

حق الأقليات القومية بالفيتو: مقدونيا، إيرلندا الشمالية وبلجيكا

بقلم: شين كيلر¹

مقدمة

لقد تمّ وصف حقوق النقض على أنها "السلاح الأخير" المتوافر للأقليات في نظام مشاركة السلطة في مجتمع منقسم إثنيًا.² من ناحية، فإنّ حقوق نقض القوانين/ القرارات التي تؤثر على المصالح الحيوية للأقلية توفر لها ضمانًا متينًا بأن يكون من غير الممكن أن يتجاهل اقتراح الأكثرية هذه المصالح. ومن ناحية أخرى، يمكن أن يكون لحقوق النقض تأثير يؤدي إلى الجمود، الانقسام الإثني أو زعزعة الاستقرار في نظام مشاركة السلطة إلا إذا تمّ تصميمه بحذر، واستخدم على نحو متباعد - كمحاولة أخيرة. تعني "مشاركة السلطة"، في هذه المقالة، مشاركة جميع المجموعات الإثنية الرئيسة في سيرورات صنع القرار السياسي، ويعني "حقّ النقض" ("الفيتو" الذي يعني "أنا أحظر" باللاتينية) القدرة على سدّ الطريق أمام مسودة قانون أو إجراء مقترح أو منعه أو تعليقه. ستحتاج هذه المقالة بأنّ حقوق النقض ليست، دائمًا، أفضل أداة لحماية المصالح الحيوية للأقلية. ستتمّ استعارة أمثلة تدعم هذا الرأي من مقدونيا وإيرلندا الشمالية، حيث ظهرت مشاركة السلطة هناك في أعقاب تجارب التوتر/ العنف الإثني الأخيرة. ستعرض الأقسام الاستهلاكية لهذه المقالة التركيبية الإثنية، تاريخ الصراع الإثني وترتيبات مشاركة السلطة في هذه المناطق. وستعين الأقسام الوسطى من هذه المقالة القضايا الرئيسة المتعلقة بحقوق نقض الأقلية، بما في ذلك تعريف صاحب حقّ النقض، وتحديد "المصالح الحيوية" للأقلية وإدارة حالات الجمود أو الأزمات السياسية التي قد تطرأ في أعقاب استخدام حقّ النقض. وسيظهر هذا الأمر أنّ الصعاب العملية التي ترافق حقوق نقض الأقلية تتضمن احتمال حدوث جمود في عملية صنع القرار السياسي، وترسيخ الانقسامات الإثنية القائمة، ويمكن أن يكون لها تأثير صدامي ومخلّ بالاستقرار داخل نظام مشاركة السلطة. أمّا القسم الأخير من هذه المقالة فسيطرح توجّهًا بديلًا لحماية المصالح الحيوية للأقليات التي تعتمد جزئيًا، لكن على نحو أقلّ، على حقوق النقض. لقد جرى منح كلّ مجموعة إثنية في بلجيكا، وهي دولة

¹ شين كيلر هو محام إيرلندي، ويعمل في قسم حقوق الإنسان المقارن في عدالة.

² Arend Lijphart, "The Power-Sharing Approach" in Joseph V. Montville (ed), *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, p 495 (Lexington Books 1990).

ذات تقاليد عريقة في التوفيق بين الانقسامات العميقة القائمة بين مجتمعيها الفلمنكي والفلوني، حكماً ذاتياً عالي المستوى وغير محدّد جغرافياً على المصالح الحيوية مثل التعليم، اللغة والثقافة، الأمر الذي يقلّل من الاعتماد على حقوق النقض كوسيلة لحماية المصالح الحيوية للمجموعة الإثنية. أما بالنسبة إلى القرارات التي تقتضي حماية حقّ النقض (مثل المجالات الواقعة ضمن صلاحيات الحكومة المركزية، والتي تؤثر على المصالح الحيوية لإحدى المجموعات الإثنية)، فثمة في بلجيكا إجراء "جرس إنذار" فريد من نوعه (سأعرفه بأنه "حقّ نقض لّين") يقلّل إلى الحد الأدنى من إمكانية الإساءة الإجرائية من طرف معارضي مشاركة السلطة، ويشجّع على الوساطة بين المجتمعات المختلفة من أجل حلّ مازق ما، بعد استخدام حقّ النقض والوصول إلى حلّ مقبول على الأطراف والتقليص إلى أدنى حدّ من تأثير حقوق النقض التقليدية (أو "حقوق النقض الصلبة") التي تؤدي إلى زعزعة الاستقرار، وإلى وجود رابحين وخاسرين.

التركيبة الإثنية، تاريخ الصراع الإثني ومشاركة السلطة في مقدونيا

على الرغم من تجنب مقدونيا المذبحة التي رافقت تمزّق يوغوسلافيا في أوائل التسعينيات من القرن الماضي، إلا أنّ العنف الإثني اندلع بشكلٍ محدودٍ بعد مضيّ عقدٍ من الزمن. يمثل المقدونيون الإثنيون، وهم في أغليبتهم من المسيحيين ويتكلمون اللغة المقدونية، نحو 65% من سكّان مقدونيا. ويشكّل الألبان الإثنيون نحو 25% من مجموع السكان، وهم في أغليبتهم من المسلمين ويتكلمون اللغة الألبانية، ويتركّزون في شرق مقدونيا حول الحدود مع ألبانيا وكوسوفو. وتشمل نسبة الـ 10% الباقية عدداً من الأقليات الإثنية الصغيرة، من بينها التركية والرومية والصربية والفلاشية والبوسنية.³ تبنت الدولة المستقلة حديثاً في العام 1991 دستوراً يصف مقدونيا بأنها "الدولة الوطنية للشعب المقدوني". عارضت الأقلية الألبانية، بشدّة، دستور العام 1991، مُحاجةً بأنه يدفع بالأقليات الإثنية المقدونية إلى وضعية مواطنين من الدرجة الثانية.⁴ لقد زاد

³ التقسيم الدقيق لسكان مقدونيا وفقاً للانتماءات الإثنية بموجب معطيات إحصاء السكان الرسمي للعام 2002 هو: 64.8% من المقدونيين، 25.17% من الألبانيين، 3.58% من الأتراك، 2.66% من الروميين، 1.78% من الصرب، 0.48% من الفلاشين، 0.84% من البوسنيين و1.04% آخرون.

⁴ إنّ العلاقة بين تمثّل الدولة مع المجموعة الإثنية التي تشكل أكتريّة والتميز ضدّ المجموعات الإثنية التي تشكل أقلية هي إحدى أكثر ميزات العلاقات الإثنية إثارةً للاهتمام في مقدونيا ما قبل العام 2001. ويصف أربين كسايفيري، قائد الحزب الديمقراطي الألباني، موقف الألبانيين الإثنيين من دستور العام 1991 كما يلي: "لمن تنبّع الدولة؟ يريد المقدونيون أن ينشئوا الدولة على أنها ملكهم الإثني ... ضدّ إرادة الأقلية الألبانية. عندها سيكون لدينا صراع ... متواصل حول مفهوم الدولة. لكن مفهوم الدولة - دستور الدولة - لا يتوافق مع الواقع متعدّد الإثنيات. إذا، فالسؤال الآن هو هل نقوم بتغيير الواقع من خلال التطهير العرقي أو [تغيير] مفهوم الدولة؟"، تقرير من معهد الحرب والسلام، 6 نيسان 2001.

التمييز من تغريب الألبانيين الإثنيين عن الدولة الفتية - على الرغم من أنّ الألبانيين الإثنيين يشكّلون نحو 25% من السكّان، إلا أنّهم شكّلوا 7% من موظّفي الدولة و 3% من أفراد الشرّطة فقط، في العام 2001. إنطلق المتمرّدون الألبانيون الإثنيّون في هبة عنيفة في ربيع العام 2001، وفي أعقاب التدخّل السريع للاتحاد الأوروبي/ الناتو، أبرمت الحكومة والمتمرّدون اتفاقية سلام ("اتفاقية أهريد") في آب العام 2001.⁵ أدّى ذلك إلى اعتراف دستوريّ بالألبانيين الإثنيين وبالأقليات الإثنية الأخرى كشعوب مُكوّنة للدولة المقدونية، وإلى منح حقوق نقض فعّالة للأقليات الإثنية بشأن القوانين التي تؤثر على مصالحها الحيوية، وإلى توطيد الاعتراف باللغة الألبانية، وإلى التزام بالتمثيل النسبيّ للألبانيين الإثنيين على جميع مستويات خدمات الدولة والشرطة. إضافةً إلى ذلك، تواصلت الممارسة غير الرسمية المتعلقة بإشراك أحزاب إثنية ألبانية ووزراء إثنيين ألبانيين في الائتلافات الحكومية، والتي تعود إلى العام 1991.⁶ ولا تزال اتفاقيّات مشاركة السلطة هذه قائمة حتى هذا اليوم، وذلك على خلاف العديد من التوقّعات في هذا الشأن.

التركيبة الإثنية، تاريخ الصراع الإثني ومشاركة السلطة في إيرلندا الشمالية

إنّ الصراع الإثنيّ في إيرلندا متجذّر على مدى قرون من الاستعمار من قبل الجزر البريطانية المجاورة. نال جزء من الجزيرة، في العام 1921، استقلاله، لكن بقيت ستّة مناطق ضمن المملكة المتحدة، لتشكّل معاً إقليم إيرلندا الشمالية. ووفقاً لآخر إحصاء سكّاني رسمي، فإنّ ما يقارب 53% من السكّان هناك هم من البروتستانت و 44% من الكاثوليك.⁷ إنّ الانقسام الأساسي بين سكّان إيرلندا الشمالية هو على خلفيّة الانتماء القومي، وتزداد حدّة هذا الانقسام نتيجةً للانقسام الثانويّ الموازي له وفقاً للانتماء الدينيّ. إنّ الأغلبية الساحقة من الاتحاديين، الذين يريدون أن تظلّ إيرلندا الشمالية جزءاً من المملكة المتحدة، هم من البروتستانت. أما

⁵ الاسم الرسمي لاتفاقية أهريد هو "اتفاقية إطار في تاريخ 13 آب 2001" يُنظر فلاديمير جوفانوفسكي وليريم دولوفي، "ساحة المعركة الحديثة: النضال من أجل المصادقة على اتفاقية أهريد"، في *اتفاقية أهريد وما بعدها*، (تقرير معهد الحرب والسلام، 2002) للحصول على الرواية المثيرة للاهتمام لمفاوضات السلام التي أدّت إلى اتفاقية أهريد والصعاب التي واجهتها في إقناع البرلمان المقدوني للمصادقة على التغييرات في الدستور التي اقتضتها اتفاقية أهريد.

⁶ للمزيد من معلومات الخلفية عن العلاقات الإثنية ومشاركة السلطة في مقدونيا، ينظر Lisen Bashkurti, "Political Dynamics within the Balkans: the Cases of Bosnia Herzegovina, Macedonia, Bulgaria, Serbia and Montenegro", 80 *Chicago Kent Law Review*, 49 (2005) and David J. Ludlow, "Preventive Peacekeeping in Macedonia: An Assessment of U.N. Good Offices Diplomacy", *Brigham Young University Law Review*, 761 (2003)، والخارطة الإلكترونية للصراع الإثني - السياسي في صفحة الانترنت الألكترونية مقدونيا (www.ecmi.de/emap/mk_C04_03a.html).

⁷ التقسيم الدقيق للسكّان في إيرلندا الشمالية حسب الانتماءات الدينية وفقاً لمعطيات إحصاء السكّان الرسميّ للعام 2001 هو: 53.12% من البروتستانت، 43.76% من الكاثوليك، 0.39% آخرون و 2.72% من دون انتماءات دينية.

أغلبية الوطنيين، الذين يفضلون انفصال إيرلندا الشمالية عن المملكة المتحدة والاتحاد مع إيرلندا، فهم من الكاثوليك. كانت إيرلندا الشمالية منذ العام 1921 حتى العام 1972 تحكم ذاتها، إلى حد كبير، من خلال مجلس نواب وسلطة تشريعية برلمانية ("Stormont"). لكن، أدى نظام الحكم على طريقة الحكومة البريطانية إلى هيمنة الاتحاديين، ولم يتم تعيين أي وزير كاثوليكي بين الأعوام 1921 و 1968.⁸ أثار التمييز المتواصل ضد الكاثوليك التوترات الإثنية، وفي أواسط الستينيات من القرن الماضي أسس الكاثوليك حركة الحقوق المدنية بإلهام من النموذج الأمريكي، للمطالبة بالمعاملة المتساوية في مجالات مثل التمثيل السياسي، حفظ الأمن والنظام العام، والسكن والعمل في القطاع العام. اتخذت الشرطة، التي كانت مؤلفة من البروتستانت، بشكل حصري تقريباً، والمدعومة بتشريعات الطوارئ، إجراءات صارمة ضد مسيرات الحقوق المدنية أدت إلى العديد من الصدمات العنيفة، بما فيها حادثة "الأحد الدامي"، حينما قتل الجنود البريطانيون 13 من متظاهري الحقوق المدنية الكاثوليك في 30 كانون الثاني من العام 1972. ألغت الحكومة البريطانية في آذار العام 1972، البرلمان الإيرلندي ("Stormont") وأعادت فرض حكم مباشر من قبل الحكومة البريطانية. تواصل العنف الطائفي حتى أوائل التسعينيات من القرن الماضي وأدى إلى مقتل أكثر من 3,000 شخص. أعلن الجيش الجمهوري الإيرلندي (IRA)، في العام 1994، وقف إطلاق النار، وأبرمت الحكومتان البريطانية والإيرلندية اتفاقية سلام شاملة ("اتفاقية الجمعة العظيمة"⁹) صدق عليها في أعقاب ذلك شعبا إيرلندا وإيرلندا الشمالية من خلال استفتاءين شعبيين متزامنين. أنشأت "اتفاقية الجمعة العظيمة" مؤسسات طموحة جديدة لمشاركة السلطة، بما فيها مجلس نواب مؤلف من 108 أعضاء يتم انتخابه عن طريق التمثيل نسبي، وهيئة تنفيذية لإيرلندا الشمالية مؤلفة من وزراء عن جميع الأحزاب الاتحادية والوطنية الرئيسة. كذلك، أدخلت إجراءات انتخابية تشمل جميع المجتمعات وتمنح المجموعات الاتحادية والوطنية حقوق النقض في ما

⁸ للاطلاع على تحليل محقّر على التفكير حول التاريخ السياسي لإيرلندا الشمالية يُنظر John McGarry, "Democracy in Northern Ireland: Experiments in Self Rule from the Protestant Ascendancy to the Good Friday Agreements", 8:4 *Nations and Nationalism*, 451-474 (2002). من الجدير اقتباس وصف ماكغاري الكامل للتمييز الذي تعرض له الكاثوليك في حقبة البرلمان ("Stormont") (1921-1972) الضبابية: "تعرض الكاثوليك للتمييز في العمل، في القطاع العام وفي الإسكان العام. تم تقسيم الدوائر الحكومية المحلية بطريقة تجعل الأكتريبات الكاثوليكية المحلية أقلّيات. تم إنشاء ... قوة شرطة مؤلفة من البروتستانت بشكل حصري، تقريباً. ودعمتها تشريعات الطوارئ التي استخدمت لقمع الأقلية المعارضة. أتاح قانون الأعلام والرايات ... للشرطة أن تزيل [الأعلام الإيرلندية] المرفوعة ولكنها لم تزل [الأعلام البريطانية]. لم يتم تعيين أي وزير كاثوليكي حتى العام 1968 ... حين عانى النظام من أزمة نهائية. التشريع الوحيد الذي مرّ كنتيجة لاقتراح المعارضة (الكاثوليكية) كان قانون الطيور البرية للعام 1931."

⁹ الاسم الرسمي لـ "اتفاقية الجمعة العظيمة" هو "الاتفاقية التي تمّ التوصل إليها من خلال محادثات متعدّدة الأطراف في تاريخ 10 نيسان العام 1998."

يتعلّق بعمليات اقتراح معيّنة في مجلس نواب إيرلندا الشمالية.¹⁰ لكن، كان تطبيق "اتفاقية الجمعة العظيمة" منقطعاً وإشكالياً، ويجري حكم إيرلندا الشمالية اليوم مباشرةً من قبل الحكومة البريطانية منذ تعليق عمل مؤسسات مشاركة السلطة، للمرّة الرابعة، في تشرين الأول العام 2002، وتوقّفت مشاركة السلطة عن العمل.

دور حقوق النقض في أنظمة مشاركة السلطة في المجتمعات المنقسمة إثنياً

إنّ أحد الأدوار الرئيسة لحقوق النقض في أنظمة مشاركة السلطة في المجتمعات المنقسمة إثنياً هو الحثّ على صنع قرار مقبول على المجموعات الإثنية المختلفة. نظرياً، يهدف التهديد باستخدام حقّ النقض إلى ردع مجموعة إثنية ما عن مواصلة التقدّم بمقترح ينتهك المصالح الحيوية للمجموعة الإثنية الأخرى. ويمكن تبرير حقّ النقض على أساس أنّ ضمانات التمثيل النسبيّ لمجموعات الأقلية في مجلس النواب و/أو الهيئة التنفيذية التي تستند إلى مشاركة السلطة هي غير كافية لحماية المصالح الحيوية لتلك الأقلية، لأنّه قد يتمّ الاقتراح ضدها والتغلب عليها بسهولة. لذلك، فإنّ حقوق النقض معدّة لتكون آخر ضمانة لمجموعات الأقلية يمكن استخدامها للذود عن مصالحها الحيوية في حال أصبحت مهدّدة. إلا أن آلية حقّ النقض ليست الطريقة الوحيدة الممكنة للذود عن المصالح الحيوية لأقلية ما. ستنبئ أقسام المقالة التالية بعض المشاكل العملية الكامنة في حقوق نقض الأكثرية في أنظمة مشاركة السلطة.

المشاكل المتعلّقة بهوية صاحب حقّ النقض

القضية الرئيسة الأولى التي تنشأ بالنسبة إلى آليات حقّ نقض الأقلية هي تحديد هوية صاحب حقّ النقض الملائم. قد يفشل حقّ النقض الممنوح بشكل جماعيّ لعدد من الأقليات المختلفة التي تعمل ككتلة واحدة في أداء وظيفته الأساسيّة في حماية الأقلية، إذ إنّ لكلّ مجموعة إثنية تقاليدها، ثقافتها ومصالحها الحيوية الخاصّة بها، والتي يمكن أن تتعارض مع تقاليد، ثقافة ومصالح الأقليات الأخرى الموجودة في كتلة حقّ النقض. ويمكن لحقوق النقض الممنوحة لمجموعة أثنية واحدة، أو أكثر، أن تؤدّي إلى التقسيم، من ناحية إثنية، عن

¹⁰ للاطلاع على تحليل معمّق لاتفاقيات مشاركة السلطة في "اتفاقية الجمعة العظيمة" يُنظر -Brendan O'Leary, "The British-Irish Agreement of 1998: Results and Prospects", paper presented at University of Notre Dame (1999) و Brendan O'Leary, "The Nature of the Agreement", text conference on constitutional design (1999).accompanying the 9th John Whyte Memorial Lecture at Queens University Belfast (1998).

طريق التمييز ضدّ الأقليات الإثنية الأصغر حجمًا، بالإضافة إلى المجموعات الإثنية التي تتخطى الحدود الإثنية.

يقوم التوجّه المقدوني بجمع كلّ الأقليات الإثنية في كتلة واحدة بهدف حماية الأقلية من خلال حقّ النقض. ويمكن تمرير قوانين معيّنة، وفقًا للدستور المقدوني¹¹، في حال حصولها على أكثرية مضاعفة في مجلس النواب المقدوني فقط، أي، أكثرية ضمن مجلس النواب بأكمله الذي يتضمّن أكثرية من أصوات أعضاء مجلس النواب الحاضرين الذين "يدعون بأنهم ينتمون إلى الأقليات التي لا تشملها الأكثرية من بين سكّان مقدونيا". لكن، وفقًا للمعطيات الأخيرة للإحصاء السكاني الرسمي المقدوني للعام 2002، فإنّ 35.2% من سكّان مقدونيا الذين لا ينتمون إلى المجتمع المقدوني الإثني يتألّفون من أقلية إثنية كبيرة (الألبانيون الإثنيون الذين يمثلون 25.17% من مجموع السكان، والذين يشغلون نسبة منخفضة، نوعًا ما، من مجمل المقاعد في مجلس النواب المقدوني) ومن العديد من الأقليات الإثنية الأصغر حجمًا.¹² وبموجب ذلك، وفي الوقت الذي يتمتع فيه الألبانيون الإثنيون بتمثيل كافٍ لنقض تشريع ما من دون دعم أيّ من الأقليات الإثنية الأخرى، لا تستطيع الأقليات الأصغر حجمًا أبدًا نقض تشريع ما من دون دعم الأكثرية الألبانية. وهكذا، فإنّ مصالحها الحيوية تكون محميةً بقدر تطابقها مع المصالح الحيوية الخاصة بالمجموعة الألبانية الإثنية المسلمة فقط.

على نحو مغاير، تعترف إيرلندا الشمالية بحقوق النقض لمجموعتي سكّان معيّنتين، لكن تتجاهل آلية حق النقض الخاصة بها ممثلي الأحزاب المتخطية للحدود الإثنية والذين يرفضون، وفقًا لذلك، الانتماء إلى مجموعة إثنية/ قومية معيّنة. يُطلب من كلّ عضو من مجلس نواب إيرلندا الشمالية، بموجب "اتفاقية الجمعة العظيمة"، تعريف نفسه كـ (اتحاديّ)، "وطنيّ" أو "آخر"، ويتمّ استخدام هذا التعريف في إجراءات الاقتراع "الخاصّ بالمجتمعات كافة" الذي يقتضي عتبات معيّنة من الدّعم الاتحاديّ أو الوطنيّ. يمكن للاقتراع الخاصّ بالمجتمعات كافة أن يتّخذ له شكلين: "الموافقة الموازية" (أي، أكثرية عادية في مجلس النواب تشمل على الأقلّ 50% داخل المجموعة الاتحادية و 50% داخل المجموعة الوطنية) أو "الأكثرية الموزونة" (أكثرية

¹¹ المادتان 69(2) و 114(5) من الدستور المقدوني (كما تمّ تعديله عام 2001).

¹² ينظر الحاشية 3 للتقسيم الدقيق لسكان مقدونيا وفقًا للانتماء الإثني.

60% في مجلس النواب تشمل على الأقل 40% داخل المجموعة الاتحادية و 40% داخل المجموعة الوطنية). تمّ تصميم هذا النوع من حقّ النقض المتبادل بغية الحثّ على اتخاذ قرارات تكون مقبولة على مجموعات الأكثرية الاتحادية ومجموعات الأقلية الوطنية، على حدّ سواء. لكن، أحد الانتقادات الموجهة لهذه الطريقة هو أنّها تميّز ضدّ مجموعة "الآخر" وترسخ التقسيم الإثني/ القومي القائم حالياً. إنّ أيّ عضو في مجلس النواب تمّ انتخابه بدعم من البروتستانت و الكاثوليك، وهو يرفض تعريف نفسه كـ "اتحاديّ" أو "وطني"، إما عن مبدأ أو خشية تغريب نفسه عن منتخبه البروتستانت أو الكاثوليك، يتمّ تجاهله، من ناحية آلية النقض، ويمكن اعتباره أنّه يتمنّع بصلاحيات سياسية منقوصة مقارنةً بأعضاء مجلس النواب الاتحاديين والوطنيين. ويشكّل هذا التفاوت في القوة السياسية عائقاً عملياً أمام الاقتراع للمرشحين المتخطّين للحدود الإثنية/ القومية، ويمكن اعتبار أنّ تركيبة حق النقض تساهم في ترسيخ التقسيمات الإثنية/ القومية العميقة في إيرلندا الشمالية.

المشاكل المتعلقة بتحديد "المصالح الحيوية" لأقلية ما

القضية الرئيسة الثانية التي تنشأ بالنسبة إلى حقوق نقض الأقلية هي تحديد "المصالح الحيوية" لأقلية ما. إذا تمّ تحديد "المصالح الحيوية" لأقلية ما بشكل ضيق جدّاً، فقد تفشل حقوق النقض في أداء وظيفتها الرئيسة كأداة لحماية الأقلية من تجاهل صوت الأكثرية لمصالحها الحيوية. من ناحية أخرى، إذا تمّ تحديد "المصالح الحيوية" للأقلية بشكل فضفاض، فقد تكون حقوق النقض معرضةً لإساءة الاستخدام، إذ أنّها ستمكّن الأقلية من احتجاز الأكثرية كرهينة في العديد من مجالات التشريع. وقد يؤدي سوء الاستخدام هذا، في نهاية المطاف، إلى إضعاف الثقة بمجمل نظام مشاركة السلطة وزعزعة استقراره.

يقتضي التوجّه المقדونيّ التحديد المسبق لـ "المصالح الحيوية" للأقليات الإثنية عن طريق التحديد العينيّ لكلّ مصلحة تحميها حقوق النقض في الدستور المقدونيّ. وتتضمّن هذه المصالح المحميّة "القوانين التي تؤثر مباشرةً على الثقافة واستخدام اللغة والتعليم والتوثيق الشخصي واستخدام الرموز"¹³ و "الحكم الذاتي المحلي

¹³ المادة 69(2) من الدستور المقدوني (كما تمّ تعديله عام 2001).

... القوانين المتعلقة بمصادر التمويل المحليّة والانتخابات المحليّة وحدود المجالس البلدية ومدينة سكوبي (العاصمة)¹⁴. على الرغم من أنّ هذه القائمة قد تبدو واسعة جداً، إلا أنّها، في الحقيقة، أضيق من قائمة المصالح الحيوية التي تحميها حقوق النقض في دساتير دول البلقان الأخرى، بما فيها البوسنة والهرسك وكوسوفو.¹⁵ إنّ هذا التوجّه المتصلّب في تحديد المصالح الحيوية للأقليات الإثنيّة في قائمة شاملة لا يترك للأقليات مجالاً للمناورة من أجل حماية نفسها في حال ظهور مجالات جديدة من المصالح الحيوية بين الفينة والأخرى.

تبنّت إيرلندا الشمالية توجّهاً أكثر مرونة. فبدلاً من تقييد "المصالح الحيوية" في قائمة محدّدة مسبقاً، تُمنح كلّ مجموعة سكانية حرةً تحديد "مصالحها الحيوية" ذاتياً إلى حدّ كبير. وتقوم "اتفاقية الجمعة العظيمة" بتعريف "قرارات أساسية" معيّنة لمجلس نواب إيرلندا الشمالية يتوجّب عليه اتخاذها دائماً بواسطة الاقتراع الخاصّ بالمجتمعات كافة، لكن في حالات أخرى قد تثير أقلية هامة من مجلس النواب مطلباً بشأن قرار معيّن من مجلس النواب يقتضي اتخاذه اقتراعاً خاصاً بالمجتمعات كافة. ومن أجل إثارة الاقتراع الخاصّ بالمجتمعات كافة، يجب أن يوقّع ما لا يقلّ عن 30 عضواً في مجلس النواب على "التماس اهتمام" يطالب باقتراع خاصّ بالمجتمعات كافة، لكن، عملياً، عبّرت بعض الأحزاب في إيرلندا الشمالية عن عدم رضاها عن توجّه "التماس الاهتمام" في صيغته الحالية¹⁶، إذ تجعله مرونته الزائدة معرضاً لسوء الاستخدام من طرف الأحزاب السياسية التي تعارض "اتفاقية الجمعة العظيمة" وترتيبات مشاركة السلطة التابعة لها والتي قد يكون مبعها النهائي، من استخدام حقوق النقض، شلّ سيرورة صنع القرار وزعزعة استقرار نظام مشاركة السلطة بموجب "اتفاقية الجمعة العظيمة".

المشاكل المتعلقة بحالات الجمود و/أو الأزمات السياسية إثر ممارسة حقّ النقض

¹⁴ المادة 114(5) من الدستور المقدوني (كما تمّ تعديله عام 2001).
¹⁵ لمقارنة ترتيبات مشاركة السلطة في البوسنة والهرسك، كوسوفو ومقدونيا، ينظر مقالة فلوريان بيبر، "مأسسة الإثنية في البلقان الغربي - إدارة التغيير في المجتمعات المنقسمة كثيراً"، ورقة عمل رقم 19 (المركز الأوروبي لقضايا الأقليات 2004). عادة ما يكون بيبر انتقاديّاً لما يفهمه على أنه ترسيخ للتقسيمات الإثنية في البلقان من خلال ترتيبات مشاركة السلطة المتصلبة المستندة إلى الإثنية.
¹⁶ من بين هؤلاء النقاد حزب التحالف (Alliance Party) وهو، إلى جانب ائتلاف النساء (Women's Coalition)، أحد الأحزاب السياسية القليلة في الإقليم غير المنظمة وفقاً للتقسيمات الطائفية. كذلك، اقترح حزب التحالف إدخال آلية اقتراع جديدة تتعلق بالشؤون الخاصة بالمجتمعات كافة، وهي تستند إلى اقتراع الأكثرية الموزونة الخالية من طرق الاقتراع المعرّ عنها بشكل أثنيّ بالاستناد إلى الإعلان عن كون المرشّح "إتحادي"، "وطني" أو "آخر" في "الأجندة للديمقراطية" التي نُشرت في كانون الثاني العام 2004.

القضية الرئيسة الثالثة التي تنشأ بالنسبة إلى آلية نقض الأقلية هي التعامل مع حالات الجمود و/أو الأزمات السياسية في أعقاب ممارسة حقّ النقض. إذا فشلت آلية النقض في توفير عملية وساطة لتساعد المجموعات الإثنية المختلفة على الوصول إلى حلول مقبولة بشكل متبادل في أعقاب ممارسة حقّ النقض، فقد يؤدي هذا الأمر إلى فترة من الجمود السياسي من شأنها أن يكون مضرّة بالعلاقات الإثنية. كذلك إذا قام مناهضو نظام المشاركة السياسية، الذين يكون هدفهم الحقيقيّ زعزعة استقرار نظام المشاركة السياسية، بالتلاعب بحقوق النقض، فقد يؤدي هذا الأمر إلى أزمة سياسية يُستخدم فيها حقّ النقض كسلاح في "المواجهة" الإثنية التي تنتهي بوجود رابحين وخاسرين بشكل واضح، بدلاً من أن يكون أداة لحماية الأقلية.

تعتبر إيرلندا الشمالية مثالاً مفيداً لكيفية التلاعب بحقوق النقض بغية زعزعة استقرار نظام مشاركة السلطة. تنصّ "اتفاقية الجمعة العظيمة" على أن يتمّ تعيين الوزير الأول ونائب الوزير الأول في مجلس نواب إيرلندا الشمالية عن طريق اقتراح خاصّ للمجتمعات كافة في مجلس نواب إيرلندا الشمالية. في تشرين الثاني من العام 2001، حصل تعيين ديفيد ترمبل ومارك دوركان، وهما زعيما أكبر حزبين حينها؛ الحزب الاتحاديّ والحزب الوطني¹⁷ كوزير أول ونائب للوزير الأول على التوالي، على تأييد أكثر من 70% من أعضاء مجلس النواب. على الرغم من ذلك، تمّ استخدام حقّ النقض في هذين التعيينين لأنّه لم يتمّ الوصول إلى عتبة الدّعم الاتحادي، إذ إنّ الحزب الديمقراطي المناهض لـ "اتفاقية الجمعة العظيمة" وعضوين متمرّدين من حزب ديفيد ترمبل؛ حزب ألستر الاتحاديّ المؤيّد لـ "اتفاقية الجمعة العظيمة"، صوتوا ضدّ هذين التعيينين. لقد كانت الأزمة السياسيّة الناجمة عن ذلك شبه مدمّرة لنظام مشاركة السلطة في إيرلندا الشمالية، إذ إنّ السلطة التنفيذية لم تستطع أداء وظيفتها حتى يتمّ شغلّ هذين الموقعين، ودعا الحزب الاتحادي الديمقراطي إلى تعليق عمل مؤسسات مشاركة السلطة وإعادة فرض الحكم المباشر من قبل الحكومة البريطانية. تمّ تفادي هذه الأزمة بصعوبة بعد إقناع ثلاثة أعضاء من حزب صغير يتخطى الفاصل الإثني بتبديل تعريف أنفسهم من "آخر" إلى

¹⁷ أحدى النتائج البارزة الناجمة عن "اتفاقية الجمعة العظيمة" وتطبيقها المتقطع هو التحوّل الحاد في مصير الأحزاب السياسية في كلا المجتمعين. فقد تفوق، مؤخراً، الحزب الاتحادي المتشدد المناهض لـ "اتفاقية الجمعة العظيمة"، DUP، والحزب الوطني المتشدد، شين فين، على الحزب الاتحادي المعتدل UUP، والحزب الوطني المعتدل SDLP، وهما الحزبان اللذان كانا، تقليدياً، أكبر حزبين في مجتمعهما على التوالي. وأظهرت الانتخابات العامة في المملكة المتحدة في 5 أيار العام 2005 مدى الاستقطاب السياسي في الإقليم. فقد حصل حزب DUP على 9 مقاعد بعد أن سحق، تقريباً، حزب UUP الذي حصل على مقعد واحد فقط. ومن الناحية الوطنية، كان وضع حزب SDLP أفضل من ذلك إذ حصل على 3 مقاعد مقابل 5 مقاعد لحزب شين فين.

"اتحادي"، ثم أجري اقتراع ثانٍ خاصّ بالمجتمعات كافة للمصادقة على التعيينين من خلال الأكثريات الضرورية. على الرغم من تجاوز هذه الأزمة غير أن الحلّ كان عينيًا ومُصطنعًا.

على غرار إيرلندا الشمالية، لا تتضمن آلية حقّ النقض المقدونية إجراءات الوساطة الرسمية للمساعدة في كسر الجمود الذي قد يتبع ممارسة حقّ النقض. لكن، تدعو المادة 78 من الدستور المقدوني إلى إقامة لجنة للعلاقات بين المجتمعات تتألف من سبعة ممثّلين عن المقدونيين الإثنيين، وسبعة ممثّلين عن الألبانيين الإثنيين، وخمسة ممثّلين عن الأقليات الإثنية الأصغر حجمًا. وعلى الرغم من عدم تفويض هذه اللجنة، بشكل خاصّ، بالعمل كوسيط بين المجموعات الإثنية في أعقاب استخدام حقّ النقض للأقلية، إلا أنّه يمكنها لعب ذلك الدور بموجب تفويضها الواسع الذي يتيح لها تقديم اقتراحات من أجل تعزيز العلاقات بين المجتمعات بصورة معقولة. ويمكن لحقيقة عدم سيطرة إحدى المجموعتين الإثنتين الكبيرتين عليها أن توفرّ لها المصادقية كوسيط.

سيطرح القسم الأخير من هذه المقالة توجّهًا بديلاً لحماية المصالح الحيوية للأقليات في ترتيبات مشاركة السلطة التي تعتمد، بشكل جزئيّ، لكن على نحو أقلّ، على حقوق النقض.

توجّه بلجيكا البديل

إحدى أهمّ ميزات التوجّه البلجيكي لحماية الحقوق الحيوية لمجموعاتها الإثنية/ اللغوية المختلفة هي أنه تم منح كل مجموعة حكم ذاتي عالي المستوى وغير محدّد جغرافيًا على شؤون مثل التعليم، اللغة والثقافة، الأمر الذي يقلّل من الاعتماد على حقوق النقض كوسيلة لحماية مصالح المجموعة الإثنية الحيوية. أما بالنسبة إلى القرارات التي لا تزال تقتضي حماية حقّ النقض (مثل المجالات الواقعة ضمن صلاحيات الحكومة المركزية، والتي تؤثر على المصالح الحيوية لإحدى المجموعات الإثنية)، فثمة في بلجيكا إجراء "جرس إنذار" فريد من نوعه (سأعرفه بأنّه "حقّ نقض لّين") يقلّل إلى أدنى حدّ من إمكانية الإساءة الإجرائية من طرف معارضي مشاركة السلطة، ويشجّع على الوساطة بين المجتمعات المختلفة من أجل حلّ مأزق ما بعد استخدام حقّ

النقض، والوصول إلى حلّ مقبول على الأطراف والتقليص إلى الحد الأدنى من تأثير حقوق النقض التقليدية (أو "حقوق النقض الصلبة").

بلجيكا هي دولة ذات تقاليد عريقة في التوفيق بين الانقسامات العميقة بين مجتمعيها الفلمنكي والفلوني. الفلمنكيون الذين يتكلمون اللغة الهولندية يتركّزون في منطقة الفلاندرز، ويشكّلون نحو 58% من مجموع السكان. أما الفونيون فيتكلمون اللغة الفرنسية ويتركّزون في منطقة والونيا والعاصمة بروكسيل، ويشكّلون نحو 31% من مجموع السكّان في الدولة. وثمة، أيضاً، مجتمع صغير من الناطقين بالألمانية. أُنشئت بلجيكا في العام 1831، وأدّى طمسها اللغة الهولندية، في القرن التاسع عشر، إلى إثارة القومية الفلمنكية وترسيخ الهوية اللغوية والثقافية المنفصلة لسكّانها.¹⁸ أدّى التدهور في الاقتصاد الوالوني بعد الحرب العالمية الثانية، والتفاوتات الاجتماعية الاقتصادية بين فلاندرز ووالونيا الناجمة عن ذلك إلى ترسيخ الانقسام اللغوي القائم بين سكّان بلجيكا، كما أدّى إلى الضغط من أجل الحصول على حكم ذاتي واسع ومحدّد جغرافياً لكل منطقة وحكم ذاتي واسع غير محدّد جغرافياً لكل مجتمع إثنّي/لغوي. في العام 1963 تم تقسيم الدولة إلى مناطق لغوية محدّدة. بعض هذه المناطق هي أحادية اللغة بشكل رسمي (على سبيل المثال، الفلاندرز التي تتكلم اللغة الهولندية ووالونيا التي تتكلم اللغة الفرنسية)، ومناطق أخرى ثنائية اللغة بشكل رسمي (على سبيل المثال، بروكسيل). وتبع ذلك العديد من موجات تعديل الدستور، بما في ذلك الاعتراف الدستوري بثلاثة مجتمعات محدّدة داخل بلجيكا في العام 1970، والنقل (النقّسِيم إلى أقاليم) في العام 1980 والفدرلة في العام 1993.

¹⁸ الانتماءات اللغوية هي قضية حساسة جداً في بلجيكا إلى درجة أن إحصاء السكان الرسمي في بلجيكا توقّف عن جمع المعطيات عنها منذ العام 1947. الأسئلة التي عادة ما لا يتمّ طرحها في إحصاء السكان الرسمي في مجتمع منقسم إثنياً هي معبرة جداً. في إيرلندا الشمالية، لا يميّز إحصاء السكان الرسمي بين المجموعتين الإثنيتين "أبيض - بريطاني" و "أبيض - إيرلندي" وذلك خلافاً لإحصاء السكان في أجزاء أخرى من المملكة المتحدة.

¹⁹ للحصول على وصف شامل للقوى التي دفعت بالدولة البلجيكية المركزية لتصبح دولة فدرالية، بنظر كتابا ليزبيت هوغ، "The Dynamics of Constitutional Change in Belgium", in Patrick Dunleavy and Jeffrey Stanyer, eds., *Contemporary Political Studies 1994*, 314-324 (British Political Science Association, 1994) و "Belgium: From Regionalism to Federalism" in *The Territorial Management of Ethnic Conflict*, 73-99 (Frank Cass, 2003).

المكوّن الأوّل لتوجّه بلجيكا البديل لحماية المصالح الحيوية لمجموعاتها الإثنية المختلفة هو منح المجتمعات الإثنية/ اللغوية حكماً ذاتياً عالي المستوى وغير محدّد جغرافياً على بعض من مصالحهم الأكثر حيوية، خاصة التعليم، اللغة والثقافة. تنصّ المادة 2 من الدستور البلجيكي على أنّ "بلجيكا مكوّنة من ثلاثة مجتمعات: المجتمع الفرنسي، المجتمع الفلمنكيّ والمجتمع الناطق باللغة الألمانية". لا تشكّل هذه المادة اعترافاً دستورياً فارغاً من المضمون إذ يتمّ منح هذه المجتمعات الميزانيات وهي تتمتع بمستويات جدّية من الحكم الذاتي غير المحدّد جغرافياً في الشؤون التي تشمل التعليم، الصحة، سياسة اللغة والثقافة (مثل الفنّ، السياسة تجاه الشبيبة والسياحة). ويعتمد خضوع فرد ما للسلطة القضائية الخاصة بمجتمع مُعيّن على انتماء الفرد للمجتمع بصرف النظر عن مكان إقامته في بلجيكا (مثلاً، يوجد للمجتمع الذي الناطق بالفرنسية صلاحيات تتعلّق بتعليم الناطقين بالفرنسية ليس في والونيا الناطقة بالفرنسية فحسب، بل في فلاندرز الناطقة بالهولندية، أيضاً).²⁰ إنّ حقيقة كون كلّ مجتمع يحكم ذاته على نحو واسع بالنسبة إلى بعض من مصالحه الأكثر حيوية، مثل التعليم، اللغة والثقافة، تجعل كلّ مجتمع يعتمد، بشكلٍ أقلّ، على حقوق النقض لأنّ كلّ مجتمع حرّ إلى حدٍ بعيد في اتخاذ قراراته الخاصّة به في ما يتعلّق بهذه الشؤون.²¹

المكوّن الثاني لتوجه بلجيكا البديل هو منح حقوق "النقض اللّين" للمجتمعات الإثنية/ اللغوية المختلفة بالنسبة لشؤون المصالح الحيوية التي لا تتمتع بحكم ذاتيّ عليها (مثل المجالات الواقعة ضمن صلاحيات الحكومة المركزية، والتي تؤثر على المصالح الحيوية لأحد المجتمعات). يعني "النقض اللّين"، في هذه المقالة، حقّ النقض الذي يمكنه أن يعلّق (بدلاً من أن يدمر) مسودة قانون/ إجراء، ويؤدّي إلى عملية وساطة رسميّة معدّة للوصول إلى حلّ مقبول على الأطراف، بينما "النقض الصلب" هو حقّ النقض الذي يدمر مباشرة مسودة قانون/ إجراء، ويؤدّي إلى حالة من الربح/ الخسارة والذي يفشل في تضمين عملية وساطة رسميّة للمساعدة

²⁰ للحصول على وصف شامل لكيفية عمل الحكم الذاتي غير المحدّد جغرافياً في بلجيكا، ينظر مقالة شيريل ستروشين، ماذا تستطيع بلجيكا أن تعلم البوسنة: استخدام الحكم الذاتي في دول "البيت المنقسم"، مجلة السياسة الإثنية وقضايا الأقلية في أوروبا، 1-30 (2003).

²¹ يقل اعتماد كلّ مجموعة إثنية/لغوية على حقوق النقض أكثر من خلال الدرجة العالية من الحكم الذاتي المحدّد جغرافياً الممنوح لمناطق بلجيكا الثلاث التي تحددها المادة 3 من دستور بلجيكا (المنطقة الفلمنكية، المنطقة الوالونية ومنطقة بروكسيل) خاصة في ما يتعلّق بالشؤون الاقتصادية، ومن خلال الاعتراف بأربع مناطق لغوية في المادة 4 من الدستور البلجيكي (منطقة اللغة الفرنسية، منطقة اللغة الهولندية، منطقة ثنائية اللغة في العاصمة بروكسيل ومنطقة اللغة الألمانية).

على كسر حالة الجمود/ الأزمة السياسية الناجمة عن ذلك.²² طوّرت بلجيكا آلية "نقض لّين" مميّزة ومحكمة تدعى "إجراء نقض المجموعة"، أو على نحو أدقّ، "إجراء جرس الإنذار".²³ في بعض عمليات الاقتراح يُطلب من بعض النواب في البرلمان الفدرالي أن يكونوا جزءاً من مجموعة لغوية ما.²⁴ في حال توقيع 75% من أعضاء المجموعة اللغوية على "اقتراح مبرّر" (أي اقتراح مدعّم بأسباب) يدّعي بأنّ مسودة قانون معيّن قد تلحق "ضرراً شديداً" بالعلاقات بين المجتمعات، يتمّ تعليق القانون/ الاقتراح الإشكالي بشكل أوتوماتيكي وتحويل الأمر لمجلس الوزراء الفدرالي. يتكوّن مجلس الوزراء الفدرالي من 15 وزيراً، وهناك متطلبات دستورية تنصّ على وجوب وجود عدد متساو من الوزراء الناطقين بالفرنسية والهولندية (مع استثناء واحد ممكن وهو رئيس الوزراء).²⁵ ويجب على مجلس الوزراء الفدرالي، الذي يعمل بموجب الإجماع، بدلاً من الأكثرية، أن يقدّم "توصية مبرّرة" (أي توصية مدعّمة بالأسباب) للبرلمان الفدرالي في ما يتعلق بذلك الأمر خلال 30 يوماً. بعدها يقوم البرلمان الفدرالي بمناقشة هذا الأمر في ظلّ توصية مجلس الوزراء ويعبّر عن رأيه/قراره. إنّ الحسّنات العملية لـ "النقض اللّين" مقارنةً بـ "النقض الصلب" (مثل حقوق النقض في مقدونيا وإيرلندا الشمالية) هي عديدة. أولاً، عتبات حقّ النقض صعبة، نسبياً (أي دعم 75% من مجموعة لغوية ما والحاجة إلى الإعلان عن أسباب تدعم الادّعاء بأنّ مسودة القانون/الإجراء ستضرّ "بشدة" بعلاقات المجتمعات بعضها ببعض)، وهي تحدّ من إمكانية إساءة استخدام هذا الإجراء. ثانياً، يتجنّب تأثير التعليق، بدلاً من التدمير الفوري لمسودة قانون/إجراء ما، حالة الربح/ الخسارة الواضحة، ويقلّل من احتمال حدوث أزمة سياسية فورية يمكن أن تسبّب انشفاقاً في العلاقات الإثنية وزعزعة استقرار نظام مشاركة السلطة. ثالثاً، تحويل الأمر لطرف ثالث محلّ ثقة (أي، مجلس الوزراء الفدرالي المكوّن من عدد متساو من الوزراء من كلا المجتمعين الرئيسيين ويتخذ قراره بالإجماع بدلاً من الأكثرية)، الأمر الذي يزيد من احتمال توصّل المجموعات الإثنية إلى حلّ مقبول على الأطراف.

²² بالاعتماد على تعريفي لـ "النقض اللّين" و "النقض الصلب"، أعتبر آيتي النقض في مقدونيا وإيرلندا الشمالية، اللتين تمّت معابنتهما في هذه المقالة، "نقضين صليبين" بينما يشكل "إجراء جرس الإنذار" في المادة 4 من الدستور البلجيكي مثالا على "النقض اللّين". لا يضمن "النقض اللّين"، بالضرورة، أن يتمّ، في النهاية، منع تمرير المسودة الإشكالية للقانون/ الإجراء (أي أن الوساطة قد لا تؤدي إلى نتيجة متفق عليها)، لذلك يمكن الادّعاء بأنّ ذلك الحقّ ليس "حقّ نقض" بالمعنى الحقيقي للكلمة، لكنه نوع من حقّ النقض. يتضمّن الدستور البلجيكي أمثلة عن نوعي حقّ النقض "الصلب" و "اللّين". ويُفرد الأخير لتعديلات الدستور الحساسة جداً مثل التغييرات في حدود المناطق اللغوية (المادة 4(3) من الدستور البلجيكي).

²³ المادة 54 من الدستور البلجيكي.

²⁴ المادة 44 من الدستور البلجيكي.

²⁵ المادة 99 من الدستور البلجيكي.

الخلاصة

تقتضي الترتيبات العملية لمشاركة السلطة في المجتمعات المنقسمة إثنيًا حلولاً حساسة للفروق الإثنية التي تتجنب حالات الربح/الخسارة بشكل واضح. إنَّ حقوق النقض هي أداة قوية، لكنها غير حساسة بالنسبة لحماية المصالح الحيوية للأقلية. ومن خلال الدمج بين الحكم الذاتي غير المحدّد جغرافيًا على المصالح الحيوية وبين "حقوق النقض اللين" على المصالح الحيوية الأخرى، توفّر بلجيكا لمجتمعاتها الحماية التي تحتاج إليها في الوقت الذي تقلّ فيه، إلى أدنى حدّ، الكثير من المصاعب العملية التي عادةً ما ترافق "حقوق النقض الصلب" التقليدية.