

## حمایت از اقلیتها در اسناد جهانی حقوق بشر

دکتر سیندقاسم زمانی<sup>۱</sup>

### چکیده

وجود اقلیتهای قومی، نژادی، زبانی و مذهبی در بسیاری از کشورها، واقعیتی انکارناپذیر قلمداد می‌شود. حفظ عناصری که اعضای هر گروه اقلیت را به هم پیوند می‌دهد، چندان مطلوب حاکمیت نبوده است. این چالش گاه در قالب این ادعا مطرح شده که حمایت از اقلیتها، باری گران بر کشور تحمیل می‌کند و وحدت و یکپارچگی ملی را نیز به مخاطره می‌افکند؛ و زمانی نیز عدم شناسایی و در نتیجه انکار موجودیت اقلیت را دستاویز قرار داده است. با این حال، اسناد جهانی حقوق بشر حمایت از اقلیتها را حتی در قلمروی فراتر از اصل ممنوعیت تبعیض مورد توجه قرار داده و در این زمینه معدود سازوکارهایی را برای نظارت بر تعهدات بین‌المللی دولتها مهیا ساخته است. در این مقاله رشد و توسعه حقوق ماهوی اقلیتها در قالب اسناد جهانی حقوق بشر مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است.

واژگان کلیدی: حقوق بشر، اقلیتها، عدم تبعیض، کمیته حقوق بشر، حق خودمختاری، استحالة اجباری، نسل‌کشی، پاکسازی قومی.

## مقدمه

زیست اجتماعی بشر، خواه آن را فطری تلقی کنیم یا ناشی از ضرورت‌های اجتماعی و یا آمیزه‌ای از عوامل متعدد بدانیم، در مورد گروه‌های انسانی نیز چونان افراد واقعیت دارد. به دیگر سخن، نتیجه حیات اجتماعی بشر، اختلاط اجتناب‌ناپذیر گروه‌های مختلف انسانی بوده است. این گروه‌ها که دارای مذهب، نژاد و زبان متفاوتی هستند، معمولاً از لحاظ کمی و کیفی در سطحی یکسان قرار ندارند و عموماً عنان قدرت را به دست اکثریت سپرده‌اند، گرچه در تاریخ معدود کشورهایی بوده‌اند که با ترفندهای گوناگون از این اصل تخطی جسته و به نمایندگی اقلیت جامعه بر اریکه قدرت تکیه زده‌اند. به هر تقدیر، اغلب کشورها مشتمل بر گروه‌های اقلیتی هستند که ویژگیها و خصایص قومی، مذهبی و یا زبانی معین آنها را از دیگر بخشهای جامعه متمایز می‌گرداند. حمایت از این خصایص و ممانعت از تبعیض علیه افراد متعلق به این گروه‌ها مضمون آن دسته از قواعد بین‌المللی است که حقوق و تعهداتی را برای حمایت از اقلیتها وضع کرده‌اند. این قواعد که حاصل فرآیندی تاریخی است، با تأمل در گذشته بهتر قابل شناسایی و درک است.

مبحث اول: پویایی تاریخی در مورد وضعیت حقوقی اقلیتها: حمایت از اقلیتها ابتدا در مورد اقلیتهای مذهبی مطرح گشت.<sup>۱</sup> این واقعیت بیشتر ناشی از آن است که هر چه در سیر تاریخ به عقب بازگردیم، نقض حقوق گروه‌های مذهبی اقلیت را شدیدتر و گسترده‌تر می‌یابیم. به همین لحاظ، مقررات مربوط به اقلیتهای مذهبی از قرن هفدهم میلادی در برخی معاهدات دو جانبه و چند جانبه جای گرفت (معاهده صلح وین ۱۶۰۶، معاهده صلح وستفالی ۱۶۴۸، و معاهدات الیزا ۱۶۶۰). هدف عمده این مقررات و قواعد، تضمین آن بود که گروه‌های اقلیت بتوانند آزادانه مذهبی خاص را بپذیرند و به صورت آشکار به شعایر آن عمل کنند. این روند بعدها نیز تعقیب شد، لیکن از قرن هیجدهم با رشد ناسیونالیسم، به اقلیتهای قومی خاص نیز مثل لهستانیهای مقیم کشورهای امضا کننده سند نهایی کنگره وین (۱۸۱۵ میلادی) تسری یافت و مقررات پروتکل شماره یک (۱۸۵۶) که استقلال مولداوی و والسیا را به ارمغان آورد، اصل عدم تبعیض بر مبنای

1. Lerner. Natan., *Group Rights and Discrimination in International Law*, Martinus Nijhoff, 1991, p. 7.

نژاد و مذهب را در خود جای داد.<sup>۱</sup>

با این وصف این قواعد پراکنده و کلی مندرج در این اسناد، مطمئناً به منزله یک سیستم و نظام حمایتی از اقلیتها تلقی نمی‌شود. معاهدات مذکور فقط مبین این واقعیت بودند که روند طرح مسأله اقلیتها در حقوق بین‌الملل آغاز گشته است.<sup>۲</sup> در واقع، بعد از جنگ اول جهانی بود که حمایت بین‌المللی از اقلیتها به شکلی جدید مطرح شد. این نظام حمایتی که متأثر از تغییرات سرزمینی در اروپا بود، به چند صورت پدیدار شد: الف- در معاهدات صلح منعقد شده با چهار کشور اتریش، بلغارستان، مجارستان و ترکیه شروط خاص رعایت حقوق اقلیتها گنجانده شد؛ ب- معاهداتی خاص در مورد اقلیتها به وسیله قدرتهای اصلی متفق در سالهای ۱۹۱۹ و ۱۹۲۰ با لهستان، چکوسلواکی، رومانی، صربستان، کروواسی، اسلونی و یونان منعقد شد؛<sup>۳</sup> ج- پنج کشور جدید دیگر در شورای جامعه ملل اعلامیه‌هایی در مورد اقلیتها صادر و خود را متعهد به رعایت حقوق آنها کردند (آلبانی در سال ۱۹۲۱، لیتوانی در سال ۱۹۲۲، لاتویا و استونی در سال ۱۹۲۳ و عراق در سال ۱۹۳۲)؛ د- در مورد دو کشور نظام مربوط به اقلیتها فقط در مورد مناطق جغرافیایی خاص اعمال می‌شد: فنلاند در مورد جزایر آلاند (اعلامیه سال ۱۹۲۱ در شورای جامعه ملل)، آلمان در مورد سالیزیای علیا (کنوانسیون منعقد شده با لهستان در سال ۱۹۲۳).

اسناد بین‌المللی مذکور دو هدف مهم را تعقیب می‌کردند. این اهداف که از رهگذر رأی مشورتی دیوان دائمی بین‌المللی دادگستری در سال ۱۹۳۵ در قضیه راجع به مدارس اقلیتها در آلبانی مورد تأیید قرار گرفت، عبارت بود از: تضمین کامل برابری میان اشخاص متعلق به گروههای اقلیت و دیگر اتباع کشور، و دیگر اینکه امکانات مناسبی در اختیار اقلیتها قرار داده

۱. در معاهده پاریس که در ۳۰ مارس ۱۸۵۶ به امضا رسید، برابری کلیه شهروندان امپراتوری عثمانی فارغ از نژاد و مذهب آنها تضمین گردید.

2. Francesco., Capotorti. "Minorities", Encyclopedia of Public International Law (EPIL), 1985, vol. 8., p.360/ Egon., Schwebel, *Human Rights and the International Community*, Quadrangle Books, 1964, pp. 21-22.

۳. این معاهدات به شورای جامعه ملل اجازه می‌داد که ضمن دریافت شکایات، به تحقیق میادرت ورزد و در مورد رعایت حقوق اقلیتها، رهنمودهایی خطاب به دولتهای ذی‌ربط صادر نماید. نک:

Simon., Thomas W. *Minorities in International Law*, The Canadian Journal of Law & Jurisprudence, 1997, vol.X., No. 2., pp. 508-509.

شود تا خصایص نژادی، سنتها و ویژگیهای ملی خود را حفظ کنند.<sup>۱</sup>

نظام حقوقی ناشی از اسناد مذکور به وسیله دو عامل مهم استحکام یافت: یکی از طریق تضمین حقوق اقلیتها در قوانین داخلی دولتها و دیگری از رهگذر تضمینات بین‌المللی. در وهله اول، هر یک از کشورهای ذی‌ربط متعهد شدند که تلقی بنیادین و غیرقابل تغییری از حقوق اقلیتها در نظام داخلی خود داشته باشند. با این حال، در سطح بین‌المللی فقط اهرمهایی شکلی در اختیار شورای جامعه ملل گذاشته شد؛ یعنی هر گاه یکی از اعضای شورا توجه آن را به وضعیت مربوط به رژیم اقلیتها جلب می‌کرد، شورا می‌توانست آن وضعیت را برای اتخاذ اقدام مناسب مورد بررسی قرار دهد. در پایان اگر اختلافی میان یک کشور عضو شورا و یکی از کشورهای ملتزم به رژیم حمایت از حقوق اقلیتها بروز می‌نمود، این اختلاف به وسیله یکی از طرفهای اختلاف قابل ارجاع به دیوان دائمی بین‌المللی دادگستری بود و دیوان در این مورد صلاحیت اجباری داشت. در سال ۱۹۲۰ به افراد یا اتحادیه‌هایی که از جانب یک گروه اقلیت عمل می‌کردند نیز حق داده شد که به شورا شکایت کنند. هر شکایت به وسیله کمیته‌ای مرکب از سه عضو شورا بررسی می‌شد. در سال بعد این آیین شاهد پیشرفتی دیگر شد؛ یعنی قبل از آنکه شکایت مذکور در کمیته بررسی شود، ابتدا با کشور ذی‌ربط مکاتبه می‌شد تا آن کشور پاسخهایش را ارائه کند. فعالیتهای بخش اقلیتهای دبیرخانه جامعه ملل نیز شایان توجه است. این بخش با دولتهای متعهد به نظام حمایت اقلیتها تماسهایی مستمر داشت و علاوه بر درخواست ارائه اطلاعات می‌توانست مأمورانی را نیز برای بازدید از نواحی که اقلیتها در آنجا زندگی می‌کردند، گسیل دارد.<sup>۲</sup>

بعد از جنگ جهانی دوم به نظر می‌رسید که مشکل اقلیتها حداقل در اروپا در نتیجه کشتار جمعی آنها یا تبادل جمعیتها مرتفع گشته باشد. این توهم با تدوین منشور ملل متحد قوت گرفت. در منشور سازمان ملل متحد تأکید بر حمایت از حقوق جمعی بشر، جای خود را به اعتلای حقوق فردی بشر داد. منشور ضمن اینکه ترغیب و ارتقای حقوق بشر را در زمره اهداف خود جای داد (بند ۳ ماده یک)، برخلاف میثاق جامعه ملل مسأله اقلیتها را در سطح جهانی و در قالب حقوق اساسی بشر قرار داد و آن را نه به صورت مستقل، بلکه در پرتو اصل عدم تبعیض

1. P.C.I.J., 1935, Series A/B, No. 64., pp. 19-20.

2. Capotorti., op. cit., p 387.

مورد توجه قرار داد. در مجمع عمومی سازمان بعد از مدتها بحث در مورد گنجاندن ماده‌ای خاص مبنی بر حمایت از اقلیتها در اعلامیه جهانی حقوق بشر این پیشنهاد نیز ره به جایی نبرد. با وجود این، مجمع به هنگام تصویب اعلامیه جهانی حقوق بشر در قطعنامه C ۲۱۷ اعلام داشت که ملل متحد نمی‌تواند نسبت به سرنوشت اقلیتها بی‌تفاوت باشد. در این قطعنامه تحت عنوان سرنوشت اقلیتها، مجمع ضمن اعلام بی‌تفاوت نبودن نسبت به سرنوشت اقلیتها، بر مشکل بودن اتخاذ راه حلی واحد برای این معضل پیچیده که در هر کشوری جوانی خاص از آن عرض اندام می‌کند، انگشت نهاد و با ارجاع متن تسلیمی نمایندگان شوروی، یوگسلاوی و دانمارک به شورای اقتصادی و اجتماعی، از شورا درخواست کرد که از کمیسیون حقوق بشر و کمیسیون فرعی جلوگیری از تبعیض و حمایت از اقلیتها (اکنون کمیسیون ترویج و حمایت از حقوق بشر) بخواهد که در مورد مشکل اقلیتها به مطالعه گسترده‌ای بپردازند.

با وجود اینکه کمیسونی فرعی با عنوان کمیسیون حمایت از اقلیتها و جلوگیری از تبعیض (تابع کمیسیون حقوق بشر) تشکیل شده بود، لیکن عملاً این رکن محور کار خود را بر جلوگیری از تبعیض بنا نمود که این امر مسائل مستقیم مربوط به اقلیتها را تحت الشعاع خود قرار داد. با این وصف کمتر کشوری را می‌توان یافت که گروههای اقلیت را در خود جای نداده باشد و با مسائل ناشی از آن درگیر نباشد. بدین لحاظ در سالهای بعد حمایت از اقلیتها به صورت مستقل - چه در چارچوب سازمان ملل و چه خارج از آن - مورد توجه قرار گرفت و اسناد بین‌المللی متعددی که هر یک به نحوی به اقلیتها مربوط می‌شد، امضا شد. کنوانسیون جلوگیری و مجازات نسل‌کشی مورخ ۹ دسامبر ۱۹۴۸، کنوانسیون منع تبعیض در آموزش مورخ ۱۴ دسامبر ۱۹۶۰، کنوانسیون بین‌المللی راجع به حذف کلیه اشکال تبعیض نژادی مورخ ۲۱ دسامبر ۱۹۶۵ و بالاخره میثاق حقوق مدنی و سیاسی ۱۹۶۶ در شمار مهمترین اسناد جهانی در این زمینه به شمار می‌روند.<sup>۱</sup>

با وجود این، وقایع تلخ و اندوهباری که در ظرف پانزده سال گذشته، بویژه در اروپا محقق گردید، بار دیگر توجه جامعه بین‌المللی را به حقوق نادیده گرفته شده اقلیتها جلب نمود. «در

۱. نیز در برخی موارد، مقررات مربوط به حمایت از اقلیتها در معاهدات دوجانبه مطمح نظر قرار گرفته است. اتریش و ایتالیا در سال ۱۹۴۶ در مورد اقلیت آلمانی زبان در تیرول جنوبی، و هند و پاکستان در سال ۱۹۵۰ موافقتنامه دهلی نو در مورد حمایت از اقلیتهای مذهبی را امضا کردند.

پایان دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ شاهد ستیزه‌های بسیار خشونت‌آمیزی بودیم که گسترش آنها با درد و رنج‌های انسانی توصیف‌ناپذیر، آوارگی انبوه انسانها و اختلال و خیم در حیات اقتصادی و اجتماعی همراه بوده است. به درگیری‌های درونی به ظاهر حل‌ناپذیری که آفریقا، آسیا، و آمریکای لاتین را به آشوب کشانیده‌اند، درگیری‌های جدیدی افزوده شد که زاده فروپاشی اتحاد شوروی (سابق) و تجزیه یوگسلاوی (سابق) بود. در مورد یوگسلاوی حتی شاهد گسترش اقدام نفرت‌انگیز و جنایت‌کارانه «پاکسازی قومی» بوده‌ایم. بسیاری از این درگیری‌ها از نارضایی اقلیتها سرچشمه می‌گیرد که زاده اعتراضها و تبعیضی است که دیرزمانی نادیده گرفته شده‌اند.<sup>۱</sup> براین اساس، مجمع عمومی سازمان ملل متحد در ۱۸ دسامبر ۱۹۹۲ با تصویب قطعنامه ۴۷/۱۳۵ (با وفاق عام) تحت عنوان اعلامیه راجع به حقوق اشخاص متعلق به اقلیت‌های ملی یا قومی، مذهبی و زبانی نشان داد که هنوز حقوق اقلیتها یکی از مهمترین دغدغه‌های جهانی است.

مبحث دوم: معنا و مفهوم اقلیت در قلمرو حقوق بین‌الملل بشر: حقوق بشر به طور کلی آزادیها، مصونیتها و امتیازاتی است که از طریق ارزشهای پذیرفته شده معاصر، تمام انسانها باید قادر به ادعای آن به عنوان یک حق، در جامعه‌ای که در آن زندگی می‌کنند، باشند.<sup>۲</sup> برخی از صاحب‌نظران نیز با تأکید بر موضوعه بودن حقوق بشر و قلمرو استناد به آن، ابراز داشته‌اند که «حقوق بشر، اختیاراتی است ضابطه‌مند (یعنی اختیاراتی که با قاعده حقوقی به نظم درآمده باشد) که هر شخص، فی‌نفسه در روابط با اشخاص دیگر و یا با دولت دارای آنهاست.»<sup>۳</sup> در هر حال، انسانها به مقتضای طبع انسانی و نه به لحاظ تعلق به یک مذهب یا فرهنگ یا هر امر دیگری از این حقوق برخوردارند. نوع بشر علی‌رغم اختلاف در ظاهر جسمانی و روحی و تنوع محیط‌های اجتماعی و طبیعی، قابلیت و پایه‌های محکمی برای تساوی و وحدت دارند و از شأن و منزلتی برابر برخوردارند.

برخی معتقدند در مورد اقلیت، تعریف واحد و عموماً پذیرفته شده‌ای وجود ندارد و همین امر برخی از دولتها را بر آن داشته تا پیشنهاد کنند واژه «اقلیت» حذف و به جای آن گروه‌های

۱. لیا لوین، پرسش و پاسخ در باره حقوق بشر، ترجمه محمدجعفر پوینده، نشر قطره، ۱۳۷۷، صص. ۶۸ - ۶۹.  
 ۲. Luis, Henkin, *Human Rights*, EPIL., 1985, vol. 8. p. 268.

۳. هدایت‌الله فلسفی، «حق، صلح و منزلت انسانی: تأملاتی در مفاهیم قاعده حقوقی، ارزش اخلاقی و بشریت»، مجله حقوقی، شماره بیست و ششم و بیست و هفتم، ۱۳۸۱-۱۳۸۰، ص ۶۱.

ملی، قومی، مذهبی، فرهنگی و زبانی استفاده شود.<sup>۱</sup> ولی با وجود این، واژه اقلیت را می‌توان به گروه‌های کم و بیش متمایزی اطلاق کرد که در یک کشور تحت حکومت اکثریت زندگی می‌کنند.

دیوان دایمی بین‌المللی دادگستری در نظر مشورتی خود راجع به تفسیر معاهده یونان و بلغارستان با ارایه تعریف زیر از «جامعه»، راه شناسایی و تشخیص یک اقلیت را هموار نمود: جامعه به گروهی از اشخاص اطلاق می‌شود که در یک کشور یا یک محل زندگی می‌کنند، دارای نژاد، مذهب، زبان و رسوم مختص به خود هستند و به واسطه این هویت و حفظ آن و نیز ارائه مساعدت مشترک با یکدیگر همبستگی دارند.<sup>۲</sup> بدین لحاظ عنصر اساسی هر گونه تعریفی از اقلیتها، از رهگذر ویژگیهای شاخص و متمایز آنها در مقایسه با اکثریت روشن می‌گردد. بدیهی است که «به دلایل عملی و عینی واژه اقلیت نمی‌تواند صرفاً با تعبیر لفظی آن تبیین گردد. در غیر این صورت تقریباً کلیه جوامع موجود در داخل یک کشور از جمله خانواده‌ها، طبقات اجتماعی و... اقلیت تلقی می‌شدند. تفکیک این جوامع صرفاً بر معیار کمیّت مبتنی است.»<sup>۳</sup> در واقع کمیّت اقلیتها، تنها یکی از شاخصهایی است که در توصیف آنها باید مورد توجه واقع شود و نه عامل قطعی و تعیین کننده؛ چرا که «اکثریت غیرحاکم پدیده‌ای است که مغایر با اصل خودمختاری خلق‌هاست و این امر خارج از چارچوب قواعد راجع به اقلیت‌هاست.»<sup>۴</sup> اگر اکثریتی در یک کشور تحت حکومت اقلیتی مستبد (مثل آفریقای جنوبی در گذشته‌ای نه چندان دور) زندگی کنند، اعضای اکثریت حمایتی خاص را برای برخورداری از فرهنگ خود لازم ندارند. آنچه که آنها واقعاً بدان نیازمندند، تضمین حقوق دمکراتیکشان است و به محض اینکه اصل «یک انسان - یک رأی» محقق و حاکم شود، اکثریت با موفقیت خصایص خود را عینیت خواهد بخشید.

به رغم فقدان تعریف عموماً پذیرفته شده‌ای از واژه «اقلیت»، حمایت از حقوق اقلیتها از حرکت باز نایستاده است. کمیسیون حقوق بشر پیش از آنکه کمیسیون فرعی جلوگیری از تبعیض و حمایت از اقلیتها را تشکیل دهد، تعریف واژه اقلیت را ضروری نیافت، به همان نحو که مجمع عمومی ملل متحد نیز قبل از اعلام اصل «خودمختاری خلقها» نیاز به ارائه تعریفی

1. Lerner., op.cit., pp. 8&10.

2. PCIJ., 1930, series B., No 17., p. 21.

3. Chandra. Satish., "The Term "Minority" and Its Concept in International Law", in Chandra. Satish (ed.), *Minorities in National and International Laws*, Deep. Deep Publications. 1985, p. 11.

4. Capotorti., op.cit., p. 385.

مفصل و دقیق را از «خلق» لازم ندانسته است. با این حال، ابهام در تعریف باعث آن شده که عبارات مورد استفاده برای اشاره به چنین گروههایی در اسناد بین‌المللی متفاوت باشد. برای مثال، کنوانسیون یونسکو علیه تبعیض در آموزش از عبارات گروههای ملی، قومی، نژادی یا مذهبی استفاده کرده، در حالی که کنوانسیون درباره حذف کلیه اشکال تبعیض نژادی واژه‌های گروههای نژادی یا قومی را برگزیده است.

فقدان تعریفی دقیق از اقلیتها، تلاشهای گوناگونی را برای پر کردن این خلأ دامن زده است. بر مبنای مطالعه دیرکل تحت عنوان تعریف و طبقه‌بندی اقلیتها (۱۹۴۹)، کمیسیون فرعی جلوگیری از تبعیض و حمایت از اقلیتها در سال ۱۹۵۴ مفهوم «اقلیت» را بدین شرح توصیف نمود: واژه اقلیت فقط شامل آن دسته گروههای غیرحاکمی می‌شود که دارای ویژگیها و خصایص کاملاً متفاوت پایدار قومی، مذهبی یا زبانی نسبت به بقیه جمعیت بوده و اراده‌شان بر حفظ این ویژگیها قرار گرفته است.<sup>۱</sup>

با وجود این، زمانی که کمیته سوم مجمع عمومی ماده ۲۷ میثاق حقوق مدنی و سیاسی را در سال ۱۹۶۱ تصویب نمود و حتی در سال ۱۹۶۶ - که کل میثاق به تصویب رسید - مشکل تعریف هنوز حل نشده بود.<sup>۲</sup> از این رو، در سال ۱۹۷۹ «کپورتورتی» (Capotorti) پرفسور ایتالیایی عضو کمیسیون فرعی مأموریت یافت که در مورد ماده ۲۷ میثاق حقوق مدنی و سیاسی مطالعه کند و مفهوم واژه اقلیت را تبیین نماید. وی در پایان، براساس دریافت پاسخهای ۴۶ کشور، اصطلاح «اقلیت» را به نحوی تعریف نمود: اقلیت از لحاظ کمی گروهی است که کمتر از بقیه جمعیت یک کشور بوده، اعضای آن در یک وضعیت غیرحاکم هستند، اتباع آن کشور به شمار آمده، دارای خصایص قومی، مذهبی یا زبانی متفاوت از بقیه جمعیت هستند و این امر را متجلی ساخته‌اند که در حفظ فرهنگ، رسوم، مذهب یا زبان خود دارای یک حس همبستگی هستند.<sup>۳</sup> مدتی پس از ارائه گزارش پرفسور کپورتورتی در مورد تعریف اصطلاح «اقلیت»، کمیسیون حقوق بشر سازمان

1. ECOSOC OR. 18th Sess. Supp. No.7. Commission on Human Rights, Reports of 10th Sess., 23 Feb.-16 Apr. 1954, p.48, para. 420.

2. Felix, Ermacorà Felix, "The Protection of Minorities before the United Nations", Recueil des Cours, Académie de Droit International (RCADI), 1983, vol. 182, p.274.

3. Francesco., Capotorti Francesco., *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* (UN Study E/CN.4/Sub.2/38/Rev.1) New York: United Nations, 1979.



ملل متحد بر اساس مطالعه «ژول دشنز» تعریفی مشابه از واژه «اقلیت» اتخاذ نمود: گروهی از شهروندان یک دولت که به لحاظ کمی در اقلیت بوده، در وضعیتی غیرحاکم به سر می‌برند و دارای خصایص قومی، مذهبی یا زبانی متفاوت از اکثریت بوده، نسبت به هم حس همبستگی دارند و اراده‌شان بر بقاء قرار گرفته، هدف آنها کسب برابری واقعی و قانونی با اکثریت است.<sup>۱</sup> به هر تقدیر، برای تعریف اصطلاح اقلیت می‌توان مفاد ماده ۲۷ میثاق حقوق مدنی و سیاسی را از دو جنبه و براساس دو معیار مورد توجه قرار داد.

الف: معیارهای عینی: از این حیث، اول از همه می‌توان به وجود یک گروه برخوردار از خصایص قومی، مذهبی یا زبانی در داخل یک جمعیت ملی اشاره کرد که آشکارا از بقیه جمعیت متفاوت هستند. در وهله بعد به کمیت عددی چنین گروههایی باید اشاره کرد؛ یعنی این گروهها از لحاظ عددی باید کمتر از بقیه جمعیت باشند. عامل بعد آنکه گروه مذکور باید در وضعیت غیرحاکم قرار گرفته باشند.

ب: معیارهای شخصی و ذهنی: در مورد این معیارها عموماً به اراده گروههای مورد بحث برای حفظ خصایص و ویژگیهای خود اشاره می‌کنند. اراده مذکور از این واقعیت استنباط و احراز می‌گردد که گروههای اقلیت هويت مختص خود را برای یک دوره زمانی حفظ کرده‌اند. به محض وجود یافتن یک گروه با ویژگیهای خاص در قبال کل جمعیت، این هويت و ویژگی خود دلیلی بر همبستگی میان اعضای گروه است. براساس معیارهای فوق می‌توان ابراز داشت که عامل شخصی در مبنای عناصر عینی یا در رفتارهای اعضای گروه مستتر است. بدین لحاظ براساس ماده ۲۷ میثاق حقوق مدنی و سیاسی واژه اقلیت را می‌توان به شرح زیر تعریف نمود: گروهی که از نظر عددی کمتر از بقیه جمعیت کشور هستند، در وضعیت غیرحاکم هستند، اعضای آن اتباع آن کشور هستند، دارای خصایص و ویژگیهای متفاوت قومی، مذهبی یا زبانی نسبت به بقیه جمعیت بوده، یک حس همبستگی و وحدت منافع را در مورد حفظ فرهنگ، رسوم یا زبان خود نشان می‌دهند.<sup>۲</sup>

گرچه ماده ۲۷ فقط از اقلیتهای قومی، مذهبی و زبانی سخن رانده است، لیکن «ماهیت و ویژگی مشترک اقلیتهای قومی، مذهبی و زبانی آن است که این خصایص اجزای پایدار و

1. Jules Deschênes, *Proposal Concerning a Definition of the Term "Minority"*, UN Doc E/CN. 4/sub.2/1985/SR. 13-16.

2. Chandra., op.cit., pp. 15-16.

استواری را تشکیل می‌دهند که از تداوم تاریخی برخوردارند و براحتی و به صرف اراده قابل تغییر نیستند.<sup>۱</sup> از این رو، بنا به وحدت ملاک و روح میثاق می‌توان بر آن بود که سایر گروه‌های اقلیت نیز که واجد خصایص برشمرده شده فوق باشند، تحت حمایت میثاق حقوق مدنی و سیاسی قرار می‌گیرند؛ هر چند خود این عبارات به حدی عام و گسترده هستند که عدم جای گرفتن گروهی اقلیت در چارچوب آنها بعید به نظر می‌رسد.

سؤالی که بحث در مورد آن خالی از فایده نیست، آن است که آیا ماده ۲۷ میثاق بیگانگان مهاجر را نیز در بر می‌گیرد. تعاریفی که در سطور فوق از اقلیت ارائه شده، معمولاً شرط تابعیت دولت متوقف‌فیه را عنصری از تعریف معرفی کرده‌اند. در بادی امر به نظر می‌رسد بافت بیگانگان نیز از ثبات و تداوم تاریخی برخوردار نبوده، از تعریف اقلیت خروج موضوعی دارد، لیکن نباید از یاد برد که ماده ۲۷ از اشخاص صحبت می‌کند، نه از اتباع. بدین لحاظ تفسیر لفظی و منطوق این ماده، مانعی در راه متمتع دانستن بیگانگان از حقوق موضوع ماده ۲۷ میثاق نیست. چنین نگرشی در راستای روح حاکم بر میثاق؛ یعنی احتراز از تمایز قایل شدن میان اتباع و بیگانگان در مواد مختلف است. هر چند حمایت بین‌المللی از حقوق بشر در اصل برای دفاع از حقوق افرادی طرح شده است که در حقوق بین‌الملل کلاسیک از هر نوع حمایتی محروم بودند،<sup>۲</sup> ولی سیاق میثاق پای را از این حد فراتر نهاده و جز در مورد حقوق سیاسی، تابعیت را شرط برخوردار از حقوق بشر قلمداد نکرده است. خلاصه کلام آنکه نتیجه منطقی و اقتضای ذاتی حقوق بشر ایجاب می‌کند که بیگانگان را از حقوق موضوع ماده ۲۷ میثاق حقوق مدنی و سیاسی محروم ندانیم. بر این اساس، «نیازی نیست که فرد عضو گروه اقلیت، تبعه یا شهروند کشور، یا مقیم دائمی آن باشد. حتی کارگران مهاجر و جهانگردان خارجی نیز نباید از حقوق ناشی از ماده ۲۷ میثاق حقوق مدنی و سیاسی محروم شوند.»<sup>۳</sup> این امر از آن روی مهم می‌نماید که گاه سرزمینی از یک کشور جدا و به کشور دیگر منضم می‌گردد، حال اگر هیچ یک از دو دولت مذکور اشخاص ساکن در آن منطقه را تابع خود ندانند، محدود دانستن ماده ۲۷ به اتباع، تالی

1. Christian, Tomuschat Christian., "Status of Minorities under Article 27 of the UN Covenant on Civil and Political Rights", in Chandra, op.cit., p. 36.

۲. بیگانگان از حق توسل به حمایت دیپلماتیک دولت متبوع خود برخوردار بوده و هستند.

3. Sarah Joseph, Jenny Schultz & Melissa Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights, Cases, Materials and Commentary*, Oxford, 2000, p.575.

فاسدهای زیادی می‌تواند برای افراد ساکن در آن منطقه به دنبال داشته باشد.

مسأله دیگر آن است که ماده ۲۷ میثاق حقوق مدنی و سیاسی معین نمی‌کند چه زمانی یک شخص می‌تواند متعلق به یک اقلیت تلقی شود. جالب توجه است که برخی دولتها در مقابله با گزارشهای مبین نقض حقوق اقلیتها در سرزمینشان، بدین توجیه توسل می‌جویند که آنها افراد موضوع گزارش را اقلیت تلقی نکرده، متمتع از حقوق موضوع ماده ۲۷ نمی‌دانند. در واقع، این قبیل دولتها توصیف و وضیعت و موقعیت یک شخص یا یک گروه را به عنوان «اقلیت» به صورت مطلق تابعی از اراده خود دانسته‌اند. باید توجه داشت که «هر چند مفاهیم به کار رفته در میثاق حقوق مدنی و سیاسی به عنوان فرآیند روند یک تقنین بین‌المللی موجد آثار و نتایج مستقل بوده و صرفاً به مفاهیم اتخاذی در حقوق داخلی دولتها ارجاع داده نشده، با وجود این برای مقامات داخلی کاملاً مشروع است که دامنه و مفهوم عبارات مندرج در میثاق را به منظور تسهیل اجرای آنها معین کنند؛ مشروط به آنکه چنین اقداماتی از روی حسن نیت صورت گیرد.»<sup>۱</sup> یقیناً این امر قابل قبول نیست که تلقی یک اقلیت در قالب ماده ۲۷ میثاق، به توصیف و شناسایی دولتی بستگی داشته باشد که در مورد آنها واجد صلاحیت است. در غیر این صورت، رعایت این ماده تابع اراده و اختیار آزادانه هر دولت قرار می‌گرفت<sup>۲</sup> و ماده مزبور از معنا تهی می‌گشت. در واقع، کلیه تلاشهایی که تاکنون برای تعریف واژه اقلیت مبذول گشته است، همگی گامهایی بوده که به منظور مسدود ساختن راه توصیف یکجانبه و خودسرانه دولتها برداشته شده است. کمیته حقوق بشر سازمان ملل متحد، در سال ۱۹۹۴ در تفسیر کلی شماره ۲۳ خود از ماده ۲۷ میثاق، برای برطرف ساختن هر گونه شک و شبهه‌ای در این وادی اعلام داشت که تعریف اقلیت و موجودیت آن در یک کشور به تصمیم آن دولت و برداشت آن از مفهوم اقلیت بستگی ندارد. به زعم کمیته، موجودیت اقلیت بر اساس معیارهای عینی مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.<sup>۳</sup> کمیته همچنین در مورد گزارشهای واصله در باره دولتهای اوکراین (۱۹۹۵)، سنگال (۱۹۹۷) و لیبی (۱۹۹۸) ... نگرانی خود را از محدود ساختن تعریف اقلیت ابراز داشته است.<sup>۴</sup>

1. Tomuschat, op.cit., p.45.

2. Capotorti., op.cit., p.389.

3. Human Rights Committee, *General Comment* No. 23, Adopted at Fiftieth Session, 1994, para. 5.2.

4. Joseph and Others, op.cit., pp. 572-599.

### مبحث سوم: حقوق و تعهدات اقلیتها در اسناد جهانی حقوق بشر

گفتار اول: حقوق و امتیازات اقلیتها: بحث در مورد اقلیتها به حقوق خاص آنها باز می‌گردد؛ یعنی حقوقی که یک فرد یا یک گروه به اعتبار اقلیت بودن از آن برخوردار است و این حقوق اضافه بر حقوق بشری است که تمام افراد به طور عام و در قلمرو حقوق بین‌الملل بشر از آن برخوردارند. در واقع این امر مانع از آن نخواهد بود که اقلیتها مثل سایر اعضای جامعه از حقوق بشر به معنای عام آن بهره‌مند گردند.

در سیر تاریخ، وضعیت اقلیتها افت و خیزهای زیادی را پشت سر گذاشته تا به مرحله فعلی رسیده است. اگر توجه خود را معطوف به زمان اخیر؛ یعنی بعد از جنگ جهانی دوم نماییم، در می‌یابیم که بنا به حوادث دهشتناک میان سالهای ۴۵-۱۹۳۹، یعنی کشتار عام یهودیان در آلمان و اولویت حفظ حیات انسانها، این مقوله بود که ابتدا مورد توجه قرار گرفت و بدین خاطر کنوانسیون راجع به ممنوعیت نسل‌کشی در سال ۱۹۴۸ به امضا رسید و از این رهگذر تضمینی برای حفظ موجودیت جمعی و فیزیکی اقلیتها به دست آمد.<sup>۱</sup> بی‌تردید، «حق حیات آن چنان اساسی است که حقوق متعدد دیگری نیز از آن ناشی می‌گردد»<sup>۲</sup> و در واقع، یکی از اساسی‌ترین مصادیق حقوق بشر است، چراکه سایر حقوق به وجود انسان بستگی دارد. بعد از آن ممنوعیت تبعیض مورد توجه قرار گرفت و کنوانسیونهای علیه تبعیض در آموزش و نیز کنوانسیون راجع به حذف کلیه اشکال تبعیض نژادی به ترتیب در سالهای ۱۹۶۰ و ۱۹۶۵ به امضا رسید تا اینکه در سال ۱۹۶۶ میثاق حقوق مدنی و سیاسی در ماده ۲۷ مقرر داشت: در کشورهایی که اقلیتهای نژادی، مذهبی یا زبانی وجود دارند، اشخاص متعلق به اقلیتهای مزبور را نمی‌توان از این حق محروم نمود که به طور جمعی با سایر افراد گروه خودشان از فرهنگ خاص خویش متمتع شوند، به دین خود متدین بوده و بر طبق آن عمل نمایند یا زبان خود را استعمال کنند.<sup>۳</sup> بر مبنای

۱. ماده ۲ کنوانسیون، نسل‌کشی را یکی از اقدامات مقرر شده در آن ماده قلمداد کرده که به قصد نابودی تمام یا بخشی از یک گروه ملی، قومی، نژادی یا مذهبی ارتکاب گردد.

2. Richard B., Lillich, "Civil Rights", In Menon, T(ed), "Human Rights in International Law", Oxford, 1989, p.120.

۳. شایان ذکر است که کمیته داور کنفرانس یوگسلاوی جوامع اروپایی به ریاست فاضی «رابرت بادینتر» در نظریه خویش در سال ۱۹۹۲ ابراز داشت که حمایت از اقلیتها بدان نحو که در ماده ۲۷ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی بیان شده، به منزله یک قاعده آمره است. نک:

تفسیر این ماده حقوق زیر به اعضای گروه‌های اقلیت اعطا شده است، حق برخورداری از فرهنگ، ایمان به مذهب و عمل به شعائر مذهبی و استفاده از زبان خود.

در مورد حفظ حقوق فرهنگی این امر اساسی است که حق اعضای اقلیت‌های ملی برای انجام فعالیتهای آموزشی خود، از جمله حفظ مدارسشان مورد شناسایی قرار گیرد. این امر که در کنوانسیون ۱۹۶۰ (علیه تبعیض در آموزش) هم مذکور افتاده، در رأی دیوان دایمی بین‌المللی دادگستری در قضیه راجع به مدارس اقلیتها در آلبانی ریشه دارد. شرح واقعه از این قرار است که آلبانی در سال ۱۹۳۳ با اصلاح قانون اساسی خود مقرر داشت که باید کلیه مدارس خصوصی در آن کشور تعطیل گردد. اقلیت یونانی مقیم آلبانی مدعی شد که این اقدام مغایر با اعلامیه ۱۹۲۱ آلبانی راجع به حمایت از اقلیتهاست. در مقابل دولت آلبانی استدلال می‌کرد که چون کلیه مدارس خصوصی (هم مدارس خصوصی اکثریت و هم مدارس خصوصی اقلیت) تعطیل شده، از این رو، تبعیضی صورت نگرفته و هیچ یک از حقوق اقلیتها مورد تعرض قرار نگرفته است. شورای جامعه ملل که شکایات اقلیت یونانی را دریافت نمود، در ۱۸ ژانویه ۱۹۳۵، از دیوان دایمی تقاضای نظر مشورتی کرد. دیوان بعد از بررسی قضیه اعلام داشت که داشتن مدارس خصوصی برای اقلیت امری ضروری است، زیرا از این رهگذر است که آنها می‌توانند نیازهایشان را برآورده سازند. دیوان ادامه داد که برابری حقوقی مانع تبعیض می‌گردد، در صورتی که برابری واقعی می‌تواند مستلزم اتخاذ رفتاری متفاوت برای حصول به نتیجه‌ای باشد که توازنی را میان وضعیتهای مختلف ایجاد می‌کند. برابری میان اکثریت و اقلیت باید یک برابری مؤثر، اصیل و واقعی باشد.<sup>۱</sup> اینکه چه اقداماتی را دولت‌های عضو باید در مورد اقلیتها انجام دهند، به ویژگیهای خاص هر اقلیت، و این امر که چه اعمالی را اقلیتها به ابتکار خود اتخاذ می‌کنند، بستگی دارد. ارتباط نزدیکی که میان زبان و فرهنگ وجود دارد، مفید این معناست که حمایت از

---

International Legal Materials (ILM), 1494 at 1496, 92 International Law Reports (ILR), 162, Conference on Yugoslavia Arbitration Commission, Opinion No.2 (1992) 31, ILM., 1497 at 1498, 1992 ILR, 162.

علاوه بر این، کمیته حقوق بشر سازمان ملل متحد در تفسیر عمومی شماره ۲۹ خود (مورخ ۲۰۰۱) ابزار داشت که علاوه بر استثنائات مصرح در بند ۲ ماده ۴ میثاق حقوق مدنی و سیاسی، حمایت از اشخاص اقلیت در زمره آن دسته از تعهدات دولت‌ها قلمداد می‌شود که در زمان بروز یک خطر فوق‌العاده عمومی نیز قابل اجرا هستند.

1. P.C.I.J., 1935, series A/B, No. 64, pp. 17-22.

فرهنگ، حمایت از زبان اقلیت را نیز نتیجه خواهد داد و بر این اساس، تردیدی وجود ندارد که ماده ۲۷ هم باید برای یاد دادن و آموزش زبان اقلیت و هم برای تبادل اطلاعات و عقاید شفاهی یا کتبی مورد توجه قرار گیرد.

شایان ذکر است که حق همهٔ انسانها برای شرکت در حیات فرهنگی که در بند یک ماده ۱۵ میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مورد شناسایی قرار گرفته، با بند ۲ همان ماده تکمیل گشته است؛ بدین عنوان که دولتهای عضو برای تأمین حفظ و توسعه و ترویج علم و فرهنگ تدابیری را اتخاذ نمایند. در واقع، تعهد دولتها به ایفای نقشی فعال در اعتلای فرهنگ جامعه به فرهنگ اقلیتها نیز تسری می‌یابد. منتهای مراتب، هدف اساسی ماده ۲۷ میثاق حقوق مدنی و سیاسی آن بوده که اقلیتهای قومی را قادر سازد تا هویت فرهنگی و خصایص ذاتی خود را حفظ نمایند و در این راستا نقش دولتها گسترده‌تر بوده، موجد این وظیفه برای آنهاست که گامهایی را برای تضمین حفظ هویت فرهنگی اقلیتها بردارند.<sup>۱</sup> بدین لحاظ به نظر می‌رسد «حق اعضای اقلیت برای برخورداری از فرهنگ خود در جامعه به اتفاق دیگر اعضای گروه خود، فراتر از حقوق مدنی و سیاسی قرار گرفته باشد، زیرا این حق فقط متضمن آزادی بیان نبوده، بلکه بیشتر در بردارندهٔ حق آموزش و حق شرکت در زندگی فرهنگی باشد که در مواد ۱۳ تا ۱۵ میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بدانها پرداخته شده است. از این رو، روشن است که حداقل در عرصهٔ امور فرهنگی، دولتها وظیفه دارند اقدامات خاص و معینی را برای اجرای ماده ۲۷ اتخاذ کنند.»<sup>۲</sup> اعتلای هویت اقلیتها متضمن اقداماتی خاص جهت تسهیل حفاظت، گسترش و توسعهٔ بیشتر فرهنگ آنهاست. فرهنگها ثابت و ایستا نیستند و باید به اقلیتها فرصت داده شود تا فرهنگ خود را در این فرآیند توسعه دهند. این فرآیند مستلزم تقابل میان اشخاص متعلق به گروه اقلیت، بین اقلیت و دولت، و میان اقلیت و جامعهٔ ملی است.<sup>۳</sup>

با وجود این، از آنجا که قصد بر آن بوده تا میثاقها و بویژه ماده ۲۷ جهانشمول گردند و عملاً

1. Capotorti Francesco., "The Protection of Minorities under Multilateral Agreements on Human Rights", in Chandra., op.cit., pp. 239-240.

2. *Ibid.*, p. 237.

3. Asbjorn Eid, *Commentary to the UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, E/CN.4/sub.2/AC.5/2001/2, para.29.

تعهدات موضوع آنها محقق گردد، باید وضعیت خاص کشورها نیز مطمح نظر قرار گیرد. برای مثال، در کشوری که زبانهای متعددی وجود دارد، این امر قدری غیرواقع‌گرایانه است که بپذیریم مقامات عمومی صالح بتوانند به نفع کلیه این گروههای زبانی اقدامات مثبتی را اتخاذ کنند. ماده ۲۷ میثاق حقوق مدنی و سیاسی هم در انعکاس این امر مقرر داشته که اشخاص متعلق به اقلیتهای زبانی از استعمال زبان خود محروم نخواهند شد. اشخاص متعلق به اقلیتهای قومی و زبانی حق دارند زبان خود را نه فقط در مکالمات و ارتباطات خصوصی، بلکه در روابط عمومی میان خود نیز به کار گیرند. به این اعتبار کودکان متعلق به اقلیتها باید از این فرصت برخوردار باشند که خود را کاملاً با زبان و فرهنگ نیاکان خود آشنا سازند. نکته دیگر آن است که «ماده ۲۷ نمی‌تواند مانعی مطلق برای برقراری تماس با یک اقلیت قومی جهت احترام از متأثر شدن آنها به شمار آید، چرا که حمایت از این اقلیتها براساس میثاق برای تضمین بقای فرهنگی آنها بوده»<sup>۱</sup> و ارتباط فرهنگها هم با یکدیگر فی‌نفسه نه تنها عاملی برای زوال آنها نبوده، بلکه باعث غنای آنها نیز می‌گردد.

در مورد اقلیتهای مذهبی همان‌گونه که گفتیم، توجه به اقلیتها ابتدا در این عرصه آغاز شد و سپس به سایر عرصه‌ها نیز تسری یافت. «منظور از اقلیتهای مذهبی گروههایی هستند که مذهب آنها به عنوان مذهب رسمی یک کشور شناخته نشده یا اکثریت مردم بدان نپیوسته‌اند. منطقی است که اقلیت مذهبی بدون وجود افرادی که به شعایر مذهبی خود عمل کنند، موجودیت نخواهد داشت.»<sup>۲</sup> به دیگر سخن «آزادی عقیده و آزادی بیان از یکدیگر جدا و تفکیک‌پذیر نیستند، زیرا فکر و اندیشه بدون سخن و بدون ابراز آن ارزشی ندارد. فکر جزء مکنونات باطنی و پنهانی بشر و در نهانخانه دل اوست و ما را به آن دسترسی نیست و آن وقتی شکلی پیدا می‌کند که به گونه‌ای از راه گفتار، نوشتار، رفتار و غیره در عالم خارج ابراز و ظاهر شود.»<sup>۳</sup>

میثاق حقوق مدنی و سیاسی، ابتدا در ماده ۱۸ حق آزادی فکر، وجدان و مذهب را مورد

1. Tomuschat., op.cit., p. 51.

2. Ermacora., op.cit., p.280.

۳. منوچهر طباطبایی مؤتمنی، *آزادیهای عمومی و حقوق بشر*، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۲، ص ۸۷. شایان ذکر است که کنوانسیون حقوق کودک (۱۹۸۹) از رهگذر مواد ۱۲ و ۱۴ خود به طرف کاهش کنترلی گام برداشته که میثاق حقوق مدنی و سیاسی و اعلامیه ۱۹۸۱ مجمع عمومی به والدین در امور مذهبی فرزندانیشان اعطا کرده‌اند:

Dickson. Brice., "The United Nations and Freedom of Religion", International and Comparative Law Quarterly (ICLQ), 1995, vol. 44, part. 2, p.347.

توجه قرار داده است و آن را شامل آزادی داشتن یا قبول یک مذهب یا معتقدات به انتخاب خود، نیز آزادی ابراز مذهب یا معتقدات خود، خواه به صورت فردی یا جمعی، علنی یا در خفا، در عبادت و اجرای آداب و اعمال و تعلیمات مذهبی خود دانسته است. طبعاً این آزادی ایجاب می‌کند که هیچ کس مورد اکراهی واقع نشود که به آزادی او در داشتن یا قبول یک مذهب یا معتقدات وی لطمه وارد آورد. حقوق برشمرده شده در این ماده برخی جنبه فردی و برخی جنبه گروهی دارد. آنجا که از آزادی فکر، وجدان و مذهب، انتخاب آزاد، عمل به شعایر مذهبی به صورت فردی سخن گفته می‌شود، حمایت فردی مطرح است، ولی حمایت گروهی شامل اجرای مشترک فرایض مذهبی، اداره امور مذهبی، آموزش امور مذهبی و بویژه فراهم بودن این امکان برای والدین است که بچه‌هایشان مطابق اعتقادات خودشان آموزش مذهبی و اخلاقی داده شوند و در نهایت، شناسایی یک شخصیت مذهبی مستقل برای گروه مربوطه. تذکر این نکته ضروری است که براساس ماده ۲۲ میثاق حقوق مدنی و سیاسی حق اجتماع آزادانه در نظر گرفته شده است که اقلیتها نیز از این حق بهره‌مند می‌گردند.

با وجود این، سازمان ملل متحد توجه خود را بیشتر به مسائل تبعیض در امور مذهبی معطوف کرد، نه به مسأله حمایت از اقلیتهای مذهبی.<sup>۱</sup> اولین مطالعه ملل متحد در این مورد گزارش «کریشناس‌وامی» بود که در سال ۱۹۶۱ به کمیسیون حقوق بشر و کمیسیون فرعی جلوگیری از تبعیض و حمایت از اقلیتها ارجاع شد. بعد از بیست سال فعالیت مجمع عمومی در ۲۵ نوامبر ۱۹۸۱ اعلامیه امحای کلیه اشکال عدم تساهل و تبعیض بر مبنای مذهب و عقیده را اتخاذ کرد (قطعنامه ۳۶/۵۵ مجمع عمومی). متأسفانه به علت حساسیت دولتها، این قطعنامه حتی از اشاره ابتدایی به حمایت از اقلیتهای مذهبی نیز اجتناب ورزید و عمدتاً حقوق فردی موضوع ماده ۱۸ اعلامیه جهانی حقوق بشر و ماده ۱۸ میثاق حقوق مدنی و سیاسی را مورد توجه قرار داد. گام بعد را در این عرصه مجمع عمومی در ۱۸ دسامبر ۱۹۹۲ برداشت و با تصویب قطعنامه ۴۷/۱۳۵ از رهگذر کنسانسوس، با عنوان اعلامیه راجع به حقوق اشخاص متعلق به اقلیتهای ملی یا قومی، مذهبی و زبانی این روند را اعتلای بخشید. این قطعنامه برخلاف اعلامیه سال ۱۹۸۱ خود را فقط به حمایت از حقوق فردی اقلیتهای مذهبی محدود نکرد و حقوق جمعی آنان را نیز مورد توجه قرار داد. ماده یک این قطعنامه خاطر نشان می‌سازد که دولتها متعهد به حمایت از



موجودیت و هویت مذهبی اقلیتهای داخل سرزمینشان و اتخاذ قوانین و اقدامات مناسب برای نیل به این هدف هستند (حق مشارکت مؤثر اقلیتها در حیات مذهبی خود، حق تأسیس و حفظ نهادها...). اسناد مورد بحث عبارات مذهب و عقیده را تماماً یا به جای هم مورد استفاده قرار داده‌اند. این امر بدین خاطر است که مبدا عدم استفاده از واژه «عقیده» مفری را برای دولتها باز گذارد تا با عدم تلقی یک طرز فکر به عنوان مذهب، از زیر تعهدات خود شانه خالی کنند. همچنین تعهدات راجع به حمایت از اقلیتهای مذهبی، بنابر روح حاکم بر اسناد بین‌المللی راجع به حقوق بشر قطع نظر از ساخت نظامهای دولتهای حاکم و بویژه اصل جدایی دولت و مذهب. گرچه این اصل که هیچ دولتی نمی‌تواند با توسل به حقوق داخلی خود از اجرای تعهدات بین‌المللی اش طفره رود، اصلی مستحکم در حقوق بین‌الملل تلقی می‌شود. بنابراین، قانوناً هیچ دولتی نمی‌تواند برخورداری افراد از حقوق بشر و آزادیهای اساسی خویش را به رعایت موازین مذهب حاکم بر کشور منوط سازد.<sup>۱</sup>

ماده ۲۷ میثاق حقوق مدنی و سیاسی از اقلیتهای قومی، مذهبی یا زبانی سخن رانده است، با این حال این عبارات مفید این معنایستند که هر گروهی از مردم بتوانند مدعی گردند که اقلیت در مفهوم ماده ۲۷ میثاق هستند.<sup>۲</sup> ویژگی مشترک اقلیتهای قومی، مذهبی و زبانی آن است که این خصایص واجد تداوم تاریخی بوده و به راحتی به صرف اراده قابل تغییر نیستند. در مباحثات مقدماتی تدوین ماده ۲۷ نیز روشن گشت که ماده مذکور فقط باید گروههای جدا یا متمایزی را که در سرزمین یک کشور معین شده و برای مدت طولانی استقرار یافته‌اند، تحت پوشش قرار دهد. با وجود این، «لزوم وجود یک هویت تاریخی معین اقلیتهایی را که از لحاظ جغرافیایی پراکنده هستند، از حمایت ماده ۲۷ مستثنی نمی‌کند؛ گرچه معمولاً اقلیتها در نواحی جغرافیایی معین تمرکز می‌یابند»<sup>۳</sup>

در اینجا دو نکته در مورد اقلیتهای مذهبی قابل یادآوری است: اولاً عنصر اراده شخص همان

1. Cf. Eliz Sanasarian, *Religious Minorities in Iran*, Cambridge University Press, 2000.

۲. با این حال، کمیته حقوق بشر در رویه خود «مردم بومی» (indigenous people) را نیز از لحاظ اجرای ماده ۲۷ میثاق، «اقلیت» قلمداد کرده است. «مردمان بومی» در چارچوب بین‌المللی آنهاست که قبل از آنکه سرزمینشان تحت سلطه دیگران قرار گیرد، در آن سرزمین، به عنوان سرزمین آبا و اجدادی خود زندگی می‌کرده‌اند. نک:

3. Tomuschat., op.cit., pp.36-37.

طور که از بند یک ماده ۱۸ میثاق حقوق مدنی و سیاسی برمی آید، در مورد اقلیتهای مذهبی نقشی اساسی ایفا می کند. و به این اعتبار اقلیتهای مذهبی در مقایسه با اقلیتهای قومی و زبانی از درجه ثبات کمتری برخوردارند. طبعاً در انتساب فرد به اقلیتی مذهبی علاوه بر این عنصر شخصی و ذهنی، عوامل عینی دیگری نیز مثل مذهب والدین فرد، انجام شعایر و فعالیتهای مذهبی فردی و جمعی و... نیز باید مطرح نظر واقع شود. نکته دیگر آنکه پراکندگی و عدم تمرکز جغرافیایی جوامع مذهبی در مقایسه با دیگر گروهها بیشتر عرض اندام می کند. بعلاوه، در کل فقدان ارتباط و علقه سرزمینی میان اعضای یک اقلیت می تواند نتیجه اقدامات تنبیهی (حتی قانونی) باشد که در گذشته محقق گشته است و از این رو ارتباط سرزمینی یا تمرکز جغرافیایی نباید محملی برای محروم نمودن آنها در استفاده از حقوق مذکور در اسناد بین المللی تلقی شود.<sup>۱</sup>

**گفتار دوم: وظایف اقلیتهای و محدودیتهای وارد بر حقوق آنها:** گرچه ماده ۲۷ میثاق حقوق مدنی و سیاسی هیچ گونه محدودیتی را در مورد حقوق اقلیتهای خاطر نشان نمی سازد، ولی در این چارچوب نباید صرفاً به تفسیر لفظی ماده ۲۷ دست یازید و سیاق میثاق و حقوق بین الملل عام را از نظر دور داشت. براساس ساختار کلی میثاقها محدودیتهای خاصی بر حقوقی که برای اعضای اقلیتها شناخته شده، وضع شده است که بدانها پرداخته خواهد شد.

بلافاصله بعد از ایجاد جامعه ملل، مجمع عمومی در قطعنامه ۲۱ سپتامبر ۱۹۲۲ خود این امر را خاطر نشان ساخت که مجمع ضمن اینکه حق اصلی اقلیتهای را که باید به وسیله جامعه ملل در قبال ظلم و تعدی مورد حمایت قرار گیرد شناسایی می کند، وظیفه اشخاص متعلق به اقلیتهای قومی، مذهبی یا زبانی را نیز جهت همکاری به عنوان یک شهروند وفادار در کنار ملتی که بدان تعلق دارند، مورد تأکید قرار می دهد.

**مسأله «وفاداری» (Loyalty) اقلیتهای یکی از پیچیده ترین مسائل در حمایت بین المللی از اقلیتهای است.** «از دیدگاه سیاسی وظیفه وفاداری که اعضای اقلیت در برابر دولت خود دارند، اغلب به عنوان محدودیتی معین بر حقوق آنها تلقی می شود. این وظیفه در وضعیت هر یک از افراد به

۱. با وجود این، باید توجه داشت که تمرکز جغرافیایی می تواند در نمایم میان اجرای حقوق مورد ادعای اقلیتهای مختلف دخیل باشد. برای مثال، اعضای اقلیتی که به صورت متمرکز و منسجم در یک منطقه زندگی می کنند، در داشتن مدارس ویژه، و نام گذاری خیابانها و اماکن از حقی اختصاصی برخوردارند که متفاوت از آنهاست که فاقد چنین تمرکزی هستند.  
Eid., op.cit., para. 10.

عنوان شهروند مستتر است.<sup>۱</sup> مسأله مطروحه در اینجا آن است که چه رابطه‌ای میان آنچه بوضوح به عنوان وظیفه و فاداری شناخته شده و حقوق بین‌الملل تضمین شده برای اقلیتها وجود دارد؟ هدف حمایت بین‌المللی از اقلیتها ایجاد شرایط صلح‌آمیز در داخل محدوده مرزهای شناخته شده است و به این لحاظ اقلیتها باید در حفظ نظم عمومی و رعایت مقررات و اعتدالی سطح رفاه جامعه همکاری داشته، از موقعیت ممتاز خود به عنوان مجوزی برای نقض مقررات داخلی دولت ذی‌ربط سوء استفاده نکنند. نیز در مقدمه میثاق ذکر شده است که هر فرد نسبت به دیگر افراد و نیز در مورد اجتماعی که بدان تعلق دارد، عهده‌دار وظایفی است و مکلف است که در ترویج و رعایت حقوق شناخته شده در میثاق اهتمام ورزد. پاراگراف یک ماده ۵ هم سوءاستفاده از حقوق بشر به زبان دیگران را منع کرده است. براساس این مقرره هیچ یک از مقررات این میثاق (حقوق مدنی و سیاسی) نباید به نحوی تفسیر شود که متضمن ایجاد حقی برای کشوری، گروهی یا فردی گردد که به استناد آن به منظور تضييع هر یک از حقوق و آزادیهای شناخته شده در این میثاق و یا محدود نمودن آن پیش از آنچه در این میثاق پیش‌بینی شده، مبادرت به فعالیتی بکند یا اقدامی به عمل آورد. گروهی اقلیت که در منطقه جغرافیایی خاص از لحاظ کمی اکثریت را تشکیل می‌دهند، ممکن است با اتکا به این موقعیت ممتاز عددی در مقام سوء استفاده از حقوق خود برآیند. به این لحاظ است که میثاق حقوق مدنی و سیاسی در پی آن بوده است که راه سوءاستفاده را مسدود نماید. با وجود این، منوط ساختن «اجرا و اعمال حقوق گوناگون اقلیتها به شرط وفاداری عاملی فوق‌العاده خطرناک است. وفاداری باید نتیجه رفتار درست دولت باشد، نه پیش شرط آن»<sup>۲</sup>

محدودیت دیگری که براساس مواد میثاق وضع شده، آن است که دولتها حق دارند در صورت وجود خطر عمومی حمایت از حقوق فردی را محدود نمایند. بند یک ماده ۴ میثاق حقوق مدنی و سیاسی اقداماتی را اجازه می‌دهد که تخطی از تعهدات دولتهای عضو به شمار رفته، در زمان خطر عمومی استثنایی که موجودیت ملت را تهدید کند، قابل اتخاذ است. با وجود این، چنین اقداماتی تا آن حد مجاز است که به میزانی باشد که وضعیت مذکور ایجاب می‌کند و

1. Capotorti., *The Protection of Minorities...*, op.cit., p. 240.

2. Baglay.T.H., "*The International Protection of Minorities*", In Chandra., op.cit., pp. 206,207.

مغایر با دیگر تعهدات بین‌المللی دولت مذکور نبوده، متضمن تبعیضی منحصر بر اساس نژاد، رنگ، جنس و زبان، اصل و منشأ مذهبی یا اجتماعی نشود. پاراگراف ۳ ماده مذکور مقرر می‌دارد که تخطیبات و جهات تخطی از میثاق بلافاصله به سایر کشورهای طرف میثاق توسط دبیرکل اطلاع داده می‌شود. با وجود این، مقرر شده است که هیچ تخطی از برخی مواد میثاق و از جمله ماده ۱۸ (آزادی فکر، وجدان و مذهب) صورت نخواهد گرفت. با این حال، بر اساس بند ۳ ماده ۱۸ میثاق دولتها می‌توانند به موجب قانون محدودیتهای ضروری را که برای حمایت از امنیت، نظم، سلامت یا اخلاق عمومی یا حقوق و آزادیهای دیگران لازم باشد، وضع کنند. بر طبق بند ۳ ماده ۱۹ نیز محدودیتهایی اجازه داده شده است که باید بر اساس قانون و برای احترام به حیثیت یا حقوق دیگران و حفظ امنیت ملی یا نظم یا سلامت یا اخلاق عمومی ضرورت داشته باشد.

هر چند تنظیم‌کنندگان میثاق با درج لزوم وضع محدودیت‌ها «بر اساس قانون» سعی بر آن داشته‌اند که تا حد ممکن، امکان سوءاستفاده دولتها را کاهش دهند، لیکن عبارات به کار رفته در مواد فوق کلی بوده، فاقد معنایی معین و دقیق هستند و برخی مثل نظم عمومی نیز بسیار مجادله‌برانگیزتر هستند. از این رو، به نظر می‌رسد که اختیار تشخیص کشورهای در این عرصه گسترده باشد و به قانونگذار ملی مجال دهد که ضرورتها و مقتضیات نظم عمومی و سایر مفاهیم فوق‌الذکر را به صورت خودسرانه تفسیر کند. این امر باعث می‌شود که آزادیهای شناخته شده در عمل بکلی بی‌ارزش شوند. این نگرانی در مورد کشورهای که عنوان جامعه دموکراتیک در مورد آنها صادق نیست بیشتر، بلکه حتمی است.<sup>۱</sup>

مبحث چهارم: ماهیت حقوق اقلیتها: ماده ۲۷ میثاق حقوق مدنی و سیاسی مقرر داشته است در کشورهایی که اقلیتهای قومی، مذهبی یا زبانی وجود دارند، اشخاص متعلق به اقلیتهای مذکور را نمی‌توان از این حق محروم کرد که... به این لحاظ منطوق ماده فوق مبین آن است که «حمایت مذکور نه به گروههای اقلیت، بلکه به اشخاص متعلق به اقلیتها اعطا شده است.»<sup>۲</sup> نحوه نگارش و تنظیم ماده ۲۷ میثاق نباید تصادفی تلقی شود. فرض اینکه حمایت از افراد متعلق به اقلیتها باید صورت گیرد، در الگوی عام میثاق حقوق مدنی و سیاسی نهفته است که جدای از حق

۱. احمد متین دفتری، حقوق بشر و حمایت بین‌المللی آن. تهران، ۱۳۴۸، ص ۱۳۰.

2. Tomuschat., op.cit., p. 35/ Capotorti, *Minorities*, op.cit., p. 389.

خودمختاری خلقها، مستقیماً خود شخص را مورد توجه قرار داده است. در مذاکرات مربوط به ماده ۲۷ نماینده شوروی (سابق) پیشنهاد نمود که تعهد دولتها در این مورد معطوف به حمایت از جوامع اقلیت شود، که این پیشنهاد از طرف اکثریت رد شد.<sup>۱</sup> در تقویت این موضع می‌توان اذعان داشت که اگر ماده ۲۷ میثاق را مرتبط به فرد تشکیل دهنده یک اقلیت بدانیم، چنین حقی از رهگذر پروتکل اختیاری الحاقی به میثاق مدنی و سیاسی (شکایت فرد از دولت نزد کمیته حقوق بشر) بهتر تضمین می‌گردد، زیرا براساس این پروتکل فقط افراد حق طرح شکایت در کمیته حقوق بشر را واجد هستند. جالب است بدانیم که کمیته حقوق بشر تاکنون شکایات مطروحه زیادی را در مورد نقض ماده ۲۷ میثاق حقوق مدنی و سیاسی رد کرده است، اما نه بر مبنای فقدان صلاحیت موضوعی و مادی (ratione materiae)، بلکه به علت صلاحیت شخصی (ratione personae). در واقع، فرد اجازه نیافته است ادعاهایی را تحت نام گروهی از اشخاص بدون داشتن نمایندگی از جانب آنها طرح کند.<sup>۲</sup>

با وجود این، حقوقی که در ماده ۲۷ میثاق مورد توجه قرار گرفته، صرفاً به اعتبار انسان بودن به افراد اعطا نشده، بلکه این امر از عضویت افراد مذکور در یک گروه اقلیت نشأت می‌گیرد. از طرف دیگر، از آنجا که هر شخص متعلق به اقلیت از حقوقی برخوردار شده، منطقی است که عمل مشترک آنها هم قانونی تلقی شود و بدین لحاظ نمی‌توان انکار کرد که اقلیتها نیاز به نهادهای مشترکی دارند که حقوق و منافع آنها را تأمین نماید. در واقع می‌توان گفت «حقوقی بینابین حقوق فردی و جمعی منظور ماده ۲۷ است.»<sup>۳</sup>

1. Tomuschat., Op. cit

2. Ermacora., op.cit. p. 284.

ماده ۲۷ میثاق در برخی از پرونده‌های مطروحه نزد کمیته حقوق بشر مورد استناد قرار گرفته است. در پرونده «لاولیت» علیه دولت کانادا (UN Doc.CCPR/C/DR[XII]/R6/24, 31 July 1983)، لاولیت یک زن سرخ پوست کانادایی بود که با یک مرد غیرسرخ پوست ازدواج کرده بود. بر اساس بخش ۱۲ (بند ۱) قانون کانادا در مورد سرخ پوستان، وی در اثر این ازدواج موقعیت خود را به عنوان یک سرخ پوست از دست داد. با شکایت وی در کمیته حقوق بشر، کمیته آن قانون را مغایر ماده ۲۷ میثاق شناخت. به زعم کمیته قانون مزبور مانع از آن شده که شاکی حق خود جهت زندگی در فضای فرهنگی مناسب، و استفاده از زبان خود در کنار سرخ پوستان را اعمال نماید. دولت کانادا با قبول نظریه کمیته به اصلاح قانون خویش مبادرت ورزید.

3. Capatorti., *The protection of Minorities...*, op.cit., p. 234/ Vucivi. R. Ph., "*The Group Concept in Minority Protection*", Human Rights Quarterly (HRQ), 1993, vol. 15. No. 3, p.588.

جدای از میثاق، طبق حقوق بین‌الملل عام دو حق بشری جمعی به اقلیتها اعطا شده است: یکی حق بر موجودیت فیزیکی که کنوانسیون ۱۹۴۸ راجع به نسل‌کشی بدان پرداخته است و دیگر حق حفظ هویت جداگانه و مستقل. در اصل «ماده ۲۷ میثاق حقوق مدنی و سیاسی در ماهیت اعلامی بوده و یک حداقل حقوق شناخته شده در حقوق بین‌الملل عرفی را منعکس کرده است. مفهوم بنیادین مستتر در این ماده جلوگیری از استحالة اجباری اقلیتهاست. در کنوانسیون ۱۹۶۰ علیه تبعیض در آموزش تا حدی این هدف گنجانده شده است. ماده ۵ پاراگراف یک بند «ج» این کنوانسیون مقرر می‌دارد که این امر اساسی است که حق اعضای اقلیت‌های ملی برای انجام فعالیت‌های آموزشی خود، از جمله حفظ مدارسشان مورد شناسایی قرار گیرد.»<sup>۱</sup> در مورد حقوق بشر جمعی اقلیت‌های مذهبی برای اقرار و عمل به مذاهب خود شایان ذکر است که این حق تا حد زیادی به حق فردی بشر راجع به آزادی مذهب هم مربوط می‌گردد و اسناد بین‌المللی‌ای که آزادی مذهب را مورد توجه قرار داده‌اند، بصراحت اعلام داشته‌اند که چنین آزادی می‌تواند به صورت فردی یا جمعی اعمال شود.

با آن که «از نظر عملی، تمایز میان حق فردی و حق جمعی به نسبت اندک است»<sup>۲</sup>، با وجود این «با آگاهی از این امر که نیازهای گروه‌های اقلیت همیشه صرفاً به وسیله اعطای حمایت در مقابل حقوق بشر به اعضای این اقلیتها برآورده نمی‌شود، کمیسیون حقوق بشر در سال ۱۹۹۲ طرح اعلامیه‌ای را با عنوان حقوق اشخاص متعلق به اقلیت‌های ملی یا قومی، مذهبی و زبانی تصویب کرد. علت تصویب این اعلامیه گسترش نگرانی در مورد رفاه اقلیتها بعد از تجزیه شوروی در آن کشور بود.»<sup>۳</sup> این اعلامیه که به تصویب مجمع عمومی رسید، با تأکید بر حمایت از موجودیت و هویت اقلیتها در مواد یک، دو و چهار تفاوت میان حقوق فردی و جمعی اقلیتها را کمرنگ‌تر کرده است.

در مورد حقوق ماهوی اعطا شده به اقلیتها متن ماده ۲۷ محافظه‌کارانه عبارت‌پردازی شده است، زیرا ظاهر ماده دلالت بر آن دارد که اشخاص متعلق به اقلیتها را نمی‌توان از حقوق خود محروم کرد. در واقع، اگر سیاق میثاق مورد توجه قرار گیرد، این نکته مبرهن می‌گردد که

1. Dinstein. Y., "Collective Human Rights of Peoples vis-a-vis Minorities", in Chandra, op.cit., p.88

2. Tomuschat., op.cit., pp. 45-46.

3. Dickson., op.cit., p. 354.

عبارت‌پردازی ماده ۲۷ متفاوت از سایر مواد است. ماده ۲۷ ابراز نمی‌دارد که اشخاص متعلق به اقلیتها حقوق معین را خواهند داشت (shall have)، بلکه می‌گوید که آنها از این حق محروم نخواهند شد (shall not be denied). منطوق ماده ۲۷ مبین آن است که تعهد دولتها در این مورد تعهد سلبی، یعنی الزام به خودداری از انجام کارهای خلاف این حقوق است (حقوق آزادی‌ها) و دولتها به هیچ وجه تعهدی اثباتی برای اتخاذ اعمال معین و مثبت را در این مورد واجد نیستند. بدین تعبیر به نظر می‌رسد که ماده ۲۷ کاملاً زاید و غیرضروری است، زیرا بدون مقرر داشتن نوعی حمایت خاص، خود را محدود به جلوگیری از تبعیض نموده است؛ امری که در بند یک ماده ۲ و ماده ۲۶ میثاق حقوق مدنی و سیاسی آمده است و نیز در عرصه حقوق بین‌الملل عام بخوبی استقرار یافته است. سیاق سلبی این ماده آگاهانه انتخاب شده است. در طرح پیش‌نویس نهایی پیشنهادی شوروی (سابق) این عبارت آمده بود که دولتها برای اقلیت‌های ملی حق استفاده از زبان بومی، حفظ مدارس ملی، کتابخانه‌ها، موزه‌ها و دیگر نهادهای فرهنگی و آموزشی‌شان را تضمین کنند. ضمن اینکه شوروی (سابق) و هم پیمانانش از موضع فوق طرفداری می‌کردند، سایر نمایندگان از پذیرش تحمیل هزینه‌ای به این سنگینی بر دولتهاشان ابا داشتند. جالب آنکه در مباحثات نهایی در کمیته سوم مجمع عمومی در سال ۱۹۶۱ دولت شوروی (سابق) دیگر در پی طرح این ادعا برنیامد. در این شرایط، مشکل بتوان توجیه قانع‌کننده‌ای برای تفسیر ماده ۲۷ ارائه نمود که دولتها را ملزم کند مساعدت مثبتی را برای اقلیتها قایل شوند.<sup>۱</sup>

علی‌رغم این تفسیر لفظی از ماده فوق، اگر به گذشته‌ای نه چندان دور بازگردیم، درمی‌یابیم که دیوان دایمی بین‌المللی دادگستری در رأی مشورتی خود در قضیه راجع به مدارس اقلیت در آلبانی، میان عدم تبعیض (برابری حقوقی) و حمایت خاص (برابری واقعی و عملی) قایل به تمایز شده است. دیوان اظهار داشت: ایده‌ای که بر معاهدات حمایت از اقلیتها سایه افکننده است، تضمین و حفظ ویژگیهای خاص اقلیتهاست. به منظور دستیابی به چنین نتیجه‌ای، دو نکته ضروری تلقی شده که موضوع این معاهدات را تشکیل می‌دهد. اول، تضمین این امر که اتباع متعلق به اقلیت‌های نژادی، مذهبی یا زبانی در هر سطحی با دیگر اتباع یک کشور کاملاً برابر باشند. دوم تضمین عناصری است که برای حفظ خصایص نژادی، رسوم و ستهای آنان و خصایص

ملی آنها مناسب است. این دو شرط کاملاً به هم وابسته هستند.<sup>۱</sup>

کمیته حقوق بشر در تفسیر کلی شماره ۲۳ خود برای فایق آمدن بر این اختلاف نظرها، صراحتاً اعلام داشت که هرچند ماده ۲۷ میثاق دارای سیاق سلبی است، اما وجود حق را به رسمیت شناخته؛ حقی که نباید انکار شود. بنابراین، دولت متعهد به تضمین موجودیت و اعمال آن حق، و حمایت از آن حق در مقابل تعرض است. در واقع، حقوق اقلیتها نه تنها علیه دولت قابل اقامه است، بلکه در مقابل دیگر اشخاص متعرض نیز باید حمایت شود.<sup>۲</sup> بنابراین، ماده ۲۷ میثاق را باید موجد نوعی تبعیض مثبت به نفع اقلیتها و استثنای بر اصل کلی ممنوعیت تبعیض قلمداد کرد. تردیدی نیست «تا جایی که هدف اقدامات بهبود شرایطی است که مانع بهره‌مندی اقلیتها از حقوقشان شده یا بدان خدشه وارد ساخته، چنان اقداماتی می‌تواند تمایزگذاری مشروع (legitimate differentiation) قلمداد شود؛ مشروط به آنکه بر معیارهای معقول و عینی مبتنی باشد.»<sup>۳</sup> به هر تقدیر، تعهدات اثباتی دولتها در این عرصه را باید از رهگذر دیگر مواد میثاق جست و جو نمود. در وهله اول باید ماده ۲۶ میثاق در مورد تساوی اشخاص در مقابل قانون و منع تبعیض، و نیز ماده ۲ (بند ۱) که اعمال کلیه حقوق شناخته شده در میثاق را در مورد کلیه افراد موجود در قلمرو و تحت صلاحیت دولت لازم می‌شمرند، مورد توجه قرار داد. از سوی دیگر، همه جوامع مذهبی به نحو کافی و مؤثری به وسیله ماده ۱۸ میثاق مورد حمایت قرار گرفته‌اند. اقلیت‌های قومی نیز علاوه بر ماده ۲۷ میثاق از رهگذر ماده ۶ کنوانسیون راجع به نسل‌کشی مورد حمایت قرار گرفته‌اند. تفصیل حقوق اقلیت‌های زبانی نیز در چارچوب میثاق حقوق اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی قبلاً مورد بحث قرار گرفت.<sup>۴</sup> از طرف دیگر، گرچه ماده ۲۷ موجد یک تعهد مستقیم مثبت برای دولتها نیست، لیکن می‌تواند مبنایی برای تعهدات غیرمستقیم دولتها به شمار آید. اصل عدم تبعیض که جایگاهی رفیع در نظام مربوط به حقوق بشر به خود اختصاص داده، موجد این تعهد است که برای مثال اگر زمانی یک دولت حمایت‌هایی را برای گروه اکثریت در خصوص فعالیت‌های موضوع ماده ۲۷ مورد توجه قرار دهد، آنگاه بنابر اصل عدم تبعیض ناچار

1. PCIJ., series A/B No 64, 1935. p. 17.

2. General Comment No. 23., op.cit., para. 6.1.

3. *Ibid.*, para. 6.2.

4. Cf Matthew Craven., *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, A Perspective on its Development*, Oxford, 1995.



است در مورد اشخاص متعلق به یک اقلیت قومی، زبانی نیز رفتاری مشابه در پیش گیرد. همچنین «گرچه حقوق اثباتی خاص اقلیتها به طور عمده در اسناد راجع به حمایت عام از حقوق بشر ذکر نشده است، لیکن تفسیر با حسن نیت این اسناد موجب این وظیفه برای دولتهاست که شرایط ضروری را برای برخورداری اقلیتها از حقوق بشری که ممکن است برای اکثریت مهم نباشد، تضمین کنند.»<sup>۱</sup> این امر بصراحت در پاراگراف ۲ ماده ۲ کنوانسیون راجع به تبعیض نژادی مورد تأکید قرار گرفته است. با وجود این، با در نظر داشتن مسائل و مشکلات خاص کشورها برای رعایت مؤثرتر ماده ۲۷ بهتر است آن را به صورت مضیق تفسیر کنیم و محدود به یک سری تعهدات خاص بدانیم. شایان ذکر است که رویه ارکان ملل متحد بعد از اتخاذ میثاق حقوق مدنی و سیاسی، همواره در جهت حمایت از حقوق اقلیتها و تأکید بر تعهدات اثباتی دولتها بوده است. این روند در اعلامیه سال ۱۹۹۲ مجمع عمومی راجع به حقوق اشخاص متعلق به اقلیتهای ملی یا قومی، مذهبی و زبانی به اوج خود رسیده است که در ماده یک خود بر تعهد دولتها به حمایت از موجودیت و هویت اقلیتها تأکید می‌نهد. تصویب قطعنامه مذکور با کنسانسوس و تکرار آن در اسناد بین‌المللی مختلف این امکان را فراهم می‌آورد که حق مذکور را عرفی تلقی کنیم؛ هرچند در مورد دامنه و مضمون چنین حقی بین دولتها اختلاف نظر وجود داشته باشد.

مبحث پنجم: حمایت بین‌المللی از اقلیتها: از آنجا که دولتها بر رعایت کامل حقوق اقلیتها در سرزمین تحت صلاحیت خود کمتر گردن نهاده‌اند، تلاشهای بین‌المللی متعددی در جهت حمایت بین‌المللی از اقلیتها صورت گرفته است. این تلاشها چه از لحاظ ماهیت و چه از نظر مکانیزم حمایت بین‌المللی از اقلیتها یکنواخت نبوده و با تبعیت از واقعیات زیست بین‌المللی، از چالشهای گوناگونی برخوردار بوده است؛ گرچه در زمینه ماهیت حمایت از لحاظ نظری نوعی ثبات نسبی وجود داشته است.

گفتار اول: ماهیت حمایت بین‌المللی از اقلیتها: به بیان عام حمایت بین‌المللی از اقلیتها در راستای تضمین حقوق لازم برای آنها جهت بقای موجودیت فیزیکی و حفظ هویت فرهنگی، قومی، نژادی و مذهبی است. حمایت بین‌المللی از چنین حقوقی از دو طریق عام امکانپذیر

1. Vukas, Budislav., "General International Law and the Protection of Minorities", In Chandra., op.cit., p. 161.

است: ممانعت از تبعیض و جلوگیری از استحاله.<sup>۱</sup>

کنوانسیون علیه تبعیض در آموزش در تعریف تبعیض اشعار می‌دارد که تبعیض عبارت است از هر تمایز، استثناء، محدودیت و یا ترجیحی که مبتنی بر مذهب، زبان و منشأ ملی باشد. توصیف مذکور مبین آن است که مبارزه علیه تبعیض و بودژه تبعیض نژادی مشتمل بر حمایت از اقلیتهاست، زیرا جلوگیری از تبعیض لزوم رفتار مساوی را نتیجه می‌دهد. این اصل در اسناد بین‌المللی متعددی تکرار شده است. میثاقهای ۱۹۶۶، کنوانسیون منع تبعیض نژادی، کنوانسیون شماره ۱۱۱ سازمان بین‌المللی کار و کنوانسیون علیه تبعیض در آموزش به وسیله اکثر کشورها امضا شده‌اند و دیوان بین‌المللی دادگستری نیز در قضیه بارسلونا تراکشن هر گونه شک و تردیدی را در مورد عرفی شدن این اصل زدود و ممنوعیت تبعیض را در زمره یکی از تعهدات عام‌الشمول قلمداد کرد.<sup>۲</sup>

اما اصل منع تبعیض به تنهایی نمی‌تواند حمایت مؤثر از اقلیتها را به ارمغان آورد. «در دوران سازمان ملل متحد، جامعه بین‌المللی به این حقیقت واقف شده که پذیرش عام قاعده عدم تبعیض جهت تضمین برابری مؤثر و برخورداری از حقوق بشر کافی نیست»<sup>۳</sup> و در تکمیل این روند، اصل جلوگیری از جذب و استحاله اجباری، که ریشه در رأی دیوان دایمی بین‌المللی دادگستری در قضیه راجع به مدارس اقلیت یونانی در آلبانی داشت، بتدریج قوام یافت. مضمون این اصل آن است که «تأمین برابری ضرورتاً مانع حذف موجودیت فرهنگی جمعی اقلیتها نمی‌شود. این هویت فرهنگی شامل حفظ کلیه عناصری است که نشان دهنده میراث تاریخی مثل زبان، مذهب، هنر و ادبیات و به طور خلاصه، همه آن چیزهایی است که اساس زیست فرهنگ ملی بدانها نیاز دارد.»<sup>۴</sup> این اصل دو نتیجه منطقی را به دنبال دارد. از یک طرف «اقلیتهای تصنعی و ساختگی مورد حمایت قرار نخواهند گرفت و از طرف دیگر، در مورد اقلیتهای واقعی و حقیقی نیز در صورتی که خود اعضای اقلیت بخواهند خصایص و ویژگی‌های خود را محفوظ دارند، ملل متحد در مورد سرنوشت آنها برای جلوگیری از جذب و استحاله اجباری بی تفاوت نخواهد ماند.»<sup>۵</sup> در واقع، در صورتی که اشخاص متعلق به یک گروه مذهبی، نژادی، زبانی یا

1. Baglay. op.cit., p.174.

2. ICJ Reports., 1970, p.3.

3. Lerner., op.cit., p. 169.

4. Baglay., Op. cit

5. Ermacora., op.cit., p.298.

قومی از اراده خود برای حفظ خصایص و ویژگیهای اساسی صرفنظر کنند و قصد داشته باشند که با بقیه افراد کشور یکسان گردند، به لحاظ رابطه نزدیکی که این خصایص با اراده فردی و جمعی دارد، دیگر حمایت بین‌المللی برای حفظ آنها نه ضرورتی دارد و نه منفعتی. در واقع، اقلیتهایی از لحاظ بین‌المللی مورد شناسایی قرار گرفته‌اند که خواهان حفظ خصایص خود باشند.

کمیسیون فرعی جلوگیری از تبعیض و حمایت از اقلیتها، در تفسیری که از ماده ۲۷ میثاق حقوق مدنی و سیاسی ارائه کرده است، مفهوم حمایت را بدین نحو بیان داشته که حمایت از اقلیتها، عبارت است از: حمایت از گروه‌های غیرحاکم و ضمن اینکه در کل خواهان تساوی رفتار با اکثریت هستند، برای حفظ ویژگیهای اساسی خود که آنها را از اکثریت جامعه متمایز می‌سازد، خواستار رفتاری متفاوت هستند.<sup>۱</sup> در اصل، کمیسیون ضمن مورد توجه قرار دادن اراده و تصمیم خود اقلیتها، این نکته را به دست داده که تضمین بین‌المللی حقوق گروهی خاص که به منزله یک امتیاز برای اقلیتهاست، یک تساوی واقعی را ایجاد کند؛ چرا که در عمل برابری ممکن است مستلزم لزوم رفتار متفاوت برای ایجاد توازن میان وضعیتها و گروههای غیر همسان باشد. در سطح منطقه‌ای این امر پیشرفت قابل ملاحظه‌ای را شاهد بوده است. برای مثال، اگر اروپا را به عنوان نمونه ذکر کنیم، در می‌یابیم که بند ۲ ماده ۵ کنوانسیون حمایت از اقلیتهای ملی (کنوانسیون استراسبورگ - ۱۹۹۵) علاوه بر اینکه دولتها را مکلف کرده که باعث استحاله اقلیتها نشوند، آنها را متعهد نموده که از اقلیتها در مقابل هر عملی که هدف آن جذب و استحاله آنهاست، حمایت کنند.<sup>۲</sup>

اما در اینجا شبهه‌ای ایجاد می‌شود و آن اینکه آیا جلوگیری از جذب و تحلیل، انسجام و همگونی را در داخل کشور به مخاطره نمی‌اندازد و این امر مانع توسعه روابط آزاد میان اکثریت و

1. UN. document. E/CN. 4/SR31, p.3.

2. ILM., 1995 No 2., Framework Convention for the Protection of National Minorities, Done at Strasbourg, February I. 1995, pp.351-360.

شایان ذکر است که کنوانسیون استراسبورگ در اول فوریه ۱۹۹۸ لازم‌الاجرا شد و تاکنون ۳۵ دولت عضو شورای اروپا به عضویت آن درآمده‌اند. این کنوانسیون فقط اقلیتهای ملی را مورد توجه قرار داده و از حیث اجرا بر قانونگذاری ملی و رویه دولتها مبتنی است. طبق ماده ۲۴، اجرای کنوانسیون تحت نظارت کمیته وزرای شورای اروپا قرار دارد که گزارشهای ارسالی از جانب دولتهای عضو - و نه اقلیتها - را دریافت و بررسی می‌کند. نکته جالب توجه آنکه کشورهای غیر عضو شورای اروپا هم می‌توانند با موافقت کمیته وزرا عضو کنوانسیون شوند.

اقلیت نخواهد شد؟ به نظر نمی‌رسد حقوق اعطا شده به اقلیتها مثل حق استفاده آزادانه از زبان، حق ایجاد نهادهایی برای اعتلای فرهنگ، اقلیت و حق آموزش ابتدایی به زبان اقلیت، به خودی خود باعث گسترش عدم تجانس گردد. در ثانی عدم همسانی بافت کشور، تعاطی افکار و عقاید و فرهنگها را فراهم ساخته، این امر باعث غنای آنها خواهد شد و اگر حمایت بین‌المللی برای جلوگیری از جذب و استحاله اقلیتها ضروری گشته است، این امر براساس حقایق تاریخی ناشی از آن بوده که حقوق اقلیتها بارها و بارها توسط دولتهای ذی‌ربط نقض شده است.

گفتار دوم: مکانیزم حمایت بین‌المللی از اقلیتها: در نظام حقوقی هر جامعه آنچه بیشتر جلب توجه می‌کند، مکانیزمهایی است که در عمل امکان عینیت یافتن و تضمین قواعد حقوقی را فراهم می‌آورند، لیکن این مکانیزمها که متأثر از واقعتهای حقوقی، اجتماعی و فنی هر جامعه است، به فراخور قابلیتها و توان هر جامعه باید مورد ملاحظه قرار گیرد. پر واضح است که جامعه بین‌المللی را در این عرصه باید به مقتضای ویژگیهای خود مورد توجه قرار داد. پیشتر در بحث راجع به سابقه تاریخی حمایت از اقلیتها در این مورد به تفصیل بحث کرده‌ایم و فقط از باب مقایسه خاطر نشان می‌سازیم که هر چند «مبنای سیاست ملل متحد در مورد حمایت بین‌المللی از اقلیتها، به اندازه جامعه ملل روشن و سیستماتیک نیست، با این حال مبنایی است که ماهیت جهانی دارد»<sup>۱</sup>

برای حمایت بین‌المللی از اقلیتها در کنوانسیونهای بین‌المللی راجع به حقوق بشر اهرمهایی تمهید شده‌اند که بحث تفصیلی در مورد آنها مستلزم نگارش مقاله‌ای مستقل است. سه مکانیزم در این باره قابل ذکرند که در مورد ماده ۲۷ میثاق حقوق مدنی و سیاسی قابل اعمال هستند. اول: سیستم ارسال گزارش که کشورهای عضو میثاق از سال ۱۹۷۷ (زمان لازم‌الاجرا شدن میثاق) ملزم به ارائه آن به کمیته حقوق بشر شده‌اند (ماده ۴۰ میثاق حقوق مدنی و سیاسی) دوم: سیستم اختیاری حل اختلافاتی که میان کشورها در خصوص تعهدات ناشی از میثاقها به وجود می‌آیند (میانچگیری - سازش، ارجاع اختلاف به کمیته - ماده ۴۱) سوم: سیستم بررسی شکایات ارجاعی افراد به کمیته در مورد این امر که حقوق اعطا شده بدانها در چارچوب میثاق حقوق مدنی و سیاسی نقض شده است. این سیستم فقط دولتهایی را پوشش می‌دهد که پروتکل الحاقی میثاق حقوق مدنی و سیاسی را پذیرفته باشند.

کمیسیون جلوگیری از تبعیض و حمایت از اقلیتها و کمیسیون حقوق بشر نیز به وضعیتهایی رسیدگی کرده‌اند که نقض شدید و سیستماتیک حقوق بشر به شمار می‌رفته‌اند. مبنای این آیین، قطعنامه ۱۵۰۳ شورای اقتصادی و اجتماعی بوده است. از این رهگذر به افراد و گروههای اشخاص اختیار داده شده است تا شکایات خود را در مورد نقض حقوق بشر، نزد ارگانهای مذکور طرح کنند. علاوه بر این، برای تأمین مؤثرتر از حقوق اقلیتها، کمیسیون ترویج و حمایت از حقوق بشر - که اینک جایگزین کمیسیون جلوگیری از تبعیض و حمایت از اقلیتها شده است - در سال ۱۹۹۵ «گروه کاری حقوق اقلیتها» را ایجاد نمود. این گروه کاری متشکل از پنج کارشناس عضو کمیسیون فرعی هستند که هر یک نماینده پنج منطقه جغرافیایی هستند. در چارچوب کنوانسیون راجع به رفع کلیه اشکال تبعیض نژادی نیز یک کمیته کارشناسی صالح است تا شکایات کشورها را از نقض حقوق مقرر شده در کنوانسیون بررسی کنند. بعلاوه، بر مبنای یک اعلامیه اختیاری صادر شده به وسیله برخی از کشورهای عضو کنوانسیون، صلاحیت آن کمیته به بررسی شکایات تسلیمی افراد یا گروههای مدعی قربانی نقض تجاوزات تسری یافته است. همچنین اختلافات راجع به اجرای کنوانسیون مذکور به وسیله هر دولت عضو می‌تواند به صورت یکجانبه به دیوان بین‌المللی دادگستری ارجاع شود.

نکته‌ای که در اینجا یادآوری آن ضروری جلوه می‌کند، آن است که «واژه حمایت» در این عرصه نباید فقط به اقدامات قضایی یا شبه قضایی که مستقیماً می‌توانند اجرای تعهدات یک دولت را تضمین کنند، محدود گردد. مفهوم جدید حمایت در برگیرنده اقداماتی است که در مقوله اعتلا و ترویج حقوق بشر جای می‌گیرد و بدین لحاظ باید میان حمایت مستقیم و حمایت غیرمستقیم قایل به تفکیک شویم. حمایت غیرمستقیم از حقوق بشر شامل اقدامات زیر است: وضع استانداردها و فعالیتهای تقنینی ملل متحد، ملاحظه و بررسی گزارشها، تحقیق و مطالعه، آموزش، ارائه خدمات مشورتی، مساعدت و همکاری، انتشار اسناد و کتب و...<sup>۱</sup> با توجه به حساسیت دولتها در قبال حمایت مستقیم از حقوق اقلیتها و موانع شکلی موجود، به نظر می‌رسد مکانیزم حمایت غیرمستقیم از حقوق اقلیتها گرچه غیر ملموس است، ولی بسیار مؤثر واقع شده است.

مبحث ششم: جایگاه حقوق اقلیتها در نظام بین‌المللی: به هم پیوستگی نظام بین‌المللی

ایجاب می‌کند که حقوق اقلیتها، نه به صورتی مجرد و انتزاعی، بلکه در کنار دیگر اصول و قواعد این نظام مورد بررسی و نقد قرار گیرد تا به جایگاه واقعی آن واقف شویم.

گفتار اول: حمایت از اقلیتها و حاکمیت ملی دولتها: بنیانی‌ترین مانعی که در راه حمایت بین‌المللی از اقلیتها وجود داشته، اصل حاکمیت ملی دولتهاست؛ اصلی که پیشتر از مفهوم حمایت بین‌المللی از اقلیتها جایگاهی رفیع و مستحکم را در نظام بین‌المللی به خود اختصاص داده است. «حاکمیت از سه مفهوم ریشه می‌گیرد: شأن و اقتدار، یا درجه احترامی که یک نهاد از آن برخوردار است. توان حکومت کردن، و مباشرت؛ یعنی انجام دادن کار به نمایندگی از طرف دیگران و به نفع دیگران.»<sup>۱</sup> به اقتضای این اصل دولتها در اداره امور داخلی و رفتار با ساکنان سرزمین خود، اختیارات خود را مطلق دانسته، مجالی را برای دخالت دولتهای دیگر به رسمیت نمی‌شناسند. نبود یک اقتدار فزادولتی این پیامد را به دنبال داشته است که دولتها به درست یا به غلط، صلاحیت خود را واجب‌الاحترام تلقی نمایند و در پرتو این اصل با توسل به مفاهیمی چون غرور ملی، منافع حیاتی، منافع ملی و صلاحیت انحصاری از پذیرش یک نظام بین‌المللی حمایت از اقلیتها امتناع ورزند. آثار این اصل چه در مورد وضع و ایجاد یک رژیم بین‌المللی ناظر بر حقوق اقلیتها و چه در مورد نحوه اعمال و اجرای آن بسیار گسترده بوده است.

ماهیت حقوقی حاکمیت ملی خود از ابهام زیادی برخوردار است. از لحاظ تاریخی با کسب استقلال ملل تحت استعمار بعد از جنگ اول و دوم جهانی، این اصل به عنوان محملی برای استقلال کامل از کنترل دولتهای خارجی عرض اندام نمود. اما این یک بُعد قضیه است. در دنیایی که تحولات اقتصادی، فنی و اجتماعی آنقدر گسترده و پیچیده شده است که داشتن کمترین رابطه با دیگر دولتها مستلزم تنظیم مقررات بین‌المللی است، دیگر سخن گفتن از حاکمیت مطلق توهمی بیش نیست. در پرتو این تحولات به نظر می‌رسد امروزه حاکمیت مشتمل بر اختیاراتی است که یک دولت از رهگذر الحاق به سازمانهای بین‌المللی، پیوستن به معاهدات و گردن نهادن بر حقوق بین‌الملل عرفی، و به تعبیر کلی پذیرش تعهدات بین‌المللی آن را محدود نکرده باشد. همان طور که خاطر نشان گردید، در جامعه ملل حقوق اقلیتها تعهدات قراردادی تلقی می‌شد که کشورهای ذی‌ربط پذیرفته بودند. از این رهگذر دولتها بدون اینکه کلاً از حاکمیت خود چشم

۱. مستاندونوم و لیونرز، «مداخله بین‌المللی، حاکمیت دولت و آینده جامعه بین‌المللی»، ترجمه خجسته عارف‌نیا، مجله اطلاعات سیاسی اقتصادی، ۱۳۷۳، شماره ۱۱ و ۱۲، ص ۷.

پوشیده باشند، به صورت آزادی اعمال آن را در عرصه‌ای خاص محدود کرده بودند. با وجود این، صرف انعقاد معاهدات، خط پایان دخالت حاکمیت در این عرصه محسوب نمی‌شد و دول عضو این معاهدات به رغم تعهدات خود به هر نحو ممکن می‌توانستند مقررات را زیر پای گذارند و از اجرای آنها امتناع ورزند. «مخالفت دولتها با نظام اقلیتها بر این امر مبتنی بود که آنها آن نظام را یک تخطی تبعیض‌آمیز از حاکمیت ملی خود تلقی می‌کردند. ضعف اصولی جامعه ملل در کل، و بویژه در مورد نظام اقلیتها به طور عمده بر این اساس بود که دولتها حاکمیت ملی خود را مطلق تلقی کرده، مداخله در امور داخلی خود را در پرتو مقررات مربوط به اقلیتها منع می‌کردند.»<sup>۱</sup> ادعای دولتها بر این اساس استوار بود که از رهگذر حمایت بین‌المللی از حقوق اقلیتها، حق توسل مستقیم به مقامی خارج از دولت متبوع خود را به دست می‌آورند و از این لحاظ هیچ الزامی را در وفاداری به اکثریت نمی‌بینند. این امر بوضوح ادعای دولت لهستان در سال ۱۹۲۳ بود.<sup>۲</sup> این ادعا بعداً در بند ۷ ماده ۲ منشور ملل متحد تبلور یافت.<sup>۳</sup> دولتها با استناد به این اصل برآنند که امور اقلیتها موضوعی است که اساساً در حوزه صلاحیت داخلی آنها جای می‌گیرد. این امر بیشتر از آن روی جلب نظر می‌کند که مضمون نسبتاً مشابه بند ۷ ماده ۲ که اینک در زمره اصول منشور جای گرفته، در میثاق جامعه ملل در فصل مربوط به حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات قرار داشت.

اما آیا روابط یک دولت با اتباع خود واقعاً در حوزه صلاحیت داخلی هر دولت جای می‌گیرد؟ در منشور ملل متحد اعتلا و ترویج حقوق بشر در بند ۳ ماده یک منشور در زمره اهداف سازمان جای گرفته، بدون اینکه در کل منشور ذکری از حمایت مستقیم از حقوق بشر رفته باشد. «عدم ذکر حمایت مستقیم از حقوق بشر به کنفرانس سانفرانسیسکو برمی‌گردد که نماینده کانادا پیشنهاد کرد پاراگراف ۳ ماده یک اصلاح شده، عبارت تشویق و حمایت از حقوق بشر و آزادیهای اساسی در آن ماده گنجانده شود. این پیشنهاد مخالفت نمایندگان آمریکا و بریتانیا را دامن زد. در نهایت، مخبر کنفرانس خاطر نشان ساخت که درج این عبارت باعث طرح این مسأله

1. Baglay, op.cit., p. 191.

2. Ibid., pp. 200-201.

۳. طبق این بند هیچ یک از مقررات مندرج در این منشور ملل متحد را مجاز نمی‌داند در اموری که اساساً در قلمرو صلاحیت داخلی دولتها قرار دارد، دخالت نماید و اعضا را نیز ملزم نمی‌کند که چنین مسائلی را برای حل و فصل تابع مقررات منشور قرار دهند. برای مطالعه بیشتر نک: دکتر گوردز افنخار جهرمی، «حاکمیت دولتها و محدودیتهای منشور ملل متحد»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۱۸، ۱۳۷۵، صص. ۱۵ - ۳۷.

می‌شود که سازمان بتواند فعالانه حقوق بشر و آزادیهای اساسی در داخل کشورها را مورد کنترل قرار دهد و این امر انتظاری خارج از توان سازمان ملل را برای بسیاری از مردم دامن می‌زند.<sup>۱</sup> با وجود این، اگر سیاق منشور مورد توجه قرار گیرد، مواد ۵۵ و ۵۶ منشور موجب تعهدات حقوقی برای دولتها در زمینه حقوق بشر است و رویه سازمان نیز در جهت حمایت از حقوق بشر گسترش یافته است.

نویسندگان منشور خود در مورد مداخله نظری محدود و مضیق داشته‌اند. از لحاظ منطقی «اصل عدم مداخله سازمان در اموری که اساساً در حوزه صلاحیت دولتها تشخیص داده شده (مفاد بند ۷ از ماده ۲) عملاً اعتبار و معنای خود را از دست داده است، زیرا یک دولت با امضای منشور عملاً درگیر همه موضوعات مورد نظر در زمینه بین‌المللی که فراتر از حوزه صلاحیت وی؛ یعنی اداره امور داخلی است، می‌گردد»<sup>۲</sup> و «موضوعی را می‌توان اساساً در حوزه صلاحیت داخلی دولت دانست که به وسیله حقوق بین‌الملل به نظم کشیده نشده باشد یا حتی قابلیت انتظام توسط حقوق بین‌الملل را نداشته باشد»<sup>۳</sup>

در مواجهه با تاریخ نمی‌توان انکار کرد که امور راجع به حقوق بشر و اقلیت‌ها واجد جایگاهی بین‌المللی هستند و منشور خود از لحاظ شکلی و حقوقی این امر را از سطح ملی به حوزه بین‌المللی کشانده است و بارها تعهدات اعضای خود را برای ارتقای احترام و رعایت حقوق بشر و آزادیهای اساسی برای همه خاطر نشان کرده است. اموری که موضوع تعهدات بین‌المللی (عرفی - قراردادی) قرار گرفته‌اند، دیگر داخل در حوزه صلاحیت داخلی دولت‌ها بشمار نرفته و اصل هفت ماده ۲ در مورد آن نقش بازدارندگی را ایفا نمی‌کند.<sup>۴</sup>

1. *Ibid.*, p. 193.

۲. متساندونو و لیونز، همان منبع. صص. ۴ - ۵.

3. Lauterpacht, H., "The International Protection of Human Rights", RCADI., 1947, vol. 70., p. 25.

۴. اگر امروزه هنوز شاهد یک جامعه بین‌المللی مقتدر و منسجم مثل جامعه داخلی نیستیم، این خود حاکمیت نیست که مانع توسعه یک جامعه واقعی شده، بلکه این امر ناشی از تعارضات متعدد اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و روانشناختی است که مانع گسترش ارزشهای مشترک و وحدت بخش کل جامعه بین‌المللی شده است.  
نک:

Jaco Ques. Yvan Morin., "Droit et Souverainete a l'aube du XXIe Siecle", Canadian Yearbook of International Law (CYIL), 1987, p. 114.



از سوی دیگر، دولتها که حاکمیت ملی خود را ناچار به تمکین در مقابل حقوق بین الملل و در نتیجه رعایت حقوق اقلیتها یافته اند، به ترفندی دیگر تمسک جسته اند که از نظر ماهیت و آثار چندان متفاوت از حربه قبلی نیست. ترفند اخیر در قالب عدم شناسایی یک گروه به عنوان اقلیت، و در نتیجه عدم برخورداری از حقوق و امتیازات ذی ربط پدیدار شده است. در واقع، «دولتها با استناد به عدم شناسایی اقلیتها در چارچوب قوانین ملی خود، منکر موجودیت آنها شده، از این طریق در مقام حفظ حاکمیت ملی خود برمی آیند.»<sup>۱</sup> با وجود این، ناگفته پیداست که اصولاً توصیف عناصر یک قاعده بین المللی، توصیفی بین المللی است، نه ملی، که به اراده یکجانبه و خودسرانه دولت متعهد و نهاده شود. همان گونه که قبلاً خاطر نشان شد، «اقلیت» مفهومی است عینی و بین المللی و دارای عناصر معین. تلقی هر دولت از مفهوم اقلیت فقط علیه آن دولت قابل استناد است<sup>۲</sup> و به هیچ وجه به منظور نادیده گرفتن تعهدات بین المللی آن دولت قابل قبول نخواهد بود.

گفتار دوم: حقوق اقلیتها و خودمختاری خلقها: حق خلقها برای خودمختاری نه فقط قدیمترین، بلکه حقی اساسی است که بسیاری از حقوق ملتها از آن نشأت می گیرد.<sup>۳</sup> براساس مواد یک میثاقهای حقوق مدنی و سیاسی، و حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کلیه خلقها دارای حق خودمختاری هستند. به موجب حق مزبور، خلقها وضع سیاسی خود را تعیین و توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خود را آزادانه تأمین می کنند. مضمون این حق همچنین از رهگذر اعلامیه راجع به اعطای استقلال به کشورها و مردم تحت استعمار و نیز در اعلامیه اصولی تبیین شده است. از طرف دیگر، «حقوقی که در ماده ۲۷ میثاق حقوق مدنی و سیاسی

1. Simon., op.cit., pp. 510-511.

۲. اگر دولتی تعریفی موسع تر از مفهوم شناخته شده بین المللی از «اقلیت» اتخاذ نماید، این تعریف می تواند علیه آن دولت مورد استناد قرار گیرد. طبق بند ۲ ماده ۵ میثاق حقوق مدنی و سیاسی که انعکاس دهنده اصلی کلی در قلمرو حقوق بین الملل بشر است، هیچ گونه محدودیت یا انحراف از هر یک از حقوق اساسی بشر که به موجب قوانین، کنوانسیونها، آیین نامه ها یا عرف و عادات نزد هر دولت طرف این میثاق به رسمیت شناخته شده یا نافذ و جاری است، به عذر اینکه میثاق چنین حقوقی را به رسمیت نشناخته یا به میزان کمتری به رسمیت شناخته، قابل قبول نخواهد بود.

3. Machonski.J., "People's Rights as a New Form of Human Rights", in Bello.E.G / San. B.A.A (eds), "Essays in Honour of Judge Taslim Olawale Elias", Martinus Nijhoff., 1992, vol. I, p. 345.

آمده است، به اعتبار عضویت افراد در یک گروه اقلیت است و به این لحاظ می‌توان آن را حقوقی بینابین حقوق فردی و جمعی تلقی کرد.<sup>۱</sup>

در نظر تدوین کنندگان میثاق میان اقلیتها که باید به دولتهای موجود که در حوزه صلاحیت آنها زندگی می‌کنند، احترام بگذارند، با خلقهایی که می‌توانند به سوی ایجاد دولت جدید گام بردارند، تمایز روشنی وجود دارد. نتیجه منطقی این امر آن است که ماده ۲۷ نمی‌تواند به عنوان محملی برای پیش رفتن به سوی استقلال ملی مورد استناد قرار گیرد.<sup>۲</sup> همان گونه که قبلاً اشاره کردیم، اقلیتها به عنوان گروههای مستقل و متمایز تعریف شده‌اند که در سرزمین یک دولت مستقر شده‌اند. از طرفی «مستنبط از گزارشهای دبیرکل و نمایندگان کمیسیون حقوق بشر، واژه «خلق» اشاره به یک موجود اجتماعی دارد که هویت روشن و ویژگیهای مختص به خود داشته و با سرزمین مستقر بر آن رابطه تاریخی ای داشته باشند.»<sup>۳</sup> علاوه بر اینکه «اقلیت» و «خلق» چندان دور از هم نیستند و در عمل هم نمونه‌های زیادی وجود دارند که اقلیتها مدعی حق خودمختاری شده‌اند، مثل اقلیت تامیل در سری لانکا، و ارامنه در ترکیه که خواهان حق خودمختاری و تشکیل دولت مستقل بوده و هستند. به نظر می‌رسد «به خاطر همین ارتباط مواد ۲۷ و یک میثاق است که برخی دولتها تمایلی به اعطای با حسن نیت حقوق مقرر در ماده ۲۷ به اقلیتها ندارند، زیرا این یک تجربه تاریخی است که اقلیتها به محض کسب یک وضعیت فرهنگی مستقل معمولاً به سوی کسب استقلال سیاسی گام برداشته‌اند.»<sup>۴</sup>

این امر بیش از حد ساده‌نگری است که صرفاً ابراز داریم ماده یک به خلقها مربوط می‌شود و ماده ۲۷ به اشخاص متعلق به اقلیتها. بدیهی است که در معنای ماده یک واژه خلقها هم دربردارنده خلقهای کشورهای مستقل است و هم سرزمینهای غیرمستقل. بدین لحاظ، در وهله اول این ماده دولتهای عضو را ملزم به اصل خودگردانی، احترام به اراده مردم، ساماندهی آزادانه امور سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (برای نیل به دموکراسی) می‌کند و بویژه به ملل تحت استعمار یا غیرمستقل اجازه می‌دهد که خود وضعیت بین‌المللی‌شان را معین کنند.<sup>۵</sup> اینک این امر بوضوح توسط جامعه بین‌المللی پذیرفته شده است که استعمارزدایی به منزله اعمال حق

1. Capotorti, *The Protection of Minorities...*, op.cit., p. 234.

2. Tomuschat., op.cit., p. 55.

3. Ermacora., op.cit., p. 327.

4. Tomuschat., Op. cit

5. Baglay., op.cit., p. 235.

خودمختاری است.<sup>۱</sup>

ماده یک میثاق نمی‌تواند ادعای هر گروه از افراد را برای جدایی از یک دولت مستقل مشروع جلوه دهد مگر اینکه این گروه را بتوان خلقی تلقی کرد که به جای اینفای نقش در حیات دموکراتیک آن دولت، از لحاظ سیاسی و قانونی فاقد اختیار باشند. این امر از نص مقررات اعلامیه اصولی برمی‌آید که ضمن تأیید اصل خودمختاری خلقها، آن را مشروط به لزوم احترام به تمامت ارضی و وحدت سیاسی کشورهای مستقل می‌گرداند.<sup>۲</sup> در واقع، اگر هر گروه قومی، مذهبی یا زبانی بتواند در راستای ادعای کشور شدن گام بردارد، در آن صورت حد و مرزی برای تجزیه متصور نخواهد بود و حتی نیل به صلح، امنیت و رفاه همگانی دور از دسترس خواهد بود. به همین خاطر، حمایت از اقلیتها باید گسترش یابد.<sup>۳</sup> شایان ذکر است که اعلامیه راجع به حقوق اشخاص متعلق به اقلیتهای ملی یا قومی، مذهبی و زبانی (قطعنامه ۴۷/۱۳۵ مجمع عمومی) نیز در ماده ۸ در تأیید این نکته مقرر می‌دارد که هیچ یک از مواد این اعلامیه به نحوی تفسیر نخواهد شد که عملی را که با اهداف و اصول منشور از جمله برابری حاکمیتها، تمامت ارضی و استقلال سیاسی مغایر است، مجاز دارد.

با وجود این، «اصل حسن نیت ایجاب می‌کند که قاعده صیانت کشورها از تجزیه نباید به گونه‌ای تفسیر شود که موضوع حق مردم در تعیین سرنوشت خویش اصولاً منتفی گردد.»<sup>۴</sup> «حاکمیت» و «حق تعیین سرنوشت» هر دو ارزش و اهمیت والایی دارند و نباید اجازه داد که علیه یکدیگر به کار گرفته شوند.<sup>۵</sup>

اکثریت از رهگذر تسلط سیاسی است که می‌تواند به اقلیت تبعیض روا دارد و در برابر او رفتاری تحقیرآمیز یا خصمانه داشته باشد؛ رفتاری که ممکن است از تمسخر آغاز گردد و تا انهدام پیش رود.<sup>۶</sup> بنابراین، بعد از شناسایی تجزیه کشورهای شوروی و یوگسلاوی سابق به

1. MC Corpudale.R., "Self Determination: A Human Rights Approach", ICLQ., 1994, vol. 43, part. 4, p. 860.

2. Baglay, Ibidem.

3. Koskenniemi.M., "National Self Determination Today: Problems of Legal Theory and Practice", ICLQ., 1994, vol. 43, part. 2, p. 257.

۴. دکتر هدایت‌الله فلسفی، «شورای امنیت و صلح جهانی»، *مجله تحقیقات حقوقی*، شماره ۸، ۱۳۶۹، صص. ۹۸ - ۹۹.

5. Koskenniemi., loc.cit.

۶. دیردر مینتل، «اقلیت چیست»، ترجمه محمد پوربنده، ماهنامه پیام بونسکو، سال بیست و چهارم، شماره

وسيلةٔ جامعهٔ بین‌المللی، اینک این امر پذیرفته شده است که هر دولتی که خلقهایش را تحت ستم نگاه دارد، قادر نخواهد بود به اصل تعامت ارضی به عنوان محدودیتی برحق خودمختاری توسل جوید و فقط دولتی که به تمام خلقهای خود اجازه دهد آزادانه در مورد وضعیت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی‌شان تصمیم گیرند، دارای این حق است که برای محدود کردن اصل حق خودمختاری، به اصل حفظ تعامت ارضی خود توسل جوید<sup>۱</sup>. پر واضح است که نمی‌توان ماده یک را به عنوان مبنایی برای اعطای حق خودمختاری به اقلیتهایی بدانیم که در کشورهای دموکراتیک زندگی می‌کنند. اصل خودمختاری این حق را به گروههای مذهبی، قومی یا زبانی اعطا می‌کند که هویت آنها مورد شناسایی قرار گیرد.<sup>۲</sup>

یقیناً تمرکز برحق خودمختاری در اعلامیهٔ راجع به اعطای استقلال به کشورها و خلقهای تحت استعمار (۱۹۶۰)، بر ضرورت سرعت بخشیدن و ختم بی‌قید و شرط استعمار در تمام اشکال آن مبتنی بوده است. با وجود این، از سال ۱۹۶۰ هیچ یک از اسناد مهم بین‌المللی که به حق خودمختاری مربوط گشته‌اند، اعمال این حق را به وضعیتهای استعماری محدود نکرده‌اند. برای مثال، در مواد یک هر دو میثاق از کلیه خلقها سخن رفته است و ماده ۲۰ منشور آفریقای حقوق بشر و مردم (۱۹۸۱) خلقهای استعمار زده و تحت ستم هر دو را دارای این حق دانسته‌اند. رویهٔ بین‌المللی نیز مؤید اعمال وسیعتر حق خودمختاری و رای سرزمینهای تحت استعمار بوده است. این حق به صورت گسترده‌ای در مورد فلسطینیان پذیرفته شده است (قطعنامهٔ ۲۷۸۷ مجمع عمومی مورخ ۶ دسامبر ۱۹۷۱، قطعنامهٔ ۳۰۸۹ مورخ ۷ دسامبر ۱۹۷۳). در معاهدهٔ راجع به حل و فصل وضعیت آلمان در سال ۱۹۹۰ که به وسیلهٔ چهار عضو از پنج عضو دائم شورای امنیت امضا شد، بصراحت ذکر شده است که مردم آلمان آزادانه حق خودمختاری خود را اعمال و اراده‌شان را برای تشکیل آلمان متحد اعلام کرده‌اند؛ به رغم این امر که آلمان شرقی و غربی هیچ کدام مستعمره نبودند.

بدین لحاظ در صورتی که بتوان اقلیتها را در معنای ماده یک میثاق «خلق» تلقی کرد، اشکالی بر سر راه برخورداری آنها از حق خودمختاری در چارچوب ماده یک وجود ندارد، بویژه آنکه

«مواد یک و ۲۷ یکدیگر را از نظر شخصی (ratione personae) مستثنا نمی‌کنند.»<sup>۱</sup> حتی برخی معتقدند که حمایت از اقلیتها نتیجه‌ اکید و منطقی اصل خودمختاری است.<sup>۲</sup>

خلاصه کلام آنکه ماده ۲۷ میثاق و حقوق مورد اشاره آن، ربطی به مسائل راجع به ساختار دولت یا تقسیم اختیارات ندارد و ماده مذکور نه اعطای حق خودگردانی سیاسی به گروههای اقلیت را ضروری می‌سازد و نه مانع آن می‌شود و کنکاش در مسائل اقلیتها و حق خودمختاری نشان می‌دهد که اعمال حق خودمختاری توسط اقلیتها به عوامل زیر بستگی دارد: چه تعبیری برای حق خودمختاری قایل شویم، وضعیت ژئوپلیتیک یک اقلیت، اراده دولت ذی‌ربط، شناسایی یا حمایت از حق ادعایی به وسیله سازمان بین‌المللی صالح.<sup>۳</sup> بنابراین «اگر حق مشارکت مؤثر سیاسی اقلیتها در امور جامعه انکار شود، ادعای حق خودمختاری موجه می‌نماید و در این حالت مواد یک میثاقها قابل استناد خواهند بود.»<sup>۴</sup>

### نتیجه‌گیری

در بسیاری از کشورها مردم از لحاظ خصایص نژادی، قومی و مذهبی متفاوتند؛ ویژگیهایی که گروههایی متمایز از هم؛ یعنی اقلیتها را پدید آورده است. «اقلیتها آفریده جامعه و تاریخ هستند، با وجود این نقطه شروع معضل هنگامی است که اعضای یک گروه احساس کنند به سبب تعلق به گروه اجتماعی خاص، در معرض تبعیض و بی‌عدالتی مشترکی قرار گرفته‌اند.»<sup>۵</sup> رابطه میان دولتها و اقلیتها از گذشته تا حال پنج شکل متفاوت داشته است: محو و ریشه‌کنی (Elimination)، جذب و استحاله اجباری (Forced Assimilation)، مسامحه و تساهل (Toleration)، حمایت (Protection) و اعتلاء و ارتقاء (Promotion).

این امر شایان توجه است که تا مدت‌ها بدون اینکه تعریف صریح و عموماً پذیرفته شده‌ای از واژه «اقلیت» اتخاذ شده باشد، در لوای اصل برابری و عدم تبعیض معاهداتی چند منعقد، و اعلامیه‌هایی صادر شده و نیز نقض حقوق انسانی گروه و دسته‌ای از مردم مورد اعتراض دیگر

1. Ermacora., op.cit., p. 328

2. Josef L Kunz, "Chapter XI of the United Nations Charter in Action", American Journal of International Law (AJIL), 1954, vol.48., p.282.

3. Ibid., p. 329

4. Eid., op.cit., para. 19.

۵. مینتل، همان، ص. ۱۳.

دولتها و سازمانهای بین‌المللی قرار گرفته است. دیوان دایمی بین‌المللی دادگستری نیز در آرای مشورتی خود راجع به تفسیر معاهدات میان یونان و بلغارستان (۱۹۳۰) و قضیه مربوط به مدارس اقلیت در آلبانی (۱۹۳۵) اصولی را برای حمایت از اقلیتها به دست داده و راه را برای شناسایی جهانی حقوق آنها هموار نموده است. بعلاوه دیوان در رأی ۱۹۳۵ خود پای را از لزوم رعایت اصل عدم تبعیض فراتر نهاده است. در واقع، از همین رهگذر است که عناصر ضروری برای حراست از خصایص و ویژگیهای قومی، مذهبی و زبانی حفظ می‌گردد.

بعد از جنگ جهانی دوم تأکید بر اعتلای حقوق بشر فردی بر حمایت از حقوق بشر جمعی رجحان گرفت. منشور ملل متحد اعتلا و تشویق احترام به حقوق بشر و آزادیهای اساسی برای همه بدون تمایز از حیث نژاد، جنس، زبان یا مذهب را در زمره اهداف خود قرار داد و مفهومی نوین، فراگیر و فردگرایانه از حقوق بشر را مطرح ساخت. «فرض بر آن بود که حمایت جهانی حقوق بشری، نیاز به حمایت خاص از گروههای اقلیت را غیر ضروری می‌نماید. با وجود این، بعداً در عمل اثبات شد که چنین امری واقعیت ندارد و اقلیتها نیازمند حمایتی خاص و ویژه هستند.»<sup>۱</sup> بنابراین، حمایت از آن خصایص و جلوگیری از تبعیض علیه افراد متعلق به گروههای مذکور اهداف نظام حمایت بین‌المللی از اقلیتها را تشکیل می‌دهد، لیکن حقوق اقلیتها و گسترش حمایت بین‌المللی از آنان همواره تحت تأثیر چارچوب کلی خود؛ یعنی جایگاه بشر در نظام حقوق بین‌الملل<sup>۲</sup> قرار داشته است.<sup>۳</sup>

سازمان ملل متحد برخلاف جامعه ملل که سیستم حمایت از اقلیتها را برای مرکز و جنوب اروپا تمهید نموده بود، واجد رسالتی جهانی است و از رهگذر رویه خود صرفاً به تشویق و

1. Thomas D. Musgrave, *Self Determination and National Minorities*, Oxford, 1997, p. 127.

۲. برای مطالعه بیشتر نک: دکتر هدایت‌الله فلسفی، «جایگاه بشر در حقوق بین‌الملل معاصر»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۱۸، ۱۳۷۵، صص. ۲۱۱ - ۲۶۷.

۳. از سوی دیگر، از تأثیر «فرآیند جهانی شدن» بر جایگاه اقلیتها نباید غفلت ورزید. در این سخن عالمانه آقای فدریکو مایور دبیرکل سابق یونسکو واقعیتی انکارناپذیر نهفته است که: جهانی کردن ارزشهای انسانی به معنای آن است که هیچ راه حل عملی مبتنی بر استقرار مرزهای قومی، ملی یا مذهبی نمی‌تواند وجود داشته باشد. اقلیتها چاره‌ای ندارند جز اینکه تمامیت خود را فقط به منزله بخشی از یک روند کلی دموکراتیزه شدن زندگی عمومی، هم در چارچوب یک کشور و هم در سراسر جهان حفظ کنند. نک: ماهنامه پیام یونسکو، سال بیست و چهارم، شماره ۲۷۷، تیر ۱۳۷۲، ص ۹.

ترغیب احترام به حقوق بشر اکتفا نکرده و عملاً گامهای مؤثری را در حمایت از آن برداشته است. اشاره به ضرورت حمایت بیشتر از حقوق بشر در قطعنامه ۲۱۴۴ مجمع عمومی مصوب اکتبر ۱۹۶۶ آمده است و رویه ملل متحد نشان می‌دهد که در عرض شش دهه در عرصه حمایت از حقوق بشر، سازمان به دستاوردهای مهمی رسیده است. علاوه بر این، کنوانسیونهای متعددی در سازمان ملل در عرصه‌های مختلف حقوق بشر به امضا رسیده است. در مورد حقوق اقلیتها در سال ۱۹۸۷ دولت یوگسلاوی پیشنهاد کرد که اعلامیه‌ای راجع به حمایت از اقلیتها اتخاذ شود. این ابتکار یوگسلاوی و تمایل ملل متحد نشان داد که نگرش جدید در عرصه سیاستگذاری ملل متحد در مورد اقلیتها ریشه دوانده است. به دنبال این امر مجمع عمومی در ۲۵ نوامبر ۱۹۸۱ اعلامیه راجع به حذف کلیه اشکال عدم تساهل و تبعیض بر مبنای مذهب و عقیده را اتخاذ نمود و یازده سال بعد؛ یعنی در ۱۸ دسامبر ۱۹۹۲ اعلامیه راجع به حقوق اشخاص متعلق به اقلیتهای ملی یا قومی، مذهبی و زبانی را اتخاذ نمود. این قطعنامه نخستین سند قابل قبول جهانی و جامع در مورد حقوق اشخاص اقلیت است و تأثیر آن بر تصویب و اجرای قوانین داخلی غیر قابل انکار می‌نماید.

طبق حقوق بین‌الملل معاصر، امحای اقلیتها و استحاله اجباری آنها ممنوع است.<sup>۱</sup> علاوه بر این، کمیته حقوق بشر سازمان ملل متحد در تفسیر کلی شماره ۲۳ خود، ماده ۲۷ میثاق حقوق مدنی و سیاسی را آن چنان تفسیر نموده که گویی تعهدات سلبی دولتها در زمینه رعایت حقوق اقلیتها، بتدریج به تعهدات ایجابی مبدل شده، و از مرز صرف عدم مداخله دولت و ممنوعیت تبعیض بسی فراتر رفته است.<sup>۲</sup> بنابراین، «به نظر می‌رسد تطابقی اجمالی میان سیاست حمایت از حقوق بشر و آمال اقلیتها برای عدم تبعیض و حداقل رفاه به همراه اعتدالی دیگر ارزشها به وجود آمده است. از عهدنامه صلح و ستفالی گرفته تا منشور ملل متحد و اعلامیه اصولی، همگی مؤید این هستند که رعایت حقوق بشر شرطی ضروری برای صلح بین‌المللی و ثبات داخلی است.»<sup>۳</sup> به هر حال، به علت موجز و مبهم بودن ماده ۲۷ میثاق حقوق مدنی و سیاسی، تضمین مؤثر حقوق اقلیتها در تمام کشورها مستلزم اتخاذ کنوانسیون جهانی است و قطعنامه مجمع عمومی با

1. Eid., op.cit., para. 21.

2. General Comment No. 23., op.cit., paras. 6.1 & 6.2.

3. Claydon J., "The Transnational Protection of Ethnic Minorities: A Tentative Framework for Inquiry", CYIL., 1975, pp. 48-49.

عنوان اعلامیه راجع به حقوق اشخاص متعلق به اقلیتهای ملی یا قومی، مذهبی و زبانی (۱۹۹۲)، ضرورت تفصیل حقوق اقلیتها را در کنوانسیون مستقل و جهانی به تصویر کشیده و راه را برای این مهم هموار نموده است.

### فهرست منابع

#### - فارسی

- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، آزادیهای عمومی و حقوق بشر، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۲.
- فلسفی، هدایت‌الله، حق، صلح و منزلت انسانی: تأملاتی در مفاهیم قاعده حقوقی، ارزش اخلاقی و بشریت، مجله حقوقی، شماره بیست و ششم و هفتم، ۱۳۸۱-۱۳۸۰.
- \_\_\_\_\_، «شورای امنیت و صلح جهانی»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۸، ۱۳۶۹.
- لوین، لیا، پرسش و پاسخ در باره حقوق بشر، ترجمه محمدجعفر پوینده، نشر قطره، ۱۳۷۷.
- متین دفتری، احمد، حقوق بشر و حمایت بین‌المللی آن. تهران، ۱۳۴۸.
- مستاندونوم و لیونز، مداخله بین‌المللی، حاکمیت دولت و آینده جامعه بین‌المللی، ترجمه خجسته عارف‌نیا، مجله اطلاعات سیاسی اقتصادی، ۱۳۷۳، شماره ۱۱ و ۱۲.
- میتل، دیردر، اقلیت چیست، ترجمه محمد پوینده، ماهنامه پیام بونسکو، سال بیست و چهارم، شماره ۲۷۷، تیر ۱۳۷۲.

#### - انگلیسی



- Baglay.T.H., "*The International Protection of Minorities*", In Chandra.
- Capotorti Francesco., "*The Protection of Minorities under Multilateral Agreements on Human Rights*", in Chandra.
- Chandra. Satish., "*The Term 'Minority' and Its Concept in International Law*", in Chandra. Satish (ed.), *Minorities in National and International Laws*, Deep. Deep Publications. 1985.
- Cf Eliz Sanasarian, *Religious Minorities in Iran*, Cambridge University Press, 2000.
- Cf Matthew Craven., *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, A Perspective on its Development*, Oxford, 1995.
- Christian., Tomuschat Christian., "*Status of Minorities under Article 27 of the UN Covenant on Civil and Political Rights*", in Chandra.
- Claydon.J., "*The Transnational Protection of Ethnic Minorities: A Tentative Framework for Inquiry*", CYIL., 1975.
- Dickson. Brice., "*The United Nations and Freedom of Religion*", International and
- Dinstein. Y., "*Collective Human Rights of Peoples vis-a-vis Minorities*", in Comparative
- Felix., Ermacora Felix., "*The Protection of Minorities before the United Nations*", Recueil des Cours, Académie de Droit International (RCADI)., 1983, vol. 182.
- Francesco., Capotorti Francesco., *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities* (UN Study E/CN.4/Sub.2/38/Rev.1) New York: United Nations, 1979.
- Francesco., Capotorti. "*Minorities*", Encyclopedia of Public International Law (EPIL), 1985, vol. 8., Egon., Schwelb, *Human Rights and the International Community*, Quadrangle Books, 1964.
- Josef L Kunz, "*Chapter XI of the United Nations Charter in Action*", American Journal of International Law (AJIL)., 1954, vol.48.
- Law Quarterly (ICIQ)., 1995, vol. 44, part. 2.
- Jules Deschênes, *Proposal Concerning a Definition of the Term 'Minority'*, UN Doc E/CN. 4/sub.2/1985/SR.
- Koskenniemi.M., "*National Self Determination Today: Problems of Legal Theory and*
- Lauterpacht.H., "*The International Protection of Human Rights*", RCADI., 1947, vol. 70.
- Practice*", ICLQ., 1994, vol. 43, part. 2.
- Lerner. Natan., *Group Rights and Discrimination in International Law*, Martinus Nijhoff, 1991.

- 
- Luis., Henkin, *Human Rights*, EPIL., 1985, vol. 8.
  - Machonski.J., "*People's Rights as a New Form of Human Rights*", in Bello.E.G / San. B.A.A (eds), "*Essays in Honour of Judge Taslim Olawale Elias*", Martinus Nijhoff., 1992, vol. 1.
  - MC Corpudale.R., "*Self Determination: A Human Rights Approach*", ICLO., 1994, vol. 43, part. 4.
  - Richard.B., Lillich. "*Civil Rights*", In Menon. T(ed)., "*Human Rights in International Law*", Oxford, 1989.
  - Sarah Joseph, Jenny Schultz & Melissa Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights, Cases, Materials and Commentary*, Oxford, 2000.
  - Simon., Thomas W. *Minorities in International Law*, The Canadian Journal of Law & Jurisprudence, 1997, vol.X., No. 2.
  - Thomas D. Musgrave, *Self Determination and National Minorities*, Oxford, 1997.
  - Vucivi. R. Ph., "*The Group Concept in Minority Protection*", Human Rights Quarterly (HRQ)., 1993, vol. 15. No. 3.
- Chandra.
- Vukas. Budislav., "*General Intervational Law and the Protection of Minorities*", In Chandra.