المحاضرة الثانية: التطور التاريخي لحماية الأقليات في القانون الدولي

مرت الحماية الدولية للأقليات بثلاث مراحل يمكن ذكرها على النحو الآتي:

أولا. مرحلة ما قبل الحرب العالمية الأولى (الحماية الدولية للأقليات قبل الحرب العالمية الأولى)

نتيجة للظلم والاضطهاد الديني الذي تعرضت له الأقليات في العصور الوسطى ومن قبل في ظل الإمبراطورية الرومانية عندما ارتبطت العقيدة الدينية بالهوية السياسية، فقد كانت هناك حاجة ملحة لطرح قضية حماية الأقليات على أسس دينية بحتة، والتي بدأت مظاهرها في القرن الثالث عشر وتزايدت أهميتها على نحو تدريجي مع ظهور حركة الإصلاح الديني في أوروبا في القرن السادس عشر، وذلك نتيجة فساد الكنيسة ومحاولة إصلاحها مما أدى إلى حدوث صراع بين الكاثوليك والبروتستانت واضطهاد بعضهما البعض فظهرت مجموعات من الأفراد تخاطب الضمير الإنساني وتناشده من أجل حمايتها، فضلا عن حرص الدول الأوروبية عند تنازلها عن إقليم لدولة أخرى اشتراطها في بنود المعاهدة على كفالة حقوق الأقليات الدينية الموجودة بالإقليم المتنازل عنه.

ومن أجل حماية الأقليات الدينية فقد أبرمت العديد من المعاهدات يمكن ذكرها على النحو الآتي:

1. في عام 1555؛ أبرمت معاهدة اوجسبورج التي ضمنت المساواة بين الأمراء الكاثوليك والبروتستانت، ونصت على حق سكان المدن الحرة في الإمبراطورية الرومانية التي تقطنها أغلبية بسيطة من البروتستانت والكاثوليك في العيش معا في سكينة وسلام.
2. وفي عام 1606؛ أبرمت مملكة المجر ومقاطعة ترانزيلفانيا معاهدة فينيا، والتي نصت على ضمان ممارسة الأقلية البروتستانية لشعائر عبادتها بحرية.
3. وفي عام 1615؛ أبرمت النمسا والإمبراطورية العثمانية معاهدة من أجل حماية الأقليات غير المسلمة.
4. وفي عام 1648؛ أبرمت فرنسا والإمبراطورية الرومانية المقدسة وحلفاؤها معاهدة وستفاليا، والتي نصت على كفالة الحرية الدينية للبروتستانت في ألمانيا، كما أقرت معاهدة (أوستابروك) التي أبرمت بمناسبة سلام وستفاليا احترام حرية العبادة للأقلية البروتستانتية.
5. وفي عام 1660؛ نصت معاهدة أوليفا التي عقدت بين السويد وهولندا على كفالة الحرية الدينية للرومان الكاثوليك في إقليم ليفونيا المتنازل عنه من هولندا إلى السويد.
6. وفي عام 1697، عقدت معاهدتان بين فرنسا وهولندا تضمنت كفالة الحرية الدينية للكاثوليكيين الذين يعيشون الأقاليم التي تنازلت عليها فرنسا هولندا.
7. وفي 1699؛ عقدت اتفاقية كاروفتيز بين كل من تركيا وبولندا والنمسا لصالح هاتين الدولتين.

8. وفي عام 1763؛ عقدت معاهدة باريس بين كل من فرنسا وإسبانيا وبريطانيا، وألزمت فيها بريطانيا بكفالة الحرية الدينية للكاثوليكيين في الأقاليم التي تنازلت عنها فرنسا.

9. وفي عام 1774؛ أبرمت معاهدة السلام بين كل من تركيا وروسيا، حيث تضمنت المادة السابعة منها حق التدخل من قبل روسيا لحماية المسيحيين الأرثوذكسيين في تركيا، وبمقتضى هذا الحق مارست روسيا نفوذا.

بيد أنه مع نهاية القرن الثامن عشر وبداية القرن التاسع عشر، ظهرت مشكلة الأقليات القومية على إثر ظهور وانتشار مبدأ القوميات، كما تغيرت النظرة إلى مسألة حماية الأقليات فلم تعد تقتصر على الدول التي يوجد أقليات فقط بل أصبح الأمر يهم جميع الدول.

قد أبرمت العديد من المعاهدات يمكن ذكرها على النحو الآتي:

1. في عام 1815؛ عقدت معاهدة فيينا بين النمسا وهولندا، وتضمنت حماية حقوق الأقلية الكاثوليكية حيث نصت المادة الثانية على أنه: **((لن يكون هناك أي تعديل في مواد الدستور الهولندي التي تكفل لكل الطوائف الدينية الحماية والامتيازات المتساوية وتضمن الحق في القبول لكل المواطنين أيا كان معتقدهم الديني بالوظائف والمناصب العامة))**.

2. وفي عام 1815؛ تم عقد مؤتمر فينا بين كل من بريطانيا والنمسا وفرنسا وبروسيا وروسيا والبرتغال والسويد، وتضمن كفالة حق البولنديين في الحفاظ على قوميتهم.

3. وفي عام 1830؛ أقر مؤتمر لندن ضمان حق المساواة في الحقوق السياسية والمدنية لجميع المواطنين باليونان دون تمييز بسبب العقيدة الدينية.

4. وفي عام 1856؛ عقدت معاهدة باريس بين كل من النمسا وفرنسا وبريطانيا وروسيا وبروسيا وسردينيا وتركيا، ونصت على حق المساواة في المعاملة بدون تمييز في تركيا.

5. وفي عام 1878؛ عقدت معاهدة برلين بين كل من بريطانيا والمجر والنمسا وفرنسا وألمانيا وإيطاليا وروسيا وتركيا، وتضمنت إلغاء أي تمييز في المعاملة في دول البلقان المنشأة حديثا كشرط للاعتراف باستقلالها.

6. وفي عام 1881؛ تضمنت معاهدة القسطنطينية المتعلقة بتسوية الحدود بين تركيا واليونان كفالة حق المساواة في الحرية الدينية للمسلمين الذين يعيشون في الأقاليم المنازل عنها لليونان.

والشاهد من ذلك، أن المعاهدات المذكورة فرضت فقط على الدول الصغيرة والضعيفة مثل البلقان وغيرها، أما فيما يتعلق بالدول القوية فلم يفرض عليها أي تعهدات مماثلة مثل ألمانيا وغيرها، وكأن الصورة السائدة هي شروط ملزمة من قبل أوروبا الغربية ذات النفوذ على دول أوروبا الشرقية الضعيفة، كما أن هذه

المعاهدات لا يمكن القول بأنها أقامت نظاما عالميا لحماية الأقليات، بل يمكن وصفها بأنها كانت بمثابة جهاز إنذار بوجود أقليات تعاني من اضطهادات وحرمان من حقوق وحريات وعدم مساواة مع الأغلبية.

ثانيا. مرحلة ما بين الحربين العالميتين الأولى والثانية (الحماية الدولية للأقليات في عهد عصبة الأمم):

لقد أسفرت الماسي التي نجمت عن الحرب العالمية الأولى عن اتفاق بين الدول المنتصرة المجتمعة في فرساي على إنشاء نظام عصبة الأمم، وجاءت معاهدة السلام بين دول الحلفاء وألمانيا والنمسا وبلغاريا والمجر وتركيا متضمنة لنظام عصبة الأمم، وقد جاء هذا النظام خاليا من أي نص قانوني يحدد حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، بل إن اقتراح الرئيس الأمريكي "ولسن" الذي كان يرى أن يتضمن عهد العصبة نصا بشأن ضرورة إقرار مبدأ المساواة الدينية لحقه الفشل. كما أن الجهود المبذولة من قبل الصين واليابان في مؤتمر الصلح الذي أعقب الحرب، والتي كانت تهدف إلى ضرورة تضمين ميثاق العصبة نصا يقضي بضرورة التزام الدول الأعضاء بالتسوية في المعاملة بين الأجانب دون أي تفرقة على أساس اللغة أو الجنس أو الدين، لم تؤتي ثمارها.

بيد أن معاهدات الصلح قد تضمنت نصوصا خاصة بالأقليات التي تعيش بصورة أساسية ضمن الدول الجديدة أو القديمة التي كانت قائمة قبل الحرب، إلا أنها توسعت وذلك بضمها أقاليم جديدة مثل تشيكوسلوفاكيا وبولندا ويوغسلافيا ورومانيا واليونان، وكذلك بعض الدول المهزومة والتي نشأت من أنقاضها كتركيا وامبراطورية النمسا والمجر وبلغاريا.

وبالتالي يمكن القول، بأن ميثاق عصبة الأمم لم يذكر مبدأ حماية الأقليات إلا بالنسبة للدول المنهزمة دون الدول المنتصرة، مما جعل نظام حماية الأقليات خلال هذه الفترة خليطا من المعاهدات المتعلقة بالأقليات في شكل نصوص خاصة بحمايتهم في الدول المنهزمة، ولم توجد قواعد عامة في القانون الدولي لحماية الأقليات بل كانت مجرد ترتيبات جزئية جاءت في سياق معاهدات الصلح، فلم يوفر ذلك حماية كافية للأقليات بل إنه عقد مسألة تحديد مصطلح الأقليات على صعوبة الأمر أساسا.

ومنه يمكن القول بفشل عصبة الأمم في توفير حماية للأقليات، ويرجع ذلك إلى الأسباب الآتية:

1. **السمة غير العالمية لمعاهدات الأقليات؛** فقد فرضت هذه المعاهدات على دول معينة بينما بقيت دول أخرى خارج النظام المطبق بالرغم من وجود أقليات في أقاليمها، مما أثار سخط الدول الملتزمة وجعلها تنظر لهذه الالتزامات الخاصة بالأقليات على أنها تمثل قيدا على سيادتها وانتقاصا لوحدتها الوطنية.
2. **عدم وجود نصوص توضح التزامات الأقليات نفسها تجاه الدول المعنية بحمايتها؛** وهو ما جعل هذه الأقليات تتصرف بسلوك غير مقبول بل اعتبرت نفسها دولا داخل الدولة.

3. **صعوبة وضع تعريف لمصطلح الأقليات؛** والذي كان سببا في عدم التزام الكثير من الدول بنظام الحماية بحجة عدم وجود أقليات على إقليمها.

ثالثا. مرحلة ما قبل الحرب العالمية الثانية (الحماية الدولية للأقليات في إطار منظمة الأمم المتحدة)

عقب انتهاء الحرب العالمية الثانية وانهيار عصبة الأمم، تم إنشاء منظمة الأمم المتحدة ولم يتضمن ميثاقها أيضا أي نص يتعلق بحماية حقوق الأقليات، وبالتالي فقد تناولت الأمم المتحدة مسألة الأقليات في إطار مسألة حقوق الإنسان والعمل على احترامها وتعزيزها دون أي تمييز عرقي.

فمما لا شك فيه أن هذه الفترة كانت بمثابة فترة تحول من المفهوم الجماعي لحماية الأقليات إلى المفهوم الفردي، وبالتالي كانت معالجة مسألة الأقليات تتم في إطار حماية حقوق الإنسان دون تمييز من أي نوع مما جعل الحماية تنصرف إلى الشخص الإنساني مباشرة، وأن الهدف منها هو إنساني بحت وليس هدفا سياسيا كما كان الحال في عهد عصبة الأمم، فضلا عن ذلك فإن الحماية أخذت الطابع العالمي.

ومع إنشاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة عام 1945، تم إنشاء اللجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات في عام 1946، وهي اللجنة التي كان لها دور مهم في صياغة نص المادة (28) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية عام 1966، فضلا عن الاقتراحات التي قدمتها اللجنة لتعريف مصطلح الأقليات والمشاركة في صياغة العديد من الوثائق الدولية المتعلقة بالأقليات وحماية الحقوق الخاصة بهم.

وقد قامت الأمم المتحدة بالتصديق على العديد من الاتفاقيات المتعلقة بحقوق الإنسان، والتي استفادت منها الأقليات، يمكن ذكرها على النحو الآتي:

1. الاتفاقية الخاصة بمكافحة جريمة إبادة الجنس البشري عام 1948، والتي دخلت حيز التنفيذ عام 1951 وكانت تحظر أي عمل يتم ارتكابه بقصد إبادة أي جماعة.
2. الاتفاقية الخاصة بتحريم السخرة عام 1957.
3. اتفاقية اليونسكو الخاصة بمنع التمييز في مجال التعليم عام 1960.
4. الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري عام 1965، والتي نفذت عام 1969.
5. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966، والتي دخلت حيز التنفيذ عام 1976، وقد نصت المادة (28) من الاتفاقية على عدم حرمان الأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات عنصرية أو دينية أو لغوية في الاشتراك مع الباقين في التمتع بثقافتهم وحريتهم الدينية أو استخدام لغتهم الخاصة.

6. الاتفاقية الدولية الخاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966، التي نصت في المادة (1/16) منها على تنفيذ ما جاء بها دون تفرقة بسبب العنصر أو الدين أو اللغة أو اللون أو الرأي السياسي أو الأصل القومي أو الاجتماعي .

7. إعلان اليونسكو بشأن العنصر والتحيز العنصري الصادر عام 1978.

8. الاتفاقية الخاصة بالشعوب الأصلية والقبلية في البلدان المستقلة لعام 1989.

9. إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الأفراد المنتمين إلى أقليات قومية أو عرقية أو دينية أو لغوية لعام 1992.

10. الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية لعام 1950؛ والتي دخلت حيز التنفيذ في عام 1953 ونصت في المادة (14) منها على أن التمتع بالحقوق والحريات المعترف بها ينبغي أن يكون مضمونا دون أي تمييز مؤسس بصفة خاصة على الجنس أو الأصل أو اللون أو اللغة أو الديانة أو الآراء السياسية أو أي آراء أخرى أو الأصل القومي، أو الاجتماعي أو الانتماء إلى أقلية قومية أو الثروة أو الميلاد أو أي موقف آخر.

11. الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لعام 1981؛ الذي أكد على مبدأ عدم التمييز بسبب الدين أو الجنس أو اللون أو اللغة أو الرأي السياسي.