

جایگاه اقلیتها در حقوق بین‌المللی بشر (آخرین دستاوردها)*

حسام‌الدین لسانی**

چکیده

وجود اقلیت‌های نژادی، مذهبی و زبانی واقعیتی است که از قرن‌ها پیش در داخل بسیاری از کشورها وجود داشته است. توجه به حقوق این اقلیت‌ها به عنوان جزئی از حقوق بشر، صرفاً از اوایل قرن بیست میلادی آغاز می‌شود و با تصویب منشور ملل متحد به اوج خود می‌رسد. حال آنکه تا قبل از قرن بیست میلادی، حقوق اقلیت‌ها جزء مسائل سیاسی محسوب می‌شد و داخل در صلاحیت انحصاری دولت‌ها بود. حق برابری با اکثریت، حق برخورداری از محیط زیست سالم، حق برخورداری از تحصیلات با توجه به ویژگی‌های اقلیتی و... از جمله حقوقی است که برای کلیه اقلیت‌ها باید در نظر گرفت. علاوه بر این هر دسته از اقلیت‌ها حقوق ویژه خود را نیز دارا هستند. اقلیت‌های دینی، اقلیت‌های زبانی، اقلیت‌های نژادی و اقلیت نازخ شناخته شده ملی تماماً حقوق انحصاری خود را دارا هستند. مکانیزم‌های بین‌المللی اجرای قواعد مربوط به حقوق اقلیت‌ها که از دوران جامعه ملل آغاز شده است، تا به امروز دچار تغییرات و پیشرفت‌های بسیاری شده است. در این میان نقش اتحادیه اروپا در اعمال و اجرای قواعد حقوق بشر در مورد اقلیت‌ها قابل تحسین است و توجه به آن می‌تواند آینده‌ی حقوق اقلیت‌ها را در سطح جامعه بین‌المللی بهتر تضمین نماید.

واژگان کلیدی: اقلیت، حقوق کلیه اقلیت‌ها، حقوق انحصاری اقلیت‌ها، مکانیزم‌های بین‌المللی

اجرای قواعد حقوق اقلیت‌ها.

* دریافت ۸۲/۸/۱۲؛ پذیرش ۸۲/۴/۶

مقدمه

اگر در نقشه سیاسی جهان دقت کنیم، در می‌یابیم به استثنای چند کشور از جمله فرانسه، ایتالیا و ژاپن که دارای جمعیتی همگون هستند، در بقیه کشورها، گروه‌های نژادی، مذهبی و زبانی وجود دارند که همگی در کنار یکدیگر زندگی می‌کنند. به عبارت دیگر وجود اقلیتهای نژادی، زبانی یا مذهبی در دنیای امروز واقعیتی انکار ناپذیر است. وجود اقلیت مقدونی در کشورهای یونان و بلغارستان و اقلیت کرد در کشورهای عراق، ترکیه و ایران واقعیتی است که نمی‌توان آنرا انکار کرد. از اینرو وضعیت حقوقی که این اقلیتها در کشور خود دارند و حمایتی که جامعه بین‌المللی از آنها می‌نماید، در محدوده حقوق بین‌الملل قرار می‌گیرد.

در این مقاله در پی آن هستیم که با ذکر تاریخچه‌ای از عملکرد حقوق بین‌الملل در حمایت از اقلیتها، به تعریف واژه اقلیت بپردازیم. واژه‌ای که بحث بر انگیز بوده و همچنان نیز تعریف جامعی از آن وجود ندارد.

اقلیتها نیز مثل سایر اتباع کشور هستند، اما آیا حقوق آنان با حقوق بقیه هموطنانشان برابر است؟ آیا صرف ارائه حقوق برابر با بقیه افراد، آنها را رضی خواهد کرد یا اینکه اینان خواهان برخورداری از یکسری حقوق منحصر به فرد هستند تا بتوانند ویژگی‌های مختص خود مثل زبان، مذهب و یا نژاد را حفظ نمایند؟

اینها سوالاتی است که در این مقاله بوسیله بررسی اسناد معتبر و جدید بین‌المللی، در پی پاسخ به آنها هستیم و مسائلی از قبیل اقلیتهای ملی، ضمانت اجرای قواعد بین‌المللی مربوط به اقلیتها و اقدامات اتحادیه اروپا در حمایت از اقلیتها را بررسی خواهیم نمود هدفی که نگارنده از نگارش این مقاله دارد آن است که اقلیتها در سراسر جهان با شناسایی حقوق عام و خاص خود، با خیالی آسوده از حفظ ویژگی‌های سنتی، و مذهبی خود، در راستای وحدت ملی و توسعه کشورهای خود گام بردارند و تفاوت‌های وراثتی و مذهبی، عاملی برای کینه توزی و تمایزات نباشد.

اول) تاریخچه حقوق اقلیتها

قبل از آنکه واژه اقلیت را تعریف کنیم، به نظر می‌رسد بهتر آن است که بدانیم این بحث از چه زمانی آغاز شده است، چرا که تعریف اقلیت، انواع آن و حقوق آنان، تمام رشد و نمو خود را در بستر تاریخ پیموده است.

با جستجو در گذرگاههای تاریخی به این نتیجه می‌رسیم که بحثی به نام «اقلیت» در دوران دور تاریخی جایگاهی نداشته است. تنها سرنخ موجود در این زمینه آن است که کوروش کبیر به هنگام ورود فاتحانه به شهر بابل در سال ۵۳۸ قبل از میلاد، طی فرمانی، تمام مللی را که احتمالاً تمامی اقلیت بوده‌اند و در اسارت بابلیها بسر می‌بردند را آزاد نمود (ذوالعین، ۱۳۷۴، ص ۴۳۹). در سال ۱۵۵۵ میلادی، در اروپا پیمانی به امضاء می‌رسد که به پیمان صلح اوگسبورگ معروف است و این پیمان، حمایت از اقلیتهای مذهبی را مطرح می‌کند (سیموندز، ۱۹۹۳، ص ۴۴) که در آن برهه از تاریخ از ارزش خاصی برخوردار است. اما شروع بحث حمایت از اقلیتها از قرن ۱۷ میلادی است و ۳ معاهده معروف وستفالی ۱۶۴۸، اولیوا ۱۶۶۰ و نیچمگان ۱۶۷۸، را بسیاری از حقوقدانان شروع حمایت رسمی از این افراد می‌دانند. معاهده وستفالی بعنوان معروفترین معاهده در نوع خود، پایان دهنده جنگهای طولانی ۳۰ ساله بین پروتستها و کاتولیکها بود که هرکدام خواهان تحمیل عقاید مذهبی خود به طرف دیگر بودند. این معاهده حاوی قواعدی بود که به موجب آنها کاتولیکها در کشورهای پروتستان و پروتستانها در کشورهای کاتولیک مورد حمایت قرار گرفتند (جنیس^۱، ۲۰۰۲، ص ۱).

بطور کلی ۵ دوره تاریخی برای حمایت از اقلیتها وجود دارد: دوره اول از اواسط قرن ۱۷ شروع و تا ۱۸۱۲ (کنگره وین) ادامه دارد. دوره دوم از ۱۸۱۲ شروع و تا پایان جنگ اول ادامه دارد. دوره سوم در جنگ اول شروع می‌شود و تا سال ۱۹۴۵ ادامه می‌یابد. دوره چهارم از ۱۹۴۵ شروع و تا شکستن دیوار برلین ادامه دارد و دوره پنجم از زمان شکستن دیوار برلین تا به امروز است (ویتز^۲، ۲۰۰۱، ص ۲). نکته مهم آن است که در بعضی از این دوره‌ها، صرفاً از نوع خاصی از اقلیتها حمایت بعمل آمده است و به بقیه اقلیتها توجهی صورت نگرفته است. برای مثال در قرن ۱۶ و ۱۷، اقلیتی به نام اقلیت زبانی برای بشریت ناشناخته بود و لذا

1. Janis.
2. Vicytez.

نیازی به حمایت از آن دیده نمی‌شد. از سوی دیگر در جهان امروز مباحث مربوط به حقوق اقلیتهای ملی بیشترین توجه را به خود معطوف داشته است، چرا که امروز این نوع از اقلیتهای در معرض بیشترین خطر قرار دارند. در زمان انقلاب کبیر فرانسه (۱۷۸۹) در فرانسه به آزادی مذاهب و عبادت در ملا عام اشاره می‌شود و این بخاطر آن است که در این زمان اقلیتهای مذهبی در سختترین شرایط بودند. اما به هر حال بحث اقلیتهای بعنوان یکی از مباحث حقوق بین‌الملل قرن ۱۹، با رشد تئوریهای سیاسی آغاز می‌شود و در قرن ۲۰ به اوج شکوفایی خود می‌رسد. در واقع در این زمان است که بحث اقلیتهای و حقوق آنان از یک مساله سیاسی که صرفاً در صلاحیت داخلی دولتها است خارج شده و به یک مسئله حقوق بشری که در صلاحیت عام جهانی است تبدیل می‌شود. حال آنکه تا پیش از قرن ۱۹ به بحث اقلیت‌ها بعنوان یک بحث سیاسی صرف که در صلاحیت انحصاری دولت‌هاست توجه می‌شد و این بحث بعنوان یکی از مباحث حقوق بین‌الملل بشر مطرح نبود.

اما به هر حال اولین سیستم منظم حمایت از اقلیتهای، در قالب میثاق جامعه ملل پیش بینی می‌گردد. پیش نویس میثاق جامعه ملل از دولتهای عضو می خواست که اصل رفتار یکسان و تامین امنیت را برای کلیه اقلیتهای ملی و نژادی خود تضمین نمایند. البته این ماده هرگز به تصویب نرسید و میثاق، صرفاً اقدام به حمایت از اقلیتهای مذهبی نمود. در کنفرانس صلح ورسای، کشورهای یوگسلاوی، رومانی، یونان، لهستان و چکسلواکی متعهد گردیدند که معاهداتی را در مورد اقلیتهای زبانی و مذهبی ساکن در قلمرو خود منعقد نمایند. آلبانی، عراق و ۳ کشور حوزه بالتیک نیز حین پیوستن به جامعه ملل طی اعلامیه های یکجانبه ای، حمایت خود را از اقلیتهای ساکن در سرزمینهایشان اعلام کردند. در این کنفرانس یکی از تعهداتی که بر دوش دولتها بار شد، حمایت از اقلیتهای در قالب قوانین اساسی خود بود. از اینرو در فاصله بین دو جنگ، شاهد پیش بینی حمایت از اقلیتهای در قوانین اساسی کشورهایی مثل اتحاد جماهیر شوروی سابق، بلژیک، فنلاند و ایرلند هستیم (ویتز، همان، ص ۷).

مکانیزمی که جامعه ملل برای حمایت از اقلیتهای ایجاد کرد، در زمان خود به قدری پیشرفته و کامل بود که بسیاری از حقوقدانان خواهان اجرای آن سیستم در قرن حاضر هستند. اما متأسفانه این سیستم، با روشن شدن آتش جنگ رو به خاموشی رفت و به فراموشی سپرده شد. این سیستم در بحث مکانیزم های بین‌المللی برای اجرای قواعد مربوط به حقوق اقلیت‌ها بحث خواهد شد.

در کنفرانس‌هایی که جهت تشکیل سازمان ملل و تدوین منشور ایجاد شد، دولتها بخاطر

رفتار بعضی از اقلیتها در دوران جنگ در حمایت از اهداف تجاوزگرانه برخی دول متجاوز، علاقه چندانی به مدون نمودن حقوق مربوط به اقلیتها از خودشان نشان نمی‌دادند (کاپورتورتی^۱، ۱۹۸۵، ص ۳۸۶). حتی بعضی دولتها با تحریک احساسات عمومی در قالب نژادپرستی و ملی‌گرایی، در طول جنگ اقدام به نقض حقوق اقلیتها نمودند. این واکنش دیدگاه بسیار خطرناکی بود، چرا که بعضی دولتها سعیشان بر این بود که اقلیتها را بعنوان تهدید علیه صلح معرفی نمایند. در حالیکه معاهدات صلح و رسای، مرزهای جدیدی بین دولتها ایجاد کرد و از این رو سبب ایجاد اقلیت‌هایی در کشورهای مختلف مثل اقلیت کرد در ایران، عراق، ترکیه و سوریه شد. در سال ۱۹۴۵، دول فاتح با کوچ اقلیتها از یک سرزمین به سرزمین دیگر تصمیم بر جلوگیری از بقای اقلیت‌های قوی شدند. به همین دلیل بیش از ۲۰ میلیون آلمانی تبار بخاطر حفظ تجانس ملی، به کشورهای مختلف اروپایی کوچانده شدند. به هر حال منشور ملل متحد به تصویب رسید، ولی تنها ۲ ماده را به بحث اقلیتها اختصاص داد که هر دو بسیار کلی‌اند. یکی بند ۳ ماده ۱ و دیگری ماده ۵۵. منشور نیز بحث اقلیت‌ها را به عنوان یک بحث حقوق بشری مطرح نمود و به همین دلیل مفاد بند ۳ ماده ۱ منشور، در بند ۱ ماده ۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر (۱۹۴۸) تکرار گردید. میثاق حقوق مدنی و سیاسی ۱۹۶۶ نیز در ماده ۲۷، اقدام به حمایت از اقلیت‌های مذهبی، نژادی و زبانی کرد. از دهه ۶۰ و ۷۰ میلادی به این طرف با گسترش نهضت‌های سیاسی، فرهنگی و اجتماعی، اتحادیه‌های تجاری، افزایش نقش سازمان‌های غیر دولتی، رشد افکار عمومی بین‌المللی و توجهات بین‌المللی به اقلیتها گسترش یافت و جامعه بین‌المللی با تصویب کنوانسیون‌های گوناگون که در جای خود به آنها اشاره خواهیم داشت سعی در بسط حمایت‌هایش از اقلیتها داشته است (ویتز، همان، ص ۸).

دوم) تعریف اقلیت

یکی از نخستین مشکلات مربوط به حقوق اقلیتها، مبهم بودن واژه اقلیت است که تا به حال تعریف رسمی در مورد آن صورت نگرفته است. در نخستین گام، دبیرکل سازمان ملل در ۲۷ دسامبر ۱۹۴۹، در یادداشتی تحت عنوان «تعریف و دسته‌بندی اقلیتها» سعی در تعریف این واژه می‌نماید. وی می‌گوید: «در عمل نمی‌توان به ارائه مفهومی ادبی برای تعریف اصطلاح اقلیت اکتفا کرد. در واقع باید تمامی اجتماعاتی را که در داخل کشور زندگی می‌کنند، از

جمله خانواده‌ها، طبقات اجتماعی، گروههای فرهنگی، اشخاصی که به زبان های محلی صحبت می‌کنند و سایر گروههای مشابه را اقلیت نامید و چنین تعریفی هیچ فایده‌ای در برنخواهد داشت. با آنکه از دیدگاه علمی به دشواری می‌توان تعریف دقیقی از اصطلاح اقلیت ارائه داد، اما در قلمرو علوم سیاسی، به اجتماعاتی اشاره شده است که دارای بعضی علایم مشخصه (قومی، زبانی، فرهنگی، دینی یا غیره) هستند...» (ذوالعین، همان، ص ۴۴۵).

بطور کلی واژه اقلیت به قدری گسترده است که همان طوری که دبیرکل در عبارت بالا گفته است، توان در بر گرفتن بسیاری از گروهها را داراست. از اینرو بعضی معتقدند هر گاه افرادی با یک تفکر و هدف خاصی دور هم جمع شوند و تمام تلاششان رسیدن به همان هدف باشد و از حیث تعداد کمتر از اکثریت جامعه باشند، اقلیت هستند. مثلا در ایالات متحده، بازنشستگان که دارای وضعیت مشابه یکدیگرند خود را اقلیت می‌دانند یا کارکنان دولت. اما آنچه که تحت عنوان حقوق اقلیتها مطرح می‌گردد شامل این گروهها و دستجات نمی‌شود.

بین سالهای ۱۹۴۷ تا ۱۹۵۴، کمیته فرعی پیشگیری از تبعیض و حمایت از اقلیتهای ملل متحد نیز سعی در تعریف کلمه اقلیت نمود، اما موفق نشد. ولی در عوض این کمیته طرح پیش نویس ماده ۲۷ میثاق حقوق مدنی و سیاسی را آماده کرد. آقای فرانچسکو کاپوتورتی که در سال ۱۹۷۱، به عنوان گزارشگر برای مسئله اقلیتها از سوی این کمیته منصوب شد، تلاشهای زیادی را برای تعریف این اصطلاح متحمل شده است ایشان معتقدند برای تعریف واژه اقلیت به سه نکته باید توجه کنیم: ۱- قلت عددی اقلیتها نسبت به بقیه جمعیت کشور ۲- عدم تسلط بر جامعه ۳- قصد عمومی گروه اقلیت در حفظ ویژگی‌های خاص خود. از اینرو طبق تعریف وی «اقلیت گروهی است که نسبت به بقیه جمعیت کشور از حیث جمعیت کوچکتر است و در کشور دارای تسلط سیاسی نیست و اعضای آن در عین حالی که تبعه کشور هستند، دارای ویژگی‌های نژادی، زبانی و مذهبی هستند که از بقیه افراد کشور متمایز هستند و خواهان حفظ فرهنگ، سنت و زبان خود می‌باشند.» (کاپوتورتی، همان، ص ۳۸۵)

در مورد این تعریف چند نکته وجود دارد: اول آنکه این تعریف کارگران مهاجر و پناهندگان را در بر نمی‌گیرد. دوم آنکه در دنیای امروز همیشه گروه اقلیت نیازمند حمایت جهانی، در قلت

عددی بسر نمی‌برند و چه بسا اکثریت^۱ را تشکیل دهند اما ویژگی و حالت اقلیتی به خود گرفته باشند. از این نمونه یکی کوزوویهای ساکن کوزوو هستند که علی‌رغم کثرت، حالت اقلیت دارند و دیگر شیعیان عراق (اجلاسیه دولت‌ها و سازمانهای غیر دولتی برای حمایت از کارگران مهاجر، اقلیت‌ها و مردم بی‌خانمان، ۱۹۹۹، ص ۲) و مورد دیگر که امروزه دیگر وجود ندارد، وضعیت سیاهپوستان در آفریقای جنوبی است. سومین مشکل تعریف این استاد، عدم توجه مطلق به اقلیت‌های ملی بعنوان یکی از بزرگترین و پرخطرترین انواع اقلیتها است. با توجه به اینکه بومیان در بسیاری از کشورها جزء اقلیت‌های می‌باشند (استرالیا و ایالات متحده). شاید استناد به کنوانسیون ۱۶۹ سازمان بین‌المللی کار در مورد بومیان و افراد وابسته به قبایل در کشورهای عضو (۱۹۸۹)، دور از واقعیت حقوقی نباشد. در ماده ۱ این کنوانسیون در تعریف بومیان می‌گوید: بومیان افرادی هستند که از لحاظ شرایط اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی از بقیه جمعیت موجود در کشور متمایز هستند و خواهان وجود قواعدی منطبق با عرف و سنت‌های خود می‌باشند (کنوانسیون سازمان بین‌المللی کار در مورد بومیان، ۱۹۹۱)^۲.

سوم) حقوق در نظر گرفته شده برای اقلیتها

بعد از تعریف اصطلاح اقلیت جای آن است، حقوقی را که برای اینان در نظر گرفته شده بررسی کنیم. با بررسی کنوانسیون‌های بین‌المللی و اسناد سازمان ملل نتیجه‌ای که بدست می‌آید آن است که با توجه به وجود انواع مختلف اقلیت‌ها شامل اقلیت‌های مذهبی، اقلیت‌های نژادی، اقلیت‌های زبانی و اقلیت‌های ملی، یکدسته از حقوق در مورد کلیه اقلیتها قابلیت اجرایی دارد و منحصر به یک نوع خاص از اقلیتها نیست حال آنکه بعضی حقوق فقط منحصر به نوع خاصی از اقلیتهاست که البته این حقوق محدودترند.

الف: حقوقی که کلیه اقلیتها از آنها برخوردارند

۱- حق برابری با اکثریت

1. Majority Minorities.
2. ILO Convention Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries (1989) Enter into force 1991.

حق برابری با بقیه افراد کشور، ابتدایی‌ترین حق اقلیتها است. توجه داشته باشیم که اقلیتها نیز همانند تمام افراد، تابعیت کشور خود را دارند و هموطن آنان محسوب می‌شوند، لذا در نظر گرفتن چنین حقی برای آنان به نظر بدیهی به نظر می‌رسد در حالیکه همین حق سالیان سال از آنان سلب شده بود. با اینکه چنین حقی در میثاق جامعه ملل به تنهایی برای اقلیتهای مذهبی در نظر گرفته شده بود، منشور ملل متحد در بند ۲ ماده یک و بند ج ماده ۵۵، این حقوق را برای تمام اقلیتهای نژادی، جنسی، زبانی و مذهبی معتبر می‌شناسد. در بند ج ماده ۵۵ آمده است که: «احترام جهانی و موثر به حقوق بشر و آزادی‌های اساسی برای همه بدون تبعیض از حیث نژاد، جنس، زبان و مذهب» (منشور سازمان ملل متحد) و در ماده ۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر نیز آمده است «هر کس می‌تواند بدون هیچ گونه تمایز مخصوصاً از حیث نژاد، رنگ، جنس، زبان، مذهب و ملیت... از تمام حقوق و کلیه آزادیهایی که در اعلامیه حاضر ذکر شده است بهره مند گردد» (اعلامیه جهانی حقوق بشر). در ماده ۲۷ میثاق حقوق مدنی سیاسی نیز ضمن اشاره صریح به واژه اقلیت می‌گوید: «در کشورهایی که اقلیتهای نژادی، زبانی و مذهبی وجود دارند، اشخاصی که متعلق به این اقلیتها هستند، نباید حقوقشان در برابر سایر افراد جامعه انکار شود...» (میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی).

در ماده ۱ کنوانسیون مربوط به رفع هر نوع تبعیض نژادی (ضمن اینکه کنوانسیون به نوع خاصی از اقلیتها یعنی اقلیتهای نژادی نگاه دارد) آمده است: «تبعیض نژادی به هر نوع تمایز، ممنوعیت، محدودیت یا رجحانی که به اساس نژاد، رنگ، سبب یا منشاء ملی یا قومی مبتنی بوده و هدف یا اثر آن از بین بردن... حقوق بشر و آزادیهای اساسی باشد اطلاق می‌شود» (کنوانسیون رفع کلیه اشکال تبعیض نژادی، ۱۹۶۵). در واقع می‌توان گفت تمام هدف این کنوانسیون ایجاد برابری بین اقلیت و اکثریت است و حقوقی فراتر از برابری برای اقلیتها قائل نیست. این نظریه در ماده ۵ به اثبات می‌رسد، چرا که در این ماده حقوق برابری اقلیت و اکثریت یک به یک و به تفکیک نام برده می‌شود. مثل حق مراجعه به محاکم عمومی، حقوق سیاسی، حق ازدواج، حق توارث، حق استخدام عمومی و...

در ماده ۲ بند ۲ قسمت ۲ a کنوانسیون ۱۶۹ سازمان بین‌المللی کار، مربوط به افراد متعلق به گروههای بومی و قبیله‌ای است (۱۹۸۹)، برابری بومیان از لحاظ حقوق و موقعیت با سایر افراد مورد تضمین قرار می‌گیرد. در ماده ۶ این کنوانسیون نیز دولت‌های عضو مکلف شده‌اند تا امکانات لازم را برای این گروهها فراهم آورند، تا بتوانند آزادانه همانند بقیه افراد کشور در تمام تصمیم‌گیری‌ها و انتخابات عمومی در هر سطحی مشارکت کنند (کنوانسیون سازمان

بین‌المللی کار در مورد بومیان، همان).

در مقدمه اعلامیه ۱۸ دسامبر ۱۹۹۲، مجمع عمومی در مورد حقوق افراد متعلق به اقلیت‌های نژادی، زبانی، ملی و مذهبی آمده است: «برابری حقوق مردان و زنان و ملت‌ها اعم از بزرگ و کوچک» در ماده ۴ بند ۱ نیز دولت‌ها موظف شده‌اند که کلیه حقوق بشر و آزادی‌های اساسی را بدون هیچ تبعیضی در اختیار همه افراد قرار دهند (اعلامیه مجمع عمومی در مورد حقوق افراد متعلق به اقلیت‌های ملی، قومی، و زبانی، ۱۹۹۲).^۲

در ماده ۴ کنوانسیون اروپایی حمایت از اقلیت‌های ملی (۱۹۹۵) آمده است که این افراد حق دارند که در برابر قانون با بقیه برابر باشند و قانون به نحو برابر از آنها نیز حمایت کند. این برابری در کلیه زمینه‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی باید موجود باشد (کنوانسیون اروپایی حمایت از اقلیت‌های ملی، ۱۹۹۵).

ماده ۳ کنفرانس جهانی «مبارزه با نژاد پرستی، تبعیض نژادی، بیگانه ستیزی و اعمال ناشایسته» تشکیل شده به سال ۲۰۰۱، دولت‌ها را تشویق به اعمال تدابیر مناسب جهت دسترسی همگانی به امکانات پزشکی، تحصیلات و رسانه‌های گروهی می‌نماید. این کنوانسیون در ماده ۱۵ از دولت‌ها می‌خواهد که تضمین نمایند تمامی افراد بتوانند به حقوق بشر و آزادی‌های اساسی بر اساس اصل تساوی، عدم تبعیض و مشارکت کامل، در کلیه جوانب اجتماعی دست یابند (کنوانسیون بین‌المللی علیه نژاد پرستی، تبعیض نژادی، ...، ۲۰۰۱).

۲- حقوق برخورداری از تحصیلات بر اساس ویژگی‌های اقلیتی

تحصیل حق تمامی مردم و همه اتباع یک کشور است. با این تفاوت که تحصیل در مورد اقلیت‌ها باید دارای ویژگی‌های خود باشد. از جمله استفاده از زبان اقلیت‌ها، آموزش تاریخ و فرهنگ اقلیت‌ها، آموزش مذهبی آنان و... به هر حال این واضح است که تحصیلات یک عنصر بی‌نهایت مهم برای حمایت و عمیق کردن ویژگی‌های شخصیتی اقلیت‌هاست (پیشنهادنامه لاهه در مورد حقوق تحصیلی اقلیت‌های ملی، ۱۹۹۳، ص ۲).

در بند ۱ ماده ۲۷ کنوانسیون (۱۹۸۹) مربوط به افراد متعلق به گروه‌های بومی و قبیله‌ای آمده است که برنامه‌های تحصیلی نسبت به این افراد باید توسعه یابد و منطبق با

I Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic Religion and linguistic Minorities, 1992.

نیازهای خاص آنان وتاریخشان باشد و هدفش بالابردن سطح دانش، تکنولوژی و جنبه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی آنان باشد. در بند ۳ همین ماده آمده است که دولتها موظفند، حقوق اقلیتها را در ایجاد مدارس و آموزشگاهها شناسایی کرده و زمینه همکاری این اقلیتها را در توسعه کشور فراهم آورند. در کنوانسیون مبارزه با تبعیض در تحصیلات که توسط یونسکو به تصویب رسیده است آمده است که این حق برای اقلیتها شناخته شده است که به مدارس بروند که مخصوص زبان خودشان است (کنوانسیون علیه تبعیض نژادی در تحصیلات، ۱۹۶۰).

در ماده ۱۲۳ کنوانسیون دوربان (۲۰۰۱) نیز آمده است که دولتها باید هر گونه تبعیض بر اساس نژاد، رنگ و ملیت را در تمام سطوح تحصیلی اعم از تحصیلات رسمی و غیر رسمی ممنوع کنند و تضمین نمایند که تمام کودکان به تحصیل با کیفیت عالی دسترسی داشته باشند.

اولین سند بین‌المللی که تحصیلات را داخل در حقوق بشر آورد اعلامیه جهانی حقوق بشر بود. تا قبل از آن، تحصیلات داخل در حقوق بشر نبود. بحث تحصیلات اقلیتها از اهمیت بالایی برخوردار است، به گونه ای که سازمان امنیت و همکاری اروپا^۱ در جولای سال ۱۹۹۲، کمیسیونی را برای مسائل اقلیتهای ملی تشکیل داد و اولین بحثی که این کمیسیون به آن پرداخت، تحصیلات اقلیتهای ملی بود. این کمیسیون یک پیشنهادنامه ۲۱ ماده ای تنظیم کرده است که آنرا به سازمان امنیت و همکاری اروپا تحویل داده است. در ماده ۱۹ این پیشنهادنامه آمده است که مقامات آموزشی دولتها مکلفند برنامه‌های آموزشی اقلیتها را طوری برنامه ریزی کنند که آموزش تاریخ، فرهنگ و سنتهای اقلیتهای ملی را در بر داشته باشد. در ماده ۵ نیز آمده است که دولتها باید زمینه همکاری نمایندگان گروههای اقلیتهای ملی را در زمینه برنامه‌های تحصیلی اقلیتها فراهم نمایند (پیشنهادنامه لاهه، همان، ص ۱).

۳- حق ارتباط با سایر اقلیتها

مرزهای سیاسی بزرگترین عامل در ایجاد گروه یا گروههایی بنام اقلیت در کشورها هستند. اقلیت کرد ساکن در کشورهای ایران، عراق، ترکیه و سوریه صرفاً بدلیل ایجاد خطوط مرزی پس از جنگ اول جهانی به گروه اقلیتی تبدیل شده‌اند. از اینرو حق اقلیتهاست که

بتوانند به راحتی و بدون گذراندن مراحل مربوط به ورود و خروج از کشور با هم در ارتباط بوده و مثلاً در مراسم یکدیگر مشارکت داشته باشند. این حق در ماده ۳۲ کنوانسیون ۱۹۸۹، در مورد حقوق مربوط به افراد متعلق به گروههای بومی و قبیله‌ای برای اولین بار مورد شناسایی قرار می‌گیرد. در این ماده آمده است که دولتها مکلفند امکانات لازم را فراهم آورند و ارتباط بین اقلیتهای فراسوی مرزها را امکان پذیر نمایند که آنها بتوانند در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و زیست محیطی با یکدیگر همکاری نمایند. در اعلامیه ۱۹۹۲ مجمع عمومی نیز، این حق در بند ۲ ماده ۵ شناسایی شده است: «اقلیتها حق دارند ارتباطات آزادانه و مسالمت آمیز با سایر اعضا، گروه خود و با اشخاص متعلق به اقلیتهای دیگر و همچنین ارتباطاتی فراسوی مرزها با اتباع دولتهای دیگر که با آنان از لحاظ ریشه و نسب ملی و حقوقی یا وابستگی‌های دینی یا زبانی متصل هستند بدون هیچ تبعیض، برقرار ساخته و حفظ نمایند».

در ماده ۱۷ کنوانسیون اروپایی حمایت از اقلیتهای ملی آمده است که: «دولتها نباید اقلیتها را از داشتن ارتباط با سایر افرادی که در آن سوی مرزها زندگی می‌کنند و با این اقلیتها مشترکات قومی، نژادی مذهبی و... دارند محروم کنند».

علی‌رغم آنکه مسئله ارتباط با سایر اقلیتها در بعضی قوانین اساسی دولتهای اروپایی مشاهده می‌شود، جای این مسئله در قانون اساسی ایران خالی به نظر می‌رسد. برای مثال در اصل ۷ قانون اساسی رومانی (۱۹۹۱) آمده است: «دولت باید ارتباط با رومانیایی‌های مقیم خارج را تقویت نماید و در جهت حفاظت، توسعه و انتشار خصایص نژادی، فرهنگی، زبانی و مذهبی آنها... اقدام نماید». در قوانین اساسی اسلونی (۱۹۹۱) اصل پنجم، یوگسلاوی سابق (۱۹۹۱) اصل چهل و نهم، لهستان (۱۹۹۷) اصل ششم و... نیز اصول مشابه را شاهدیم. البته این نکته لازم به ذکر است که جمهوری اسلامی ایران این هدف را از طریق انعقاد معاهدات دو جانبه با بعضی کشورها، از جمله کشور آذربایجان تامین کرده است. در این معاهده، تسهیلاتی برای ارتباطات بین آذربایجانی‌های ایران و کشور آذربایجان از لحاظ رفت و آمد بدون تشریفات پیچیده تا چهل کیلومتر در دو سوی مرز، در نظر گرفته شده است. از دیگر اقدامات ایران، ایجاد بازارچه‌های مرزی برای برقراری ارتباط اقتصادی در بین اقلیتهای دو سوی مرز می‌باشد.

۴- حق مشارکت در اداره منطقه محل زندگی

اقلیتها بعنوان افرادی که از لحاظ نژادی، زبانی و مذهبی از سایر افراد کشور متفاوت

هستند، زمانی احساس آرامش خواهند کرد که در اداره منطقه محل زندگی شان مشارکت داشته باشند و تصمیم‌گیری‌های منطقه‌ای براساس ویژگی‌های آنان باشد. این مسئله در بند ۳ ماده ۳۳ کنوانسیون ۱۹۸۹، در مورد حقوق مربوط به افراد متعلق به گروه‌های بومی و قبیله‌ای به این صورت مورد اشاره قرار گرفته است: «بومیان باید در قانونگذاری و انتخابات مقامات محلی خود مشارکت داشته باشند. در بند ۱ ماده ۶ همین کنوانسیون نیز آمده است که یکی از وظایف دولتها، مشاوره با بومیان بخصوص از طریق نمایندگانشان در هر موردی که قانونگذاری یا انجام امر اداری خاص، آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد می‌باشد. در بند ۱ ماده ۷ نیز آمده است: «بومیان برای مشارکت در تصمیم‌گیری‌های که به نحوی زندگی، عقیده، سنتها، سرزمین تحت حاکمیت یا توسعه اقتصادی، اجتماعی فرهنگی شان را تحت تأثیر قرار می‌دهد اولویت دارند». در ماده ۶ پیشنهادنامه لاهه در مورد تحصیلات اقلیتهای ملی آمده است: «دولتها باید اختیارات محلی و منطقه‌ای لازم را برای تحصیلات اقلیتهای در اختیار نمایندگان آنها بگذارند. در ماده ۲۰ پیش نویس کنوانسیون بین‌المللی برای حمایت از گروهها و اقلیتهای نژادی و ملی (۱۹۸۸) آمده است: «اگر درصد خاصی از سکنه یک حوزه قضایی یا اداری متعلق به یک گروه ملی یا نژادی خاص باشد، این درصد طبق توافقات دولت با نمایندگان اقلیتهای تعیین خواهد شد. مقامات دولتی باید معیارهای نژادی را در واگذاری پستهای دولتی مدنظر قرار دهند و از افراد اقلیت برای اداره منطقه استفاده کنند» (پیش نویس کنوانسیون بین‌المللی برای حمایت از گروههای ملی، نژادی یا اقلیتها، ۱۹۸۸).

۵- حق مدارا و تحمل

این حق که زیر بنای شناخت و احترام به حقوق اقلیتهاست عبارت از آن است که: دولتها اگر با اقلیتهای مدارا را پیشه کنند هرگز حقوق اقلیتهای نادیده گرفته نخواهد شد. این مسئله در سخنرانی نماینده جمهوری اسلامی در کمیسیون حذف تبعیض علیه اقلیتهای و گروههای مذهبی سازمان ملل متحد مشهود است. آقای علی خرم در این کمیسیون که در سال ۱۹۹۸ تشکیل گردید می‌گوید: «مدارا سنگ بنای حمایت از ویژگی‌های شخصی و حمایت از حقوق بشر است. بدون مدارا حقوق بشر و قواعد بین‌المللی کلماتی بیش نیستند. تحمل و مدارا پیش شرطی است که جامعه جهانی برای رسیدن به صلح بین‌المللی، عدالت اجتماعی و روابط دوستانه، بین افراد و ملل بودن نیازمند است. بدون تحمل و بردباری اصل (حقوق بشر برای همه) قابل آموزش نبوده و عمرش کوتاه است. بدون تحمل و بردباری شانس بروز جنگ و نقض حقوق بشر بالا می‌رود و قربانیان تعصب، جان و حقوقشان را از دست

می‌دهند» (کمسیون رفع تبعیض علیه اقلیت‌ها، گروه‌های مذهبی، ۱۹۹۸). علیرغم آنکه مدارا و تحمل به طور کلی یک نوع سیاست مهم برای اداره جامعه است، اعمال این سیاست در قبال اقلیت‌ها خصوصاً، می‌تواند سبب حفظ حقوق آنان شود.

۶- حق برخورداری از محیط زیست سالم

این بحث که جزء جدیدترین حقوق اقلیتها است در ماده ۱۷ بند ۴ کنوانسیون مربوط به حقوق افراد متعلق به گروه‌های بومی و قبیله‌ای بدین صورت آمده است که دولت‌ها موظفند با تدابیر مناسب، زمینه‌های همکاری بومیان را در جهت حفاظت از محیط زیست محل زندگی شان فراهم آورند. این مسئله در ماده ۱۱۲ کنفرانس دوربان (۲۰۰۱) نیز مورد اشاره قرار گرفته است و دولت‌ها مکلف شده‌اند که امکانات لازم را برای ایجاد یک محیط سالم برای افراد زیان دیده از تبعیض نژادی و نژاد پرستی فراهم نمایند.

۷- حق یکسان شدن داوطلبانه با اکثریت جمعیت کشور

این حق در ماده ۱۰ پیش نویس کنوانسیون بین‌المللی برای حمایت از گروه‌ها و اقلیت‌های نژادی و ملی مورد توجه قرار گرفته است و در سند دیگری مشاهده نمی‌گردد. لذا این حق اقلیت‌هاست که هر زمان تمایل پیدا نمودند با از دست دادن ویژگی‌های اقلیتی خود داخل در اکثریت شوند و از ورود آنان ممانعتی بعمل نیاید. علی‌رغم آنکه این حق در سایر اسناد بین‌المللی دیده نمی‌شود، به نظر می‌رسد جزء حقوق ابتدایی اقلیت‌ها باشد که هر زمان آنها از داشتن تفاوت با سایرین ناخشنود شدند، بتوانند خود را داخل در گروه اکثریت نمایند و از مزایای اکثریت بهره مند شوند.

۸- حق داشتن کانال تلویزیونی و برنامه‌های رادیویی ، تلویزیونی به زبان و بر

اساس ویژگی‌های اقلیتها

این حق در ماده ۱۸ پیش نویس کنوانسیون بین‌المللی برای حمایت از گروه‌های نژادی و ملی مورد توجه قرار گرفته است و در ماده ۹ کنوانسیون اروپایی حمایت از اقلیت‌های ملی مورد تأکید قرار گرفته است. در این ماده آمده است که اقلیت‌ها باید حق داشته باشند به زبان خودشان فیلم ببینند و از رادیو و تلویزیون استفاده کنند.

ب: حقوق انحصاری اقلیتها به تفکیک نوع آنها

۱- اقلیت‌های دینی

همانطوری که در تاریخچه نیز بدان اشاره کردیم، اقلیت‌های دینی از قدیمی‌ترین انواع اقلیت‌های شناخته شده و مورد حمایت قرار گرفته توسط دولت‌ها می‌باشند. جنگ‌های صلیبی بعنوان یکی از عوامل مهم در برخورد ادیان، سبب سکونت اقلیت مسلمان در کشورهای مسیحی و اقلیت مسیحی در کشورهای مسلمان گردید. تعیین خطوط مرزی در پی جنگ‌های طولانی نیز حداقل در اروپا سبب دور افتادن پیروان مذاهب از یکدیگر گردید. بدین صورت که سبب سکونت کاتولیکها در کشورهای پروتستان و پروستانها در کشورهای کاتولیک گردید. تحولاتی شبیه همین مسئله در کشورهای اسلامی، سبب در اقلیت قرار گرفتن شیعه در کشورهای سنی مذهب (مثل پاکستان) و اهل سنت در کشورهای شیعه مذهب (مثل ایران) گردید. حق حیات، حق اشتغال و حق سکونت از ابتدایی‌ترین حقوق در نظر گرفته شده برای اقلیت‌های مذهبی طبق معاهدات چند قرن پیش است. اندک اندک با گذشت زمان، حق انجام مراسم مذهبی و حق استخدام عمومی پیروان مذاهب اقلیت نیز شناسائی شد. بعد از قتل عام‌های مذهبی و نژادی در طول جنگ دوم در سال ۱۹۴۸، در اعلامیه جهانی حقوق بشر، آزادی تفکر، عقیده و مذهب بطور دقیقی مورد حمایت قرار گرفت. آزادی تغییر مذهب یکی از مسائل مشاخره آمیز، هنگام تدوین این اعلامیه بود. اعلامیه جهانی به عقیده بسیاری از حقوقدانان، هم اینک به عرف تبدیل شده است. میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی در سال ۱۹۶۶ نیز یک معاهده لازم‌الاجرا است که بیش از ۱۴۰ عضو دارد و از آزادی‌های مذهبی حمایت می‌کند، اما از آزادی تغییر مذهب بطور صریح، حمایتی به عمل نمی‌آورد. اعلامیه محو کلیه اشکال تعصب و تبعیض در مذهب و عقیده^۱ نیز آزادی‌های مذکور در اعلامیه جهانی و میثاق را با ارائه جزئیات تکمیل می‌کند (جنیس، همان، ص ۲).

کنوانسیون اروپایی حمایت از اقلیتها ملی نیز در ماده ۸ خود این حق را برای اقلیت‌های ملی شناسایی می‌کند که حق داشته باشند عقیده و مذهب خود را آشکار کنند و در این راستا موسسات و سازمانهایی را احداث نمایند. امروزه با تشکیل یک سری از دولت‌ها به صورت

1. Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief, 1981.

لایک، به نظر می‌رسد بحث حمایت از اقلیت‌های مذهبی در آن کشورها بی‌مورد باشد اما در کشور های مذهبی یا تشکیل شده بر اساس مذهب، معمولاً در قانون اساسی یک دین و یا مذهب را رسمی اعلام کرده و حقوق مذهبی اقلیتی را برای پیروان سایر ادیان بیان می‌نمایند. این همان کاری است که در قانون اساسی کشور ایران بعمل آمده است. وجود مسلمانان اهل سنت و همچنین پیروان ادیان مسیحیت، یهود، و زرتشتی در کشور، قانون اساسی ایران را به موضع‌گیری در این زمینه وادار کرده است. در اصل سیزدهم قانون اساسی آمده است: «ایرانیان زرتشتی، کلیمی و مسیحی تنها اقلیت‌های دینی شناخته می‌شوند که در حدود قانون در انجام مراسم دینی خود آزادند و در احوال شخصیه و تعلیمات دینی بر طبق آیین خود عمل می‌کنند.» وجود قانون اجازه رعایت احوال شخصیه ایرانیان غیر شیعه نیز ضامن مناسبی برای رعایت حقوق این اقلیتها می‌باشد. اصل چهاردهم قانون اساسی نیز از دولت می‌خواهد که با غیر مسلمانان با اخلاق حسنه و عدل اسلامی رفتار نماید و به نظر می‌رسد که این اصل در مورد آن دسته از اقلیت‌های مذهبی است که دین آنها در قانون اساسی (اصل سیزدهم) به رسمیت شناخته نشده باشد.

۲- اقلیت‌های زبانی

یکی از شناخته شده ترین انواع اقلیتها در تاریخ، اقلیت‌های زبانی بوده است. تا قبل از قرن بیستم کسانی که دارای زبانی متفاوت از بقیه جمعیت کشور بودند بعنوان اقلیت محسوب نمی‌گردیدند تا نیازی به حمایت از آنها وجود داشته باشد. از قرن ۱۹ به بعد زبانهایی که به وسیله دولت‌ها حمایت می‌شدند کم کم رو به گسترش گذاشته و غیر از حمایت‌های دولتی، حمایت‌های فکری در قالب ناسیونالیسم و لیبرالیسم نیز راه را بر این گسترش هموارتر نمود. در این میان دو عامل سبب گسترش یک زبان بعنوان زبان استاندارد دولتی (زبان رسمی) گردید: یکی اجباری شدن تحصیلات در برخی کشورها و دیگر جهانی شدن خدمت اجباری نظامی. در این زمان حمایت از اقلیت‌های زبانی صرفاً محدود به کلیساها آن هم کلیسای کاتولیک بود. البته در همین زمان نیز چند کشور در قوانین اساسی خود اقدام به حمایت از اقلیت‌های زبانی نمودند. مثل قانون اساسی، برن (۱۸۳۱) و لوگزامبورگ ۱۸۶۸ (ویتز، همان، ص ۶). با آنکه کنوانسیون اروپایی حقوق بشر و آزادی‌های اساسی (۱۹۵۰) علی‌رغم ظاهر حقوق بشری اش توجهی به اقلیت‌های زبان نکرد، رشد و گسترش نهضت‌های سیاسی و ایدئولوژیکی در دهه ۶۰ و ۷۰ میلادی منجر به ایجاد گروه‌های حمایت از اقلیت‌های زبانی گردید و این امر منتهی به اشاره صریح حمایت از اقلیت‌های

زبانی در قوانین اساسی اسپانیا (۱۹۸۷) و ایتالیا گردید. امروز اتحادیه اروپا یکی از پیشگامان حمایت از اقلیتهای زبانی است بطوریکه در سال ۱۹۸۲، سازمانی به نام سازمان اروپایی زبانهای کمتر استفاده شده^۲ در اروپا ایجاد شده است که هدفش حمایت از اقلیتهای زبانی و اروپایی غربی است (ویتز، همان، ص ۸).

تحصیل به زبان مادری (ماده ۱ پیشنهادنامه لاهه در مورد حقوق تحصیل اقلیتهای ملی)، آموزش ابتدایی توسط معلمان دو زبانه (ماده ۱۲ همان پیشنهادنامه)، امکان تاسیس موسسات آموزشی زبان اقلیتی (ماده ۴ پیشنهادنامه)، تشویق مردم اکثریت به یادگیری زبان اقلیت (ماده ۱۹ پیشنهادنامه)، حق کاربرد زبان اقلیتی در محافل عمومی و اختصاصی (ماده ۳ پیش نویس کنوانسیون بین‌المللی برای حمایت از اقلیتها و گروههای ملی و نژادی)، حق کاربرد در زبان مادری در برابر مقامات اداری و قضایی (ماده ۲۰ پیش نویس مذکور و ماد ۱۴ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی) و حق اعلام شدن زبان اقلیتها بعنوان زبان رسمی در مناطقی که درصد این اقلیتها بالاست (ماده ۲۰ پیش نویس مذکور)، از جمله حقوق در نظر گرفته شده برای این دسته از اقلیتهاست.

۳- اقلیتهای ملی

اقلیتهای ملی به افرادی گفته می‌شود که در عین اینکه تابعیت کشور محل سکونت^۱ خود را دارا هستند، دارای ریشه‌های ملی مشترکی با کشور دیگری^۲ می‌باشند. تجزیه و انضمام سرزمین‌ها و مهاجرت، از عوامل تشکیل این دسته از اقلیتها هستند. به عبارت دیگر اگر چه آنان امروزه تابعیت کشور محل اقامت را دارند، اما شاید پدران یا اجداد آنها تابعیت کشور دیگری را دارا بوده‌اند و عوامل مختلفی سبب تغییر تابعیت این افراد شده است. وجود اقلیت لیتوانی در روسیه، اقلیت رومن و ترک ساکن یوگسلاوی، اقلیت اتریشی تبار تایرل جنوبی ساکن ایتالیا و اقلیت ایرانی ساکن ایالات متحده و کانادا، نمونه‌هایی از این اقلیتهای ملی هستند. (مسئله مهم آن است که این افراد چون تابعیت کشور محل سکونت را یا خود یا پدرشان یا اجدادشان کسب کرده‌اند، لذا بکار بردن عبارت مهاجر یا پناهنده در مورد اینان صحیح به نظر نمی‌رسد). بحث حمایت از اقلیتهای ملی از مبحث‌های بسیار جدیدی است که

1 European Bureau for Lesser – Used Languages.

2. Home State.

3 Kin State.

در سایه تحولات ایجاد شده پس از جنگ سرد به رشد و شکوفایی رسیده است. در ماده ۱ کنوانسیون اروپایی حمایت از اقلیت‌های ملی (۱۹۹۵) آمده است که حمایت از حقوق اقلیت‌های ملی و آزادی‌های آنان یکی از اصول مهم حقوق بین‌الملل بشر است. مسئله مهمی که در مورد حمایت از اقلیت‌های ملی وجود دارد علاقه‌ای است که دولت‌های ملی به حمایت از آنها در داخل دولت‌های محل اقامتشان دارند که این حمایت گاه از طریق مداخله در کشور مورد نظر و حمایت مستقیم از آن اقلیت‌ها بعمل می‌آید. این مداخله که فعلاً در حوزه مسائل فرهنگی و تحصیلات متمرکز است، به طرق ذیل قابل اعمال است:

مداخله از طریق وضع قانون

در اصل ۶ قانون اساسی مجارستان (۱۹۸۹) آمده است: «جمهوری مجارستان مسئولیت آن دسته از مجارستانی‌هایی که خارج از مجارستان زندگی می‌کنند را بعهده می‌گیرد و بر حفظ رابطه آنها با کشور مجارستان تاکید می‌کند.» اصل ۷ قانون اساسی رومانی (۱۹۹۱)، نیز چنانکه قبلاً آمد می‌گوید: «دولت باید ارتباط با رومانی‌های مقیم خارج را تقویت کند و در جهت حفاظت، توسعه و انتشار خصایص نژادی، فرهنگی و زبانی و مذهبی آنها تحت قوانین ملی دولت محل سکونتشان اقدام نماید.» در قوانین عادی بعضی از کشورها نیز چنین حمایتی را از اقلیت‌ها شاهدیم که از جمله آنها قانون حقوق بلغاریه‌های ساکن در خارج از بلغارستان، مصوب سال ۲۰۰۰ و قانون حمایت از رومانیایی تبارهای ساکن در سراسر جهان، مصوب ۱۹۹۸ می‌باشند (گزارش مربوط به رفتار ترجیحی با اقلیت‌های ملی به وسیله دولت‌های اصلی آنها، ۲۰۰۱، ص ۳ و ۷). مسئله آن است که صرف تدوین مقررات قانونی، هر چیز در قانون اساسی نمی‌تواند مجوزی برای مداخله یک کشور در کشور دیگر برای حمایت از اقلیت‌های ملی باشد. از اینرو انعقاد معاهدات بین‌المللی ضروری به نظر می‌رسد.

مداخله از طریق انعقاد معاهدات دو جانبه

معاهدات دو جانبه بهترین طریق مداخله در کشوری دیگر برای حمایت از اقلیت‌های ملی است. چنانکه طی معاهده ای که اتریش در سال ۱۹۶۹ با ایتالیا منعقد کرد، مجوز مداخله در منطقه تایرل جنوبی را کسب نمود. آلمان نیز معاهده ای مشابه این با لهستان، بلغارستان، مجارستان و رومانی برای حمایت از آلمانی تبارهای مقیم این کشورها به امضاء رسانیده است. بهترین ترفند اجرای چنین معاهداتی غیر از حسن نیت دول عضو، گنجاندن اصولی

است که طرفین را وادار به اجرا می‌نماید. یکی از این اصول پیش بینی توسل به نهادهای قضایی بین‌المللی، مثل دیوان بین‌المللی دادگستری و دیوان بین‌المللی داوری و رجوع به شورای OSCE، کمیته مشورتی شورای اروپا و کمیته وزیران شورای اروپا در قاره اروپا در صورت بروز اختلافات است. به هر حال مسئله رفتار با اقلیتهای ملی از سوی دولت‌ها به قدری دارای اهمیت است که اتحادیه اروپا رفتار مناسب با اقلیتهای را یکی از پیش شرطهای عضویت رومانی، استونی، لهستان و مجارستان در اتحادیه اروپا، در سال ۱۹۹۵ ذکر کرده است (گزارش مربوط به رفتار ترجیعی با اقلیتهای ملی بوسیله دولت‌های اصلی آنها، همان، ص ۵).

مهمترین معاهده بین‌المللی برای حمایت از این اقلیتهای، کنوانسیون اروپایی حمایت از اقلیتهای ملی است که در سال ۱۹۹۵ در اروپا به تصویب رسیده است. آزادی اجتماعات و سندیکایی (ماده ۷)، حق موسسه فرهنگی (ماده ۵)، عدم حق دولتها در تغییر نسبت جمعیت در مناطق اقلیت نشین (ماده ۱۶) و حق داشتن ارتباط با سایر افرادی که در آن سوی مرزها زندگی می‌کنند و با اینان مشترکات ملی، قومی و نژادی دارند (ماده ۱۷)، از جمله حقوق در نظر گرفته شده برای این اقلیتهای در کنوا نسیون فوق‌الذکر است.

۴- اقلیت نژادی

این دسته از اقلیت‌ها بعنوان قدیمی ترین نوع اقلیتهای، از قرون گذشته مورد حمایت قرار گرفته‌اند و رعایت مهمترین حقوق آنها که حق برابری با اکثریت و حق حفاظت از آنها در برابر نسل‌کشی است، به نظر می‌رسد که جنبه عرفی پیدا کرده است. کنوانسیون رفع هر نوع تبعیض نژادی (۱۹۴۵) از جمله مهمترین کنوانسیونها در زمینه حمایت از اقلیتهای نژادی است. از دیگر حقوق این اقلیتهای حق حفظ فرهنگ و ویژگی‌های سنتی خود و تکلیف دولتها در جهت حفظ فرهنگ و سنن اینان است. در ماده ۳۱ کنوانسیون مربوط به افراد متعلق به گروههای بومی و قبیله‌ای (۱۹۸۹) آمده است که کتب تاریخ اقلیتهای باید بر اساس واقعیات تاریخی، اجتماعی و فرهنگی آنها باشد. در ماده ۱۵ کنوانسیون ۲۰۰۱ دوربین نیز آمده است که دولتها باید اقلیتهای بومی را تحریک کنند که نسبت به تاریخ و فرهنگ خود دانش بهتری داشته باشند. علی‌رغم اینکه احترام به اقلیت نژادی و حفظ حقوق آنان عرفی به نظر می‌رسد، ولی متأسفانه در جهان شاهد موارد نسل‌کشی و نقض حقوق اقلیتهای نژادی هستیم. بحران یوگسلاوی و مسئله کشور بوسنی یکی از موارد حاد نسل‌کشی در ابتدای

دهه ۹۰ میلادی بود. در بحران کوزوو (۱۹۹۹) نیز ما شاهد یک نسل‌کشی گسترده بودیم.

چهارم) مکانیزم‌های بین‌المللی برای اجرای قواعد مربوط به حقوق

اقلیتها

اولین و شاید بهترین مکانیزم بین‌المللی برای اجرای قواعد مربوط به حقوق اقلیتها، سیستم پیش‌بینی شده در جامعه ملل بود. در سال ۱۹۲۰، مقرر گردید اشخاص و همچنین سازمانهایی که برای اقلیتها فعالیت می‌کنند حق داشته باشند از شورای جامعه ملل تقاضای بررسی در مورد وضعیتشان را بنمایند. هر تقاضایی را یک کمیته ویژه مرکب از سه عضو شورا بررسی می‌کرد و در سالهای بعد تمام تقاضاهای واصله صریحاً قبل از طرح در کمیته به کشور مربوطه ارسال می‌شد و پس از اخذ نظرات مزبور، کمیته شروع به بررسی کرده و در صورت ضرورت مسئله را به شورا ارجاع می‌داد و شورا نیز حسب مورد توصیه‌هایی می‌نمود. از سوی دیگر شورا با ارسال مامورانی، وضع اقلیتها را از نزدیک تحت نظارت خود داشت.

عملکرد دیگری در زمان جامعه ملل، برای حمایت از اقلیتها از سوی دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی بعمل می‌آمد. این دیوان با صدور رای مشورتی در قضیه مدارس اقلیتها در آلبانی از یک سو به تعهد دولتها در ایجاد برابری بین اقلیتها و گروه اکثریت اشاره می‌کند و از سوی دیگر به اقلیتها حق می‌دهد که اقدامات مناسب را برای حفاظت از خصوصیات نژادی، سنتی و ملی خود انجام دهند.^۱

با تاسیس سازمان ملل متحد، مکانیزم‌های بین‌المللی حمایت از اقلیتها دچار تغییراتی شگرف شد. علیرغم آنکه همان طوری که در اوایل بحث ذکر شد، دولت‌های موسس سازمان ملل از بعضی گروههای اقلیت چندان خشنود نبودند اما با پایان جنگ دوم و گذشت چند سال از پایان جنگ، التهابات خاص دوران جنگ فروکش کرد و توجه به اقلیتها به عنوان واقعیات جامعه بین‌المللی آغاز شد. آغاز این کار با تصویب اعلامیه جهانی حقوق بشر بود. اما این اعلامیه

۱. این رأی در آوریل ۱۹۳۵ صادر گردیده است. البته دو پرونده دیگر در مورد اقلیتها در دیوان دائمی مطرح شد، اما قبل از صدور رأی توسط خواهان پس گرفته شد. این پرونده‌ها عبارتند از:

Prince Vin Pless Administration and Polish Agration Reform
: Capotrti , Francesco p. 387. به نقل از:

آنچنان که از نامش پیداست در ابتدای امر فاقد ضمانت اجرای لازم بود (امروزه این اعلامیه عرفی شده است). از این رو آغاز این مکانیزم بین‌المللی در قالب سازمان ملل متحد، تصویب میثاق بین‌المللی حقوق مدنی سیاسی بود. ماده ۲۷ این میثاق مسئله اقلیت‌ها را سرلوحه کار خود قرار داده بود.

برای اجرای ماده ۲۷ میثاق حقوق مدنی و سیاسی در مواد اقلیتها، سه مکانیزم در مواد ۲ و ۲۱ پیش‌بینی شده است که عبارتند از: ۱- سیستم گزارشات دوره‌ای که دولت‌های عضو میثاق متعهد به ارائه آنها به کمیته حقوق بشر هستند. ۲- سیستم اختیاری حل اختلافات که ممکن است بین دولت‌ها در مورد تعهدات ناشی از میثاق پیش‌آید (مثل مساعی جمیله و مشاوره) ۳- سیستم اختیاری دریافت اطلاعات از اشخاص حقیقی زمانی که معتقدند حقوق داده شده به آنها بر طبق این کنوانسیونها زایل شده است. در چارچوب کنوانسیون محو کلیه اشکال تبعیض نژادی، یک کمیته کارشناسان ایجاد شده است که اطلاعات واصله از کشورهایایی که برای آنها گزارش نقض حقوق بشر شده است را بررسی می‌کند. در این کنوانسیون دولت‌ها پذیرفته‌اند، اختلافاتی را که در مورد اجرای این کنوانسیون بین آنها ایجاد می‌شود به دیوان ارجاع نمایند. در کنوانسیون دوربان ۲۰۰۱ نیز شاهد پیش‌بینی ضمانت اجرای نسبتاً موثری در صورت تبعیض نژادی و نژادپرستی از سوی دولت‌ها هستیم و آن همانا شناسایی مسوولیت بین‌المللی برای دولتی است که دست به ارتکاب چنین اعمالی می‌زند. بکار بردن کلمه مسوولیت بین‌المللی برای ارتکاب نژادپرستی در واقع نشانگر حساسیت خاص شرکت کنندگان کنفرانس در مورد نژادپرستی است. ماده ۱۶۵ این کنوانسیون از دولت‌ها می‌خواهد که از طریق ایجاد یک سیستم، جبران خسارت موثر و برابر برای تمام افراد متضرر از تبعیض نژادی، از آنان حمایت موثر بعمل آورند.

غیر از مکانیزم‌های مذکور در بالا که بعضی مکانیزم‌های بسیار پیشرفته‌ای هستند، عملکرد خود سازمان ملل متحد به عنوان یک نهاد بین‌المللی بسیار تاثیرگذار، از ارزش خاصی برخوردار است. در دهه‌های اخیر با رشد توجه افکار عمومی بین‌المللی به سازمان ملل متحد، توجه این نهاد و نهادهای وابسته به آن نیز به حقوق اقلیت‌ها افزایش یافته است. تشکیل کمیسیون حقوق بشر به عنوان مجری اعلامیه جهانی حقوق بشر و کمیته حقوق بشر به عنوان مجری میثاق حقوق مدنی سیاسی و میثاق حقوق اقتصادی اجتماعی یکی از قدم‌های موثر در راستای حفظ و حراست از حقوق بشر و از جمله حقوق اقلیت‌ها بوده است. تدوین گزارش‌های دوره‌ای توسط این نهادها و ارائه آن در کمیسیون کمیته حقوق بشر و انتشار این گزارش‌ها که مطمئناً همه ساله توجه به حقوق اقلیت‌ها نیز جزئی از

این گزارش‌هاست، افکار عمومی بین‌المللی را به شدت تحت تاثیر قرار می‌دهد. تشکیل صدها سازمان بین‌المللی غیر دولتی حمایت از حقوق بشر که بحث حقوق اقلیت‌ها را نیز دنبال می‌کند، از عوامل تاثیرگذار در سطح جامعه بین‌المللی است.

در این میان نقش موضع‌گیری‌های مجمع عمومی و شورای امنیت ملل متحد در برخورد با قضیه اقلیت‌ها در سطح جهان، مسئله‌ای نیست که بتوان آن را نادیده گرفت. اظهارات نمایندگان دولت‌ها درباره وضع اقلیت‌های قومی، نژادی، زبانی و ملی وابسته به آنها که در سایر کشورها زندگی می‌کنند، در صحن مجمع عمومی بسیار تاثیرگذار است. ارسال نمایندگان ویژه از سوی دبیرکل به مناطق اقلیت نشین بحران زده به دستور شورای امنیت نیز از مسائل بسیار مهم است. در گزارشی که نماینده ویژه دبیرکل در کوزوو به شورای امنیت در تاریخ ۸ ژوئن ۲۰۰۳ می‌دهد، توجه به وضع اقلیت‌های ساکن در کوزوو به خوبی هویداست (سایت خبری سازمان ملل متحد، ۸ ژوئن ۲۰۰۳). غیر از آنکه شورای امنیت با ارسال نیروهای حافظ صلح و صلح ساز در کشورهایی که در جریان جنگ‌های داخلی شان اقلیت‌ها رو به نابودی هستند (مثل بحران اخیر کنگو)، در امر اقلیت‌ها می‌تواند بسیار تاثیرگذار باشد.

چارچوبهای حمایتی پیش بینی شده توسط اتحادیه اروپا از موثرترین مکانیزم‌های اجرای حقوق اقلیت‌هاست. از جمله فعالیتهای صورت گرفته در قالب این اتحادیه، تشکیل کمیسیون‌ها و گروههای کاری در زمینه حمایت از اقلیت‌هاست. یکی از این موارد آن است که OSCE در جولای ۱۹۹۲، به دلیل ترس و وحشتی که از وضعیت یوگسلاوی سابق در میان کشورهای اروپایی ایجاد شده بود و با هدف انجام اقداماتی برای تداوم صلح در این قاره، اقدام به تشکیل یک کمیسیون عالی در مورد اقلیتهای ملی نمود. این کمیسیون در اول ژانویه ۱۹۹۳ به ریاست آقای مکس ون استول^۱ تشکیل شد و اولین بحثی که در دستور کار خود قرار داد بحث تحصیلات اقلیتهای ملی بود. نتیجه کار این کمیسیون عالی یک پیشنهادنامه است که به پیشنهادنامه لاهه موسوم است و در مباحث پیش بدان استناد گردیده است.

مورد دیگر، نظارتی است که کمیته وزیران شورای اروپا بر اجرای کنوانسیون اروپایی حمایت از اقلیتهای ملی بعمل می‌آورد. در ماده ۲۴ این کنوانسیون آمده است که حتی دولتهایی که عضو کنوانسیون هستند اما عضو شورای اروپا نیستند نیز باید در اجرای مفاد این کنوانسیون حسب تصمیمات شورای اروپا عمل نمایند. پیش بینی یک کمیته مشورتی در

معیت کمیته وزیران برای بررسی فرایند اجرای مفاد این کنوانسیون نیز ضامن دیگری است که در ماده ۲۵ این کنوانسیون برای اجرای مفاد آن پیش بینی شده است. از جمله عملکردهای دولتی برای اعمال حقوق اقلیتها را می‌توان در کشور کرواسی مشاهده کرد. این کشور در سال ۱۹۹۸، یک کمیسیون ویژه اقلیت‌های ملی را تشکیل داده است و از نمایندگان اقلیت‌های ملی برای مشارکت در این کمیسیون دعوت نموده است (اجلاسیه دولتها و سازمان‌های غیر دولتی برای حمایت از کارگران مهاجر، اقلیت‌ها و مردم بی‌خانمان، همان، ص ۳).

نقش دادگاه اروپایی حقوق بشر در این میان مسئله‌ای نیست که بتوان آن را نادیده گرفت. هر گروه اقلیتی حق دارد در صورت نقض حقوقش توسط یکی از دولت‌های عضو اتحادیه اروپا، اقدام به اقامه دعوا علیه دولت خاطی نماید و محاکمه آن را از دادگاه اروپایی حقوق بشر بخواهد. الگوبرداری از نقش دادگاه اروپایی حقوق بشر در حمایت از حقوق اقلیت‌ها مسئله‌ایست که امیدواریم روزی در سطح جامعه بین‌المللی آن را در دیوان بین‌المللی دادگستری لاهه یا هر دیوان دیگری که شاید روزی تاسیس شود شاهد باشیم.

نتیجه

بررسی اسناد بین‌المللی به خوبی این واقعیت را نمایان می‌سازد که اقلیتهایی که تا چند دهه پیش حتی وجودشان نه تنها مورد علاقه دولتها نبود بلکه سعی در سرکوب آنها در مواردی می‌نمودند و دولتها تا قبل از جنگ جهانی اول مسائل مربوط به آنها را یک امر سیاسی تلقی کرده و آنها را در حیطه صلاحیتهای ملی خود می‌دانستند، امروزه بعنوان یکی از موضوعات روز حقوق بین‌الملل در آمده‌اند. اینان کسانی بودند که حتی حق برابری با اکثریت نداشتند و از حقوق ضروری انسان، مثل احترام به مالکیت و حتی حق حیات نیز در مواردی برخوردار نبوده‌اند و امروزه صحبت از واگذاری حقوق خاص اقلیتی علاوه بر حقوق برابری به آنها می‌شود. کمتر کسی می‌تواند ظلم‌ها و ستم‌هایی که بر بومیان آمریکایی هنگام ورود مهاجرین به این کشور روا داشته شده است را فراموش کند ولی اینک صحبت از این می‌شود که چگونه محیط زیست این بومیان را طوری برنامه ریزی کنیم که برای سلامتی آنان ضرر نداشته باشد و وضعیت طبیعی آن حفظ شود.

تمام اینها مدیون تلاشهای حقوقدانان بین‌المللی همچون پرفسور کاپوتورتی و زحمات موسسات حقوق بشری مثل کمیته حقوق بشر و کمیته منع تبعیض بوده است. نهایتاً اجلاس دوربان ۲۰۰۱ نیز نتوانست خود را از اقلیتها دور نماید و با در نظر گرفتن مسوولیت بین‌المللی برای دولتهای اعمال کننده تبعیض نژادی و حق جبران خسارت برای متضررین (در مواردی اقلیتها)، بیشترین خدمت را به توسعه حقوق بین‌الملل در مورد اقلیتها نمود.

امید است با ادامه تلاشهای حقوقدانان و موسسات بین‌المللی و منطقه‌ای مربوطه، شاهد این باشیم که اقلیتها نیز مثل بقیه جمعیت کشور بتوانند در توسعه کشورهاشان بخصوص در جهان سوم بکوشند و حفظ مرزهای سیاسی و تمامیت ارضی کشورهایی که در آنها به زندگی مشغولند را سرلوحه برنامه‌های خود قرار داده و ضمن احساس یگانگی کامل با اکثریت، از ویژگی‌های نژادی، زبانی، ملی و مذهبی خود حراست کنند.

مأخذ

- ۱- ذوالعین، پرویز؛ حمایت از اقلیتها در حقوق بین‌الملل؛ مجله تحقیقات حقوقی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی؛ شماره ۱۵، از پاییز تا تابستان ۷۴.
- ۲- سیmondز، پانوش؛ چارچوبی برای حمایت از اقلیتها؛ مجله یونسکو؛ نسخه فارسی، ۱۹۹۳.
- ۳- مجموعه قوانین و مقررات حقوقی (چاپ روزنامه رسمی کشور، سال ۱۳۷۳).
4. Capotorti , Francesco; Minorities; Encyclopedia of Public International Law; Vol. 8 (Elsevier Science Publisher ,1985).
5. Commission Hears Further Chargs of Discrimination Against Minorities, Religious Groups, 1 April 1998; H R /CN / 839.
6. Convention Against Discrimination in Education UNESCO, 1960.
7. Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 1965.
- 8- Convention on the Elimination of All Forms of Intolerance and of discrimination Based on Religion or Belief, 1992.
- 9- Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic Religion and linguistic Minorities; General assembly, 1992.
- 10- Draft of An International Convention on the Protection of National or Ethnic Groups or minorities; Indiana University of Pennsylvania , 1988.
- 11- Framework Convention For the Protection of National Minorities; Council of Europe, 1995.
- 12- Hague Recommendations Regarding Education Rights of National and Minorities (Hague, Netherlands, 1993).
- 13- ILO Convention Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, No. 169, 1989.
- 14- International Convenient on Civil and Political Rights, 1966.
- 15- Janis, Mark.W; Religion and International Law; American Society of International Law; November 2001.
- 16- Vieytez, Ruiz; Eduardo Javier; The Protection of Linguistic Minorities: A Historical Approch, Most; Journal of Multicultural Societies; Vol. 3, No. 1, 2001.
- 17- Report on Preferential Treatment of National Minorities by

their kin states; Adopted by the European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) At its 48 th Plenary Meeting; Venice 19-20, October 2001.

18- States; Non Governmental Organizations Urge Greater Protection For Migrant Workers Minorities Displaced Populations 19 April 1999; HR / CN / 920.

19- United Nations Declaration on Human Rights; 1966.

20- United Nations Charter; Published by United Nations Information Center.

21- World Conference Against Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance, Program of Action; Durban; South Africa; 2001.