

## تحلیل قاعده منع تبعیض نسبت به اقلیت‌ها در حقوق بین‌الملل

دکتر حسین شریفی طرازکوهی<sup>۱</sup>

عبدالله قره‌باغی<sup>۲</sup>

### چکیده

اقلیت در حقوق بین‌الملل، علی‌رغم فقدان تعریفی واحد و مورد قبول جامعه جهانی، دارای مصادیق قابل تشخیص و نسبتاً روشن است. تبعیض نسبت به گروه‌های اقلیت نیز ظاهراً به معنای محروم کردن گروه مورد نظر از برخی حقوق و تسهیلات است که اکثریت به آن دسترسی دارند. این حقوق ممکن است به شکل مستقیم و آشکار و یا غیرمستقیم و پنهان، بیش‌تر در قالب تمایزات فرهنگی و عدم مشارکت در امور عمومی، از اقلیت‌ها سلب شود. این دیدگاه، دیدگاهی کاملاً سلبی و از منظر سیاسی مورد پسند است زیرا دادن امتیازات متساوی با اکثریت به اقلیت‌ها ممکن است یکپارچگی ملی را به مخاطره اندازد. ساز و کارهای بین‌المللی که به این تبعیضات رسیدگی می‌کنند نیز عمدتاً جنبه نظری و توصیه‌ای داشته تقریباً هیچ‌یک به‌طور تخصصی به مسئله اقلیت‌ها نمی‌پردازد؛ این در حالی است که تا سال‌های اخیر، تبعیض غیرمستقیم حتی مورد شناسایی بسیاری از نهادهای حقوق بین‌الملل نیز قرار نگرفته بود. در سال‌های اخیر، به‌ویژه از اواسط دهه نود، تغییر شگرفی در این رویکرد دیده شده است. تفسیر سلبی از قوانین موجود در حال تبدیل به تفسیری ایجابی است و قوانین جدیدی در حال شکل‌گیری است که تبعیض ایجابی را تقویت می‌کند، بدین معنا که منع تبعیض نسبت به اقلیت‌ها فقط به مفهوم دادن حقوقی به اقلیت‌ها متساوی با اکثریت نیست، بلکه به معنای اعطای امتیازات و تسهیلات ویژه به اقلیت‌ها، شاید بیش از آنچه که در اختیار اکثریت قرار دارد؛ البته، با لحاظ نمودن این مورد که این امتیازات اضافی نباید همیشگی باشد، بلکه فقط باید تا زمانی ادامه یابد که اقلیت‌ها بتوانند در سطحی متساوی با اکثریت در

۱. دانشیار دانشگاه امام حسین (ع) email:hsharifit@yahoo.com

۲. کارشناس ارشد حقوق بین‌الملل sagemotioo@yahoo.co.in

سطوح مختلف زندگی قرارگیرند و این امر پایدار بماند. به علاوه، امتیازات فوق‌الذکر باید بر پایه اهداف و اصول منطقی و عینی اعطا گردد. در حال حاضر، در برخی مناطق جهان، به‌ویژه در اروپا، این مفهوم در حال تثبیت شدن است. این امر، بالاخص در مسائل حقوقی چالش‌برانگیز جدید، مانند پایگاه‌های اینترنتی و شبکه‌های ماهواره‌ای، که از آن‌ها به رسانه‌های جدید تعبیر می‌شود، مشهود است.

**واژگان کلیدی:** قاعده منع تبعیض، اقلیت‌ها، تبعیض غیرمستقیم، ساز و کار نظارتی، تبعیض مثبت

### مقدمه

رعایت حقوق اقلیت‌ها و منع تبعیض نسبت به آن‌ها از جمله مسائلی است که به‌ویژه در سال‌های اخیر مورد توجه و حمایت نهادهای بین‌المللی قرار گرفته است.<sup>۳</sup> هرچند جهان در چند دهه اخیر شاهد برخوردهای خصمانه و خشونت‌بار گروه‌های مختلف یا پاک‌سازی‌های قومی اقلیت‌ها بوده، تمهیداتی برای رعایت حقوق اقلیت‌ها و تأمین همزیستی مسالمت‌آمیز اقوام مختلف نیز اندیشیده شده است.<sup>۴</sup>

حساسیت حامیان حقوق بشر و حقوق‌دانان نسبت به تبعیض در قبال اقلیت‌ها (عمدتاً اقلیت‌های مذهبی) خیلی پیش‌تر از نگرانی آن‌ها نسبت به حقوق زنان و افراد دیگر پدید آمد. در گذشته زمانی که نظام فئودالی و سرکوب آزادی زنان همچنان پابرجا بود، معاهدات و موافقتنامه‌های معدودی سعی در دادن امتیازاتی بیش از پیش به اقلیت‌ها داشتند. این امتیازها صرفاً به‌دلایل سیاسی - مذهبی به گروه‌های اقلیت مذهبی داده می‌شد، چراکه در صورت سرباززدن کشور میزبان از اجرای مفاد مورد توافق، کشور دیگر نیز از حمایت تابعین کشور اول دست برمی‌داشت؛ لذا، حمایت از اقلیت‌ها بر پایه ترس از اعمال تلافی‌جویانه صورت می‌گرفت. طبعاً، بنا بر احتیاجات هر دوره‌ای در تاریخ، عناصر شکل‌دهنده تبعیض نیز در قالب تعاریف گوناگونی مطرح شد.

به‌مرور زمان، دایره شمول مفهوم اقلیت بسیار گسترده‌تر شد و از حالت صرفاً مذهبی به قومیت و نژاد نیز تعمیم یافت.<sup>۵</sup> در دوران ما، ظهور جامعه ملل، نقشی اساسی در تغییر نگرش

۳. ر.ک:

Dunbar, Robert, *Synergies in Minority Protection: European and International Law Perspectives*, Cambridge University Press, 2008, p. 1.

۴. ر.ک:

Khurana, Jennifer, *The Effectiveness of Non-discrimination and Equality Protections in Canada and in Europe: Combating Racism and Guaranteeing Substantive Equality*, Master Thesis in International Human Rights Law, Lund University, 2007, p. 5, Para. 2.

۵. این تقسیم‌بندی برای اولین بار در سال ۱۹۳۵ در رأی مشورتی دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی در قضیه مدارس در آلبانی مطرح گردید.

جهان نسبت به وضعیت اقلیت‌ها و حقوق ایشان و مفهوم تبعیض داشت. دیوان دائمی بین‌المللی دادگستری، با طرح برخی مسائل حقوقی نسبت به این مسأله، فهم حقوقی جهان را ارتقا داد. به تدریج، حمایت از اقلیت‌ها از قالب اعمال تلافی‌جویانه خارج شد و تا حدی تحت سیطره قوانین عمومی حقوق بشر قرار گرفت، به طوری که پس از این که جامعه ملل نظرهایی را در این زمینه صادر کرد، منشور ملل متحد از اختصاص ماده‌ای جداگانه به آن پرهیز و به گنجاندن آن در کنار سایر قوانین حقوق بشری بسنده کرد<sup>۶</sup> (پیشبرد و تشویق احترام جهانی به حقوق بشر و آزادی‌های اساسی برای همگان، بدون تمایز از حیث نژاد، جنسیت، زبان یا مذهب). دولت‌ها برای نشان دادن پایبندی خود به حقوق بین‌الملل، غالباً با اعطای حداقل حقوق به اقلیت‌ها، تبعیض را از راه‌های پنهان‌تر و با وضع قوانینی که عملاً موجب محدودیت اقلیت‌ها و اعمال تبعیض غیرمستقیم می‌شد ادامه دادند. پس از تصویب منشور، تصویب اعلامیه جهانی حقوق بشر گامی اساسی در پیشبرد حمایت از حقوق بشر به طور کلی محسوب می‌شد. البته، رویدادهای بعدی جهان، مخصوصاً دو قطبی شدن محض آن، نشان داد که طرح این اعلامیه با خوش‌بینی زیادی انجام شده است.

گام بعدی، تصویب دو میثاق حقوق مدنی و سیاسی و حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بود که به شیوه‌ای عملی‌تر به حقوق اقلیت‌ها نیز می‌پرداخت و مواردی را صریحاً یا تلویحاً به حمایت از حقوق اقلیت‌ها اختصاص می‌داد. با شروع جنگ سرد و در طول آن، به رغم وجود حمایت‌های جسته‌گریخته و ایجاد برخی نهادهایی که به طور فرعی و در کنار سایر فعالیت‌های خود به حمایت از اقلیت‌ها می‌پرداختند، پیشرفت خاصی در این زمینه حاصل نشد و در درگیری‌های ایدئولوژیک بین‌المللی، حقوق اقلیت‌ها عملاً به فراموشی سپرده شد. پس از جنگ سرد، تبعیض نسبت به اقلیت‌ها در افریقا، یوگسلاوی و بسیاری مناطق دیگر و نیز ارتقا کلی دانش بشری سببی شد برای اندیشیدن دوباره و ارتقا بینش حقوقی جهان به مقوله اقلیت‌ها.

تا دهه ۱۹۹۰، دیدگاه حقوقی و سیاسی جهان به منع تبعیض نسبت به اقلیت‌ها، عمدتاً دیدگاهی سلبی بود که می‌توانست منافع دولت‌ها را در یکپارچه نگهداشتن کشورهایشان تأمین کند. دولت‌ها، منع تبعیض را صرفاً به عنوان جلوگیری از تبعیضات مشهودی که ممکن است پیامدهای سیاسی ناگواری برای آن‌ها داشته باشد می‌دیدند و ترجیح می‌دادند در دوران

---

PCIJ, Minority Schools in Albania, Advisory Opinion 26, A/B No. 64, 1935. Last visited on 28/07/2010 on: <http://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions.htm>

۶. بند ۳ ماده ۱ منشور در میان سایر اهداف ملل متحد.

انقلاب‌های بزرگ دهه‌های ۷۰ و ۸۰ در بسیاری از مناطق جهان چندان به آزادی اقلیت‌ها پرداخته نشود.

با شتاب گرفتن پیشرفت علم و فن‌آوری در دهه ۹۰ که تأثیر زیادی بر فرهنگ‌های منطقه‌ای و دیدگاه‌های جهانی گذاشت و نیز پدید آمدن رسانه‌های جدیدی چون اینترنت و شبکه‌های ماهواره‌ای، افراد متعلق به اقلیت توانستند تریبونی برای اعلام هویت خود به دیگران و ارتباط با هم‌گروهان خود در سراسر جهان به‌دست‌آورند. این تغییرات شگرف، همچنان که در اقتصاد و سایر علوم رخ داد، در علم حقوق نیز بالطبع دیدگاه‌های جدیدی را به‌وجود آورد، مانند وضع قوانین تازه در رابطه با رسانه‌ها که صریحاً موادی را به اعطای امتیازات خاص به اقلیت‌ها اختصاص می‌دهد.<sup>۷</sup>

در اواخر دهه ۱۹۹۰، منع تبعیض تا حدی از حالت سلبی خارج و در شرایطی به‌عنوان قاعده‌ای ایجابی نگریده شد، قاعده‌ای که منع تبعیض را امتیازی برای اقلیت‌ها می‌دانست و امتیازاتی به آن‌ها می‌داد که پیش از آن قابل تصور نبود. این دیدگاه با اینکه به حد کمال و پختگی لازم نرسیده، در قوانین بین‌المللی و داخلی کشورها، به‌ویژه در حوزه اروپا، پیشرفت رو به گسترشی داشته است. طبق این دیدگاه، در صورت لزوم، باید به اقلیت‌ها امتیازات خاص - و در مواردی حتی امتیازاتی بیش از اکثریت - داد تا بتوانند در راستای حق تعیین سرنوشت و حفظ هویت و موجودیت خود، از همه جهات، خود را به سطح زندگی اکثریت برسانند. البته، این امتیازات نباید به‌شبهه‌ای غیراصولی اعطا شود، به‌گونه‌ای که سبب شکل‌گیری عرفی جدید برای اقلیت‌ها شود و خود موجب تبعیضی دیگر گردد، بلکه هدف از آن باید رساندن سطح زندگی اقلیت‌ها در تمام جوانب به سطح زندگی اکثریت باشد.

در این زمینه، کشورهای اروپایی پیشگام بوده‌اند. حجم کارهای انجام شده در اروپا، در این راستا و اجرای عملی تبعیض مثبت با سایر بخش‌های جهان قابل قیاس نیست.

در این مقاله، ابتدا به مفاهیم اقلیت، تبعیض (مستقیم و غیرمستقیم) و دیگر مفاهیم مرتبط با عنوان مقاله پرداخته شده و سیر تحولات تاریخی آن‌ها در حقوق بین‌الملل بررسی خواهد شد. پس از آشنایی با این کلیات، ساز و کار نظارت بر اجرای قاعده منع تبعیض در اسناد حقوق بین‌الملل و رویه نهادهای بین‌المللی و در صورت لزوم رویه داخلی برخی کشورها بررسی می‌شود. در ادامه و در بخش دوم، رویکردهای نوین حقوقی نسبت به این قاعده در دو دهه گذشته تحلیل

۷. ر.ک:

Moring, Tom, *Access of National Minorities to the Media: New Challenges*, Committee of Experts on Issues Relating to the Protection of National Minorities (DH-MIN), Council of Europe, 2006, p.4, Para.2. Last visited on 28/07/2010 on: <http://www.coe.int/dghl/monitoring/minorities>

می‌گردد. این رویکردها تا حد قابل توجهی معطوف بر تبعیض مثبت نسبت به اقلیت‌ها بوده است. این رویکرد، در ابعاد گوناگون مشارکت در تصمیم‌گیری‌های کلان، آموزش، فرهنگ و رسانه‌های جدید، به‌ویژه شبکه‌های ماهواره‌ای و اینترنت مورد تأکید واقع خواهد شد. در پایان، با ابتنا بر مباحث پیشین، به نتیجه‌گیری از مطالبات خواهیم پرداخت.

## بخش اول) کلیات قاعده منع تبعیض نسبت به اقلیت‌ها و ساز و کار نظارتی آن مبحث اول) مفهوم اقلیت و سیر تحولات تاریخی - حقوقی آن

پیش از تشکیل جامعه ملل، در میان اسناد مهم بین‌المللی برای اولین بار در معاهدات صلح وستفالی در سال ۱۶۴۸ طبقه‌بندی از اقلیت‌ها در چارچوب مذهب صورت گرفت. این معاهدات به مسیحیان ساکن پرنس‌نشین‌هایی که فرقه‌شان مطابق با کلیسای رسمی نبود حق انجام مناسک مذهبی را در ملاء عام در ساعات مشخصی از روز اعطا می‌کرد. این اقلیت‌ها، طبق معاهده، حق داشتند به‌طور خصوصی هر زمان که می‌خواستند مناسک مذهبی خاص خودشان را اجرا کنند. بدین ترتیب، معاهدات صلح وستفالی مقرراتی در خصوص حمایت از اقلیت‌های مذهبی و تأمین آزادی انجام عبادات آن‌ها تدوین کردند.<sup>۸</sup>

در این زمان، در ممالک اسلامی، اقلیت‌های مذهبی با توجه به مقررات فقه اسلامی از استقلال کامل در حوزه احوال شخصیه برخوردار بودند و غیرمسلمانان می‌توانستند در اموری همچون ازدواج، طلاق، ارث، وصیت و غیره تابع مقررات مذهبی خود باشند. حتی رعایت برخی مقررات کیفی اسلامی از جمله ممنوعیت شرب خمر، در مورد غیرمسلمانان الزامی نبود.<sup>۹</sup>

همچنین، معاهده برلین در سال ۱۸۷۸ وضعیت حقوقی ویژه‌ای به برخی گروه‌های مذهبی اعطا کرد که بعدها در چارچوب جامعه ملل به‌عنوان الگویی برای نظام حقوقی اقلیت‌ها مورد استفاده قرار گرفت.

شروع تحول در نگرش نسبت به اقلیت‌ها را در دوران معاصر می‌توان از زمان صدور نظر مشورتی دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی بنا به درخواست شورای جامعه ملل در مورد مدارس اقلیت در آلبانی در سال ۱۹۳۵ اعلام گردید.<sup>۱۰</sup> در زمان جامعه ملل، معاهدات دوجانبه متعددی در

۸. ر.ک: عزیزی، ستار، حمایت از اقلیت‌ها در حقوق بین‌الملل، تهران، انتشارات نور علم، ۱۳۸۵، ص ۱۱.  
۹. زنجانی، عباسعلی عمید، فقه سیاسی: حقوق تعهدات و دیپلماسی در اسلام، مرکز چاپ و انتشارات وزارت خارجه، ۱۳۷۹، ص ۲۲.

10. Kristin, Henrard, *The Impact of International Non-Discrimination Norms in Combination with General Human Rights for the Protection of National Minorities*, Committee of Experts on Issues Relating to the Protection of National Minorities (DH-MIN), Council of Europe, 2006, p1. Last visited on 28/07/2010 on: <http://www.coe.int/dghl/monitoring/minorities>

ارتباط با اقلیت‌ها بین جامعه و اعضای آن منعقد شد. در این زمان، اقلیت‌ها از گروه‌های مذهبی صرف به اقلیت‌های نژادی، زبانی یا مذهبی تقسیم شدند. در سال ۱۹۳۵، شورای جامعه ملل، در دعوی یونان علیه آلبانی در قضیه مدارس اقلیت در آلبانی، از دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی تقاضای صدور رأی مشورتی نمود. دیوان در نظر مشورتی خود، سه طبقه اقلیتی زبانی، مذهبی و نژادی را مورد شناسایی قرار داد. ولی هرگز به تعریف و ارائه معیار طبقه‌بندی اقلیت‌ها نپرداخت. مفهومی که در کنار مفهوم اقلیت‌ها مطرح می‌شود، «مردم بومی» است. این عبارت برای اولین بار<sup>۱۱</sup> در سال ۱۹۸۳ توسط مارتین کوبو، گزارشگر ویژه کمیسیون فرعی حمایت و ترویج حقوق بشر، تعریف شد.<sup>۱۲</sup> البته، در نگارش این تعریف از عبارت جوامع، خلق‌ها و ملت‌های بومی استفاده شده است. در رابطه با وضعیت مردمان بومی نسبت به اقلیت‌ها دو رویکرد متفاوت در جهان وجود دارد. رویکرد اول حقوق بومیان را دارای نظامی خاص و مجزا از حقوق اقلیت‌ها می‌داند و رویکرد دوم حقوق بومیان را جزئی از نظام حقوق اقلیت‌ها برمی‌شمرد.<sup>۱۳</sup> در کل، به نظر می‌رسد رابطه عموم و خصوص مطلق بین مردمان بومی و اقلیت‌ها وجود داشته باشد، بدین معنا که گروه بومی الزاماً یک گروه اقلیت است، اما تنها برخی از گروه‌های اقلیت در زمره مردمان بومی محسوب می‌شوند.

در زمان تشکیل جامعه ملل، مباحث گسترده حول مسأله اقلیت‌ها باعث شد نخستین سازمان فراگیر جهانی به اقلیت‌ها توجه ویژه کند. جامعه ملل به دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی اختیاراتی برای رفع اختلاف دولت‌ها در خصوص مسائل تفسیر و اجرای معاهدات اقلیت‌ها اعطا نمود.<sup>۱۴</sup> لذا، برای اولین بار در حقوق بین‌الملل، سازمانی در این وسعت، ساز و کاری حقوقی جهت حمایت از اقلیت‌ها پدید آورد.

دیوان در سه قضیه راجع به اقلیت‌ها برای حل اختلاف در مورد تفسیر و اجرای معاهدات مربوطه از صلاحیت توافقی خود استفاده نمود. هر سه قضیه به اختلافات دولت آلمان و لهستان در خصوص تفسیر و اجرای معاهدات فی‌مابین مربوط می‌شد و از سوی دولت آلمان در دفاع از اقلیت آلمانی ساکن در لهستان در دیوان مطرح شد.

۱۱. عزیززی، ستار، همان، ص ۱۲۰.

12. Martines, Cobo, "Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations", E/ CN.4/ sub.2/ 1986/7 Add. 1-4. Last visited on 28/07/2010 on: <http://www.un.org/esa/socder/unpfi/en/spdaip.html>

۱۳. عزیززی، ستار، همان، ص ۱۲۲.

۱۴. ماده ۱۴ میثاق جامعه ملل.

منشور ملل متحد، برخلاف میثاق جامعه ملل، توجه خاصی به مقوله اقلیت‌ها نشان نداد. در متن منشور، تنها بند ۳ ماده ۱ حمایت از اقلیت‌ها را به‌طور کلی جزء اهداف آن سازمان برشمرده است. عدم توجه منشور نسبت به اقلیت‌ها می‌تواند ناشی از چند دلیل باشد:

الف) دولت‌های امریکای لاتین بر ننگ‌جاندن ماده‌ای در خصوص اقلیت‌ها پافشاری می‌کردند؛

ب) بر اثر تحولات به‌وجود آمده در دیدگاه‌های مدرن، پنداره‌ای خوش‌بینانه نسبت به آینده حقوق بشر پدید آمده بود و این‌طور تصور می‌شد که قوانین حقوق بشری برای حمایت از اقلیت‌ها نیز کافی خواهد بود. با شروع جنگ سرد این اندیشه به فعلیت نرسید؛

ج) رقابت ایدئولوژیک در دوران جنگ سرد جهان را به قطب‌های کلی تقسیم کرد. در جنگ سرد، کل یکپارچه از اجزاء مهم‌تر بود و نظریه‌پردازان اهمیاتی به طرح مبحث نسبت به اقلیت‌ها نداشتند.

اولین اقدام مهم سازمان ملل در رابطه با اقلیت‌ها پس از تشکیل، تأسیس «کمیسیون فرعی منع تبعیض و حمایت از اقلیت‌ها» در کمیسیون حقوق بشر بود که در سال ۱۹۹۹ به «کمیسیون فرعی ترویج و حمایت از حقوق بشر» تبدیل شد. پس از تشکیل شورای حقوق بشر در سال ۲۰۰۶، ارکان فرعی کمیسیون حقوق بشر، من‌جمله کمیسیون فوق، به کار خود ادامه دادند.

در این دوران، در میان معاهدات حقوق بشری، تنها ماده خودبسنده که به حمایت از اقلیت‌ها توجه دارد، ماده ۲۷ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی است که به‌طور خاص از حقوق اقلیت‌ها - به‌طور سلبی - دفاع می‌کند.<sup>۱۵</sup> کمیته حقوق بشر، در تفسیر خود از این ماده، شرط تابعیت و قدمت اقامت را به‌عنوان شروط تعلق به یک گروه اقلیت مردود دانست.<sup>۱۶</sup>

سایر معاهدات و نهادهای وابسته به سازمان ملل نیز، از جمله کمیته رفع تبعیض نژادی، نیز علی‌رغم احصای عناصر شناخت اقلیت‌ها، تعریفی از آن ارائه نمی‌دهند. در سال ۱۹۹۲، بیانیه حقوق اشخاص متعلق به اقلیت‌های ملی یا قومی، مذهبی و یا زبانی ملل متحد<sup>۱۷</sup> تصویب شد که فقط ترکیه به آن رأی منفی داد. این بیانیه اولین سند صادرشده از سوی سازمان ملل است که به‌طور خاص به مقوله اقلیت‌ها می‌پردازد.

۱۵. «در کشورهایی که اقلیت‌های نژادی - مذهبی یا زبانی وجود دارند، از اشخاص متعلق اقلیت‌های مزبور را نمی‌توان از این حق محروم نمود که به‌طور جمعی با سایر افراد دیگر گروه خودشان از فرهنگ خاص خود متمتع شوند و به دین خود متدین بوده و برطبق آن عمل کنند یا زبان خود را استعمال نمایند».

۱۶. اظهارنظر عمومی شماره ۲۳، بند ۴۸، در سایت:

[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/general comment No 23, 28/07/2010](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/general%20comment%20No%2023,%2028/07/2010)

17. Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities.

در سطح منطقه‌ای، در حوزه اروپا، بیش از هر جای دیگر به اقلیت‌ها پرداخته شده است. در سال ۱۹۵۰، اولین معاهده منطقه‌ای حقوق بشر در اروپا تصویب شد و سه سال بعد به نام «کنوانسیون اروپایی حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین لازم‌الاجرا گردید».<sup>۱۸</sup> در سال ۱۹۹۲، منشور اروپایی زبانهای محلی یا اقلیت<sup>۱۹</sup> تصویب و در سال ۱۹۹۸ لازم‌الاجرا شد. در سال ۱۹۹۲، کنوانسیون چارچوب حمایت از اقلیت‌های ملی<sup>۲۰</sup> به تصویب رسید و در سال ۱۹۹۸ لازم‌الاجرا گردید. اسناد فوق همگی به‌طور خاص به مقوله اقلیت‌ها پرداخته‌اند.

در آمریکا، کنوانسیون امریکایی حقوق بشر<sup>۲۱</sup> ۱۹۶۹ که در سال ۱۹۷۸ لازم‌الاجرا گردید، هیچ ماده خاصی جهت تعریف اقلیت‌ها یا معیار طبقه‌بندی آن‌ها اختصاص نداده است. در منشور افریقایی حقوق بشر و مردم<sup>۲۲</sup> نیز تعریفی از اقلیت ارائه نشده، ولی در مواد ۱۷ تا ۲۴ آن و نیز در مقدمه از جوامع یاد شده است.

تنها سند حقوقی لازم‌الاجرا که در آن تعریفی منجز از اقلیت ارائه شده و این تعریف برای متعاهدان آن لازم‌الاتباع است، طرح اروپای مرکزی برای حمایت از اقلیت‌ها<sup>۲۳</sup> است. این کنوانسیون فقط اقلیت‌هایی را به رسمیت شناخته که اعضایش تابعین همان کشور باشند که این امر موجب خروج تعداد زیادی از گروه‌ها، از جمله اقلیت‌های مهاجر، کارگران و گردشگران از شمول تعریف می‌شود.

### مبحث دوم) مفهوم قاعده منع تبعیض

تعاریف به عمل آمده از تبعیض نیز در کنوانسیون‌های بین‌المللی - به غیر از یک مورد در ماده ۲۶ میثاق حقوق مدنی و سیاسی- با دو اشکال عمده در بهره‌برداری از آن‌ها در جهت ارائه تعریفی از تبعیض نسبت به اقلیت‌ها مواجه است: اول این که این تعاریف محدود به همان معاهده شده‌اند و دوم این که این معاهدات یا مواد مربوط به تعریف تبعیض، به اقلیت‌ها اختصاص ندارند و صرفاً با تفسیری موسع می‌توان آن‌ها را در مورد اقلیت‌ها نیز به کار برد.

ماده فوق، دلایل تبعیض را در دوازده مورد برشمرده که عبارتند از: نژاد، رنگ، جنسیت، زبان، مذهب، عقیده سیاسی، هر عقیده دیگر، منشأ ملی، منشأ اجتماعی، دارایی، تولد، هر وضعیت دیگر.

18. European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms

19. European Charter for Regional or Minority Languages

20. Framework Convention for the Protection of National Minorities

21. American Convention on Human Rights

22. African [Banjul] Charter on Human and Peoples' Rights

23. Convention of the Central European Initiative for the Protection of Minority Rights



در رابطه با منع تبعیض نسبت به اقلیت‌ها سؤالات مهمی مطرح می‌گردد. اولاً، آیا هر تبعیضی نسبت به اقلیت‌ها نامشروع است؟ از نظر کمیته حقوق بشر، صرف ادعای تبعیض دلیل تبعیض محسوب نمی‌شود بلکه وقوع تبعیض هنگامی محرز می‌گردد که دارای اثر، پیامد یا هدفی عینی باشد.<sup>۲۴</sup> ثانیاً، آیا ممنوعیت برخی تبعیض‌ها بر بعضی دیگر ارجحیت دارد؟ به عبارت دیگر، آیا برخی تبعیض‌ها از سایرین مهم‌تر تلقی می‌شوند؟ کمیته حقوق بشر غالباً زبانی را به کار نمی‌برد که نمایانگر حساسیت فوق‌العاده نسبت به یکی از دلایل تبعیض بوده، آن را از سایر دلایل برجسته‌تر نشان دهد؛ ولی در مجامع بین‌المللی، تفاسیر در مورد عناصری چون ملیت، جنسیت، سن یا ضعیف‌تر بودن، حساسیت بیش‌تری را نسبت به خود جلب می‌کند و دلایلی چون دیگر موارد تقریباً هرگز مورد تفسیر قرار نگرفته‌اند. به‌ویژه دلایل نژادی، جنسیتی و مذهبی از سوی کمیته حقوق بشر بیش‌ترین توجه را به خود جلب کرده‌اند. ثالثاً، در صورت بروز تناقض یا تزاخم در مفهوم تبعیض در اسناد بین‌المللی، کدام سند ارجحیت دارد؟ در ارتباط با کنوانسیون‌های مصوب مرجعی واحد، مانند کنوانسیون‌های مصوب نهادهای وابسته به سازمان ملل، باید به آرا و رویه همان مرجع مراجعه کرد. در ارتباط با تداخل بین مفاهیم موجود در دو میثاق و یا بین میثاق حقوق مدنی و سیاسی و هر میثاق دیگری، مفاد میثاق حقوق مدنی و سیاسی ارجحیت دارد. کمیته حقوق بشر این ارجحیت را در دو قضیه مطرح کرده است.<sup>۲۵</sup>

در بسیاری از موارد، تبعیض علیه اقلیت‌ها به شکلی غیرمستقیم صورت می‌پذیرد. کمیته ناظر بر کنوانسیون محو تمام اشکال تبعیض نژادی<sup>۲۶</sup> و کمیته ناظر بر اجرای کنوانسیون محو تمام اشکال تبعیض نژادی علیه زنان، از ابتدا رویکردی مثبت نسبت به شناسایی این نوع تبعیض داشته و آن را قابل احراز دانسته‌اند، به شرطی که وجود تأثیری غیرقابل توجیه و نامتناسب بر اقلیت‌ها احراز گردد. این در حالی است که کمیته حقوق بشر سال‌ها در پذیرش تبعیض غیرمستقیم بی‌ثبات بود. بین سال‌های ۱۹۹۳ و ۱۹۹۷ این کمیته آرای ضد و نقیضی در این رابطه صادر کرد. این کمیته سرانجام در سال ۲۰۰۳ تبعیض غیرمستقیم و به تبع آن منع

24. Human Rights Committee, General Comment 18, U.N. Doc., HRI/GEN/1/REV, 1 at 26 (1996), Para. 13. Last visited on 28/07/2010 on: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencom/hrcomms.htm>

25. HRC, Case of *S.W.M. Brooks v. The Netherlands*, Communication No. 172/1984, UN Doc. Supp. No. 40 (A/42/40) at 139 (1987), Para 12/1 & *F.H. Zwaan-de Vries v. The Netherlands*, Communication No. 182/1984, U.N. Doc. Supp. No. 40 (A/42/40) at 160 (1987), Para 12.1. Last visited on 28/07/2010 on: <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/undocs.htm>

۲۶. توصیه عمومی شماره ۱۸ در:

U.N. DOC. HRI/ GEN/1 / REV. 6 at 203 (2003). Visited on: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencom/hrcomms.htm>

تبعیض غیرمستقیم را صریحاً مورد شناسایی قرار داد.<sup>۲۷</sup> از سال ۲۰۰۲، کمیته میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز صریحاً به اشکال پنهان تبعیض اشاره و احراز آن را منوط به ایجاد اثر تبعیض آمیز کرده است.<sup>۲۸</sup>

### مبحث سوم) ساز و کار نظارت بر اجرای اصل منع تبعیض نسبت به اقلیت‌ها

ایجاد نهادهای حقوقی و یا نگارش و تصویب اسناد حقوقی بدون در نظر گرفتن ساز و کاری برای رسیدگی به تخلفات متعاهدین و تفسیر نکات مبهم، کاری عبث می‌نماید. اصل منع تبعیض نسبت به اقلیت‌ها در حقوق بین‌الملل نیز از این قاعده مستثنا نیست. پیش از جنگ جهانی اول، حمایت از اقلیت‌ها در برابر تبعیض به صورت موردی و خاص صورت می‌گرفت و معمولاً این امر پیامد معاهدات دوجانبه در واکنش به تعارضات مذهبی یا قومی بود. این معاهدات عمدتاً محدود به اقلیت‌های مذهبی می‌شدند و آزادی انجام مناسک مذهبی را برای آن‌ها به رسمیت می‌شناختند. در برخی موارد خاص نیز حق محدودی را در مورد آزادی بیان شامل می‌شدند یا در موارد معدود نیز به اقلیت‌ها اجازه می‌دادند در زندگی خصوصی خود، بدون محدودیت، زبان خویش را استفاده کنند. این معاهدات عموماً ساز و کار خاصی برای نظارت بر اجرای معاهده نداشتند.<sup>۲۹</sup>

پس از جنگ جهانی اول و تأسیس جامعه ملل، رژیم حمایت از اقلیت‌ها که تحت نظر این جامعه شاهد تحولات و توسعه‌های چشمگیر بود، علاوه بر استناد به قوانین عام حقوق بشری، مانند حق زندگی، آزادی و آزادی مذهبی، شاهد فهم غنی‌تری از منع تبعیض و تساوی حقوق در رژیم حقوقی جامعه ملل بود. اسنادی که بخشی از این رژیم را تشکیل می‌دادند دارای ضمانت اجرایی در مورد زبان‌های اقلیت در سامانه آموزشی و در دادرسی‌های قضایی بودند. جامعه ملل همچنین ساز و کارهایی برای نظارت از سوی شورای جامعه و دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی پیش‌بینی کرده بود. اما رژیم حمایتی مذکور، در عمل، محدوده جغرافیایی کوچکی را پوشش می‌داد. این رژیم تنها به اعضای محدودی در اروپای شرقی و مرکزی و نیز عراق و ترکیه محدود شده بود. رژیم فوق تا جنگ جهانی اول بیش‌تر دوام نیاورد.<sup>۳۰</sup>

27. Mr. Rupert Althammer *et al v. Austria*, Communication No. 998/2001 U.N. Doc. CCPR/C/78/D/998/2001 (2003), Para 10.2. last visited on 28/07/2010 on: <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/undocs.htm>

28. CESCR/C General Comment No. 16 (2005), E/C. 12/2005/4, Para. 13. Last visited on 28/07/2010 on: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>

29. Thornberry, Patrick, *International law and the Rights of Minorities*, Oxford University Press, 1995, p.14.

۳۰. عزیزی، ستار، همان.

پس از جنگ جهانی دوم، کشورها به ایجاد دوباره رژیم‌های حمایتی همانند جامعه ملل علاقه نداشتند. علت این امر سابقه نه‌چندان موفق رژیم قبلی و سوء استفاده نازی‌ها از مسائلی چون قومیت و خویشاوندی تحت عنوان «حمایت از گروهی» خاص بود. در عوض، ایجاد اسناد حقوق بشری جهانی که نسل‌کشی و تبعیض نژادی را منع می‌کردند، بهترین راه حل برای تضمین صلح و ثبات در حمایت از تمام این‌ها، بشر، از جمله اقلیت‌ها، شمرده می‌شد.

یکی از ویژگی‌های اسناد پس از جنگ جهانی دوم، توسعه روش‌های نظارتی معاهدات بود. علاوه بر ایجاد ساز و کار گزارش‌دهی دولت‌ها، این اسناد بعضاً توانستند ساز و کاری شبه قضایی نیز ایجاد کنند. علی‌رغم ارتباط این اسناد با حقوق اقلیت‌ها، شروع خشونت‌های قومی و مذهبی پس از فروپاشی کمونیسم و جنگ‌های داخلی در جمهوری یوگسلاوی و شوروی سابق و نیز در رواندا، بی‌کفایتی رویکردهای پس از جنگ را در حل مسائل اقلیت‌ها آشکار نمود. لذا، دهه نود شاهد دوره جدیدی از معیارسازی و توسعه نهادین در ارتباط با حمایت از اقلیت‌ها بود. عمده‌ترین پیشرفت‌ها - حداقل از بعد نظری - در اروپا و در اسناد سازمان امنیت و همکاری اروپا<sup>۳۱</sup> و کمیساریای عالی اقلیت‌های ملی<sup>۳۲</sup> صورت گرفته است. اتحادیه اروپا نیز نقش مهمی در این زمینه ایفا نموده است که بازتاب آن را می‌توان در کنوانسیون چارچوب برای حمایت از اقلیت‌ها<sup>۳۳</sup> مشاهده کرد. تأسیس گروه کاری سازمان ملل در رابطه با اقلیت‌ها<sup>۳۴</sup> در سال ۱۹۹۵، که نهاد تخصصی مسائل مربوط به اقلیت‌ها است، گام مهم دیگری در این راستا محسوب می‌شود.

نهادهای مختلف بین‌المللی با استناد به دو دسته از حقوق اقلیت‌ها حمایت می‌نمایند: حقوق بشر عام و حقوق خاص اقلیت‌ها. بزرگ‌ترین و شاید تنها مشکل بزرگ تمام نهادهای حامی حقوق اقلیت‌ها این است که ساز و کارهای پیش‌بینی شده یا توصیه شده توسط این نهادها صرفاً جنبه توصیه داشته و فاقد اهرم اجرایی است. البته این امر که چنین ساز و کارهایی اصلاً به وجود آمده‌اند خود بدین معنا است که روند حمایت از اقلیت‌ها در مقابل تبعیض به‌طور جدی وارد حقوق بین‌الملل شده است و در آینده می‌توان شاهد اجرایی شدن آن‌ها نیز بود.

نکته حائز اهمیت دیگر این است که بیش‌تر کشورها غیرهمگن هستند و گروه‌های بومی و غیربومی (مهاجر) تقریباً در همه کشورها وجود دارند. هر یک از این گروه‌ها هویت خاص دارد و وسیله حمایتی خاص خود را می‌طلبد؛ اما حمایت باید با توجه به نیازهای قومی، مذهبی و غیره صورت گیرد. مثلاً، در مورد عشایر که دائماً در حرکت هستند، یک شیوه حمایتی ایستا نمی‌تواند

---

31. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)

32. High Commissioner on National Minorities (HCNM)

33. Framework Convention for the Protection of National Minorities (FCNM)

34. UN Working Group on Minorities

کارساز باشد. اسناد حقوق بشری نیز حمایت کافی را از حقوق اقلیتها به عمل نمی‌آورند؛ زیرا به‌طور خاص به اقلیتها اختصاص نیافته‌اند. از سوی دیگر، اسنادی که به اقلیتها اختصاص دارند چندان قوی سازماندهی نشده‌اند. در مورد ساز و کار سازمان ملل، رویه نظارتی از دو طریق اعمال می‌شود: سامانه مبتنی بر معاهدات اعضا که شامل هفت کمیته ناظر بر معاهدات منعقدہ میان آنها است، یعنی (۱) کمیته ناظر بر میثاق حقوق مدنی و سیاسی (کمیته حقوق بشر)، (۲) کمیته ناظر بر میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، (۳) کمیته ناظر بر کنوانسیون محو کلیه اشکال تبعیض نژادی، (۴) کمیته ناظر بر کنوانسیون محو کلیه اشکال تبعیض نژادی علیه زنان، (۵) کمیته ناظر بر کنوانسیون حقوق کودک، (۶) کمیته ناظر بر کنوانسیون حمایت از حقوق کلیه کارگران مهاجر و حقوق خانواده‌هایشان و (۷) کمیته ناظر بر کنوانسیون مقابله با شکنجه و دیگر رفتارها و مجازات‌های بی‌رحمانه، غیرانسانی و موهن. طریق دوم عبارت است از سامانه مبتنی بر منشور ملل متحد که خود از سه راه اعمال می‌شود: (۱) کمیسیون حقوق بشر و یا شورای حقوق بشر، (۲) کمیسیون فرعی ترویج و حمایت از حقوق بشر: گروه کاری سازمان ملل در رابطه با اقلیتها و (۳) کمیساریای عالی حقوق بشر.

در میان این نهادها، تنها نهادی که به‌صورت مستقیم و تخصصی به مسئله حقوق اقلیتها و منع تبعیض نسبت به آنها می‌پردازد گروه کاری اقلیت‌های ملل متحد است که در سال ۱۹۹۵ به‌واسطه قطعنامه ۱۹۹۵/۳۱ شورای اقتصادی و اجتماعی ملل متحد پدید آمد. این گروه کاری ارگان فرعی کمیسیون فرعی ارتقاء و حمایت از حقوق بشر است که پیش از این کمیسیون فرعی پیش‌گیری از تبعیض و حمایت از اقلیتها نام داشت.

از میان این نهادها، فقط دو نهاد دارای آیین دادرسی هستند: کمیته حقوق بشر و کمیته محو کلیه اشکال تبعیض نژادی. تنها تفاوت میان کار این دو کمیته مربوط به شکایات فردی است. مبنای صلاحیت کمیته حقوق بشر در دریافت شکایات فردی، تصویب پروتکل اول الحاقی است، اما مبنای صلاحیت کمیته محو کلیه اشکال تبعیض نژادی، صدور اعلامیه‌ای مبنی بر پذیرش صلاحیت کمیته براساس ماده ۱۴ کنوانسیون است و کنوانسیون اخیر پروتکل الحاقی ندارد.

برخی محاکم کیفری ویژه نیز ساز و کارهای خاصی را پیش‌بینی کرده بودند. در پی جنایاتی که در دهه ۹۰ در یوگسلاوی سابق و رواندا روی داد و قربانیان اصلی آنها را گروه‌های اقلیت تشکیل می‌دادند، شورای امنیت سازمان ملل اقدام به تأسیس محاکم کیفری ویژه رسیدگی به جنایات ارتكابی کرد. دادگاه کیفری ویژه یوگسلاوی سابق<sup>۳۵</sup> با صدور قطعنامه ۸۰۸ شورای امنیت در ۲۲ فوریه ۱۹۹۳ و دادگاه بین‌المللی کیفری

35. The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY)

رواندا<sup>۳۶</sup> به موجب قطعنامه ۹۵۵ شورای امنیت در ۸ نوامبر ۱۹۹۴ تشکیل گردید. دادگاه اخیر اولین دادگاهی بود که در خصوص ارتکاب جنایت نسل‌کشی و مجازات محکوم‌علیه‌ها رأی قضایی صادر کرد.<sup>۳۷</sup>

در قاره آسیا و اقیانوسیه ساز و کار منطقه‌ای خاصی برای حمایت از اقلیت‌ها و مردمان بومی به‌وجود نیامده است. در آمریکا و آفریقا نیز این ساز و کارها چندان قابل توجه نیست؛ اما در قاره اروپا ساز و کارهای نسبتاً پیشرفته‌ای در این رابطه تأسیس شده است.

در حوزه اروپا، چندین سند برای حمایت از اقلیت‌ها به تصویب رسیده است. مهم‌ترین اسناد منطقه‌ای در اروپا که به اقلیت‌ها پرداخته‌اند دو سند عمده مصوب شورای اروپا است: کنوانسیون چارچوب برای حمایت از اقلیت‌های ملی<sup>۳۸</sup> و منشور اروپایی برای زبان‌های محلی یا اقلیت.<sup>۳۹</sup> با این‌که این اسناد با اینکه ساز و کار نظارتی خاصی را پیش‌بینی کرده‌اند، چون نظام نظارتی آن‌ها صرفاً سیاسی است، ضعیف به نظر می‌رسند. در هر دو مورد، مسئولیت نهایی متوجه کمیته وزیران شورای اروپا است که نمونه عالی نهادی سیاسی است. دستورالعمل اروپای مرکزی<sup>۴۰</sup> در مورد اقلیت‌ها نیز سندی فرعی محسوب می‌شود، از آن نظر که شبیه به کنوانسیون چارچوب نوشته شده و سندی کاملاً سیاسی است. این دستورالعمل هیچ ساز و کار نظارتی ویژه‌ای را که دارای قدرت الزام‌آور باشد پیش‌بینی نکرده است. کمیسیون امنیت و همکاری اروپا نیز هیچ سند الزام‌آوری در این رابطه صادر نکرده است. فعالیت کمیسیون عالی اقلیت‌های ملی<sup>۴۱</sup> نیز الزامی برای کشورهای عضو ایجاد نمی‌کند. رویه کمیسیون اروپایی اتحادیه اروپا نیز که ناظر بر رعایت مفاد سند کوپنهاگ برای انطباق کشورهای عضو با آن است، همین وضعیت را دارد.

با توجه به تمام تغییرات ایجاد شده در جهان در دو دهه اخیر، اگر اصل منع تبعیض نسبت به اقلیت‌ها به شکلی ایجابی تفسیر شود، پیامدهای آن برای اقلیت‌ها و اکثریت در جوامع چه خواهد بود؟

36. International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR)

37. Catherine, Cisse, *The End of a Culture of Impunity in Rwanda? Prosecution of Genocide and War Crimes before Rwandan Courts and the International Criminal Tribunal for Rwanda*, Yearbook of International Humanitarian Law, Vol. 1, 1998, p. 170. Last visited on 28/07/2010 on: <http://www.journals.cambridge.org>

38. Framework Convention for the Protection of National Minorities (FCNM)

39. European Charter for Regional or Minority Languages (ECRML)

40. Central European Directive

41. High Commissioner on National Minorities

## بخش دوم) حرکت در راستای تبعیض مثبت

تغییرات اخیر در حقوق بین‌الملل حاکی از آن است که تفاسیر ایجابی نسبت به اصل منع تبعیض در رابطه با اقلیت‌ها به‌طور فزاینده در حال شکل‌گیری است. این امر ممکن است چالش‌های فراوان جدیدی را در عالم حقوق پدید آورد. در عین این‌که پیش‌بینی می‌شود تفاسیر ایجابی فرصت‌های بسیاری برای رشد و شکوفایی اشخاص متعلق به گروه‌های اقلیت به همراه داشته باشند، مشکلات خاص خود را نیز به‌دنبال خواهند آورد.

### مبحث اول: تبعیض مثبت و مفاهیم مرتبط با آن

تبعیض مثبت که عنوانی دیگر برای اقدامات ایجابی در راستای محو تبعیض نسبت به اقلیت‌ها به شمار می‌رود، از جمله مباحث مهم سال‌های اخیر در حقوق بین‌الملل بوده است. این اهمیت ناشی از این واقعیت است که تبعیض مثبت ممکن است برای دولت‌ها بار مالی، تهدید داخلی و تعهد سیاسی قابل توجهی داشته باشد. با وجود این، با توجه به تغییر نگرش‌های پدید آمده که در بخش اول مورد بررسی قرار گرفت، آیا دولت‌ها با اعطای امتیازات ویژه به اقلیت‌ها موافقت می‌کنند؟ در کنار این مسأله، موضوع دیدگاه اسناد بین‌المللی و منطقه‌ای نیز بسیار حائز اهمیت است زیرا در صورت شناسایی این حقوق در اسناد بین‌المللی می‌توان به مرور شاهد وارد شدن این گونه مفاد در قوانین داخلی کشورها بود، یعنی رویکردی که از حالت شکلی خارج شده، به محتوای قوانین معطوف خواهد شد. مسأله دیگر، عکس‌العمل اکثریت موجود در کشورها به این گونه اقدامات است. چنانچه این اقدامات ایجابی موقت باشد، که از آن به تبعیض مثبت<sup>۴۲</sup> تعبیر می‌شود، می‌توان امیدوار بود که این اقدامات حساسیت اکثریت را کمتر برانگیزد، ولی در صورت تداوم آن باید منتظر عکس‌العملی منفی از سوی گروه اکثریت بود.

بررسی این نکته نیز اهمیت دارد که آیا وجه دیگر قاعده منع تبعیض، یعنی اتخاذ رفتاری متفاوت با اقلیت‌ها به شکل ایجابی، نه صرفاً سلبی، مسأله‌ای شکلی است یا در عین حال ماهوی هم محسوب می‌گردد، بدین معنا که آیا اتخاذ رفتار متفاوت در عمل، فرصت‌های لازم را به گروه‌های اقلیت می‌دهد تا بتوانند سطح معیشتی و فرهنگی خود را به اکثریت نزدیک کرده یا با آن همتراز نمایند یا خیر.

---

42. Affirmative action

دادن فرصت در عمل می‌تواند مورد تفاسیر مختلف قرار گرفته، نموده‌های بسیار متفاوتی داشته باشد. آیا مقصود از این فرصت‌ها، فرصت‌های استخدامی مثلاً در نیروهای نظامی و انتظامی، ادارات دولتی و غیره است؟ آیا این فرصت‌ها حد و مرزی نیز دارد (که از آن به‌عنوان سهمیه یاد می‌شود)؟

یکی از بیش‌ترین اصطکاک‌ها بین اکثریت حاکم و اقلیت‌ها در زمینه مشارکت در تصمیم‌گیری‌های کلان به‌وجود می‌آید که دلیل آن نیز حساسیت بالای این حوزه است. دولت‌ها همواره تمایل دارند اداره امور عمومی در دست اکثریت حاکم باقی بماند. اما مسأله این است که حدود و ثغور نقش اقلیت‌ها در این امور چیست؟ اقلیت‌ها، به‌عنوان بخشی از جمعیت کشور، تحت تأثیر تصمیمات عمومی قرار دارند. مطابق با مفاهیم دموکراسی مدرن، باید به آن‌ها نیز حق مشارکت در سیاست‌گذاری‌های کلان داده شود، به‌ویژه سیاست‌هایی که ممکن است تأثیر بسزایی بر تعیین حق سرنوشت اقلیت‌ها داشته باشند. مهم‌ترین نقش مشارکتی اقلیت‌ها در انتخابات مطرح می‌شود چرا که پارلمان، شوراهای و امثال این‌ها، نمونه‌های اعلای مشارکت در تصمیم‌گیری‌های کلان محسوب می‌گردند.

در صورتی که دولت‌ها اقلیت‌های ساکن در قلمرو خود یا تابع خود را در امور عمومی شرکت دهند، آیا این مشارکت، مشارکتی مؤثر است و یا صرفاً در راستای انطباق قوانین حکومتی با اصول بین‌المللی حقوق بشر یا قاعده سلبی منع تبعیض صورت گرفته است؟ این‌ها همه سؤالاتی هستند که در رابطه با تبعیض مثبت مطرح می‌شوند.

علی‌رغم این که مشارکت اقلیت‌ها می‌تواند تأثیرات زیادی بر وضعیت آن‌ها داشته باشد، نقش فرهنگ، با ویژگی ایستایی و ریشه‌دار بودن خود، در یکپارچگی اقلیت‌ها عمیق‌تر و مؤثرتر است. تبعیض سیاسی و اقتصادی به‌دلیل دارا بودن جنبه تبلیغاتی، زودتر به چشم می‌آید. تبعیضات سیاسی و اقتصادی را در دنیای امروز می‌توان در بسیاری از موارد به گوش سازمان‌های بین‌المللی رساند، حال آنکه تبعیضات فرهنگی پنهان‌تر بوده و به‌مرور زمان شاکله اقلیت را مورد تهدید قرار خواهد داد. در واقع، بخش عمده‌ای از تبعیضات غیرمستقیم در حوزه فرهنگ و به آرامی صورت می‌گیرد. اینترنت و رسانه‌های جدید نیز چالش‌هایی جدی در حوزه تبعیض نسبت به اقلیت‌ها ایجاد کرده‌اند. این حوزه نیز، بالاخص در منطقه اروپا، بسیار چالش‌انگیز بوده است.

تبعیض مثبت و اقدامات جبرانی به اشکال مختلفی مورد توجه نویسندگان اسناد بین‌المللی قرار گرفته است. کمیته حقوق بشر عقیده دارد هر تبعیضی منجر به نقض اصل منع تبعیض مندرج در میثاق حقوق مدنی و سیاسی نمی‌شود. کمیته معتقد است چنانچه تبعیضی منطقی و عینی بوده و هدف از آن رسیدن به مقصودی باشد که تحت میثاق حقوق مدنی و سیاسی مشروع

است، آن تبعیض در زمره تبعیضات منع شده در میثاق نمی‌گنجد. این خود می‌تواند مجوزی برای اعطای حقوق خاص به اقلیت‌ها باشد.<sup>۴۳</sup>

کمیته میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، تساوی در برابر قانون را همیشه تضمینی کافی برای برخورداری متساوی از حقوق بشر و حقوق خاص اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در مورد گروه‌های اقلیت خاص در یک کشور نمی‌داند.<sup>۴۴</sup>

در برخی اسناد بین‌المللی نیز اصطلاح مشارکت مؤثر اقلیت‌ها، با واژه‌پردازی‌های مختلف به کار رفته که قاعداً به معنای شکلی نبودن صرف منع تبعیض است و می‌توان آن را تأییدی بر اظهارات فوق دانست. نمونه این موارد، ماده ۲(۲) اعلامیه سازمان ملل در ارتباط با اقلیت‌ها (۱۹۹۲) است.

کنوانسیون چارچوب برای حمایت از اقلیت‌های ملی نیز در ماده ۱۵ خود از مشارکت مؤثر اشخاص متعلق به اقلیت‌های ملی در حیات فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی و در امور عمومی حمایت می‌نماید. منشور اروپایی زبان‌های منطقه‌ای یا اقلیتی از تبعیض مثبت نام نمی‌برد، ولی معتقد است اتخاذ اقدامات ویژه به سود زبان‌های منطقه‌ای یا اقلیتی که با هدف ارتقای مساوات بین کاربران این زبان‌ها و مابقی جمعیت صورت می‌گیرد، به معنای عمل تبعیض‌آمیز علیه کاربران زبان‌های پرکاربردتر نیست (ماده ۷).

اظهارات فوق تلویحاً بیانگر این است که رویکردی صرفاً شکلی در قالب حمایت از اقلیت‌ها و تساوی در برابر قانون کافی نیست. در عین حال این اظهارات به وجود تکالیف ایجابی دولت در ارتباط با منع تبعیض اشاره می‌کند، همان مفهومی که از آن تحت عنوان «تبعیض مثبت» یاد می‌شود.

در مورد اقدامات جبرانی نیز هدف یا اهداف مشروع آن باید در جهت تسریع تساوی عملی باشد. این اقدامات باید موقت بوده، به تثبیت معیارهای متفاوت منجر نشود. اقدامات مذکور همچنین باید با هدف تساوی فرصت‌ها ادامه یافته، در صورت حصول نتیجه متوقف گردد. بنا به یک تعریف،<sup>۴۵</sup> اقدامات جبرانی به این معناست: «مجموعه منسجمی از اقدامات که با هدف خاص تصحیح وضعیت اعضای گروه مورد هدف در یک یا چند جنبه از حیات اجتماعی‌شان در راستای به‌دست آوردن تساوی مؤثر انجام می‌گیرد».

43. Human Rights Committee, General Comment 18, U.N. Doc. HRI/ GEN/ 1/Rev. 1/ at 26 (1994), para. 13. Last visited on 28/07/2010 on: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencom/hrcomms.htm>

44. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, France, U.N. Doc. E/C.12/1/Add. 72(2001), Para 15. Last visited on 28/07/2010 on: <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf>

45. Final Report submitted by Mr. Marc Bossuyt, Special Rapporteur, E/CN.Sub.2/2002/21, Para 6. Last visited on 28/07/2010 on: <http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf>



همان‌طور که مشاهده می‌شود، در بسیاری از اسناد بین‌المللی، هرچند فاقد ساز و کار نظارتی لازم باشند، وجود اقدامات ایجابی شناسایی شده است.

تبعیض مثبت از لحاظ ماهوی به معنای انجام اقداماتی است که نه تنها از لحاظ شکلی و نظری، بلکه در عمل، فرصت‌های مساوی با اکثریت را در اختیار اقلیت‌ها قرار می‌دهد. در این رابطه، در میان نهادهای حقوق بین‌الملل، چهار کمیته مبتنی بر معاهدات منعقد میان اعضای سازمان ملل نظرهایی را توسعه داده‌اند که در زیر مورد بررسی واقع خواهند شد.

با این‌که در متن میثاق حقوق مدنی و سیاسی، ماده صریحی در رابطه با اقدامات جبرانی وجود ندارد، کمیته حقوق بشر صریحاً مشروعیت این اقدامات را مورد شناسایی قرار داده و حتی به تکلیف دولت‌ها به تصویب چنین اقداماتی در شرایط خاص اشاره می‌کند. کمیته حقوق بشر تأیید کرده که اقدامات جبرانی در پرتو کنوانسیون حقوق مدنی و سیاسی قابل پذیرش بوده، در شرایط خاص بر دولت‌ها است که چنین اقداماتی را پیش گیرند.<sup>۴۶</sup> کمیته حقوق بشر بعد، دوم منع تبعیض (تبعیض مثبت) را توسعه نداده و البته صرف شناسایی اقدامات جبرانی را می‌توان حرکتی رو به تبعیض مثبت تلقی نمود.

کمیته محو کلیه اشکال تبعیض نژادی اصولاً دولت‌ها را به پیش گرفتن رفتاری متفاوت نسبت به اقلیت‌ها در قالب اقدامات جبرانی که خصیصه‌ای موقت دارند ترغیب می‌کند. متن کنوانسیون محو کلیه اشکال تبعیض نژادی با شناسایی اقدامات جبرانی آغاز می‌شود (ماده ۱، بند ۴).

این نکته نیز قابل ذکر است که بسیاری از توصیه‌های عمومی کمیته محو کلیه اشکال تبعیض نژادی بر انواع خاصی از گروه‌های اقلیت تأکید می‌کند، به‌ویژه مردمان بومی، کولی‌ها و مردمانی که هویتشان از تبار ایشان برگرفته شده است. این توصیه‌ها همگی، با درجات مختلف، تکالیف چندگانه مثبت دولت‌ها را در رابطه با حمایت ماهوی و ارتقا حق تعیین سرنوشت گروه‌های اقلیت مورد تأکید قرار می‌دهند که شامل تصویب اقدامات خاصی در این ارتباط است. کمیته محو کلیه اشکال تبعیض نژادی صریحاً از دولت‌ها می‌خواهد تضمین کنند که این گروه‌ها بتوانند حقوق خود را در راستای انجام امور فرهنگی و احیای فرهنگ خود و نیز حفظ و به‌کار بردن زبان‌شان اعمال کنند. این گروه‌ها همچنین باید دارای درجات متناسب برای مشارکت سیاسی (شامل داشتن نماینده در نیروی پلیس و واحدهای اجرایی) و نیز دارای حق استفاده از

---

46. Human Rights Committee, General Comment 18, Non-Discrimination, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev. 1 at 26 (1994), Para. 10. Last visited on 28/07/2010 on: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/hrcomms.htm>

زبان مادری خود در آموزش باشند. این موارد در بسیاری از اظهارات کمیته بیان شده است (مثلاً در توصیه عمومی شماره ۲۳).

رویه نظارتی کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به وضوح تساوی ماهوی را مورد توجه قرار داده است. این کمیته معتقد است تکالیف دولت جهت تسهیل منع تبعیض مستلزم اتخاذ تصمیمات و اقداماتی برای ایجاد فرصت‌های مساوی است. این کمیته همچنین نیاز به اتخاذ اقدامات لازم برای مبارزه با الگوهای نظری و عملی تبعیض علیه کلیه گروه‌های اقلیت<sup>۴۷</sup> را مورد تأکید قرار داده است.

همچنین کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیاز به فعالیت برای ایجاد فرصت‌های متساوی را در رابطه با برزیل<sup>۴۸</sup> مورد تأکید قرار داده است. در این توصیه‌نامه بر لزوم اقدامات جبرانی صریحاً تأکید شده است.

رویه نظارتی کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نشان می‌دهد که این کمیته نه تنها اقدامات جبرانی را مادام که با اصل منع تبعیض منطبق باشد تأیید می‌کند،<sup>۴۹</sup> بلکه در شرایط خاص، آن را الزامی نیز می‌داند. برای مثال، کمیته اشاره کرده که ممکن است بعضی اوقات اقدامات خاص موقت برای آوردن گروهی از اشخاص محروم و در حاشیه قرار گرفته به سطح ماهوی یکسانی با سایرین لازم باشد.

رویه کمیته حقوق کودک نیز بر تکلیف دولت‌ها مبنی بر تصویب اقدامات ویژه برای حمایت از اشخاص متعلق به گروه‌های اقلیت در راستای تضمین برخورداری آن‌ها از حقوق بنیادی تأکید می‌کند. رویه این نهاد معاهده‌ای نیز رویکرد نهادهای معاهده‌ای سازمان ملل را به سمت تساوی ماهوی تأیید می‌کند.<sup>۵۰</sup> این کمیته دولت‌ها را ملزم می‌داند تبعیض نژادی از سوی اشخاص را در آموزش و استخدام، غیرقانونی اعلام کنند.

همان‌طور که در نظرهای چهار نهاد معاهده‌ای سازمان ملل دیده می‌شود، رویکرد سازمان ملل، به‌عنوان مهم‌ترین سازمان حقوقی بین‌المللی در حال حاضر، به سمت حمایت ماهوی از اقلیت‌ها و الزام دولت‌ها به لحاظ کردن این مسأله در قوانین داخلی خود بوده است.

47. U.N. Doc. E/C. 12/1/Add.67 (2001), Para. 40. Last visited on 28/07/2010 on: <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/undocs.htm>

48. U.N. Doc. E/C. 12/1/Add.87 (2003), Para. 44. Last visited on 28/07/2010 on: <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/undocs.htm>

49. CESCR/C, General Comment No. 16, E/ C.12/ 2005/ 3, Para. 15. Last visited on 28/07/2010 on: <http://www.unhchr.ch/tbs/docs.nsf>

\* ۵۰. بند ۷۹ ملاحظه نهایی در مورد بنگلادش در:

U.N.Doc. CRC/C/15/Add.221 (2003), Para. 79. Last visited on 28/07/2010 on: <http://www.unhchr.ch/tbs/docs.nsf>

## مبحث دوم) راهبردها و موانع تبعیض مثبت ماهوی

سؤالی که اکنون مطرح می‌شود شیوه پیاده‌سازی تبعیض مثبت ماهوی در کشورها است. به عبارت دیگر، در صورت الزام دولت‌ها و یا تمایل آن‌ها به اعمال تبعیض مثبت ماهوی در جامعه، اقدامات مربوط با چه عناوین و از طریق چه راهبردهایی قابل پیاده‌سازی است و چنانچه این شکل از حمایت از اقلیت‌ها در حال حاضر در مناطقی صورت می‌پذیرد، با چه عنوان و از چه طریقی اعمال می‌شود؟

از آنچه در آرا و نظرات حقوقی و دکترین مربوط در حقوق بین‌الملل برمی‌آید، مهم‌ترین موانع تبعیض مثبت ماهوی در جوامع، در زمینه‌های سیاست و فرهنگ مطرح می‌شود. اکثر حقوقدانانی که در این حوزه فعالیت می‌کنند، شروع حرکت خود را در حوزه حق تعیین سرنوشت، به عنوان اصلی‌ترین مفهوم قابل طرح در بررسی موانع و راهبردهای پیاده‌سازی تبعیض مثبت به شکلی ماهوی نسبت به اقلیت‌ها قرار داده‌اند و آن را از دیدگاه‌های مختلف حقوق بشری، حقوق خاص اقلیت‌ها و مردمان بومی، حقوق مدنی و حقوق شهروندی، بررسی کرده‌اند.

در همین راستا، حق تعیین سرنوشت در دو حیطة متفاوت قابل طرح است:

الف) حق تعیین سرنوشت خارجی که اقلیت‌ها را به عنوان یک واحد بین‌المللی مجزا و مستقل مطرح می‌کند؛

ب) حق تعیین سرنوشت داخلی که اقلیت‌ها را به عنوان یک واحد سیاسی یا فرهنگی با هویت خاص خود در چارچوب کشور محل اقامتشان مطرح می‌سازد. این رویکرد، حق تعیین سرنوشت را در وقایع سیاسی جامعه بررسی می‌کند که مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از: انتخابات پارلمانی، ریاست جمهوری، شوراهای محلی و سایر شوراهای تصمیم‌گیری. شق دوم این بحث، مشارکت اقلیت‌ها در تصمیم‌گیری‌های کلانی است که طبیعتاً بر خود اقلیت‌ها هم به عنوان اعضای آن جامعه تأثیر می‌گذارد.

ماده ۱ منشور ملل متحد در پاراگراف دوم در مقام تبیین اهداف ملل متحد، یکی از اهداف را این‌گونه بیان می‌نماید:

«توسعه روابط دوستانه در میان ملل بر مبنای احترام به اصل تساوی حقوق و خودمختاری ملل، و انجام سایر اقدامات برای تحکیم صلح جهانی».

ماده ۵۵ منشور نیز حق تعیین سرنوشت را به کار برده<sup>۵۱</sup> ولی منشور تعریفی از حق تعیین سرنوشت و مردمان<sup>۵۲</sup> ارائه نکرده است. اعلامیه جهانی حقوق بشر نیز تعریفی از این مفهوم را تعریف به دست نداده است.

۵۱. «با هدف خلق شرایط ثبات و رفاه که لازمه روابط صلح‌آمیز و دوستانه میان ملت‌ها بر اساس احترام به اصل تساوی حقوق و تعیین سرنوشت مردمان است...».

آنچه مسلم است این است که حق تعیین سرنوشت، از اصول بنیادی حقوق بشر بوده<sup>۵۳</sup> و حقی است فردی یا جمعی جهت تعیین آزادانه وضعیت سیاسی و تعقیب آزادانه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.

دیوان بین‌المللی دادگستری حق تعیین سرنوشت را حق مردم می‌داند و نه صرفاً حق دولت‌ها. این دیوان این حق را حق رهایی از استیلای استعمار، حداقل در زمانی که مردم رنگین پوست در سرزمین پدری‌شان تحت استیلای گروه‌های نژادی دیگر قرار دارند، می‌داند. این امر در نظر مشورتی دیوان در مورد نامیبیا در سال ۱۹۷۱ و در مورد صحرای غربی افریقا در سال ۱۹۷۵ آمده است.

برخی از حقوق‌دانان برجسته، این حق را جزء قواعد دستوری<sup>۵۴</sup> حقوق بین‌الملل می‌دانند. حق تعیین سرنوشت یکی از قواعد آمره<sup>۵۵</sup> در حقوق بین‌الملل می‌باشد. هم دیوان بین‌المللی دادگستری و هم کمیسیون امریکایی حقوق بشر سازمان کشورهای امریکایی در قضایایی از حق تعیین سرنوشت به‌عنوان قاعده‌ای عام‌الشمول نام برده‌اند.<sup>۵۶</sup> در گزارش شورای حقوق بشر از درگیری‌های غزه در آغاز سال ۲۰۰۹ که به گزارش «گلاستون»<sup>۵۷</sup> معروف است، این‌طور آمده است:

«حق تعیین سرنوشت در جریان وقایع اخیر و مخاصمات نظامی در منطقه [غزه] دارای اهمیت خاص است... حق تعیین سرنوشت ذاتاً قاعده‌ای عام‌الشمول است که طبق آن، کشورها همگی مکلف هستند به آن جامه عمل بپوشانند...»<sup>۵۸</sup>

برخی از حقوق‌دانان، بدون ارائه تعریفی از مردمان، عناصر آن را برشمرده‌اند که عبارتند از:

---

۵۲. در ترجمه‌های موجود به فارسی از معادل جوامع هم برای Peoples استفاده شده است.  
۵۳. طبق بند ۳ ماده ۲۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر: «اراده مردم اساس قدرت دولت است...»

54. normative

55. *jus cogens*

۵۶. برای مطالعه بیشتر رجوع کنید به:

Adina Preda, *The Principle of Self-determination and national Minorities*, Department of Government, University of Manchester, Vol. 27, No. 3-4. pp 205-206, 2003. Last visited on 28/07/2010 on: <http://www.socialsciences.manchester.ac.uk> & Joshua Castellino & Jeremie Gilbert, "Self-determination, Indigenous peoples and minorities", *Macquarie Law Journal*, Vol. 8, 2003. Last visited on 28/07/2010 on: <http://www.law.mq.edu.au>

57. Goldstone.

58. Human Rights in Palestine and Other Occupied Arab Territories, Report of the United Nations Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict (Goldstone Report), Human Rights Council, General Assembly Twelfth sess, Agenda Item 7, P. 72, at A/HRC/12/48. Last visited on 25/07/2009 on: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/specialsession/9/docs>

الف) ارتباط احساسی متقابل میان اعضای گروه (مانند وفاداری افراد گروه به یکدیگر)؛  
ب) وجود تکالیف متقابل بین افراد آن گروه.

برخی دیگر نیز مردمان را صرفاً گروهی از افراد می‌دانند که متفقاً خواستار جدایی از دولت هستند. برای مثال، جمعیت‌های واحدهای فدرال فدراسیون یوگسلاوی سابق «مردم» خطاب می‌شدند، علی‌رغم این که برخی از این واحدها بسیار ناهمگن بودند. اگرچه تاکنون تعریفی قابل قبول همه حقوق‌دانان از مردمان ارائه نشده، اکثر حقوق‌دانان عیناً و یا با تلخیص جزئی، از تعریف کوبو<sup>۵۹</sup> استفاده می‌کنند.

تحت نظام منشور ملل متحد، حق تعیین سرنوشت ابتدائاً جهت استعمارزدایی گنجانده شد و مردمان که مد نظر آن بودند مردمانی به‌دنبال رهایی از استعمار. پس از قطعنامه ۱۵۱۴ مجمع عمومی، میثاق حقوق مدنی و سیاسی و میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، در مواد ۱ خود، اهمیت حق تعیین سرنوشت را خاطر نشان کردند، البته بسیار کلی‌تر از قطعنامه ۱۵۱۴. آنچه از میثاقین فهمیده می‌شود این است که هر دو میثاق، حق تعیین سرنوشت را به‌عنوان اساس و بنیان سایر حقوق بشر شناخته‌اند. به هر حال، در تمام موارد فوق، دایره شمول حق تعیین سرنوشت محدود به مردمان می‌شود. در این موارد نامی از اقلیت‌ها و مردم بومی برده نشده است. حق تعیین سرنوشت اصولاً به‌عنوان حق مردم تحت استعمار مطرح شد. برای گروه‌های دیگر، چنین حقی صراحتاً ابراز نشد. با تفسیری سلبی از اسناد موجود در حقوق بین‌الملل نمی‌توان اقلیت‌ها را دارای حق تعیین سرنوشت دانست. همه مردمان مذکور در مواد ۱ میثاقین، همه مردمان را در بر می‌گیرد و تخصیصی بر بخش‌هایی از مردمان وارد نکرده تا با استناد به آن بتوان اقلیت‌ها را نیز در کنار مردم تحت استعمار در نظر گرفت.

با وجود این که اسناد بین‌المللی اشاره صریحی به حق تعیین سرنوشت اقلیت‌ها ندارند و این حق اصولاً برای حمایت از مردم تحت تبعیض که زیر نظر قدرتی خارجی قرار دارند وضع شده، می‌توان با تفسیری موسع و ایجابی، آن را راهکاری برای کمک به اقلیت‌ها دانست. این دیدگاه در اعلامیه وین ۱۹۹۳<sup>۶۰</sup> هم گنجانده شده است.

---

59. Martines, Cobo, *Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations*, E/ CN.4/ sub.2/ 1986/7 Add. 1-4. Last visited on 28/07/2010 on: <http://www.un.org/esa/socder/unpfi/en/spdaip.html>

60. Vienna Declaration and Program of Action, U.N. Doc. A/CONF.157/ 23, 1993.

در سال ۲۰۰۷، اعلامیه حقوق مردمان بومی<sup>۶۱</sup> از سوی مجمع عمومی سازمان ملل به تصویب رسید، حق تعیین سرنوشت را به صراحت از آن مردمان بومی نیز اعلام کرد. طبق ماده (۳) این اعلامیه:

«مردمان بومی حق تعیین سرنوشت دارند. تحت این حق، آن‌ها می‌توانند آزادانه وضعیت سیاسی خود را مشخص نموده و آزادانه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خود را دنبال کنند».

این ماده صرفاً جنبه توصیه دارد ولی وارد شدن آن به متن سندی بین‌المللی خود مؤید تغییر نگرش جهان نسبت به شناسایی حقوق مردم بومی است. اگر ماده مشابهی برای اقلیت‌ها نیز تصویب شود، بسیار محتمل است که آن نیز حق تعیین سرنوشت اقلیت‌ها را اولاً وضعیت سیاسی و ثانیاً در وضعیت اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی به رسمیت بشناسد.

حق تعیین سرنوشت با تصمیم‌گیری‌های کلان رابطه‌ای تنگاتنگ دارد. تصمیم‌گیری‌های کلان، تصمیماتی هستند که به دلیل وسعتشان مشهودند و کل جامعه در مورد آن‌ها به مباحثه و مجادله می‌پردازند، همانند انتخابات ملی، تغییر سرود ملی، جلوگیری از فعالیت برخی احزاب، سیاست‌گذاری‌های اقتصادی ملی و غیره. عمده این مسائل مربوط به سیاست و اقتصاد مربوط می‌شوند و ممکن است پیامدی تأثیرگذار بر جامعه داشته باشند. از سوی دیگر، امور فرهنگی و زبانی، ذاتاً دارای خاصیت ایستایی و دوام هستند. در این امور، تبعیض ممکن است چندان مشهود نباشد و هویت گروه‌های خاص را در مدتی طولانی از میان ببرد.

اساساً مشارکت اقلیت‌ها در تصمیم‌گیری‌های کلان یکی از استلزامات دموکراسی مطرح می‌شود. اصل کلی فراگیری وجود ندارد که دولت‌ها را موظف سازد طبق تعاریف موجود از دموکراسی، آن را در قوانین خود وارد نمایند یا با قوانین دموکراتیک جهانی منطبق شوند. این در حالی است که هم اکنون بسیاری از محافل حقوق بشر اسلامی نیز دموکراسی را مفهومی برخاسته از غرب دانسته، معتقدند این مفهوم در ممالک اسلامی به نتایجی مشابه غرب منجر نخواهد شد.<sup>۶۲</sup>

61. United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, Adopted by General Assembly Resolution 61/295 on 13 September 2007.

62. حدادی، مهدی، «ممنوعیت حجاب اسلامی در اروپا از نظر موازین حقوق بشر»، مجله پژوهش‌های حقوقی، ۱۳۸۵، نیم‌سال اول، ش ۹، ص ۹۷-۱۲۲.

دموکراسی، حق تعیین سرنوشت، انتخابات آزاد و دیگر حقوق دموکراتیک از استلزامات ضمنی میثاق حقوق مدنی و سیاسی است.<sup>۶۳</sup> در اروپا نیز اتحادیه اروپا اساس کار خود را بر پایه اصول دموکراتیک اعلام کرده است.<sup>۶۴</sup>

نظام حقوق اقلیتها - چنانچه بتوان آن را به عنوان یک نظام مطرح کرد - به عنوان بخشی از نظام حقوق بشر عمومی و بر پایه اصول دموکراتیک، عضویت در یک گروه اقلیت را مسأله شخصی می‌داند و اعلام می‌کند هیچ‌کس را نمی‌توان برخلاف میلش وادار به عضویت در یک گروه اقلیت کرد.<sup>۶۵</sup> البته، یکی دیگر از استلزامات دموکراسی در زمینه مشارکت اقلیتها در تصمیم‌گیری‌های کلان، محدودیت در راستای حمایت از حقوق دیگران و در جهت منافع اکثریت جامعه و نیز حفظ امنیت گروه‌های اقلیت است. این محدودیت باید دارای توجیه منطقی و عینی بوده.<sup>۶۶</sup> در مورد اقلیتها و مردمان بومی، با هدفی که دنبال می‌شود متناسب باشد.<sup>۶۷</sup> بنابراین، محدود ساختن مشارکت اقلیتها در حکومت‌های دموکراتیک باید از سه قاعده پیروی کند؛ (۱) منطقی باشد؛ (۲) عینی باشد؛ (۳) متناسب باشد.

حال چگونه می‌توان ماهیت این مشارکت را از لحاظ سلبی یا ایجابی بودن بررسی کرد؟ به عبارت دیگر، عناصر احراز مشارکت مثبت یا مشارکت مثبتی بر تبعیض مثبت چیست؟ اسناد بین‌المللی برای مشارکت مثبت از تعبیر «مشارکت مؤثر» استفاده کرده‌اند که با توجه به سبک و سیاق عبارات این اسناد از آن، همان مشارکت مثبت مستفاد می‌شود. در کل، این مشارکت باید دارای سه عنصر اساسی باشد:

۱. با قوانین ملی غیرمنطبق نباشد؛
۲. تجاوز به حریم اقلیتها و مردمان بومی تلقی نشود؛
۳. بر اقلیتها و مردمان بومی تأثیر بگذارد.

<sup>۶۳</sup> دولت‌هایی که میثاق حقوق مدنی و سیاسی را امضا و تصویب کرده‌اند متعهد به احترام گذاشتن به حق اتباع و مردم داخل در قلمرو خود برای داشتن دولت دموکراتیک با معیارهای تعریف شده در ماده ۱ (حق تعیین سرنوشت)، ۱۹ (آزادی بیان)، ۲۲ (آزادی تجمع) و ۲۵ (انتخابات آزاد) هستند.

<sup>۶۴</sup> معاهده اتحادیه اروپا ۱۹۹۶: ماده ۶ بند ۱.

<sup>۶۵</sup> ماده ۳ بند ۱ کنوانسیون چارچوب برای حمایت از اقلیت‌های ملی.

<sup>65</sup> *Kitok v. Sweden*, Communication No. 197/1985, UN Doc. CCPR/C/33/D/197/1985, 10 August 1998, Para 9.8. Last visited on 28/07/2010 on: <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf>

<sup>66</sup> *Lovelace v. Canada*, Communication No. 24/1977, U.N. Doc. CCPR/C/B/D/24/1997, 30 July 1981, Para 17. Last visited on 28/07/2010 on: <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf>

عنصر اول، در بند ۳، ماده ۲ اعلامیه سازمان ملل در مورد حقوق اشخاص متعلق به اقلیت‌های ملی یا قومی، مذهبی و زبانی<sup>۶۸</sup> مطرح شده است. عنصر دوم در یکی از نظرهای کمیته حقوق بشر مورد توجه قرار گرفت. کمیته به جزئیات تصمیم‌گیری دولت نیوزیلند در مورد ماهیگیری اقلیت مائوری و مشورت با اعضای این گروه پرداخته و آن را در چارچوب ماده ۲۷ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی بررسی کرده است.<sup>۶۹</sup> عنصر سوم نیز در ماده ۱۵ کنوانسیون چارچوب درباره اقلیت‌های ملی مطرح شده است.

جنبه بیرونی حق تعیین سرنوشت در واقع همان خودگردانی است. خودگردانی، حکومت بر خود یا خودمختاری، نظامی است که در آن، فضایی ایجاد می‌شود تا فرد یا گروه غیرحاکم بتوانند فارغ از هر گونه دخالت حکومت، بر سرنوشت خود حاکم شود. این سرنوشت می‌تواند سرنوشت شخصی، فرهنگی یا سرزمینی باشد. خودگردانی برای افراد متعلق به گروه‌های اقلیت و مردمان بومی این حق را به همراه خواهد داشت که از اعمال قوانین همگانی در مواردی معاف شوند. در حقوق بین‌الملل هیچ‌گونه حق خودمختاری برای اقلیت‌ها و مردمان بومی مورد شناسایی قرار نگرفته است و جز در موارد معدود، خودمختاری اقلیت‌ها در اسناد حقوق بین‌الملل ذکر نشده است. برخی حقوقدانان خودمختاری گروه‌های اقلیت را ساز و کاری مناسب می‌دانند که از طریق آن، دولت می‌تواند به تکلیف خود در اعطای حق تعیین سرنوشت به تمام مردمش عمل کند. این حقوقدانان خودمختاری را موجب توازن حقوق گروه‌های اقلیت با حقوق اکثریت حاکم می‌دانند.<sup>۷۰</sup>

### مبحث سوم) تبعیض مثبت فرهنگی (آموزش، زبان، شیوه زندگی)

فرهنگ، برخلاف مقولات سیاسی روز، از دوام و ایستایی بیش‌تری برخوردار است و ممکن است در درازمدت تأثیر آن بر فرد و جامعه عمیق‌تر باشد. فرهنگ مقوله‌ای انتزاعی است و شناسایی آن از طریق عناصر سازنده‌اش صورت می‌گیرد.

زبان، مذهب، شیوه زندگی و نگرش یک گروه اجتماعی نسبت به جهان پیرامون خود، از عناصر فرهنگ تلقی می‌شود و بدون وجود مؤلفه‌های مذکور نمی‌توان هویت فرهنگی برای آن گروه اجتماعی متصور شد. بنابراین، آنگاه که از هویت فرهنگی گروه‌های اقلیت صحبت به میان

67. UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities.

68. *Mahuika et al. v. New Zealand*, HRC, Communication No. 547/1993, UN Doc CCPR/C/70/D/547/1993, 15 Nov. 2000, Para 9.8. Last visited on 28/07/2010 on: <http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/undocs.htm>

69. Wright, Jane, *Minority Groups, Autonomy, and Self-Determination*, University of Essex, Department of Law and Human Rights Centre, Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 19, p. 605, 1999. Last visited on 28/07/2010 on: <http://www.ojls.oxfordjournals.org>



می‌آید، منظور تجلی این هویت در مصداق‌های آن، یعنی زبان، مذهب، شیوه زندگی و آموزش است. حقوقدانان مختلف مقوله هویت فرهنگی اقلیت‌ها را از دیدگاه‌های مختلف بررسی و بر مؤلفه‌های خاص تأکید کرده‌اند. برخی از منظر زبان، برخی دیگر از منظر مذهب و گروهی دیگر از منظر قومیت و نژاد به آن پرداخته‌اند. در حقیقت، هویت فرهنگی گروه‌های اقلیت و بومی ترکیبی از همه این‌ها است.

از آنجا که فرهنگ ترکیبی از مؤلفه‌های سازنده و غیرقابل تفکیک آن (زبان، آموزش، شیوه زندگی، قومیت و نژاد) بوده و نیز در اسناد بین‌المللی معمولاً همه یا چند مؤلفه در کنار هم ذکر شده‌اند، ناگزیر باید این مقوله را نه به لحاظ موضوعی، بلکه به لحاظ نوع سندی که این بحث در آن به کار رفته طبقه‌بندی کرد. در مورد تبعیض نسبت به هویت فرهنگی اقلیت‌ها و مردمان بومی، در میان اسناد حقوقی بین‌المللی فراگیر، چهار سند، بیشترین توجه را به عمل آورده‌اند که عبارتند از:

۱- میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی؛

۲- میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی؛

۳- کنوانسیون حقوق کودک؛

۴- کنوانسیون محو کلیه اشکال تبعیض نژادی.

در میان اسناد بین‌المللی منطقه‌ای، تنها در اروپا به‌طور جدی به این مسئله پرداخته شده است.

هویت فرهنگی اقلیت‌ها در میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، در ماده ۲۷ مستقیماً مورد توجه قرار گرفته است.

در این ماده، فرهنگ در کنار مذهب و زبان مطرح شده است. با توجه به این‌که مذهب و زبان از عناصر فرهنگ هستند، میثاق قاعداً در مقام احصای مصادیق فرهنگ بوده است. به نظر می‌رسد دو مصداق مذکور در ماده ۲۷، مهم‌ترین مصادیق فرهنگ در نزد تهیه‌کنندگان این سند بوده؛ زیرا آرا و نظرات کمیته حقوق بشر در زمینه‌های تبعیض فرهنگی نسبت به اقلیت‌ها حول این دو عامل بوده است.

بررسی نظرهای کمیته حقوق بشر نشان می‌دهد که برخی از نگرانی‌های مربوط به تبعیض فرهنگی نسبت به اقلیت‌ها را می‌توان در چارچوب حقوق بشر عمومی و فارغ از توسل به حقوق خاص مربوط به اقلیت‌ها حمایت کرد. کمیته در آرای خود، ضمن شناسایی حقوق فرهنگی گروه‌های اقلیت و بومی، آن‌ها را با توسل به حقوق خاص اقلیت‌ها مورد حمایت قرار نداده و اثری از تبعیض مثبت ماهوی در نظرهای کمیته دیده نمی‌شود.

کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در رابطه با تبعیض مثبت فرهنگی نسبت به اقلیت‌ها نظریات قابل توجهی صادر و بعضاً تفاسیر ایجابی جالب توجهی ارائه کرده است. یکی از ملاحظات نهایی کمیته در سال ۲۰۰۱، درخواست از سوریه برای تضمین این مسأله است که اقلیت‌های کرد بتوانند طبق رسوم فرهنگی خودشان زندگی کنند و از حقوق خود برای استفاده از زبانشان و زندگی طبق فرهنگشان برخوردار گردند. در این اظهار نظر، رویکرد ایجابی کمیته نسبت به تبعیض مثبت مشهود است.

با مقایسه نظر کمیته حقوق بشر و کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی متوجه می‌شویم که برخلاف دیدگاه عمدتاً سلبی کمیته حقوق بشر در رابطه با اصل منع تبعیض نسبت به اقلیت‌ها و مردمان بومی در زمینه‌های فرهنگی، کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، به‌ویژه در سال‌های اخیر، دیدی عمدتاً ایجابی نسبت به این حوزه داشته است. منطقی‌تر چنانچه این جریان ادامه یابد، در آینده شاهد موارد بیش‌تر و کاربردی‌تری در این خصوص از سوی این کمیته خواهیم بود.

کنوانسیون حقوق کودک نیز در موارد متعددی به حمایت از هویت فرهنگی کودک اشاره کرده است. در متن کنوانسیون، در ماده ۴، حقوق فرهنگی در کنار حقوق اقتصادی و اجتماعی آمده و جایگاه خاصی به حقوق فرهنگی اختصاص داده نشده است. ماده ۱۷ در بندهای «الف» و «ب» از دولت‌های متعاقد می‌خواهد رسانه‌های ارتباط جمعی را در جهت پخش اطلاعات اجتماعی و فرهنگی به سود کودکان و با توجه به گوناگونی فرهنگ‌ها، چه ملی و چه بین‌المللی، تشویق و ترغیب سازند. این مورد، با این‌که توصیه‌ای بیش نیست، نمونه بارزی از رویکرد ایجابی کنوانسیون به مقوله حقوق فرهنگی اقلیت‌ها محسوب می‌شود. ماده ۲۰ و ۲۹ توجه بیش‌تری را به منع تبعیض فرهنگی به‌شکل ایجابی اختصاص داده‌اند، از جمله در مورد شیوه‌های قانونی مراقبت از کودک و آموزش وی. کمیته ناظر بر کنوانسیون حقوق کودک در مواردی نیز تفاسیری صرفاً سلبی دارد. در برخی قضایا نیز عبارات کمیته دوپهلوی بوده و ضمن توصیه‌ای بودن، نمی‌توان از آن‌ها سلبی یا ایجابی بودن را به‌ضرس قاطع برداشت کرد.

در رابطه با کنوانسیون محو کلیه اشکال تبعیض نژادی، با این‌که کنوانسیون مذکور فقط برای حمایت از اقلیت‌ها نوشته نشده، آن را مرتبط‌ترین سند بین‌المللی به حمایت از اقلیت‌ها قلمداد می‌کنند. کمیته ناظر بر این کنوانسیون نیز در رویه‌ی نظارتی خود بر این مسأله تأکید می‌کند که خود دال بر مدعای فوق است.

بسیاری از نظریات کمیته فوق در ارتباط با حق داشتن هویت مستقل صادر شده است. کمیته در ملاحظات نهایی خود دولت‌ها را ترغیب می‌کند که توجه خاصی به اقلیت‌های خاص و مردمان بومی در کشور خود مبذول دارند. کمیته از کشورها می‌خواهد تضمین کنند که گروه‌های

اقلیت و مردمان بومی بتواند حقوق خود را در رابطه با فرهنگ، زبان و حفظ و توسعه هویت خود اعمال کنند.<sup>۷۱</sup> این رویه با ماده ۲۷ میثاق حقوق مدنی و سیاسی نیز کاملاً منطبق است. این رویکرد کمیته، رویکردی ایجابی است. در پارچوب ماده ۵ کنوانسیون محو کلیه اشکال تبعیض نژادی، در رابطه با تکلیف دولت در جهت امحای تبعیض نژادی در زمینه برخورداری از حقوق بشر، بسیاری از اظهارات کمیته ناظر بر این کنوانسیون مربوط به حق آموزش<sup>۷۲</sup> و به‌ویژه زبان آموزش می‌شود.

رسانه‌های جدید - که عمدتاً شامل اینترنت و شبکه‌های ماهواره‌ای - در سال‌های اخیر چالش‌های فراوانی را در زمینه‌های مختلف به‌وجود آورده‌اند. در حقوق بین‌الملل هم طبعاً سؤالات زیادی در این رابطه پدید آمده و از درون این مباحث، مفاهیم جدیدی نیز به وجود آمده است. یکی از مفاهیم جدید در این حوزه، مفهوم رسانه‌های سرگردان<sup>۷۳</sup> است. رسانه‌های سرگردان رسانه‌هایی هستند که از کشور زادگاه اقلیت‌ها برنامه پخش می‌کنند، همانند برنامه‌ها و سایت‌های ماهواره‌ای.

یکی دیگر از مفاهیم جدید در این حوزه، شهروندی با معنایی جدید است. در جوامع مهاجری که به حد کمال رسیده و به اصطلاح جا افتاده‌اند و افرادشان غالباً تابعین کشوری هستند که در آن سکونت می‌کنند، شکل‌گیری هویت اقلیت‌ها به محیط بلاواسطه، که معمولاً نزدیک‌ترین شهر است و سنت فرهنگی خانواده وابسته است و چندان به ملی‌گرایی نسبت به کشور محل سکونت سابق یا فعلی بستگی ندارد، در برخی متون حقوقی، از این حالت به‌عنوان citizenship<sup>۷۴</sup> نامبرده شده است.

سؤالی که با توسعه رسانه‌های جدید مطرح می‌شود این است که چگونه رسانه‌های جدید بر حقوق و تکالیف اقلیت‌ها اثر می‌گذارد؟

در میان اسناد حقوق بین‌الملل فراگیر، تنها در کنوانسیون حقوق کودک اشاره‌ای به رسانه‌ها شده است. در این کنوانسیون، در بندهای «الف» و «ب» ماده ۱۷، از دول متعهد خواسته شده که رسانه‌های ارتباط جمعی را در جهت پخش اطلاعات اجتماعی و فرهنگی به سود کودکان و با توجه به گوناگونی فرهنگ‌ها، چه ملی و چه بین‌المللی، تشویق و ترغیب کنند. در این ماده

70. CERD/ C, Concluding Observations: Morocco, 2003, Para 14, at U.N. Doc. CERD/C/62/Co/5. Visited on: <http://www.unhchr.ch/tbs/docs.nsf>

۷۱. ماده ۵، بند «ه» قسمت پنجم .

72. diaspora

73. Tom, Moring, *Ibid.*

شایان توجه است که پروفسور مورینگ واژه معمول citizenship (به معنای تابعیت) را با املائی جدید citizenship به‌کار برده و تمثلاً تأکید بر مفهومی جدید دارد.

اشاره‌ای به رسانه‌های جدید نشده و می‌توان رسانه‌های جدید را نیز جزئی از رسانه‌های ارتباط جمعی به شمار آورد. ضمناً، این بندها به اقلیت‌ها اختصاص ندارند. اسناد مهمی که به موضوع رسانه‌های جدید پرداخته‌اند عموماً در محدوده قاره اروپا قرار دارند. مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از: کنوانسیون چارچوب برای حمایت از اقلیت‌های ملی و منشور اروپایی زبان‌های منطقه‌ای یا اقلیت.

در مورد رسانه‌های جدیدتر این نکته حائز اهمیت است که در این نوع جدید، مخاطبان (مصرف‌کنندگان رسانه) برخلاف گذشته فعال هستند، بدین معنا که در گذشته، تقاضا بر پایه اراده محض شرکت تولیدکننده قرار داشت و مخاطب تنها می‌توانست اطلاعات را دریافت کند<sup>۷۵</sup> یا دریافت نکند، ولی در حال حاضر مخاطب می‌تواند اطلاعاتی را به اطلاعات قبلی بیفزاید.<sup>۷۶</sup>

اشکال مختلف رسانه دارای کارکردهای متفاوت هستند، هر خط مشی که رفتاری هدفمند با اقلیت‌ها داشته باشد تبعات گسترده‌ای را به بار خواهد آورد. اگر پایانه‌ای اطلاعاتی مثلاً از حالت چاپ یا کتاب به اینترنت یا موج اف ام منتقل شود، میزان استفاده و کارکردهای آن بی‌نهایت متفاوت خواهد بود. در هر صورت، نمی‌توان گروهی اقلیت را یافت - چه بومی و چه مهاجر- که بتوان دسترسی آن‌ها را به رسانه‌ها عملاً ایدئال محسوب کرد.

در کنوانسیون چارچوب برای حمایت از اقلیت‌های ملی، موادی را می‌توان یافت که بخشی از آن‌ها یا کل ماده، رسانه‌های جدید را نیز شامل می‌شود: ماده ۶، ۷، ۹، ۱۶ و ۱۸. به‌علاوه در نتیجه‌گیری‌های نهایی در مورد رسانه‌های جدید، اظهارنظرهای نهایی و ماده ۴ نیز در نظر گرفته می‌شوند. تا پایان سال ۲۰۰۸، ۳۹ کشور عضو، این کنوانسیون را امضا و تصویب کردند. کشور فرانسه این کنوانسیون را نه امضا و نه تصویب کرده است. لوکزامبورگ و بلژیک نیز آن را امضا کرده، ولی هنوز تصویب نکرده‌اند. از این کنوانسیون انتقادات زیادی به عمل آمده که مشهورترین آن‌ها انتقاد به استفاده مکرر از اصطلاحاتی چون «تا جای ممکن» است که به استحکام آن آسیب می‌زند.

کنوانسیون چارچوب ماده ۷ اعضا را ملزم می‌کند احترام به حقوق همه افراد متعلق به اقلیتی ملی را برای دارا بودن آزادی بیان تضمین کنند. این ماده اساس اقدامات دیگری است که جزئیات آن در ماده ۹ درج شده است. این ماده تنها ماده کنوانسیون چارچوب است که به‌طور اخص به رسانه‌ها اختصاص داده شده است.

---

74. download

75. upload

کنوانسیون چارچوب در پاراگراف ۹ بند ۱ اعضا را متعهد می‌کند حق آزادی بیان همه اشخاص متعلق به اقلیت‌های ملی را که شامل داشتن، دریافت، بیان عقیده، اطلاعات و نظرات به زبان اقلیت، بدون دخالت از جانب مقامات دولتی و بدون در نظر گرفتن مرزها است، مورد شناسایی قرار دهند. دول عضو تعهد می‌کنند که اشخاص متعلق به اقلیت‌های ملی در دسترسی به رسانه‌ها مورد تبعیض قرار نخواهند گرفت. از آن‌جا که برای واژه رسانه‌ها در این پاراگراف هیچ ملاک و معیاری ذکر نشده، باید معنای موسع آن را در نظر گرفت و اعلام کرد که این واژه، رسانه‌های جدید را نیز در بر می‌گیرد.

منشور اروپایی برای زبان‌های منطقه‌ای یا اقلیت، معاهده‌ای اروپایی است که در سال ۱۹۹۲ تحت حمایت شورای اروپا و با هدف حمایت از زبان‌های تاریخی منطقه‌ای و اقلیت در اروپا تصویب شد. این منشور تنها در مورد زبان‌هایی که به‌طور سنتی مورد استفاده تابعین دول عضو هستند - که دربرگیرنده زبان‌های مورد استفاده مهاجران جدید نیست - و به‌طور قابل توجهی از زبان اکثریت یا زبان رسمی متفاوت است (یعنی دربرگیرنده آنچه دولت عضو می‌خواهد به عنوان گویش‌های محلی زبان رسمی یا زبان اکثریت در نظر گیرد نمی‌شود) و پایه و اساس سرزمینی دارد (یعنی به‌طور سنتی مورد استفاده مردم مناطقی در داخل قلمرو دولت عضو بوده است) یا مورد استفاده‌ی اقلیت‌های زبانی در داخل دولت مربوط به عنوان یک کل واحد است (و شامل زبان‌هایی چون عبری و رومانیایی نمی‌شود که در محدوده جغرافیایی وسیعی پراکنده‌اند) اعمال می‌شود. زبان‌هایی که در داخل مناطق یا ایالات یا واحدهای فدرال دولتی (مثلاً کاتالان در اسپانیا) رسمی تلقی می‌شوند، به عنوان زبان رسمی دولت طبقه‌بندی نشده و لذا می‌توانند از منشور بهره‌مند شوند. از سوی دیگر، جمهوری ایرلند قادر به امضای منشور نبوده است (هرچند زبان ایرلندی زبان اقلیت محسوب می‌شود)، زیرا درون نظام دولتی آن کشور به عنوان زبان رسمی اول معرفی شده است؛ درحالی‌که بریتانیا منشور را مورد تصویب قرار داده و زبان ایرلندی را نیز به عنوان زبان اقلیت در ایرلند شمالی معرفی کرده است.

در مورد رسانه‌های جدید، مفاد خاص منشور عبارتند از: ماده ۷ پاراگراف ۱ بخش‌های «د»، «ه» و «ط»، پاراگراف ۳ از بخش ۲ منشور، ماده ۱۱، ماده ۱۲ پاراگراف ۱ بخش‌های «الف»، «ب»، «ج» و «ز»، ماده ۱۴ از بخش ۳ منشور. تا ماه آوریل سال ۲۰۰۹، ۲۴ کشور اروپایی منشور را مورد تصویب قرار داده‌اند.

طبق منشور، تکلیف دولت‌ها در خدمات پخش رسانه‌ای نسبت به اقلیت‌ها می‌تواند شامل پخش دیجیتال و ماهواره‌ای نیز بشود. ماده ۱۱ در بند «د» رسانه‌های جدید را نیز دربرمی‌گیرد. این بند از دولت‌های عضو می‌خواهد تولید و توزیع آثار سمعی و سمعی بصری را به زبان‌های منطقه‌ای یا اقلیت مورد تشویق قرار دهند یا ایجاد آن را تسهیل کنند. بخش عمده‌ای از

رسانه‌های جدید را می‌توان در زمره آثار سمعی بصری دانست و بسیاری از تکنیک‌های توزیع (مانند رسانه‌های آنلاین) را نیز می‌توان در زمره رسانه‌های جدید محسوب کرد. در منشور اروپایی (ماده ۱۱، بند ۱ بخش «و»، شماره ۱ و ۲) دول عضو ملزم شده‌اند حمایت مالی فعلی را به رسانه‌های موجود به زبان‌های منطقه‌ای یا اقلیت نیز تعمیم دهند. این بخش‌ها به هیچ رسانه خاصی محدود نشده‌اند، یعنی می‌توان آن‌ها را در مورد رسانه‌های جدید نیز به کار برد. برای مثال، دولتی که هریک از این دو تعهد را پذیرفته باشد و در عین حال از توسعه رسانه اینترنت حمایت می‌کند، ملزم است برنامه حمایتی خود را در رسانه‌های موجود به زبان‌های منطقه‌ای یا اقلیت نیز تعمیم دهد. همچنین منشور دول عضو را ملزم به حمایت از پرورش خبرنگاران یا روزنامه‌نگاران و دست‌اندرکاران دیگر رسانه‌ها می‌کند که از زبان‌های منطقه‌ای یا اقلیت استفاده می‌کنند. این مسأله در مورد رسانه‌های جدید نیز مانند سایر رسانه‌ها مصداق می‌یابد.

### نتیجه‌گیری

در دوران پیش از جامعه ملل، حقوق بین‌الملل فقط اقلیت‌های مذهبی را مورد شناسایی قرار داده بود. در سال ۱۹۳۵، دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی، اقلیت‌های قومی و نژادی را نیز در کنار اقلیت‌های مذهبی برای اولین بار به رسمیت شناخت. پس از آن، در منشور ملل متحد فقط بند ۳ ماده ۱ با حمایتی تلویحی، کلی و توصیه‌وار از اقلیت‌ها حمایت کرده است.

در دوران جنگ سرد، ماده ۲۷ میثاق حقوق مدنی و سیاسی به‌عنوان تنها ماده خودبسنده در رابطه با حفظ حقوق اقلیت‌ها مشاهده می‌شود که در تفسیر آن، کمیته حقوق بشر آرا حائز اهمیتی صادر کرده است، از جمله این که شرط تابعیت و قدمت در سکونت را به‌عنوان دلیل حمایت از اقلیت‌ها مردود دانسته است و آن‌ها را از عناصر تعریف اقلیت نمی‌داند.

با بررسی اسناد حقوق بین‌الملل به این نتیجه می‌رسیم که تعریف مورد اتفاقی در رابطه با اقلیت‌ها وجود ندارد. آنچه به چشم می‌خورد تعاریفی پراکنده است که هرگز به اجماع مورد استناد مراجع بین‌المللی قرار نگرفته است.

در مورد تبعیض نسبت به اقلیت‌ها و مردمان بومی، صرف ادعای تبعیض ممکن است دلیل وقوع آن نباشد. در برخی موارد، احراز تبعیض باید مسبوق به اثر یا هدف تبعیض‌آمیز باشد. چنانچه نسبت به دو گروه مختلف در شرایط مشابه تفاوتی در رفتار نشان داده شود، می‌توان از آثار پدید آمده، تبعیض را احراز کرد.

از میان نهادهای بین‌المللی فراگیر، کمیته حقوق بشر تنها نهادی است که چارچوب نظری خاصی در ارتباط با منع تبعیض ارائه کرده است. این کمیته در احراز تبعیض، اشاره دارد که احراز تبعیض باید مبتنی بر هدفمندی و غیرمنطقی بودن باشد.

با بررسی دیدگاه‌های ارکان مختلف سازمان ملل به این نتیجه می‌رسیم که در مورد تبعیض غیرمستقیم این دیدگاه‌ها یکسان نبوده و مورد تفاسیر ضد و نقیض واقع شده‌اند. کمیته ناظر بر کنوانسیون محو کلیه اشکال تبعیض نژادی و کمیته ناظر بر کنوانسیون محو کلیه اشکال تبعیض علیه زنان، از آغاز، رویکردی مثبت نسبت به احراز تبعیض غیرمستقیم پیش گرفته‌اند، بدین معنا که هر دو کنوانسیون علاوه بر هدف، اثر تبعیض‌آمیز داشتن را نیز ناشی از تبعیض دانسته‌اند و این امر مشخص‌شناسایی تبعیض غیرمستقیم است.

مشکل تمام نهادهای ناظر بر منع تبعیض نسبت به اقلیت‌ها، این است که سازوکارهای پیش‌بینی شده یا در حد توصیه‌های غیرالزام‌آور است و یا نهایتاً به نهادی سیاسی محول می‌شود. پس از جنگ سرد، به‌ویژه از دهه نود تاکنون، نگرش جهانی در جهان حقوق نسبت به مفاهیم سنتی حمایت از اقلیت‌ها تغییر یافته است. شناسایی تبعیض غیرمستقیم، تغییر نگرش کمیته حقوق بشر در چند سال از حالت سلبی به ایجابی نسبی، آرای کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی پس از سال ۲۰۰۱، دیدگاه‌های جدید شورای اروپا و دادگاه اروپایی حقوق بشر، همگی شاهدی بر این مدعايند.

دولت‌ها معمولاً تمایلی به پذیرش تبعیض مثبت ندارند، از آن جهت که این‌گونه اقدامات ضمن داشتن بار مالی برای آن‌ها می‌تواند تهدیدی برای یکپارچگی ملی باشد. کمیته حقوق بشر سازمان ملل تبعیض مثبتی را که بر مبنای دلایل منطقی و عینی استوار و در راستای مقصود میثاق حقوق مدنی و سیاسی باشد تلویحاً مورد شناسایی قرار داده است. همین‌طور کمیته میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، کنوانسیون چارچوب برای حمایت از اقلیت‌های ملی شورای اروپا، منشور اروپایی زبان‌های منطقه‌ای یا اقلیتی، و کنوانسیون محو کلیه اشکال تبعیض نژادی، همگی به نوعی به‌طور ضمنی تبعیض مثبت را مورد شناسایی قرار داده‌اند. بنابراین، این مسأله که باید برای گروه‌های اقلیت امتیازهای خاصی قائل شد تا بتوانند خود را به سطح اکثریت برسانند، منطقی و به‌طور عینی قابل پذیرش بوده، صریحاً و یا تلویحاً نیز مورد قبول برخی اسناد بین‌المللی حائز اهمیت واقع شده است؛ اما توافق جهانی در مورد آن وجود نداشته است.

اقدامات خاصی که صرفاً با هدف تضمین پیشرفت کافی گروه‌ها یا افراد نژادی یا قومی خاص صورت گرفته و اتخاذ آن‌ها برای تضمین برخورداری چنین گروه‌ها یا افرادی از حقوق بشر و آزادی‌های بنیادی لازم باشد، تبعیض نژادی شناخته نخواهد شد، البته به این شرط که چنین اقداماتی متعاقباً به پایداری حقوق جداگانه برای گروه‌های نژادی مختلف منجر نشوند و پس از حصول اهدافی که سبب اتخاذ آن‌ها گردیده ادامه نیابند.

انعکاس مشارکت اقلیت‌ها به صورتی فعال و تأثیرگذار در اسناد حقوق بین‌الملل چندان روشن‌گر نیست. با وجود این، کمیته حقوق بشر، بسیاری از نظریات حقوقی خود را در قالب حقوق بشر عمومی و به سمت در برگرفتن موارد بیش‌تری از نکات مربوط به حقوق اقلیت‌ها پیش برده، به‌ویژه نسبت به حقوق مشارکت سیاسی و مشارکت در تصمیم‌گیری‌های کلان گروه‌های اقلیت. اصل منع تبعیض در ارتباط با حق مشارکت، در اندیشه دموکراتیک اصلی بنیادی است.

در حقوق بین‌الملل به هیچ‌وجه حق خودمختاری برای اقلیت‌ها وجود ندارد. بجز در مواردی معدود، خودمختاری اقلیت‌ها در اسناد حقوق بین‌الملل ذکر نشده است. اقلیت‌ها حق دارند شخصیت مجزای خود را که در نهادهای دولتی تظاهر یافته، داشته باشند ولی حق خودمختاری ندارند. خواست خودمختاری از سوی گروهی قومی- فرهنگی در واقع ادعایی سیاسی است برای شناسایی شدن به عنوان دولت مستقل که از آن به حق تعیین سرنوشت خارجی تعبیر می‌شود. حتی در حکومت دموکراتیک نیز این ادعا بسیار بحث‌برانگیز است.

در بین کنوانسیون‌های بین‌المللی، ظاهراً ماده ۲۷ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی بیشترین توجه را در رابطه با تبعیض فرهنگی به خود جلب کرده است. در اسناد بین‌المللی، تأکید شده که هر تبعیضی در آموزش ممنوع نیست و تبعیض ممکن است در جهت ارتقای سطح فرهنگی اقلیت‌ها باشد.

در حقوق بین‌الملل معاصر، رویکردی ایجابی در بسیاری از کشورها نسبت به دادن تسهیلات فرهنگی، مثل آموزش به زبان مادری، حتی خارج از محل تمرکز و تراکم، دیده می‌شود. این رویکرد را می‌توان بهتر از هر جا در اخیرترین اسناد تصویبی در اروپا دید که با صراحت، موادی را به تبعیض مثبت اقلیت‌ها و مردمان بومی اختصاص داده‌اند.



در مجموع، از اواسط دهه ۹۰، رویکردی ایجابی در مورد اقلیت‌ها در اسناد جدیدالتصویب حقوق بین‌الملل و رویه بسیاری از کشورها و نهادهای بین‌المللی دیده می‌شود. این امر، به‌ویژه در قاره اروپا مشهود است که در آن حتی از موادی که در گذشته به‌صورت سلبی نوشته شده‌اند، بعضاً تفسیری ایجابی به عمل می‌آید.

