة أخرى، أو واقع جديد. ولما يبدو أن قاعدة تطور مواقف أو إجابات القانون الدولي من مسألة حقوق الأقليات قد انكسرت الآن أو بلغت نهاية المطاف. بل لعل الثابت الوحيد في هذه المسألة هو ضرورة البحث عن حل قانوني دولي لمشكلة حقوق الأقليات آخذين في الاعتبار أن مثل هذا الحل، أو الحلول، خاضع هو نفسه لقاعدة التطور.

من مجموعة الاستنتاجات التي نخرج بها من تحليلنا للأسئلة المهمة التي سيقف عبر فصول هذا الكتاب، نتوقف عند واحد من ضمن ما أثارته الإشكالية المتعلقة بمفهوم حقوق الأقليات وحقوق الإنسان. ففي ملاحظة للكاتب القانوني سييغرت Sieghart قول: "إن حقوق الإنسان إنما وجدت من أجل حماية الأقليات". والأقليات بهذا المعنى تضم جماعات أخرى إلى تلك الإثنية، الدينية واللغوية. لأن هذه الملاحظة ليست بعيدة عن الحقيقة. فحقوق الإنسان بشكل عام إنما وجدت لصالح الضعيف، المعرض للانتهاك باستمرار، فاقد مقومات الحصانة، والمعجز عن التعبير والتصريح بما هو عليه وبما يفكر به ويؤمن به. أما القوي فحاجته لحقوق الإنسان قد تكون شبه معدومة، على الأقل في ديموقراطية تكرر حكم الأغلبية، على الرغم من أنهم يستفيدون بالتأكيد من الصكوك والوثائق الدولية العائدة لحقوق الإنسان، وهكذا فإن مقولة الكاتب التي عرضنا لها لا تحتاج تفسيراً بأن الأقليات بمن فيهم هؤلاء موضوع الكتاب هم المعنيون مباشرة بحقوق الإنسان.

استنتاج آخر في مسألة الحقوق الفردية والجماعية وتالياً في إشكالية حقوق الأقليات: هل هي حقوق للأفراد أم للجماعة؟ ففي قول لأحد كتّاب القانون الدولي في معرض مناقشته لحماية الأقليات، يقول: "إن معظم الحماية الممنوحة للأقليات الإثنية، الدينية واللغوية هي ذات طبيعة غير مباشرة". والحماية غير المباشرة تعني أنه في كثير من النصوص القانونية ذات الصلة لا توجد إشارة إلى الأقليات نفسها. في حين أننا اعتمدنا في هذا الكتاب، وبشكل أساسي، على اختيار النصوص التي هي على علاقة أو ارتباط بتلك الجماعات (الإثنية، الدينية أو اللغوية). إن الحماية غير المباشرة تعني أن القانون الدولي يتردد في تسمية الجماعات الأقلية كصاحبة للحقوق التي يمنحها مفضلاً نسبتها إلى الأفراد المنتمين للجماعات، كما هو الحال في المادة 27 من "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية". إن مرجعية الإطار الفردي التي أشرنا إليها إنما تعود إلى استحواد فكرة أو فلسفة حقوق الإنسان، التي أسهبنا في شرحها في متن الكتاب، على سائر التشريعات الدولية. فقليلة هي التشريعات التي شذت عن تلك القاعدة، خلا تلك التي قاربت الحقوق الجماعية بصورة نسبية كمعاهدة تحريم جريمة الإبادة Genocide، أو التشريعات المتعلقة بمكافحة التمييز العنصري (أهمها: إعلان الأمم المتحدة للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري الذي صدر عام 1963، والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري التي أقرت عام 1965)، أو معاهدة سكان الشعوب الأصلية والمقبلية، أو إعلان الأمم المتحدة لحقوق الشعوب الأصلية للعام 2007. فجميع هذه التشريعات تعلن الحقوق الجماعية علناً أو بطريقة ضمنية. لكن بالمقابل فإن التشريع الخاص بالأقليات، أي المادة 27 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، تضع نفسها في خانة الحقوق الفردية (على الرغم من أن ممارستها تتم جماعياً).

وكذلك الحال في إعلان الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص المنتمين الى الاقليات الاثنية أو القومية، الدينية واللغوية للعام 1992، فإنه لم يخرج عن الإطار الفردي.

استنتاج ثالث، هو أن انتهاكات حقوق الإنسان التي تحرمها التشريعات الدولية تظهر أكثر الأحيان في شكل ممارسات تقع لا ضد أفراد، باعتبارهم أفراداً، وإنما هي تقع على الجماعات الاثنية واللغوية، أو على أفراد باعتبارهم منضوين في هذه الجماعات. إن النص الذي تشترك فيه معظم تشريعات مكافحة التمييز المختلفة والذي يقول بتحريم التمييز بسبب العرق أو اللون أو الدين أو غير ذلك، ويطلب المعاملة المتساوية، إنما هو يعني الجماعات الاقلية موضوع عملنا في هذا الكتاب. والمهم من ذلك أن هذا التشديد على تحريم التمييز يشير ضمناً الى أن السبب الأساسي الذي أدى ويؤدي الى عدم منح حقوق الإنسان إنما كان بسبب من هذا العامل الاثني، الديني أو اللغوي، أي لسبب متصل مباشرة بموضوع الاقليات.

وفي إشكالية تسبب مسألة الاقليات، في جانب منها، بالكثير من الصراعات العرقية والدينية، فإن القانون الدولي كما رأينا في متن الكتاب قد حاول ضبط تداعيات تلك الصراعات وعلى مختلف المستويات، بواسطة المعاهدات التي وفرت معاملة خاصة لجماعات محددة في نظام عصبية الأمم. لكن نظام حماية الاقليات في عصبية الأمم، والذي مثل الخطوة الأكثر تقدماً لتشريع الحقوق، بقي قاصراً لأنه لم يصل الى المرحلة العالمية الواسعة، إذ بقي هناك عدد من الجماعات خارج الحماية في حين أن نظام حقوق الإنسان الحالي مبني على معاهدات عالمية متعددة الأطراف تتناول حقوق الإنسان للجميع، وهذا النظام يمثل محاولة طموحة لإصلاح ممارسات الدول تجاه حقوق الإنسان، وليحل محل النظام القديم الذي كان يركز على عدد محدد من الحالات المقلقة. النظام العالمي الحالي لحقوق الإنسان يعني ضمناً تراجع قضية الاقليات الكلاسيكية. فحماية الاقليات اليوم هي جزء من نظام أكبر. إلا أنه، ولأسباب التي أشرنا اليها وأهمية العامل العرقي في انتهاكات حقوق الإنسان، فهذا يعني أن مسألة الاقليات لا تزال هي الجزء الحيوي من هذا النظام العالمي. فحماية الاقليات تشكل اختباراً لجدية هذا النظام، ويدون التركيز على الجماعات الضعيفة السهلة الانتهاك فإن ذلك النظام يغدو فارغاً واسماً من دون معنى.

لكن المادة 27 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أعادت الحماية المباشرة للاقليات الى القانون الدولي، ولو بمفهومها الفردي وليس الجماعي، إلا أنها تبقى ضعيفة.

فرغم أنها غنية بالمفاهيم الجديدة والمتفاصيل ذات الصلة، وقد أسهنا في شرحها وتفصيلها في متن الكتاب، إلا أنها بقيت في إطار العمومية دون التحديد المطلوب. فالضعف الذي اتسمت به يعود لكونها خلت من الإلزامات المحددة على الدول مكتفية بموجبات عمومية، وتاركة لهذه الدول المجال الواسع لانتقاء الطريقة التي تراها هي في تعاطيها مع حقوق الاقليات المطلوب تحقيقها. ورغم أن الإدراك بعجز نص المادة 27 المدافع نحو التقدم في تشريعات القانون الدولي، الذي تمثل بإعلان الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص المنتمين للاقليات في عام 1992، وتشكيل مجموعة العمل الخاصة بالاقليات Working Group on Minorities التي أسندت اليها مهمتا حماية حقوق الاقليات وحل النزاعات المرتبطة بمسألة الاقليات عموماً، إلا أن ذلك على أهميته بقي بدوره قاصراً. فطبيعة إعلان الأمم المتحدة للعام 1992 هذا غير الملزمة تجرده من قوته المادية الملموسة. فبدون تحول هذا الإعلان الى معاهدة دولية ذات التزامات محددة وبألية للمحاسبة، يبقى القانون الدولي وخلفه المجتمع الدولي بعيداً عن المعالجة الفعالة لمسألة الاقليات. وأكثر من ذلك، فإذا كانت المحاكم الدولية تغطي اليوم معظم النشاطات والعلاقات والنزاعات الدولية حتى الخلافات التجارية، ألا يبدو من الضرورة الوصول الى حالة تأسيس محكمة دولية خاصة بمسألة الاقليات لرفع الغبن الذي يلحق بهذه الجماعات شبه المهمشة.

إن العقبة الأساسية أمام تقدم القانون الدولي في إحاطته بمسألة الاقليات ومعالجتها بصورة جذرية هي اصطدامه بكيانات الدول القائمة. صحيح أن اندفاع بتلبية طموحات الاقليات قد يؤدي الى زعزعة الاستقرار العالمي، والى زيادة النزاعات الدولية كما والمداخلية، لكن عدم معالجة حقوق الاقليات أو المعالجة الخاطئة لها سيُبقى مسألة الاقليات حية باستمرار.

استنتاج آخر قادنا اليه البحث أثناء التصدي لمسألة الاقليات في المنظمات الإقليمية، خاصة المجلس الأوروبي ومنظمة الأمن والتعاون الأوروبي فعلى الرغم من أن وجود الاقليات في التاريخ الأوروبي قديم جداً، إلا أن التجربة الأوروبية الحالية التي بدأت مع سقوط جدار برلين في بداية التسعينات من القرن العشرين والتطورات التي حصلت في أوروبا الشرقية، دفعا بالمنظمتين المشار اليهما الى التصدي لبروز مشكلة الاقليات في أوروبا مجدداً. فقد تحققت في هذا الصدد ثلاثة إنجازات قانونية تتعلق بحقوق الاقليات وهي: المعاهدة الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، والمعاهدة الإطار لحماية الاقليات القومية، والميثاق الأوروبي حول لغات المناطق أو لغات الاقليات، بالإضافة الى نشاطات أخرى. فالقواعد التي تبنتها أوروبا لمعالجة مشكلة الاقليات القومية واللغوية، والتي يتعلّق جانب رئيس منها بحقوق الاقليات أو بحمايتها مباشرة، أو بارتباطها بمسألة البعد الإنساني humanitarian dimension، تعتبر رائدة وسبابة بمقارنتها مع المعالجات الدولية، وتعتبر بالتالي تجربة تستحق الدرس والافتداء.

<http://www.almustaqbal.com/storiesprintpreview.aspx?storyid=420915>