النصوص الدولية الخاصة بالأقليات: حقوق في المتون وآراء بين السطور

فاتح الدين بومنجل

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945– قالمة، boumendjel.fateheddine@univ-guelma.dz

تاريخ الإيداع: 2012/11/12 **تاريخ المراجعة:** 2016/06/12 **تاريخ القبول:** 2018/02/03

ملخص

إن حقوق الأقليات تجد مصدرها الشرعي في النصوص القانونية التي تحويها، لكن هذه النصوص الدولية قليلة جدا، أهمّها المادة 27 من "العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية" لسنة 1966 المشهور وهي النص الدولي الوحيد الملزم للدول الأطراف على مستوى عالمي رغم ما وجّهت لمضمونها من ملاحظات. كما أن "إعلان حقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات وطنية أو عرقية، لغوية ودينية" لسنة 1992 يبقى النص الرسمي الوحيد المستقل الصادر عن الأمم المتحدة بخصوص حقوق الأقليات وهو بالتالي مهم رغم افتقاده لصفة الإلزامية. أما إقليميا فإن "الاتفاقية الإطارية الأوربية لحماية الأقليات الوطنية" لسنة 1995 هي معاهدة خاصة بالأقليات "الوطنية" في أوربا فقط. وإن كانت ملزمة لكنّها تحوي مبادئ عامة لا تنفّذ مباشرة إلا بعد تكييفها مع الخصوصيات الوطنية وإدراجها في النظام الداخلي.

الكلمات المفاتيح: أقليات، حقوق الإنسان، إعلان، اتفاقية إطارية.

Minority Specific International Instruments: Rights in contents and views between lines

Abstract

The rights of minorities find their legal source in the official texts. Unfortunately, these international texts are too few. The most important of these is the article 27 of the famous "International Covenant on Civil and Political Rights" (1966). This article is the only universal obligatory text for member states despite the critics made about its content. The 1992 "Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Linguistic or Religious Minorities" remains the only official autonomous text emanating from the United Nations specifically concerning minority rights. This declaration is, as such, important but not binding. As for the regional level, "the European framework convention for the protection of national minorities" of 1995 is a treaty relating to "national" minorities located exclusively in Europe. It is certainly binding, but it only contains general principles that cannot be applied directly, except after adaptation to national particularities and official integration into the internal legal system.

Key words: Minorities, human rights, declaration, framework convention.

Les textes internationaux spécifiques aux minorités: des droits dans les contenus et des avis entre les lignes

Résumé

Les droits des minorités trouvent leur source légale dans les textes juridiques qui les contiennent. Malheureusement, ceux - ci sont trop peu nombreux. Le plus important d'entre eux est l'article 27 du fameux "Pacte International des Droits Civils et Politiques" (1966). Cet article est le seul texte international – universel - contraignant pour les Etats membres malgré les remarques faites à propos de son contenu. La "déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, linguistiques ou religieuses" de 1992 reste le seul texte officiel autonome émanant de l'O.N.U concernant spécialement les droits des minorités. Cette déclaration est, à ce titre, importante mais non contraignante. Quant au niveau régional, "la convention-cadre européenne pour la protection des minorités nationales" de 1995 est un traité relatif aux minorités "nationales" se trouvant exclusivement en Europe. Elle est contraignante certes, mais ne contenant que des principes généraux inapplicables directement, sauf après adaptation aux particularités nationales et intégration officielle au système juridique interne.

Mots-clés: Minorités, droits de l'Homme, déclaration, convention-cadre.

المؤلف المرسل: فاتح الدين بومنجل، boumendjel.fateheddine@univ-guelma.dz

مقدمـــة

قال إبراهيم فال – المفوض السامي للأمم المتحدة من أجل حقوق الإنسان – : "لا جدوى من التوسيع المستمر لمجال الحماية الممنوحة للأفراد. إذا كان في الأخير هؤلاء الأفراد ليس لديهم أي معرفة بهذه الإجراءات والآليات. فمعرفة آليات حماية حقوق الإنسان تُشَكّل إذاً أحسن تحصين ضد أخطار انتهاك (هذه الحقوق)"[(1)].

فمن الأهمية بما كان بالنسبة لفئة بشرية معيّنة وهي "الأقليات" أن يتعرّفوا على هذه النصوص التي تمنحهم حقوقا وتضمن لهم حماية قانونية خاصة على المستوى الدولي، بحيث لا يكون الفراغ القانوني الداخلي ذريعة لانعدام هذه الحقوق أو تلك الحماية. فبِغَضّ النظر عن النظام الداخلي لكل دولة ومدى تضمنه لهذه الحماية القانونية أو مثل هذه النصوص – في قانونها الداخلي –، فإن النصوص الدولية تبقى حماية دائمة غير مقيّدة بالسياسات الداخلية للدول.

لذلك سوف نحاول هنا التعرّف على ما أمكن إيجاده في هذا المجال من النصوص المتوافرة على المستوى الدولي –عالميا أو إقليميا – وعلى ما تحويه من الحقوق الممنوحة للأقليات.

قبل هذا لا بد أن نُذكّر أولًا بتعريف للأقليات، فنقول بأنّها: "مجموعة أشخاص تختلف – في مجموعها – عن باقي سكان الدولة بعددها القليل وبخصوصيات دينية أو عرقية أو لُغوية أو غيرها يحملها أعضاؤها" أو هي "مجموعة [بشرية] أقل عددا من باقي سكان دولة يحمل أعضاؤها مميزات أو خصوصيات من الناحية الدينية أو العرقية أو اللغوية أو غيرها تختلف بها عن أغلبية السكان"[(2)].

وقد ظهرت من الناحية التاريخية أول نصوص دولية معاصرة[(3)] خاصة بحماية الأقليات مباشرة بعد الحرب العالمية الأولى (1919) في شكل مجموعة من المعاهدات المعروفة باسم: "معاهدات الأقليات". وهذه المعاهدات خاصة بحماية الأقليات في دول أوربية فقط (خاصة في أوربا الشرقية): بولونيا، وتشيكوسلوفاكيا، ويوغسلافيا، ورومانيا، وتركيا... كما أدمجت أيضا بعد الحرب العالمية الثانية ضمن معاهدات السلم لسنة 1947 فصولٌ خاصة بحماية الأقليات في أوربا الشرقية – دائما –. وفي نفس الوقت يمكن كذلك العثور على مثل هذه البنود في معاهدات ثنائية أخرى بالإضافة إلى إعلانات أحادية تتعهد فيها الدول بمنح حقوق لأقلياتها.

أما حاليا فمن المنطقي أن نتساءل حول النصوص الدولية السارية المفعول الضامنة لحماية الأقليات والخاصة بهم دون غيرهم. وبتساؤلنا هذا استبعدنا – من هذه المساهمة المتواضعة – المصادر الأخرى للقانون الدولي – العام – (كالعرف أو القضاء) واقتصرنا فقط على النصوص الدولية سواء كانت معاهدات دولية – عالمية أو إقليمية – أو كانت مجرد إعلانات دولية تتضمن حقوقا للأقليات.

فما هي إذاً هذه النصوص الدولية التي ظهرت بخصوص الأقليات؟ وما هو مضمونها القانوني؟

أولا: النصوص الدولية العالمية والأقليات

أهم النصوص في ميدان حقوق الإنسان عموماً – على المستوى العالمي – هو بلا شك: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. لكن قبل طرح السؤال الذي قد يتبادر إلى الذهن مباشرة – عند ذكر هذا الإعلان مع هذا الموضوع – وهو: ما علاقة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بالأقليات؟ إذ هل يتضمن هذا الإعلان حماية مباشرة بخصوص الأقليات؟ بالطبع فإن المطّلع على الإعلان يعلم بأنه يخلو من ذكر الأقليات في نصّ مواده، لكن فلنعلم أنّ سبب رفض الاتحاد السوفياتي سنة 1948 التصويت على هذا الإعلان في الأمم المتحدة كان موضوع الأقليات!! ذلك لأنه بعد أن اقترح الاتحاد السوفياتي (كما فعلت الدانمرك ويوغسلافيا ودول قليلة أخرى)

دمج مادة خاصة متعلقة بحماية الأقليات في نص هذا الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، رفضته الدول الغربية وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية التي ترى أن هذا المشكل خاص بأوربا فقط وليس بمشكل عالمي[4].

والمشكل في حقيقته أكثر عمقا من الحجج الظاهرة، إذ يتعلق بالاختلاف الأيديولوجي في الرؤية إلى حقوق الإنسان بصفة عامة. فالدول الشيوعية والاشتراكية ترى أولوية الحقوق الجماعية على الفردية في حين أن الدول الليبرالية ترى التركيز على حقوق الفرد كفرد فقط دون النظر إلى أي مصالح أو حقوق قد تمنح له بصفة جماعية. فالشخص المنتمي إلى أقلية يستحق حقوقا خاصة بالنظر إلى انتمائه إلى هذه المجموعة في رأي أصحاب النزعة الجماعية. أما أنصار النزعة الفردية فيرون أن الشخص المنتمي إلى أقلية تكفيه الحقوق الممنوحة لأي فرد بغض النظر عن انتمائه.

لكن تلك النقاشات انتهت في الأخير بإصدار الجمعية العامة للأمم المتحدة لِما يمكن اعتباره بادرةً لأول نص عالمي خاص بالأقليات: وذلك في شكل توصية هي التوصية رقم (111)C 217 بعنوان "مصير الأقليات" وذلك بتاريخ 10\12\1948 (يعني مع صدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وفي نفس اليوم بالذات) ونصه كالآتي:

"حيث إن منظمة الأمم المتحدة لا يمكنها أن تبقى غير مبالية لمصير الأقليات، حيث إنه من الصعب اتخاذ حلّ موحد لهذه المشكلة المعقدة والعويصة التي تتخذ أشكالا متميّزة في كل دولة تطرح فيها، حيث إن إعلان حقوق الإنسان يكتسي طابعا عالميا، تقرّر عدم معالجة مشكلة الأقليات بنص خاصّ في متن هذا الإعلان، (وتُحيل على المجلس الاقتصادي والاجتماعي النصوص المقترحة من قِبَل ممثلي الاتحاد السوفيتي، ويوغسلافيا والدانمرك حول هذه المشكلة"[5].

إذن ضمن ما يسمى بالميثاق الدولي لحقوق الإنسان (الذي يضم الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهدين الدوليين – للحقوق المدنية والسياسية وللحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية – والبروتوكولين الاختياريين الملحقين بالعهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية – الأول المتعلق بحق الأفراد في رفع التظلمات والثاني المتعلق بإلغاء عقوبة الإعدام) لم يرد نص خاصّ بالأقليات إلا ضمن العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية في مادته السابعة والعشرين (المادة 27)!

1- المادة 27 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية (16\12\1966):

تنصّ المادة 27 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية على ما يأتي:

"في الدول التي توجد فيها أقليات عرقية، دينية أو لغوية فإن الأشخاص المنتمين لهذه الأقليات لا يمكن أن يحرموا من الحق في التمتع – جماعيا مع الأعضاء الآخرين لمجموعتهم – بحياة ثقافية خاصة، أو اتخاذ وممارسة ديانتهم الخاصة أو استعمال لغتهم الخاصة".

ويمكن تلخيص الحقوق (القليلة) التي تمنحها المادة 27 للأقليات فيما يأتي:

- حق التمتع بحياة ثقافية جماعية متميزة.
- حق الحفاظ على ديانتهم الخاصة.
- حق ممارستها ضمن المجموعة.
- حق استعمال لغتهم الخاصة.

وهذه المادة تعتبر أول النصوص القانونية الدولية (الاتفاقية) وأهمها التي تمنح حقوقا مباشرة للأقليات. بل أكثر من ذلك فالمادة 27 هي النصّ القانوني الدولي الوحيد (إلى حدّ الآن) الملزم للدول على مستوى عالمي (في مجال حماية الأقليات)[6].

ورغم أنها النص الوحيد تقريبا الذي يهتم بحقوق الأقليات إلا أنها أثارت العديد من الانتقادات من طرف المختصين والفقهاء ونذكر البعض منها:

– أنه يعاب على هذه المادة أنها لم تذكر أحد الأنواع المهمة من الأقليات وهي: الأقليات القومية أو الوطنية (minorités nationales)[7].

وفي رأينا الخاص أن سبب عدم ذكر هذا النوع يرجع إلى الغموض أو على الأقل الجدل الذي يثيره، على عكس الأنواع الأخرى التي ذكرت والتي تعتبر أكثر وضوحا منها بحيث إن اللغة والدين والعرق لا يثيرون الإشكالات المفاهيمية أو الاصطلاحية أو الإيديولوجية التي تثيرها "القومية".

– ثم تساءل الكثير حول المقصود من صيغتها: "في الدول التي توجد فيها أقليات..."؟

فاختلفت بذلك الآراء حول هذا "الوجود" المنصوص عليه، إذ قيّده البعض بانطباقه فقط على حالة الأقليات التي "أقامت طويلا" في إقليم الدولة، حسب رأي ماككين McKean. لكن انتقده *دينشتاين* Dinstein بشدة مبررا نقده هذا بأنه – وخاصة فيما يتعلق بالأقليات الدينية مثلا – فالأمر على خلاف ذلك تماما، حيث أشار هنا إلى أنه حتى الأقليات الدينية الناشئة عن لجوء حديث العهد مثلا لها نفس حقوق أي أقلية دينية قديمة في تلك الدولة – خاصة فيما يتعلق مباشرة بحريتها الدينية – مستدلا في ذلك بالمادة 4 من الاتفاقية المتعلقة بوضعية اللاجئين لسنة 1971[8].

– ثم طُرِحت إشكالية أخرى حول هذه المادة وهي: هل أن الحماية المشار إليها في تلك المادة تشمل الأشخاص أم المجموعات؟ أو بصيغة أخرى هل الحقوق التي تمنحها هذه المادة هي حقوق فردية أم جماعية؟[9]

فرأي جوزيف يعقوب أن هذه الحقوق فردية وليست جماعية (لأنها وردت بلفظ: "... الأشخاص ...")، وأن المادة لا تَعتبِر الأقليات كطائفة موحّدة لكن كتجمع أو مجموعة أفراد فقط. وهذا هو أيضا رأي الفقهاء الآخرين مثل *ميريلس* Merrills وروبرتسون Robertson ودينشتاين[10].

رغم أنه لا مجال لأي مراء أو جدال إزاء القول بأنه ليس للأقلية شخصية معنوية، لكن يبقى السؤال المطروح: إذا كانت هذه الحقوق هي مجرد حقوق فردية فما هي إذن الفائدة من المادة 27؟ حيث كان إذن من الممكن في هذه الحالة الاكتفاء مثلا بالمادة 26 التي تضمن "حماية مساوية وفعالة ضد أي تمييز" – على أساس اللغة أو الدين أو العرق – لجميع الأفراد؟ أو بالمادة 18 التي تضمن الحرية الدينية لكل الأشخاص بالنسبة للأقليات الدينية مثلا؟.

من الأجوبة التي اقترحت في مواجهة هذا الإشكال: "أن المادة 27 جاءت لتضمن حقوق الإنسان جماعيا لأعضاء أقلية دينية كمجموعة" حسب تعبير *دينشتاين* الذي يذكر أن الكثير يسانده في هذا القول، من بينهم شتارك Starke[11].

– لكن أهم نقد في رأينا هو النقد الذي ذكره يعقوب وهو:

أن هذه الحقوق مضمونة بصفة سلبية بحيث وردت صيغتها: "... لا يمكن حرمانهم من ...". فالنص بهذه الصيغة لا يتضمن أي إلزام بالنسبة للدولة للقيام بفعل إيجابي يحمي أو يضمن تلك الحقوق. وبالتالي هذا النص

قد لا يمنع الدول (بالموازاة مع "عدم حرمان" الأقليات من حقوقهم) من ممارسة سياسات إدماجية لصهر وتمييع خصوصيات الأقلية من أجل تحقيق الانسجام الوطني مثلا[12]!؟

وقد أصدرت من جهتها لجنة حقوق الإنسان للأمم المتحدة خلال دورتها الخمسين المنعقدة بتاريخ 1994\04\08 تعليقا عاما – وهاما – (تحت رقم 23) حول هذه المادة[13].

جاء في أول فقرة من تعليقها أن هذه المادة "تكرّس حقا ممنوحا لأفراد ينتمون إلى مجموعات أقلية وهو (أي هذا الحق) من جهة متميّز عن كل الحقوق الأخرى التي قد يتمتع بها هؤلاء الأفراد كما هو حال أي كان من الأشخاص ومن جهة أخرى فهذا الحق يعتبر مكمّلا لكل هذه الحقوق الأخرى".

معنى ذلك أن الأشخاص المنتمين للأقليات يُمنَحون حقوقا إضافية ومكمِّلة خاصة بهم كمنتمين لهذه الأقليات، زيادة على جميع حقوق الإنسان الأخرى الممنوحة لجميع الأشخاص.

وأهم التعليقات التي وردت عن لجنة حقوق الإنسان حول هذه المادة والتي قد تجيب على الكثير من التساؤلات المطروحة حول المادة:

- فيما يتعلّق بالالتباس مع "الحق في تقرير المصير"، فإن لجنة حقوق الإنسان تؤكّد على أن الحقوق المنصوص عليها في هذه المادة ليست لها أي علاقة بحق تقرير المصير ولا تنص أبدا على منح حق تقرير المصير للأقليات لأن "الحق في تقرير المصير" ممنوح "للشعوب" فقط، أمّا المادة 27 فتمنح حقوقا "للأفراد" (التي تنتمي إلى "الأقلية") بحيث لا يمكنها أن تمس بسيادة وسلامة التراب الوطني للدولة بأي حال من الأحوال.
- أما فيما يتعلّق بالالتباس مع مبدأي "عدم التمييز بين الأشخاص" (على أساس عرقي أو جنسي أو ديني أو لغوي أو غيره) و"المساواة العامة بين الأفراد"، فإن لجنة حقوق الإنسان تؤكّد على أن المبدأين المذكورين يشملان كل الأشخاص سواء كانوا ينتمون لأقليات أم لا. أما نص المادة 27 فيضمن حقوقا خاصة بالأشخاص المنتمية للأقليات حصرا.
- كما أن اللجنة في هذا المجال تبطل تماما ولا تقبل أبدا حجة أي دولة تدّعي بأنها "لعدم ممارستها لأي تمييز (على أساس العرق أو اللغة أو الدين) فبالتالي ليس لديها أي أقلية"!؟
- وهناك أيضا تعليق آخر مهم جدّا – ورد في الفقرة الخامسة – له علاقة بتحديد مفهوم الأقلية حسب ما ترمي إليه لجنة حقوق الإنسان: حيث لا تشترط اللجنة في الأشخاص المستفيدين من حماية (وحقوق) هذه المادة إلا أن "تنتمي إلى مجموعة وتكون مشتركة في ثقافة أو دين أو لغة" فقط دون غيرها من المعايير والشروط الأخرى! وهذا المعيار الموضوعي البحت الذي يُدعى أيضا بالعنصر "الجماعي" أو "الطائفي" هو العنصر الوحيد في تحديد مفهوم الأقليات الذي لا خلاف فيه والذي يُشكّل أحيانا العنصر الوحيد في تعريف الأقليات[14].
- كما أن اللجنة تستبعد صراحة معيار "الجنسية" أو "عنصر المواطنة" في تحديد الأقلية – التي ترمي إليها المادة 27- وتمنع بالتالي كل الدول من تقييد وحصر هذه الحقوق على مواطنيها فقط دون الأجانب. فالحقوق التي تمنحها هذه المادة تشمل كل الأشخاص بمجرد "وجودهم" في إقليم هذه الدولة، سواء كانوا مواطنين أم أجانب وسواء كانوا مقيمين دائمين أو عمال مهاجرين مؤقتين أو حتى عابري سبيل (تطبيقا لمبدأ الإقليمية).
- وتذهب اللجنة إلى أكثر من ذلك بحيث إنها تسلب الدولة الحق في تقرير مسألة وجود الأقليات على إقليمها وتترك وجود الأقلية يتحدد بالمعايير الموضوعية فقط دون تدّخل للسلطة التقديرية للدولة في ذلك.

• ثم إن اللجنة في تعليقها – وعلى خلاف ما أشار إليه الكثير من الفقهاء – ترى بأن المادة (رغم صيغتها السلبية) تتضمن (بالإضافة إلى حقوق الأقلية) واجبا على عاتق الدول! وهذا الأمر كان قد أنكره تقريبا كل الفقهاء. فترى اللجنة بأن واجب الدولة هو من جهة:

1- عدم إنكار هذا الحق – أي حماية وجود هذا الحق فعلا –، ثم من جهة أخرى هو:

2- عدم انتهاك هذا الحق –أي حماية ممارسة هذا الحق فعلا– سواء وقع الانتهاك من قِبَل السلطات العامة أم من قِبَل الأفراد. فتُحَمّل اللجنةُ الدولَ مسؤوليةَ حمايةِ الأقلياتِ (في وجودهم وفي ممارستهم لحقوقهم) وذلك واقعيا "باتخاذ الإجراءات الإيجابية اللازمة"[(15)].

• رغم تأكيد اللجنة على أن الحقوق التي تكرّسها المادة 27 هي حقوق فردية، لكنها تعترف بأنها تابعة لمدى تمكّن الجماعة من الحفاظ على خصوصياتها وممارسة ديانتها والحفاظ على هويتها "الجماعية"، وكل ذلك قد لا يكون إلا بصفة جماعية. وعلى هذا الأساس، يقع على عاتق الدولة واجب "اتخاذ إجراءات إيجابية" لحماية ممارسة هذه الحقوق بصفة جماعية، ويكون ذلك دون أي تمييز سواء في معاملة مختلف الأقليات فيما بينها أو مع الأغلبية، إلا إذا كان لا بد من اتخاذ إجراءات خاصة ومتميّزة فإن هذا التمييز (يعني "التمييز الإيجابي"[(16)]) يعدّ مشروعا تماما إذا كان على أساس معايير معقولة وموضوعية[(17)].

2- إعلان الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات وطنية أو عرقية، لغوية ودينية – 1992\12\18[(18)]:

رغم أن هذا الإعلان الصادر عن الأمم المتحدة بتاريخ 1992\12\18 لا يتمتع بالقوة الملزمة التي تملكها المادة 27 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، فإنه لا يفتقر إلى القوة والقيمة السياسية والمعنوية للاعتبارات الآتية:

- ذلك لأنه ولأول مرة خصّصت الأمم المتحدة نصا دوليا مستقلا حول موضوع "حقوق الأقليات"!

- كما أن الحاجز النفسي (المتعلق بموضوع الأقليات) – الذي كان سائدا ضمن الأمم المتحدة منذ نشأتها – قد زال بهذا الإجراء الذي أدى إلى صدور النص.

- إضافة إلى أنه منذ صدور هذا الإعلان تضاعفت جهود الأمم المتحدة (على الأقل كمنظمة فقط، إن لم تتبعها أحيانا جهود كثير من الدول العضوة) لترقية هذا الموضوع وتطويره. ويظهر ذلك لا سيما من خلال إنشاء مجموعة عمل أو فرقة عمل خاصة بالأقليات (منذ 1995\07\25) كانت تابعة لـ"اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان" (هذه اللجنة كانت تدعى قبل 1999 بـ"اللجنة الفرعية لمحاربة إجراءات التمييز ولحماية الأقليات") ثم تم استبدال "مجموعة العمل الخاصة بالأقليات" بجهاز آخر تابع حاليا لـ"مجلس حقوق الإنسان" هو "المنتدى حول المسائل الخاصة بالأقليات" (منذ 2007\09\28) الذي يستمر في تقديم دراسات واقتراحات حول موضوع الأقليات...

- وأخيرا لا ننسى دور مثل هذه الوثائق كمصدر يساهم في ظهور قواعد قانونية ملزمة، إما كأعراف دولية من خلال ممارسة الدول التي عبّرت عن رضاها بهذا النص وقبولها لمضمونه أو في احتمال الوصول إلى اكتمال المشوار نحو إبرام معاهدة دولية ملزمة لأطرافها حول هذا الموضوع كمرحلة لاحقة وخطوة موالية، لكن نخشى من التماطل الذي يشهده هذا المجال كما قال البعض: "... لقد استغرق أكثر من أربعين عاما للأمم المتحدة حتى

تصل إلى أول مرحلة لوضع حماية دولية للأقليات، فنأمل ألا يستغرق منها نفس الوقت لإتمام مرحلة لاحقة مرتقبة وهي معاهدة عن الأمم المتحدة حول حقوق الأقليات!"[19]

هذا الإعلان يتكوّن من 9 مواد فقط تتضمن حقوقا للأقلية أو بالأحرى "حقوق الأشخاص المنتمية للأقلية" أي هي دائما حقوق فردية ممنوحة للأشخاص وليست جماعية ممنوحة للمجموعة. كما تتضمن بعض الواجبات الواقعة على عاتق الدول (انفرادية أو جماعية) تجاه هذه الأقليات وأحيانا أخرى تتضمن التزامات تقع على عاتق هذه الأقليات تعتبر بمثابة حدود لممارسة هذه الحقوق كما تنشئ أيضا التزاما على عاتق أجهزة الأمم المتحدة.

أ- الحقوق الممنوحة للأقليات المنصوص عليها في "إعلان الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات وطنية أو عرقية، لغوية ودينية" تتمثّل فيما يأتي:

– حق الأقليات في حماية وجودهم (المادة 1\1). هذا الحق يعتبره بوكاتول / Bokatola[20] (مع الحق التالي) من الحقوق الجديدة المعترف بها كحق للأقليات (رغم استفادتها منها بطريقة غير مباشرة من خلال نصوص معاهدات دولية كـ"اتفاقية منع الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها" – 1948 و"النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية" – 1998). ويقصد به عدم تعرّض الأقلية لأي نوع من التصفية الجسدية أو الإجلاء من الإقليم. يضيف *آيد* Eide إلى ذلك: عدم تعرّض الأقلية لمنعها من الحصول على الثروات الضرورية لمعيشتهم[21].

– حق الأقليات في حماية هويتهم (المادة 1\1). أما هذا الحق (الجديد أيضا) فيقصد به منع أي شكل من التصفية المعنوية والإبادة الثقافية من خلال إجراءات الصهر أو الدمج الإجباري أو ترحيل ونقل الأقلية من منطقة لأخرى أو تعديل النسبة المئوية للأقلية في منطقتهم، بالإضافة إلى عدم التعرّض لتراثهم الثقافي والديني.

– حق الأقليات في ترقية هويتهم (المادة 1\1)، ويكون ذلك من خلال إجراءات تتخذها الدولة (المادة 1\2) لتسهيل الحفاظ على ثقافتهم وتطويرها باستمرار.

سوف نلاحظ التطابق بين الحقوق التي وردت في المادة 27 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية وتلك التي نصّت عليها الفقرة 1 من المادة 2 من هذا الإعلان، بل ترى "مجموعة العمل الخاصة بالأقليات" (حسب *بوكاتولا*) أنها مستمدّة منها إلا أنها (حسب *آيد*) جاءت بصيغة إيجابية ("لهم الحق في...") على خلاف الصيغة السلبية للمادة 27 ("يجب أن لا يحرموا من الحق في...")، كما أنها تتطلب صراحة تدخُّل الدولة لتفعيلها. ومن هذه الحقوق:

– حق الأقليات في التمتع بثقافة خاصة (المادة 1\2)

– حق الأقليات في اتخاذ ديانة خاصة (المادة 1\2)

– حق الأقليات في ممارسة ديانة خاصة (المادة 1\2)، سواء كان ذلك في الإطار الشخصي أو علنا وبكل حرية دون أي تدخل أو تمييز، طبعا بالتحفظات التي تفرضها قواعد الحريات العامة الخاصة بممارسة الدين!

من الحقوق المنصوص عليها أيضا في هذا الإعلان:

– الحق في مشاركة الأقليات مشاركة تامّة في مختلف جوانب الحياة (الثقافية، الدينية، الاقتصادية، الاجتماعية، العامة) (المادة 2\2). إن كان مفهوم "الحياة العامة" يشمل كل ما سبقه في نص المادة إلا أنه يضم غيرها أيضا كالحياة السياسية مثلا (المشاركة في الانتخابات، الترشح فيها،...)، لكن حسب رأينا الشخصي تم اختيار هذا المصطلح الفضفاض دون التصريح بالحياة السياسية حتى لا يُفهم خطأً أن للأقليات الأجنبية هذا الحق المحصور على حاملي جنسية الدولة فقط!

– الحق في مشاركة الأقليات مشاركة فعلية في القرارات التي تهمّ الأقلية أو منطقتها، سواء على المستوى الوطني أو الجهوي – حسب قوانين الدول المعنية – (المادة 2\3). هذه الفقرة (حسب *آيد*) قد خصّصت العموم السابق لأنه لا يتحقق إلا بالمشاركة "الفعلية" للأقليات (التي حلّت محلّ المشاركة "المباشرة" المقترحة في النص الأصلي).

– حق الأقليات في مشاركة كاملة وتامّة في التطوّر والتنمية الاقتصادية للدولة التي ينتمون إليها (المادة 4\5). هذا الحق على خلاف سابقيه جاء في النص مرهونا بالإجراءات التي يجب على الدول أن تعتزمها! ويرى *آيد* أنه مع عدم إهمال حقوق الأقليات وثرواتها فيمنع أيضا تجميد تطورها بحجة الحفاظ –المزعوم– على تقاليدها القديمة (يعني كمجرد فولكلور ترفيهي!) ومن جهة أخرى تعني –ببساطة– إشراكهم كغيرهم من المواطنين في التنمية العامة لدولتهم.

– حق الأقليات في إنشاء جمعيات خاصة بهم (المادة 2\4)

– حق الأقليات في تسيير جمعيات خاصة بهم (المادة 2\4). وهذان الحقان ليسا خاصين بالأقليات لكنه تمّ التأكيد عليهما بشأنهم وهما مقيّدان بالطبع بالقواعد العامة التي تنظّم ممارسة الحريات العامة في كل دولة.

– حق الأقليات في ربط علاقات مع أعضاء الأقلية نفسها أو أقليات أخرى أو حتى مع أجانب يرتبطون معهم بهويتهم والحفاظ على هذه العلاقات (المادة 2\5). هذا أيضا من الحقوق الجديدة المعترف بها للأقليات وهي تستهدف خصوصا الأقليات الموزّعة على عدة دول ولا سيما التي تعيش في المناطق الحدودية.

– حق الأقليات في ممارسة هذه الحقوق بصفة فردية أو جماعية – دون تعرّضها للتمييز– (المادة 3\1). والممارسة الجماعية – المعترف بها هنا – هي الأهم بالنسبة للأقليات من أجل المحافظة على هويتها المشتركة كجماعة.

– حق الأقليات في حماية اختيارها في ممارسة هذه الحقوق أم لا (المادة 3\2). يقصد (حسب *آيد*) حرية اختيار العضوية في الأقلية أو اختيار عدم الانتماء إليها بحيث يمنع على الدول (أو حتى على الأقليات) فرض تصنيف الأشخاص في مجموعات حسب عرقهم أو دينهم أو لغتهم أو قوميتهم.

– حق الأقليات في ممارسة حقوق الإنسان والحريات الأساسية الأخرى (المادة 8\2 – المادة 4\1) يعني كغيرهم من الأشخاص.

– حق الأقليات في ما يسمى بـ"التمييز الإيجابي" باتخاذ إجراءات خاصة لصالحهم، وأشارت إلى هذا الحق عدة مواد (المادة 8\3 – المادة 4– المادة 1\2)

– حق الأقليات في الاندماج في المجتمع، وذلك بالانفتاح وتعريف الأقلية للمجتمع وتعرّف الأقلية على المجتمع (المادة 4\4). بتحقيق ذلك يمكن تفادي الكراهية وعدم التسامح والانعزال والصور النمطية الخاطئة وتزوير الحقائق (خاصة التاريخية)... كما سبقت أيضا الإشارة إلى ربط العلاقات داخل المجتمع بين أعضاء الأقلية والأغلبية.

كما توجد حقوق خاصة بالأقليات اللغوية فقط دون غيرها (أو إذا كانت الأقلية في الوقت ذاته أقلية لغوية ودينية أو أقلية لغوية وقومية أو أقلية لغوية وعرقية...) وهي:

– حق الأقليات في استعمال لغتهم الخاصة، سواء في الإطار الشخصي أو العلني وبكل حرية دون أي تدخل أو تمييز (المادة 2\1). وهي من الحقوق التي وردت في المادة 27 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

– حق الأقليات (اللغوية وغيرها) في التعبير عن خصوصياتهم وترقية لغتهم وثقافتهم وتقاليدهم"...إلا ما تعارض منها مع التشريعات الوطنية (!؟) أو المعايير الدولية" (المادة 4\2). وهذا القيد (إذا لم يقيّد بالعقلانية والموضوعية!) قد يلغي تماما ليس فقط هذا الحق ولكن كما يقول *آيد*: "يفرغ الإعلان... من كل محتواه"! وهذا في حالة ما إذا كانت كل دولة تعلن أن "التشريعات الوطنية" لا تسمح بهذا التعبير أو تقيّده!

– حق الأقليات في دعم الدولة لتعلّم لغتهم الأصلية أو تلقي تعليم عام في لغتهم وذلك "حسب إمكانيات الدولة"(!؟) (المادة 4\3). لكن ربط هذا الحق بمدى "إمكانيات الدولة" يجعله غير فعّال – بل يهدّده بعدم الوجود أصلا – إذ يسع أي دولة أن تدّعي عدم توفّر هذه "الإمكانيات" إطلاقا!

ب– الالتزامات الواقعة على عاتق الأقلية:

نص "إعلان الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات وطنية أو عرقية، لغوية ودينية" على التزامات تقع على عاتق الأقليات بحيث تشكّل قيودا وحدودا لممارسة هذه الحقوق المنصوص عليها:

- أهم هذه القيود في رأينا ما ورد في نص المادة 4\8 وهو الالتزام بعدم المساس بحقوق الدولة!

وتتمثّل "حقوق الدولة" فيما يلي:

– سيادة الدولة

– سلامة التراب الوطني

– الاستقلال السياسي للدولة

ويعني ذلك تحديدا، حسب *بوكاتولا*، الامتناع عن: الانفصال، أو الثورات الداخلية، أو النزاع الطائفي، أو إعادة النظر في رسم الحدود، أو محاولة توحيد أقاليم أو تقسيمها، كما أن احترام "الاستقلال السياسي للدولة" يمنع الأقليات – في علاقاتها الخارجية المشروعة – من التآمر مع دول أخرى ضد دولتهم أو طلب تدخّلها باسم حماية حقوق الأقليات – حتى لا يعيد التاريخ نفسه –! وهذا ربما سبق أن أكّد عليه الإعلان (في المادة 5\2) بتقييد نوعية العلاقات الخارجية بالعلاقات "السلمية" فقط، وإن كان أول ما يتبادر إلى الذهن هو العكس أي قد نفهم فقط منع العلاقات العدوانية ضد الخارج وليس التآمر مع الخارج ضد دولتهم في عدوانها عليها!

- ومن هذه القيود أيضا "الامتناع عن أي عمل متعارض مع أهداف ومبادئ الأمم المتحدة" بصفة عامة، لا سيما ما نص عليه الفصل الأول من ميثاقها: كالامتناع عن كل ما يمس السلم والأمن الدوليين أو العلاقات الودية بين الدول أو التعاون الدولي في حل المشكلات الدولية بطريقة سلمية.
- عدم إظهار خصوصيات أو ممارسات (عادات وتقاليد) مخالفة للتشريع الوطني أو القواعد الدولية (المادة 4\2). إن تقييد إظهار الخصوصيات بعدم مخالفتها لقانون الدولة يدعو إلى التساؤل، لأنه يمنح بالتالي السلطة التقديرية للدولة في منع أو تقييد هذه الخصوصيات باسم القانون الذي تضعه الدولة بنفسها. لذلك كان من الواجب تقييد سلطة الدولة بتأسيس قيودها على "تبريرات معقولة وموضوعية" مثلا حتى تكون هناك جدوى من هذا الإعلان[22].
- عدم الانعزال عن المجتمع بعدم التعرف عليه (المادة 4\4). وهنا أشار *آيد* في تعليقه أنه يقع على عاتق الأقليات واجب الاندماج في مجتمعهم (مع احترام خصوصياتهم) ولتحقيق ذلك يمكن للدولة أيضا أن تفرض على الأقليات تعلّم اللغة الوطنية والرسمية – حتى في مدارسهم الخاصة –! لكن رغم أن *آيد* يرى بأن المادة الرابعة في فقرتها الرابعة هذه تقرر التزاما على عاتق الأقلية بعدم انعزالها والتزامها بالاندماج (أو التفتح على المجتمع)، لكن في الحقيقة نرى أن صيغة هذا النص لا توحي بأي إلزام بل بمجرد إتاحة الفرصة فقط لأنها جاءت بالصيغة

التالية: "يجب تمكين الأشخاص المنتمين لأقليات من التعرّف على المجتمع في مجمله"! فالواجب يقع على عاتق الدولة التي تلزم باتخاذ إجراءات تضعها في متناول أعضاء الأقلية حتى تتمكن هذه الأقلية من التعرّف على هوية الأغلبية وليس هناك ما يجبر الأقلية على القيام بفعل معيّن من أجل تحقيق هذا الاندماج في المجتمع.

جـ- الالتزامات الواقعة على عاتق الدولة (في حق الأقليات):

يجب على الدولة من أجل تحقيق أهداف هذا الإعلان وتفعيل محتواه، ما يأتي:

- تنفيذ جميع التزاماتها الدولية الناتجة عن أي معاهدة دولية – يقصد خاصة المتعلّقة بحقوق الإنسان – (المادة 1\8).
- اتخاذ إجراءات تشريعية أو غيرها (إدارية، قضائية، ...) لحماية وجود الأقلية وهويتها وترقيتها (المادة 1\2).
- اتخاذ إجراءات لتمكين الأقلية من ممارسة كل الحقوق لا سيما حقوق الإنسان والحريات الأساسية (المادة 1\4).
- اتخاذ إجراءات لتمكين الأقلية من إظهار خصوصياتها وتنميتها (المادة 2\4).
- اتخاذ إجراءات لتمكين الأقلية من تعريف هويتها للأغلبية (لا سيما عن طريق برامج التعليم) (المادة 4\4).
- اتخاذ إجراءات لتمكين الأقلية من التعرّف على هوية الأغلبية – وخاصة تعلّم لغتهم للتواصل معهم – (المادة 4\4).
- اتخاذ إجراءات لتمكين الأقلية من المشاركة الكلية في التطور والتنمية الاقتصادية (أي عدم تهميشها اقتصاديا) (المادة 4\5).
- أخذ بعين الاعتبار المصالح المشروعة للأقلية عند إعداد أو تنفيذ سياسات أو برامج وطنية (المادة 5\1)

د- الالتزامات الجماعية للدول:

يجب على جميع الدول فيما بينها، حسب الإعلان:

- أخذ بعين الاعتبار مصالح الأقليات في برامج التعاون بين الدول أو المساعدة بين الدول وذلك من مرحلة الإعداد إلى مرحلة التنفيذ (المادة 5\2)
- واجب التعاون بين الدول في مسألة الأقليات (مثل تبادل المعلومات والتجارب في هذا المجال) (المادة 6).
- واجب التعاون بين الدول لتنفيذ ما ورد في هذا الإعلان (المادة 7).

هـ- الالتزامات الواقعة على عاتق الأمم المتحدة:

نصّ الإعلان على ضرورة مساهمة أجهزة الأمم المتحدة في إنجاز الحقوق والمبادئ الواردة فيه، كلٌ حسب اختصاصاته (المادة 9). وربما هذه المادة هي أهم نصّ في الإعلان بحيث تمثّل الجانب الوحيد الذي قد يضمن التطبيق الفعلي لما ورد في الإعلان لإحالته على آليات تقحم أجهزة منظمة دولية (صاحبة المبادرة) في هذه العملية، فقد عاب الكثير على هذا الإعلان عدم تضمنه لإجراءات وآليات خاصة تحدّد الوسائل الممنوحة بيد الأقليات من أجل الحصول على حقوقهم بطريقة فعلية[23].

ثانيا: النصوص الدولية الإقليمية الخاصّة بالأقليات (الاتفاقية الإطارية الأوربية لحماية الأقليات الوطنية – 1995\02\01)[24]:

وجدنا حديثا الاهتمام الإقليمي بموضوع حماية الأقليات في النصوص الأوربية على الخصوص، أما قبل ذلك فنشير إلى وجود نصوص الشريعة الإسلامية التي كانت السبّاقة في الاهتمام بتنظيم الأقليات (ذات الخصوصيات الدينية) قبل غيرها من الأنظمة القانونية.

من هذه النصوص الأوربية نذكر: "الاتفاقية الإطارية الأوربية لحماية الأقليات الوطنية" وهي معاهدة خاصة بالأقليات "الوطنية" مع الإشارة إلى وجود "الميثاق الأوربي للّغات الأقلية والجهوية" لكنّها خاصة بالأقليات اللغوية فقط وفي أوربا فقط بل يعتبر البعض (مثل *كلبس* Klebes) أنها مجرّد نص يهدف إلى الحفاظ على التراث الثقافي الأوربي أكثر من حماية حقوق الأقليات اللغوية[25]! فالاتفاقية الإطارية الأوربية لحماية الأقليات الوطنية هي بالتالي المعاهدة الدولية (متعددة الأطراف) الأولى الخاصة بحماية الأقليات بل نراها الوحيدة إلى حد الآن الخاصة بحقوق الأقليات.

ورغم أن هذه الاتفاقية تعتبر محدودة من حيث المكان – لأنها تقتصر على أوربا فقط – لكن تجدر هنا الإشارة إلى نصّ المادة 29 منها التي جاء في فقرتها الأولى ما يلي:

"بعد دخول هذه الاتفاقية الإطارية حيز النفاذ وبعد استشارة الدول الأطراف فيها، فإنه يمكن للجنة وزراء المجلس الأوربي أن تدعو للانضمام إلى هذه الاتفاقية الإطارية، وبقرار بالأغلبية الواردة في المادة 20 من النظام الأساسي للمجلس الأوربي، أية دولة غير عضوة في المجلس الأوربي والتي دعيت للتوقيع عليها حسب المادة 27 ولم تكن قد فعلت بعد وأية دولة أخرى غير عضوة".

فحاليا من الدول الأطراف في هذه الاتفاقية نذكر على سبيل المثال الدول التالية (منها غير العضوة في المجلس الأوربي): روسيا (منذ سنة 1998) وسويسرا (منذ سنة 1998) وآذربيجان (منذ سنة 2000).

وقد دخلت الاتفاقية حيّز النفاذ بتاريخ 01\02\1998 بعد مصادقة اثنتي عشرة دولة وفقا لأحكام المادة 27 منها[26].

وهذه الاتفاقية الإطارية تجد جذورها في ما يسمى بإعلان فيينا (09\10\1993) في قمة رؤساء الدول والحكومات أعضاء مجلس أوربا (في ملحقها رقم II) أين تم الاقتراح لإعداد هذه الاتفاقية[27].

أما من حيث المضمون فأصلها يرجع إلى وثيقة كوبنهاجن (29\06\1990) التي حددت المبادئ الأساسية الكفيلة بالمحافظة على هوية الأقليات كما صرحت بذلك الديباجة وكما لاحظه المختصون[28].

فهي تتضمن 32 مادة مقسمة إلى خمسة فصول أو أجزاء:

- الفصل الأول: يتضمن ثلاث مواد:

– المادة الأولى تجعل من حماية الأقليات موضوعا لا يتجزأ عن ميدان حماية حقوق الإنسان.

– أما الثانية فتؤكد قبل كل شيء على أن مضمون هذه الاتفاقية يطبّق بحسن نية.

– والمادة الثالثة تنصّ على مبدأين هامين في مجال الأقليات:

1- حرية اختيار الانتماء أو لا للأقلية (هذا ما يسمى بـ"العنصر الذاتي"[29] في تحديد الأقلية)

2- ممارسة هذه الحقوق الممنوحة للأقليات كأفراد ويمكن ممارستها جماعيا (حقوق فردية وليست جماعية).

- الفصل الثاني: يشمل الحقوق الممنوحة للأقليات.

رغم أن معظم الحقوق ممنوحة خصوصا للأقليات اللغوية (مواد 9، 10، 11، 14) فالأقليات الدينية تستأثر بمادة واحدة هي المادة 8 التي تنصّ على أنه:

"تلتزم الأطراف بالاعتراف لكل شخص ينتمي لأقلية وطنية بحق إظهار ديانته أو عقيدته وكذا حق إنشاء هيئات ومنظمات وجمعيات دينية".

أي أن هذه المادة تتضمن حقين خاصين بالأقلية الدينية:

– حق إظهار الدين والعقيدة.

– حق إنشاء جمعيات وهيئات ومنظمات دينية.

لكن لا ندري إن كان يتضمن ذلك حق التسيير الحر لها؟ إذ لم تصرّح المادة بذلك! فغالبا ما يثار هذا الإشكال في مثل هذه الوضعيات.

وتشترك هذه الأقليات مع غيرها من الأقليات في الحقوق التالية:

- الحق في المساواة وعدم التمييز أمام القانون (المادة 4\1) كأي من المواطنين.

- الحق في معاملة خاصة (وتعني بذلك "التمييز الإيجابي") (المادة 4\2) في الحالات التي تطبّق فيها هذه القواعد.

- الحق في الحفاظ على الهوية (اللغوية، الدينية،...) وتنميتها (المادة 5\1) كتدريس اللغة والديانة والثقافة الخاصة بهم.

- الحق في عدم الخضوع للإدماج الجبري (أو سياسة الصهر والإذابة القسريين) مع الاحتفاظ بحقهم في الاندماج العام في المجتمع (المادة 5\2).

- الحق في احترام وتفهّم الخصوصيات (اللغوية، الدينية،...) في مجالات التعليم، والثقافة، والإعلام،... (المادة 6\1)، يعني الالتزام بقواعد التسامح وبالتالي عدم التعرّض للتحرّشات أو التهجّمات على خصوصياتهم وتفادي الأفكار الخاطئة والنمطية السابقة وكذلك تهدف إلى نشر فكرة التعددية الثقافية.

- الحق في الحماية من أي تهديد أو فعل عنصري أو عدائي أو عنف بسبب هذه الخصوصيات (المادة 6\2).

- الحق في تأمين ممارسة بعض الحقوق مثل: حرية الاجتماع السلمي، والجمعوي، والتعبير، والفكر، والعقيدة والدين (المادة 7).

- الحق في التعريف بهويتهم وخصوصياتهم أو التعرّف على الأغلبية في مجالات التعليم والبحث والإعلام (المادة 12\2).

- الحق في مساواة فرص التعليم (المادة 12\3) تأكيدا على المبدأ العام في حق التعليم لجميع فئات المجتمع.

- الحق في مساواة فرص التكوين والاتصال التعليمي (المادة 12\2) تبعا وقياسا على المبدأ السابق الذكر.

- الحق في إنشاء وتسيير مدارس خاصة (المادة 13) دون ضرورة الاعتماد على عون مالي من الدولة.

- الحق في المشاركة في حياة المجتمع (ثقافية، اجتماعية، اقتصادية) أو الشؤون العامة (قرارات متعلقة بالأقلية) (المادة 15).

- الحق في البقاء في مناطق تجمع الأقليات دون التعرض لمحاولة قلب النسب من طرف الدولة (المادة 16).

- الحق في الاتصال الحرّ والسلمي بمن يشتركون معهم في الهوية (المادة 17\1) والمقصود حتى وان كانوا في دول أخرى.

- الحق في المشاركة في أعمال وطنية أو دولية لمنظمات غير حكومية (المادة 17\2) باعتبارهم ممثلين لهوية.

- الحق في التمتع بحقوق أخرى مصدرها قوانين أو معاهدات خاصة متعلقة بحقوق الإنسان والحريات الأساسية (المادة 22).

الفصل الثالث: ينصّ على بعض الواجبات الواقعة على عاتق الأقليات في أوربا:

- واجب احترام القوانين الوطنية (المادة 20).

- واجب احترام حقوق الغير (أي الأغلبية أو الأقليات الأخرى) (المادة 20).
- واجب الامتناع عن أي عمل يعارض حقوق الدولة (لا سيما السيادة، سلامة التراب، الاستقلال السياسي) (المادة 21).

الفصل الرابع: الإجراءات التي تضمن تنفيذ الاتفاقية والجهات المختصة بذلك:

(1)- لجنة الوزراء للمجلس الأوربي التي:

- تسهر على تنفيذ هذه الاتفاقية (المادة 24\1).
- تطلب دوريا من الدول تقديم معلومات حول تنفيذها (المادة 25\2).
- تشارك في تقييم مدى تطابق الإجراءات التي تتخدها الدول مع نصوص الاتفاقية (المادة 26).
- تحدد تكوين وإجراءات عمل لجنة خبراء استشارية تعينها في هذا التقييم (المادة 26).

(2)- الأمين العام للمجلس الأوربي:

- يتلقى معلومات حول الإجراءات المتخذة في حدود سنة من دخول هذه الاتفاقية حيز النفاذ (المادة 26\1)
- يحيل مثل هذه المعلومات إلى لجنة الوزراء (المادة 25\3).

(3)- لجنة الخبراء الاستشارية: التي تتكون من خبراء في ميدان حماية الأقليات تشارك في تقييم عمل الدول في هذا المجال (المادة 26).

الفصل الخامس: عبارة عن أحكام ختامية وإجراءات متعلقة بهذه الاتفاقية وكيفية تطبيقها.

لكن تجدر الإشارة إلى أهم التحفّظات التي صدرت عن الدول الأطراف لأهميتها في توضيح بعض وجهات النظر الرسمية وربما التنبيه إلى بعض نقاط ضعف هذه الاتفاقية.

أهمّ تحفّظ للدول الأطراف على الاتفاقية يتعلّق بعدم نصّها على تعريف للأقلية الوطنية! وهذا ما عبّرت عنه ألمانيا التي ترى أنه بالتالي من حق أي دولة طرف في الاتفاقية أن تحدّد مضمون الأقلية الوطنية، في حين أن بلجيكا ترى بأن تحديد هذا المفهوم يكون من طرف مؤتمر وزراء الخارجية! **كما أن** بعض الدول الأطراف سارعت باقتراح مفهومها للأقليات الوطنية أو حدّدت في تحفّظاتها المجموعات البشرية التي تدخل في هذا المفهوم (كما فعلت استونيا وليطونيا وألمانيا والدانمرك ومقدونيا وهولندا وبولونيا وسلوفينيا والسويد وسويسرا).

بعض الدول الأخرى (وهي أصغر الدول الأوربية: إمارة ليشتنشتاين ودوقية لوكسمبورغ وجمهورية مالطة...) اغتنمت فرصة الانضمام للاتفاقية وإبداء التحفّظ عليها من أجل نفي وجود الأقليات الوطنية على إقليمها.

أما روسيا فقد اعترضت في تحفّظها بشدّة على الدول التي قد اقترحت – بتصرّف انفرادي – تعريفا للأقلية الوطنية لم يرد ذكره في هذه الاتفاقية وأنه لا يحق لها ذلك! **كما** عبّرت روسيا عن استيائها من محاولة بعض الدول إقصاء مجموعات بشرية – تعيش بانتظام على إقليمها وقد "حُرمت ظلما من جنسيتها" – واستبعادها من مفهوم الأقلية الوطنية وبالتالي استبعاد تطبيق أحكام هذه الاتفاقية![30] ربما تشير روسيا هنا إلى الأقليات الروسية (أو "الناطقة بالروسية") التي تعيش في دول البلطيق التي استقلّت عنها ولا سيما مشكلة هذه الأقلية في استونيا؟

لكن نتساءل لماذا لم تتفق الدول الأطراف على تعريف للأقلية الوطنية منصوص عليه رسميا في المجال الأوربي؟ والمقصود هنا هو وجود تعريف في مشروع البروتوكول الملحق بالاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان تمّت المصادقة عليه من قِبَل الجمعية البرلمانية للمجلس الأوربي بالتوصية رقم 1201 الصادرة بتاريخ 01\02\1993 حيث ورد في مادّته الأولى:

"إن عبارة "أقلية وطنية" تعني مجموعة أشخاص في دولة، بحيث أنهم:

أ- يقيمون في إقليم هذه الدولة وهم من مواطنيها.

ب- لديهم روابط قديمة ومتينة ومستمرّة مع هذه الدولة.

ج- يظهرون خصوصيات عرقية أو ثقافية أو دينية أو لغوية مميّزة.

د- يتميّزون بقدر الكفاية وفي نفس الوقت عددهم أصغر من باقي سكان هذه الدولة أو منطقة منها.

هـ- تُحرّكهم في مجموعهم إرادة للحفاظ على هويتهم المشتركة لا سيما ثقافتهم أو عاداتهم أو ديانتهم أو لغتهم"[31].

كما أنه بالرجوع إلى ما اقترحته الدول في تحفّظاتها على الاتفاقية الإطارية – والمشار إليها سابقا – نجدها متقاربة جدا مع هذه الشروط المذكورة في هذه المادة.

أما بالنسبة للقيمة القانونية لما يسمّى بـ"الاتفاقية الإطارية الأوربية لحماية الأقليات الوطنية" فقد حاول البعض التقليل من شأنها وانتقادها من خلال ما وصفها به بأنها ترسم فقط السلوك الحسن الذي يجب إتباعه من طرف الدول في هذا المجال وأن الأحكام التي تحويها لا تمثّل إلا برنامج عمل وأنه يعتبر مرجعا سياسيا (أساسيا) فقط لتطوير العلاقات في أوربا. كما يرى بياري – كابس Caps - Pierré أن الحقوق المنصوص عليها في الاتفاقية الإطارية ليست قابلة للتقاضي[32]. ربما يقصد من طرف الأفراد (المنتمين لأقليات) ضد الدول على أساس أن "الاتفاقيات الإطارية" لا تحوي إلا مبادئ عامة فقط؟

لكن رغم أننا نتفق على أن هذا النصّ هو من نوع "الاتفاقيات الإطارية"، أي التي تضع إطارا عاما بحيث إن المبادئ العامة التي تحويها لا تطبّق كما وردت مباشرة في الدول الأطراف بل تسمح بتكييفها مع أوضاع كل دولة وحالات كل أقلية بعد إدماجها في النظام القانوني للدولة الطرف فيها وبالانسجام مع السياسة العامة لحكومات هذه الدول، لكن هذا لا يمنع في الأخير من كون هذه "الاتفاقية الإطارية" هي نوع من أنواع المعاهدات الدولية أي أنها تتصف قبل كل شيء بصفة الإلزامية التي تنتج عنها المسؤولية التعاقدية بين الدول الأطراف فيها[33].

خاتمـــة

في الأخير لا يسعنا إلا أن نشير أنه يمكن أن نلاحظ بوضوح قلّة النصوص القانونية الدولية المتعلقة بالأقليات فقط، خاصة على المستوى العالمي، إذ لا توجد إلا مادة واحدة ووحيدة فقط ضمن اتفاقية دولية – عالمية – ملزمة (وهي المادة 27 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية) مع الإعلان الأممي لحقوق الأقليات – وهو عالمي أيضا – (وهو لا يتضمّن سوى 9 مواد فقط)، وبالتالي فإن الحقوق المنصوص عليها قليلة أيضا ومحصورة جدا!

ربما هذا يدل على قلة اهتمام سياسي دولي أو عدم نضج القانون الدولي في هذا الموضوع الحسّاس!؟

ثم نلاحظ أن النصوص الموجودة حاليا تفتقد إلى الصرامة في صفة الإلزامية لأن من جهة فإن "إعلان الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص المنتمين إلى أقليات وطنية أو عرقية، لغوية ودينية" ليس إلا مجرد "إعلان" فقط! ومن جهة أخرى فإن "الاتفاقية الإطارية الأوربية لحماية الأقليات الوطنية" ليست إلا مجرد "اتفاقية إطارية" فقط!

وهنا قد نتساءل حول مدى جدية المجتمع الدولي في محاولته لتنظيم موضوع الأقليات؟ ومدى إرادة الدول في الاعتراف القانوني بحقوق للأقليات؟ وخاصة مدى تقبّلها الخضوع لقواعد "واجبة" التنفيذ في هذا المجال الحسّاس؟

فلم يبقَ إلا أن نؤكّد على القليل المتوافر في هذا المجال (المادة 27 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية) فلا بُد إذًا من إعطائها – على الأقل – الأهمية التي تستحقها والأهم من ذلك يجب تفعيلها بجدّية في واقع الدول الأطراف المعنية بوجود الأقليات فيها، في انتظار إصدار نصوص دولية أخرى – أكثر تفصيلا وإيضاحا – تكون ملزمة ومحلّ اتفاق دول العالم!

الهوامش:

1- Fall I. Les mécanismes de protection et de promotion des droits de l'homme développés au sein du système des Nations - Unies? Revue Africaine des Droits de l'Homme. N° 4. 1994. p18.

2- بومنجل ف، مشكلة تحديد مفهوم "الأقليات"، مجلة العلوم الإنسانية لجامعة باتنة، عدد 10، جوان 2004، ص 156.

3- نستطيع اعتبار الكثير من النصوص الشرعية في القرآن أو في السنة وأحكامها الفقهية المتعلقة بنظام "أهل الذمة" في الشريعة الإسلامية أول هذه النصوص القانونية الخاصة بالأقليات، إلا أنها تقتصر على نوع واحد من الأقليات: وهي الأقليات الدينية فقط، لعدم تأسيس الأحكام الشرعية في الإسلام على أي اعتبار أو اختلاف أو تمييز مؤسس على اللغة أو العرق أو القومية أو الجنسية أو العنصرية.

4- Yacoub J., Genèse et évolution d'un concept. Confluences – Méditerranée, n°4, Automne, 1992, p 16.

5- Bokatola I.O, La déclaration des nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, Revue Générale de Droit International Public 97, 1993, p 746.

6- Thiele C, The criterion of citizenship for minorities: the example of Estonia. European Center for Minority Issues. Flensburg, Germany, August, 1999, WP5, p 2.

7- Vuciri Ramaga P, The bases of minority identities, Human Rights Quarterly, Johns Hopkins University Press. Cincinnaty, USA, 14. 3e, August, 1992, p 410.

8- Dinstein Y. and Tabory M, The protection of minorities and Human Rights, Martinus Nijhoff Publishers, Dordretch, Netherlands, 1992, p 156.

9- Capotorti F, Etude des droits des personnes appartenant aux minorités ethniques, religieuses et linguistiques, Centre pour les Droits de l'Homme à Genève. Publication des Nations Unis, New York, 1991, p 37.

10- Yacoub, op. cit, p 19.

11- Dinstein Y. & al. op.cit, p 157.

12- Yacoub. op. cit, p 19.

13- Comité des Droits de l'Homme (O.N.U.). Droits des Minorités. Observation générale n°23. Article 27. 50eme Session. 08/04/1994. Texte officiel (en anglais) sur le site web: <http:/ www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/fb7fb12c2fb8bb21c12563ed004df111?Opendocument>

14- بومنجل ف، مشكلة تحديد مفهوم "الأقليات"، المرجع السابق، ص 148 والجدول (1)، ص 158.

15- Comité des Droits de l'Homme. op.cit.

16- بومنجل ف، التمييز غير المباشر والتمييز الإيجابي، مجلة العلوم الإنسانية لجامعة باتنة، عدد 11، ديسمبر 2004، ص 136.

17- Comité des Droits de l'Homme, op.cit.

18- انظر النص الكامل (باللغة الفرنسية) – المعتمد عليه في ترجمتنا الشخصية للعربية – من موقع منظمة الأمم المتحدة:
http://www2.ohchr.org/french/law/minorites.htm

19- Bokatola, op.cit, p 765.

20- Idem, p 759.

21- Eide A., Texte final du commentaire sur la déclaration sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, E/CN/SUB2/AC5/2001/2, 02/04/2001, p 17.

22- Idem. p 15.

23- Mubiala M., La protection des minorités ethniques en Afrique, Revue Africaine des droits de l'homme, 1993, p 37.

24- انظر النص الكامل (باللغة الفرنسية) – المعتمد عليه في ترجمتنا الشخصية للعربية – من موقع المجلس الأوربي:
http://conventions.coe.int/treaty/fr/Treaties/Html/157.htm

25- Klebes H. La Convention - cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales. Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme, N° 30, Avril 1997, p 226.

26- Milivojevic Z. Yugoslavia and the Council of Europe's framework convention for the protection of National Minorities, Review of International Affairs, L. n°1076. Belgrade, 15/1/1999, p 9.
27- Déclaration de Vienne 09/10/1993, Conseil de l'Europe, Revue Universelle des Droits de l'Homme, 1993, p 295.
28- Milivojevic, op.cit, p 10.
29- بومنجل ف، مشكلة تحديد مفهوم "الأقليات"، المرجع السابق، ص 151.
30- Bureau des traités, Liste des déclarations formulées au titre du traité n°157, Convention - cadre pour la protection des minorités nationales, Situation au 9/11/2009, Site officiel du Conseil de l'Europe: http://conventions.coe.int
31- Pierré - Caps S. Peut - on parler actuellement d'un droit européen des minorités? Annuaire Français de Droit International. XL, 1994, p 87.
32- Idem, p 76.
33- Milivojevic, Idem.