

حل و فصل مسئله اقلیت‌ها در پرتو رویکرد نوین حق تعیین سرنوشت

محمدعلی پارسامهر^{۱*}، سید علی میرموسوی^۲

چکیده

از پایان استعمارزدایی به این سو، طرح درخواست‌های جدایی‌طلبانه در پرتو حق تعیین سرنوشت از سوی اقلیت‌ها و واکنش خشونت‌بار دولت‌ها به آن، که با نقض گسترده حقوق بشر و تهدید صلح و امنیت بین‌المللی همراه بود، به‌عنوان مسئله‌ای مهم، در حقوق بین‌الملل مطرح بوده است. با پایان جنگ سرد و پس از تحولات دهه‌ی ۱۹۹۰، رویکرد جدیدی درباره مفهوم حق تعیین سرنوشت پدیدار شد که توانست با برقراری سازش میان حق تعیین سرنوشت و اصول حقوق بین‌الملل از جمله اصل یکپارچگی سرزمینی، راه‌حلی برای مسئله منازعات اقلیت‌ها ارائه دهد. در این رویکرد جدید، حق تعیین سرنوشت از حق تشکیل دولت، به حق سازمان‌دهی دولت به‌وسیله مردم و اقلیت‌ها جهت‌گیری داشته است. در این رویکرد، از حق تعیین سرنوشت به‌عنوان مبنا و پشتوانه‌ای برای استقرار دموکراسی و توسعه حقوق بشر و همچنین تضمین حقوق اقلیت‌ها استفاده می‌شود. تبیین دقیق این رویکرد، با بهره‌گیری از تحلیل حقوقی اسناد و مدارک مربوط، و بررسی تأثیر آن در حل و فصل مسئله اقلیت‌ها هدف اصلی این مقاله بوده است.

کلیدواژگان

اصل حاکمیت دولت‌ها، اصل یکپارچگی سرزمینی، حقوق اقلیت‌ها، حق تعیین سرنوشت، دموکراسی.

۱. دانش‌آموخته کارشناسی‌ارشد حقوق بشر، دانشکده حقوق، دانشگاه مفید، قم، ایران و دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد شیراز، شیراز، ایران (نویسنده مسئول).

Email: parsamehr.ma@gmail.com

Email: mirmoosavi@gmail.com

۲. دانشیار، گروه حقوق، دانشگاه مفید، قم، ایران.

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۷/۲۴، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۱۲/۲۷

مقدمه

حق تعیین سرنوشت در منشور سازمان ملل متحد به‌عنوان یکی از اهداف ملل متحد و از پایه‌های روابط دوستانه و مسالمت‌آمیز بین دولت‌ها و ملت‌ها تلقی شده است.^۱ اگرچه سابقه این حق به اواخر قرن هجدهم میلادی یعنی صدور اعلامیه استقلال آمریکا و انقلاب کبیر فرانسه برمی‌گردد (Castellino, 2000: 11)، با پایان جنگ جهانی اول بود که حق مردم برای تعیین سرنوشت، به‌وسیله اعلامیه ۱۴ ماده‌ای ویلسون، وارد حقوق بین‌الملل شد و اساس «معاهده ورسای» قرار گرفت. ویلسون در ۸ ژانویه ۱۹۱۸، برنامه خود را برای خدمت به صلح، از طریق شناسایی حق مردم برای تعیین سرنوشت عرضه کرد (خوبروی‌پاک، ۱۳۹۳: ۲۴۰). البته در آن زمان استفاده از این اصل برای توجیه تجزیه جهان‌شاهی‌های شکست‌خورده در جنگ جهانی اول و ایجاد نظام نمایندگی^۲ بود (کلییار، ۱۳۶۸: ۱۷۳). با پیدایش کشورهای جدید بعد از جنگ جهانی اول، ایده تعیین سرنوشت عملاً به‌عنوان یک اصل سیاسی در صحنه بین‌المللی مطرح شد (Archibugi, 2003: 12). پس از جنگ جهانی دوم نیز حق تعیین سرنوشت بیشتر به معنای استقلال سرزمین‌های تحت استعمار و سلطه بیگانه به‌کار گرفته شد. روند استعمارزدایی پس از جنگ جهانی دوم سبب شد تا حق مردم برای تعیین سرنوشت، در عمل به حق انحصاری نیل به استقلال و تشکیل دولتی جدید و فرمانروا منجر شود (خوبروی‌پاک، ۱۳۹۳: ۲۸۴).

حق تعیین سرنوشت پس از دوره استعمار و در دوران جنگ سرد، به مرحله‌ای جدید و پرچالش وارد شد. در این دوران در بسیاری از نقاط جهان گروه‌های گوناگون اقلیتی در یک کشور نواستقلال، با استناد به حق تعیین سرنوشت و تفسیری که از آن ارائه می‌دادند؛ یعنی همانند دانستن حق تعیین سرنوشت با ایجاد دولتی جدید، خواستار جدایی از کشور اصلی می‌شدند. معادل‌انگاری حق تعیین سرنوشت با کسب استقلال از سوی اقلیت‌ها و بهره‌گیری از این حق در جهت تبدیل شدن به موجودیتی نوین در حقوق بین‌الملل، به‌علت تعارض با برخی اصول سنتی و ریشه‌دار حقوق بین‌الملل همچون اصل حاکمیت دولت‌ها و اصل یکپارچگی سرزمینی، همواره در نظام بین‌الملل بحران‌خیز و مسئله‌آفرین بوده است.

۱. مواد ۱ و ۵۵ منشور ملل متحد.

2. Mandate system

این نظام که پس از جنگ جهانی اول برای اداره سرزمین‌های تجزیه‌شده و برخی مستعمرات مقرر شد، در ماده ۲۲ میثاق جامعه ملل این‌گونه بازتاب یافته است: «از آنجا که مردم سرزمین‌های ذی‌ربط هنوز ... توانایی اداره امور خود را ندارند رسالت مقدس تمدن ایجاب می‌کند رفاه و پیشرفت این ملل تضمین شود. بهترین وسیله برای تحقق هدف مزبور، این است که نمایندگی آنها به کشورهای متمدن و رشدیافته‌ای واگذار شود که ... آمادگی بیشتری برای پذیرفتن و به انجام رساندن این مسئولیت دارند.»

واقعیت این است که در دنیای کنونی نیز، یکی از ویژگی‌های انکارناپذیر ساختار دولت‌ها، وجود اقلیت‌های گوناگون در محدوده حاکمیت این دولت‌هاست که هر یک به اعتبار ویژگی‌های قومی، زبانی و مذهبی خود از اکثریت متمایز می‌شوند. فراوانی گروه‌های اقلیتی به حدی است که می‌توان گفت وجود ناهمگونی قومی، نژادی و مذهبی، اصل حاکم بر جهان و جوامع است و همگونی قومی یک استثنا محسوب می‌شود (Sambanis, 2000: 449). نتیجه این ناهمگونی‌ها در محدوده یک کشور، طرح درخواست‌های جدایی طلبانه تحت عنوان حق تعیین سرنوشت در بسیاری از نقاط جهان بوده است. در این میان پاسخ منفی دولت‌های حاکم به این‌گونه درخواست‌ها، به تنش‌ها و درگیری‌های مخاطره‌آمیزی در عرصه داخلی و بین‌المللی می‌انجامد.

بی‌شک بروز این چالش‌ها نه تنها تحقق حقوق بشر و از جمله تحقق واقعی حق تعیین سرنوشت را با تنگنا روبه‌رو می‌کند، بلکه در چنین فضایی مهم‌ترین و ضروری‌ترین حق‌های بشری از جمله حق بر صلح و امنیت نیز در معرض آسیب و تهدید قرار می‌گیرد. در همین زمینه منازعه گروه‌های قومی با دولت‌ها در دوران بعد از جنگ سرد، به‌عنوان بزرگ‌ترین چالش در برابر امنیت داخلی و بین‌المللی بیشتر نقاط جهان مطرح شده است (Brown, 1993: 6).

به‌طور کلی پس از دوران استعمارزدایی تاکنون، به‌علت بافت ناهمگون جوامع، اجرای حق تعیین سرنوشت همواره به‌عنوان مسئله‌ای پیچیده در حقوق بین‌الملل مطرح بوده است. با توجه به اهمیت این مسئله و مخاطرات ناشی از آن، تلاش برای حل این مسئله را می‌توان از اولویت‌های مهم پژوهشی در حوزه حقوق بین‌الملل به‌شمار آورد.

با توجه به مطالب بالا سؤال اصلی نوشتار حاضر را این‌گونه می‌توان مطرح کرد: حقوق بین‌الملل برای برقراری سازش میان خواست‌های جدایی طلبانه مبتنی بر حق تعیین سرنوشت و اصول حقوق بین‌الملل - مانند اصل حاکمیت دولت‌ها و اصل یکپارچگی سرزمینی - چه راه‌حلی پیشنهاد می‌دهد؟ در همین خصوص سؤالات دیگری نیز در خصوص مباحث مربوط به سؤال اصلی قابل طرح است؛ از جمله اینکه چه ارتباطی میان دموکراسی، انتخابات و حق تعیین سرنوشت وجود دارد؟ با توجه به اینکه حق تعیین سرنوشت متعلق به «مردم» است، نقش حق تعیین سرنوشت در تضمین حقوق اقلیت‌ها چیست؟ و سرانجام اینکه امروزه معیارهای تأمین حق تعیین سرنوشت توسط دولت‌ها چیست؟

پاسخ اجمالی ما به پرسش اصلی تحقیق به‌عنوان فرضیه پژوهش این است که به‌دنبال تحولات پس از جنگ سرد، حقوق بین‌الملل کوشیده است با تأکید بر ضرورت تأمین حق تعیین سرنوشت اقلیت‌ها در کنار دیگر شهروندان و تشویق دولت‌ها به فراهم ساختن شرایط لازم برای نقش‌آفرینی گروه‌های اقلیت در عرصه‌های گوناگون سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه خویش، انگیزه‌های جدایی طلبانه و متعارض با اصول سنتی حقوق بین‌الملل و پیامدهای زیانبار آن را از میان بردارد.

در این مقاله با بهره‌گیری از روش تحلیلی و بررسی اسناد و مدارک در زمینه حق تعیین سرنوشت، ضمن تبیین مفهوم حق تعیین سرنوشت و آشنایی با پیشینه این حق یعنی قلمرو بیرونی آن، به معرفی بهره‌مندان از قلمرو درونی حق تعیین سرنوشت خواهیم پرداخت. سپس یافتن راه‌حل مسئله پژوهش و پاسخ به پرسش‌های پژوهش را، با تأکید بر جهت‌گیری‌های اخیر حق تعیین سرنوشت به‌سوی حوزه‌های داخلی دنبال خواهیم کرد.

مفهوم حق تعیین سرنوشت^۱

حق تعیین سرنوشت در آغاز اغلب به‌عنوان اصلی سیاسی و جایگزین اصل «ملیت‌ها»^۲ در حقوق بین‌الملل قلمداد می‌شد. این صبغه سیاسی تا زمان تدوین منشور ملل متحد و در ماده یکم منشور نیز انعکاس یافت. پس از تصویب منشور نیز، بیشتر ویژگی سیاسی این اصل، مورد قبول بود و همچنان در حقوقی بودن آن - به‌عنوان یک حق بشری - تردید وجود داشت. با تدوین میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی^۳ و میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی^۴ در سال ۱۹۶۶ و تصریح بر حق تعیین سرنوشت در این دو میثاق، این حق خصلت حقوقی یافت. بند یکم از ماده نخست هر دو میثاق یادشده، از حق تعیین سرنوشت به‌عنوان حق مردم برای تعیین آزادانه نظام سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خود یاد می‌کنند (مرکز مطالعات حقوق بشر، ۱۳۸۲: ۱۶ و ۴۸). با ذکر این حق در دو میثاق مرجع حقوق بشری، اسناد مهم دیگری نیز در چارچوب ملل متحد، به تبیین و تدقیق این حق پرداختند (عباسی‌سرمدی، ۱۳۸۴: ۶۹). از این‌روی تصویب میثاقین نقطه عطفی در شناسایی و تثبیت حق تعیین سرنوشت و ورود این حق به مباحث حقوق بشری به‌شمار می‌رود.

نخستین ویژگی مهم حق تعیین سرنوشت، ارتباط نزدیک این حق با خواست واقعی مردم است، که باید آزادانه و به دور از هر گونه فشار بیان شود. در این زمینه نکته مهم و کلیدی در شناخت حق تعیین سرنوشت، تبیین مفهوم «People»^۵ به‌عنوان صاحبان این حق است. با وجود اهمیت اساسی این مفهوم (مردم) در تبیین حق تعیین سرنوشت، باید خاطر نشان کرد همان‌طور که پروفسور شامون^۶ حقوقدان برجسته فرانسوی تأکید می‌کند: «تعریف حقوقی

1. Right of (to) Self-Determination

۲. برابر این اصل افراد دارای نژاد، زبان، آداب و خواسته‌های مشترک، یک ملت را می‌آفرینند و این ملت از حق سکونت در کشوری مستقل و برپایی دولتی مستقل برخوردارند (ضیائی‌بیگدلی، ۱۳۹۰: ۴۴).

3. International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)

4. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)

۵. در فرهنگ‌های حقوقی انگلیسی - فارسی برای معنای واژه «People»، «مردم»، «مردم یک ایالت یا کشور»، «ملت در مفهوم سیاسی و جمعی» و «مجموعه افراد یک مملکت» آورده شده است (آقایی، ۱۳۷۸: ۸۹۹).

6. Chaumont

[واحدی] از واژه مردم وجود ندارد» (عباسی سرمدی، ۱۳۸۴: ۶۶). در این زمینه اسناد ملل متحد، رویه دولت‌ها و حقوقدانان برای تبیین معنای این واژه، معیارهای مختلفی ارائه کرده‌اند که در دکترین حقوقی اغلب ذیل دو عنوان کلی زیر بررسی می‌شوند:

«معیار سرزمینی: وفق این معیار تمام اشخاص ساکن در یک واحد سیاسی، مردم نامیده می‌شوند؛ چه این واحد سیاسی، کشور مستقل و حاکمی باشد و چه تحت استعمار، و همچنین هر چند که گروه‌های متعددی در این واحد سیاسی سکونت داشته باشند و خود را ملتی متمایز به حساب آورند.

معیار شخصی: بر طبق این معیار تعدادی بیش از یک مردم [نیز] می‌توانند در یک واحد سیاسی سکنتی‌گزینه‌د و صرف واحد سیاسی نمی‌تواند معرف مردم باشد» (پروین و فقهوری‌بیلندی، ۱۳۹۱: ۵۴-۵۳).

اگرچه گروهی از حقوقدانان و دولت‌ها با ترجیح دادن به معیار شخصی، بر این اعتقادند که هر کدام از گروه‌های مختلف زبانی و قومی در محدوده یک کشور را نیز می‌توان «مردم» نامید^۱، اما آنچه بیشتر در رویه دولت‌ها و سازمان ملل، برای شناخت مردم یا خلق پذیرفتنی است، معیار سرزمینی است. با توجه به این واقعیت که آغاز بحث درباره حق تعیین سرنوشت در ارکان سازمان ملل، با پدیده استعمارزدایی همزمان شد، مفهوم این حق، با استعمارزدایی عجین گردید. بر پایه چنین نگرشی مجموع جمعیت ساکن در محدوده یک سرزمین مستعمره و یا یک واحد سرزمینی به‌عنوان مردم تلقی شدند و گروه‌های اقلیت خارج از این مفهوم جای گرفتند (عزیزی، ۱۳۹۴: ۳۵۲).

حق تعیین سرنوشت از حیث موضوعی جنبه‌های مختلفی را در برمی‌گیرد. از نظرگاه سیاسی، حق تعیین سرنوشت بیانگر حق مردم در رهایی از سلطه خارجی و برخورداری از نظامی دموکراتیک است که نماینده واقعی آنان باشد و به شیوه‌ای دموکراتیک اعمال حاکمیت کند. این حق از دیدگاه اقتصادی نیز به معنای حق دائمی مردم یک کشور، در حفظ و بهره‌برداری از منابع طبیعی کشورشان تلقی می‌شود. قطعنامه مصوب مجمع عمومی سازمان ملل متحد با عنوان «حق حاکمیت دائمی بر منابع طبیعی» از مهم‌ترین اسنادی است که به توضیح بُعد اقتصادی حق تعیین سرنوشت پرداخته است (G.A.Res, 1803, 14 Dec, 1962).

از این حق علاوه بر تأمین اهداف و خواسته‌های سیاسی و اقتصادی، در پیگیری مقاصد و اهداف مردم یک کشور، در حوزه‌های اجتماعی و فرهنگی نیز می‌توان بهره برد. با به‌کارگیری حق تعیین سرنوشت در حوزه‌های اجتماعی، موضوع عدالت اجتماعی و پیشرفت و توسعه آن و جلوگیری از تبعیض اهمیت می‌یابد. در حوزه فرهنگی نیز اعمال حق تعیین سرنوشت به معنای

۱. برای نمونه دولت بریتانیا آشکارا می‌پذیرد که در محدوده یک کشور، ممکن است مردمان (خلق‌های) گوناگونی وجود داشته باشند و هر کدام نیز می‌توانند حق تعیین سرنوشت خود را اعمال نمایند (عزیزی، ۱۳۹۴: ۳۵۲-۳۵۳).

برقراری نظام فرهنگی متناسب با خواست مردم است؛ به نحوی که بتواند دستیابی به حقوق فرهنگی، بهره‌وری و غنی‌سازی میراث فرهنگی و دسترسی به آموزش و فرهنگ را برای همه مردم ممکن سازد (خوبروی‌پاک، ۱۳۹۳: ۲۳۷).

در تبیین حق تعیین سرنوشت، اشاره به این نکته نیز شایسته است که امروزه براساس دیدگاه غالب در حقوق بین‌الملل، تعهد دولت‌ها در قبال حق تعیین سرنوشت، تعهدی فراگیر یا عام‌الشمول^۱ قلمداد می‌شود که همه دولت‌ها در برابر جامعه بین‌المللی برعهده دارند. عام‌الشمول بودن تعهدات ناشی از حق تعیین سرنوشت را به‌نوعی در میثاقین ۱۹۶۶ نیز می‌توان مشاهده کرد. ماده یک هر دو میثاق ضمن تصریح بر برخورداری همه مردمان از حق تعیین سرنوشت، همه دولت‌ها را نسبت به ایجاد شرایط لازم برای تحقق این حق متعهد می‌سازد (حبیب‌زاده، ۱۳۹۵: ۸۴۴). در این زمینه دیوان بین‌المللی دادگستری در سال ۱۹۹۵، در رأی خود مربوط به تیمور شرقی، حق تعیین سرنوشت را یک تعهد عام‌الشمول دانسته است (ICJ Reports, 1995: 24). همچنین این دیوان در سال ۲۰۰۴ در اظهارنظری در خصوص دیوار حائل رژیم صهیونیستی، با بیان تخلف دولت اسرائیل، بر نقض حق تعیین سرنوشت به‌عنوان تعهدی عام‌الشمول تأکید کرده است (ICJ Reports, 2004: 155). کمیسیون حقوق بین‌الملل نیز، هرچند در جریان تدوین طرح کنوانسیون حقوق معاهدات در سال ۱۹۶۶ حق تعیین سرنوشت را به‌عنوان یکی از مصادیق قواعد آمره^۲ ارزیابی می‌کند (Cassese, 1996: 50)، هنگام توضیح طرح مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها در سال ۲۰۰۱، حق تعیین سرنوشت را تعهدی عام‌الشمول قلمداد کرده است (ILC Report 2001: chapter III, art 40).

در خصوص مفهوم تعهدات عام‌الشمول یا همگانی باید یادآوری کرد که میان حقوقدانان دیدگاه واحدی درباره نسبت و ارتباط آن، با دیگر مفهوم مرتبط با آن یعنی قاعده آمره وجود ندارد. در این زمینه تعهدات عام‌الشمول مربوط به دامنه پاره‌ای از تعهدات است که دولت‌ها را به تمام اعضای جامعه بین‌المللی متعهد می‌سازد و قاعده آمره بیانگر شدت درجه الزام یک قاعده است که به سبب شدت الزام آن، به هیچ‌روی قابل تخطی نبوده و هر گونه توافق برخلاف آن، از درجه اعتبار ساقط است. همان‌گونه که پیداست، این دو مفهوم اوصاف مشترکی دارند و بنابراین می‌توان برخی از موارد را، مصداق مشترک هر دو مفهوم دانست. البته این دو مفهوم اگرچه از جهاتی دارای اشتراک‌اند و پاره‌ای از مصادیق قواعد آمره و تعهدات عام‌الشمول مشترک‌اند؛ با این همه نباید این دو را ماهیتاً یکسان انگاشت. به تعبیر دقیق‌تر، باید گفت «امری بودن وصف قاعده است، همگانی بودن وصف تعهد». به هر حال نکته شایان توجه در بحث حاضر آن است که امروزه بی‌تردید قواعد اساسی مبین حقوق بنیادین بشر از جمله حق

1. Erga Omnes

2. Jus Cogens

تعیین سرنوشت در زمره قواعد آمره قرار دارند که به هیچ‌روی تخلف از آنها مجاز نیست و تعهدات دولت‌ها نیز به رعایت این‌گونه اصول و هنجارهای بنیادین حقوق بشر، تعهداتی مطلق و غیرمشروط و همگانی قلمداد می‌شود (قربان‌نیا، ۱۳۹۰: ۳۰۳-۲۹۹).

با توجه به مطلب بالا در خصوص نسبت بین تعهدات عام‌الشمول و قواعد آمره روشن می‌شود کمیسیون حقوق بین‌الملل نیز در اظهارنظرهای خود در خصوص حق تعیین سرنوشت در سال‌های ۱۹۶۶ و ۲۰۰۱ ارتباط و قرابت مفهومی این دو مفهوم را مدنظر داشته است و در واقع در اظهارنظرهای خود صرفاً با توجه به موقعیت‌هایی که با آن روبه‌رو بوده، برای تبیین حق تعیین سرنوشت بر یکی از این دو مفهوم تأکید کرده است. بنابراین تفاوت تعبیر کمیسیون در اظهارات یادشده در زمینه حق تعیین سرنوشت را باید تنها به «تفاوت در تأکید» تلقی کرد. از این منظر درحالی که قواعد آمره بر ضرورت و اولویت برخی تعهدات بنیادین تمرکز می‌کند، تعهدات عام‌الشمول اساساً بر منافع حقوقی همه دولت‌ها در صورت رعایت تعهدات مذکور تکیه می‌کند (Saul, 2011: 633). به تعبیر دیگر، اثر مهم تعهدات عام‌الشمول این است که رعایت این‌گونه تعهدات، دربردارنده نفعی حقوقی برای همه دولت‌ها خواهد بود؛ به طوری که بر پایه چنین تفسیری دولت‌ها مجاز خواهند بود تا در قبال نقض چنین تعهداتی به مسئولیت دولت خاصی استناد جویند (والاس، ۱۳۹۲: ۲۸۸).

قلمرو بیرونی حق تعیین سرنوشت^۱

واقعیت‌های عملی حقوق بین‌الملل در دوران پس از جنگ جهانی دوم، سبب شد حق تعیین سرنوشت ابتدا در قلمرو بیرونی و به معنای حق مردم یک کشور برای تأمین استقلال سیاسی، اقتصادی و فرهنگی آنان در عرصه بین‌المللی به کار رود. منظور از حق تعیین سرنوشت در قلمرو بیرونی این است که مردمی خواهان برخورداری از پایگاهی مستقل در جامعه بین‌المللی دولت‌ها هستند؛ به گونه‌ای که استقلال آنان در برابر دولت‌های بیگانه محفوظ بماند (خوبروی‌پاک، ۱۳۹۳: ۲۶۰).

به طور کلی تلاش ملت‌ها برای اجرای حق تعیین سرنوشت، در آغاز علیه دولت‌های استعماری در قاره آفریقا و سپس در آسیا به کار گرفته شد. نویسندگان نیز تا مدت‌های طولانی، استعمارزدایی را تنها مصداق قانونی اجرای حق تعیین سرنوشت می‌دانستند (امین‌زاده، ۱۳۸۰: ۹۰). بازتاب پذیرش حق مردم استعمارزده بر رهایی از استعمار را، در قطعنامه‌های سازمان ملل متحد نیز می‌توان مشاهده کرد. در این زمینه در سال ۱۹۶۰ قطعنامه‌ای با عنوان «اعلامیه اعطای استقلال به سرزمین‌ها و مردم تحت استعمار» به تصویب مجمع عمومی رسید. مطابق این

1. External Self-Determination

اعلامیه، حق تعیین سرنوشت مردم مستعمرات به معنای حق آنان برای تعیین آزادانه وضعیت سیاسی و توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خود است (G. A. RES. 1514, 14 Dec, 1960). به‌طور کلی اصل تعیین سرنوشت در دوره پس از جنگ جهانی دوم، اغلب در زمینه استعمارزایی تکامل یافت و بیشتر قطعنامه‌ها و اسناد مربوط به این اصل نیز، مواضعی ضد استعماری دارند؛ به‌طوری‌که می‌توان گفت هدف اصلی از طرح اصل تعیین سرنوشت در این اسناد، مقابله با سلطه قدرت‌های خارجی بر ملت‌ها بوده است (Van Der Vyver, 2000: 11-13). در مورد سرزمین‌های غیرخودمختار^۱ نیز، اگرچه در آغاز و در فصل یازدهم و دوازدهم منشور - که به سرزمین‌های غیرخودمختار مربوط می‌شد - به حق مردم این سرزمین‌ها در به‌کارگیری اصل تعیین سرنوشت اشاره‌ای نشده بود، در پی تحولات بعدی حقوق بین‌الملل، مردم سرزمین‌های غیرخودمختار نیز توانستند همانند مردم مستعمرات از اصل تعیین سرنوشت بهره‌مند شوند. صریح‌ترین و قاطع‌ترین اظهار نظر درباره حق مردم سرزمین‌های غیرخودمختار بر تعیین سرنوشت را می‌توان در دیوان بین‌المللی دادگستری یافت. دیوان در اظهار نظری در سال ۱۹۷۱ تصریح می‌کند:

«توسعه و تحول متعاقب حقوق بین‌الملل در مورد سرزمین‌های غیرخودمختار که در منشور ملل متحد آمده، اصل تعیین سرنوشت را برای همه این سرزمین‌ها قابل اعمال ساخته است» (اخوان‌خرزایان، ۱۳۸۶: ۱۱۷).

اگرچه در آغاز حق تعیین سرنوشت بیرونی (خارجی) به‌وسیله مردم مستعمرات اجرایی شد، از حیث نظری استفاده از این حق برای مردم تحت سلطه بیگانه^۲ نیز به همان میزان - بلکه با قوت بیشتر - در حقوق بین‌الملل مطرح و مقبول واقع شده است. بند یکم اعلامیه اعطای استقلال (قطعنامه شماره ۱۴/۱۵۱۴، XV) در این زمینه مقرر می‌دارد:

«قرار دادن مردم تحت انقیاد، سلطه و استثمار بیگانه، نفی حقوق اساسی بشر محسوب می‌شود که مغایر منشور ملل متحد و مانعی بر سر راه ترویج صلح و همکاری جهانی به‌شمار می‌رود.» منظور از سلطه بیگانه، وضعیتی است که در آن یک قدرت بیگانه با توسل به زور و از طرق نظامی، بر مردم سرزمینی سلطه پیدا می‌کند. به‌عبارت دیگر، استفاده از طرق نظامی از مشخصه‌های این وضعیت به‌شمار می‌رود؛ یعنی باید قدرت بیگانه مداخله نظامی انجام داده باشد یا در صورت وجود مخاصمه، طرف متخاصم اقدام به اشغال نظامی کند (Cassese, 1996: 98-99). از منظر حقوق بین‌الملل چنین سلطه‌ای هیچ‌گونه مشروعیتی برای تصرف سرزمین اشغال شده به‌وجود نمی‌آورد و مردم سرزمین‌های اشغالی، از حق تعیین سرنوشت برخوردارند و نیروهای اشغالگر باید به این حق احترام بگذارند (Cassese, 1996: 90-91).

1. Non-Self-Governing
2. Alien Domination

از نمونه‌های اشغالگری در جهان امروز می‌توان به اشغال سرزمین‌های فلسطینی به‌وسیله اسرائیل، اشغال افغانستان از سوی نیروهای اتحاد جماهیر شوروی و اشغال کویت توسط عراق اشاره کرد. در همه این موارد نهادهای بین‌المللی مانند شورای امنیت، کمیسیون حقوق بشر و دیوان بین‌المللی دادگستری (در گزارشی در سال ۲۰۰۴) بر نامشروع بودن هر گونه تغییر در وضع سرزمین‌های اشغالی، به‌نحوی که اعمال حق تعیین سرنوشت مردم این سرزمین‌ها را خدشه‌دار کند، تأکید کرده‌اند. اعمال حق تعیین سرنوشت برای مردم سرزمین‌های اشغالی به این معناست که هر گاه یک قدرت بیگانه، به اشغال نظامی کشور مستقلی اقدام کند، مردم آن کشور از حق استقلال و رهایی از سلطه بیگانه برخوردار خواهند بود (بهمنی‌قاجار، ۱۳۸۸: ۷۷). با توجه به مطالب بالا روشن می‌شود که حق تعیین سرنوشت از آغاز حیات خود در سازمان ملل متحد تا دهه ۱۹۷۰، اغلب از حیث بیرونی یعنی حق مردم برای تعیین جایگاه بین‌المللی خود، مورد توجه بوده و در عمل نیز این حق، در ارتباط با استعمارزدایی و سرزمین‌های فاقد حاکمیت تحقق یافته است. اکنون با توجه به پایان استعمارزدایی و نادر بودن سرزمین‌های فاقد حاکمیت، جای طرح این سؤال است: آیا کاربرد و کارایی حق تعیین سرنوشت در حقوق بین‌الملل پایان یافته است یا اینکه این حق در حوزه‌های دیگر و برای مقاصد غیر از استقلال نیز، قابل استناد و اعمال است؟ در ادامه با بررسی سیر تحولات این حق از پایان استعمارزدایی تاکنون، به پاسخ این پرسش خواهیم پرداخت.

قلمرو درونی حق تعیین سرنوشت

از اوایل دهه ۱۹۷۰ با استقلال یافتن اکثریت سرزمین‌های استعمارزده، به تدریج حق تعیین سرنوشت به‌سوی حوزه‌های داخلی و در راستای استیفا و تضمین حقوق مردم در درون یک کشور مستقل، جهت‌گیری داشته است. حق تعیین سرنوشت در قلمرو درونی به معنای حق مردم برای تعیین نظام سیاسی و ترسیم اهداف و مقاصد خود در حوزه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و همچنین حق انتخاب شیوه‌ها و سازوکارهای اجرایی لازم برای تحقق اهداف مذکور است. به بیان دیگر، درحالی‌که حق تعیین سرنوشت بیرونی، ناظر بر تعیین هویت ملی و بیانگر حق استقلال مردم یک کشور در سطح بین‌المللی است، حق تعیین سرنوشت درونی مربوط به نظم دولتی، اقتصادی و اجتماعی در داخل مرزهاست و بیانگر حق مردم برای شرکت در ایجاد یا بازسازی نظم اجتماعی داخلی است (Ryan, 1991: 65).

بحث درباره قلمرو حق تعیین سرنوشت به زمان تصویب میثاقین برمی‌گردد. هنگام تصویب میثاقین تعدادی از کشورهای در حال توسعه از جمله هند، با اعمال حق تحفظ در مورد ماده یکم میثاقین و با ارائه تفسیری مضیق از حق تعیین سرنوشت، کارکرد حق مذکور را صرفاً به

استقلال کشورهای تحت استعمار محدود می‌کردند. در مقابل این دیدگاه برخی کشورها مانند فرانسه و آلمان (وکیل، ۱۳۸۳: ۲۹۲-۲۹۱) و شماری از صاحب‌نظران با به‌کارگیری تفسیری موسع از اصل حق تعیین سرنوشت، معتقد بودند که هرچند اصل تعیین سرنوشت در حوزه‌ای ضداستعماری تکامل یافته است، اصل یادشده اصلی عام است و شامل همه مردم (ملت‌ها) از جمله مردم دارای حاکمیت مستقل نیز می‌شود. یکی از طرفداران این دیدگاه آرچاگا^۱ (از رؤسای سابق دیوان بین‌المللی دادگستری) است. به اعتقاد وی اصل تعیین سرنوشت اصلی عام و دارای اطلاق است که همه ملت‌ها را در برمی‌گیرد. طبق این نگرش اصل تعیین سرنوشت می‌تواند به‌عنوان معیار سنجش مشروعیت دولت‌ها عمل کند؛ به این معنا که دولت حاکم در یک کشور، باید نماینده همه مردم تحت حاکمیت خود، بدون تبعیض از حیث نژاد، رنگ و عقیده باشد (سیفی، ۱۳۷۳: ۲۵۸).

اگرچه منشور ملل متحد تنها حاوی اشاراتی کلی درباره قلمرو داخلی حق تعیین سرنوشت و نقش مردم در اداره جامعه است و به جزئیات نپرداخته است، تصریح قوی‌تری در این مورد، در اسناد مرتبط با اهداف منشور در زمینه حقوق بشر، مشاهده می‌شود (سیفی، ۱۳۷۳: ۲۵۹-۲۵۸). برای نمونه مجمع عمومی سازمان ملل متحد در قطعنامه‌ای با عنوان «اصول روابط دوستانه و همکاری میان دولت‌ها» صریحاً به این قلمرو حق تعیین سرنوشت اشاره کرده است. مطابق این قطعنامه «همه مردم بی‌مداخله بیگانگان و به‌طور آزادانه حق‌گزینش نظام سیاسی، راه و روش توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خود را دارند و دولت‌ها موظف به احترام به حقوق یادشده با توجه به منشور سازمان ملل متحد خواهند بود» (G. A. RES. 2625, 24 Oct, 1970). در این خصوص کمیته رفع تبعیض نژادی نیز در یکی از نظریات تفسیری خود پس از تأکید بر ضرورت تفکیک دو جنبه خارجی و داخلی حق تعیین سرنوشت، جنبه داخلی حق تعیین سرنوشت را به معنای حق تمام خلق‌ها به تعقیب آزادانه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور خود بدون دخالت خارجی دانسته و معتقد است ارتباطی میان این جنبه از حق تعیین سرنوشت با حق هر شهروند به مشارکت در امور عمومی کشور در همه زمینه‌ها وجود دارد. در این زمینه کمیته مزبور همچنین به «اصول روابط دوستانه و همکاری میان دولت‌ها» اشاره دارد که مقررات آن صرفاً از تمامیت ارضی و استقلال سیاسی دولت‌هایی که نماینده تمام خلق‌ها باشند (دولت‌هایی که توصیه‌های اعلامیه در زمینه قلمرو درونی حق تعیین سرنوشت را پذیرفته و عمل کرده باشند) حمایت می‌کند (CERD General Recommendation No. 21: Right to Self-Determination: 23/08/96, paras.4-6).

افزون بر این، سند پایانی کنفرانس امنیت و همکاری اروپا^۲ (هلسینکی، ۱۹۷۵) نیز تعریف

1. Arechaga

۲. این کنفرانس در سال ۱۹۹۴ به سازمان امنیت و همکاری اروپا (OSCE) تغییر نام داد (در ادامه پژوهش با عنوان سازمان امنیت و همکاری اروپا از آن یاد می‌شود).

زیر را از حق تعیین سرنوشت ارائه می‌دهد:

«همه مردم از این حق برخوردارند که در آزادی کامل، در هر زمانی که بخواهند وضعیت سیاسی داخلی و خارجی خود را بدون دخالت خارجی تعیین کنند و هر زمان که بخواهند توسعه سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خود را پیگیری کنند» (Helsinki Final Act, 1975: 1295). براساس آنچه از مجموع اسناد و دکترین حقوقی درباره حق تعیین سرنوشت داخلی دریافت می‌شود، به‌طور کلی می‌توان دو ویژگی را برای این قلمرو برشمرد. یکی از ویژگی‌های مهم و مورد توافق این قلمرو از حق تعیین سرنوشت، ضرورت هماهنگی اعمال این حق، با اصل یکپارچگی سرزمینی است. بر پایه این ویژگی، قلمرو درونی حق تعیین سرنوشت - برخلاف قلمرو بیرونی آن - نمی‌تواند دستاویزی مشروع و مقبول برای جدایی و استقلال قرار گیرد. در واقع در حقوق بین‌الملل معاصر، حق تعیین سرنوشت به معنای کسب استقلال یا براندازی یک حکومت (حتی حکومت نژادپرست) نیست، بلکه اغلب به معنای مشارکت در تعیین نظام سیاسی - اقتصادی و به معنای حفظ هویت است (V. P. Nanda, 1996).

از مشخصه‌های دیگر حق تعیین سرنوشت در قلمرو درونی، «دوام و استمرار» است. اساساً یکی از تفاوت‌های مهم حق تعیین سرنوشت در قلمرو درونی با قلمرو بیرونی، این است که حق مذکور در قلمرو درونی - برخلاف قلمرو بیرونی - حقی پایدار و مستمر است. به تعبیر دیگر، در قلمرو بیرونی وقتی کشوری به حاکمیت خود، دست یافت و به استقلال رسید، امکان استناد به این حق تا حدود بسیاری کاهش می‌یابد و تنها در محدوده جلوگیری از تجاوز و آسیب بیگانگان یا هنگام رأی‌گیری در مجامع بین‌المللی، خود را نشان می‌دهد. اما حق مردم برای تعیین سرنوشت داخلی با توجه به اقتدار حاکمیت مردم، همواره پابرجاست و مردم هر زمان که بخواهند، می‌توانند آزادانه نظام سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خود را برگزینند. از این منظر همان‌گونه که کاسسه می‌گوید:

«حق مردم برای تعیین سرنوشت در قلمرو درونی پس از گزینش دولت، حق مواظبت و مراقبت نیز است تا حقوق بر پایه هم‌رأیی همه مردم محفوظ ماند» (خوبروی‌پاک، ۱۳۹۳: ۲۵۷-۲۵۶). قلمرو درونی حق تعیین سرنوشت را - به اعتبار بهره‌مندان از آن - در دو حوزه می‌توان مطالعه کرد؛ نخست، بهره‌مندی «مردم» یک کشور مستقل از حق تعیین سرنوشت داخلی (حق بر مشارکت عمومی)؛ دوم، بهره‌مندی اقلیت‌ها از حق تعیین سرنوشت داخلی (حق بر حفظ و شکوفایی هویت خود). در ادامه به تبیین مفهوم حق تعیین سرنوشت در هر یک از این دو حوزه خواهیم پرداخت.

حق «مردم» یک کشور بر قلمرو درونی حق تعیین سرنوشت

به‌طور کلی پس از سپری شدن وضعیت‌های فاقد استقلال و فاقد حاکمیت در حقوق بین‌الملل،

اعمال حق تعیین سرنوشت اغلب در قلمرو درونی و در جهت تأمین حقوق و آزادی‌های بشری طرح و پیگیری می‌شود. از این نظرگاه حق تعیین سرنوشت در قلمرو درونی به معنای حق مردم یک کشور مستقل و دارای حاکمیت، برای مداخله و مشارکت مؤثر در تصمیم‌گیری‌ها و جهت‌گیری‌های مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در سطح جامعه خویش است. به‌کارگیری و به‌فعلیت رساندن این حق، مستلزم استقرار دموکراسی و وجود فرایندهای دموکراتیک و به‌ویژه وجود انتخابات آزاد و واقعی است. بر این اساس حق تعیین سرنوشت داخلی، مردم یک کشور را مُحق می‌سازد که بتوانند در قبال فرایندهای دموکراتیک حکمرانی که به‌طور آزادانه از سوی دولت‌هایشان پیشنهاد و پیگیری می‌شود، حق مشارکت آزاد، منصفانه و آشکار داشته باشند (Franck, 1992: 59).

به‌طور کلی در حقوق بین‌الملل از دهه‌های پایانی قرن بیستم و به‌ویژه با پایان جنگ سرد، بین حق تعیین سرنوشت و دموکراسی ارتباط تنگاتنگی برقرار شده است. در دموکراسی، حکومت متعلق به همه مردم است؛ که به نسبت برابر در این حق شریک‌اند، اما چون عملاً ممکن نیست که همه مردم حکومت کنند، از طرف آنان افرادی برگزیده می‌شوند و حکومت را به‌دست می‌گیرند. این برگزیدگان که در واقع وکیل مردم محسوب می‌شوند، همیشه تحت نظارت مردم خواهند بود. بنابراین در حکومت دموکراتیک، مردم خود صاحب‌اختیار سرنوشت خویش هستند و قدرت حکومت در دست مردم یا نمایندگان برگزیده آنان است و همواره تمام قدرت‌های حاکم بر کشور ناشی از مردم شناخته می‌شود (رحیمی، ۱۳۸۹: ۱۲-۱۱).

جهت‌گیری حق تعیین سرنوشت از قلمرو بیرونی به‌سوی قلمرو درونی و نزدیک شدن مفهوم این حق، به دموکراسی و ارزش‌های حکومت دموکراتیک در پژوهش‌های اخیر حق تعیین سرنوشت نیز بازتاب یافته است. در این خصوص برخی نویسندگان معتقدند قلمرو داخلی حق تعیین سرنوشت اساساً در انتخاب فردی تجلی پیدا می‌کند. از این منظر حق انتخاب، جلوه‌های گوناگونی در عرصه حقوق و آزادی‌های مدنی و سیاسی دارد و آزادی‌های گوناگونی همچون آزادی بیان، آزادی پیوستن به احزاب و جوامع مدنی، آزادی انتخاب شغل و آزادی تردد، همه از جلوه‌های این حق بنیادین هستند. با این همه بارزترین تجلی حق تعیین سرنوشت در قلمرو درونی، حق بر مشارکت سیاسی (اعم از انتخاب کردن و انتخاب شدن) است (قاری‌سیدفاطمی، ۱۳۸۲: ۱۳۰).

در این زمینه ماده ۲۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر، ضمن تأکید بر حق هر کس در اداره امور عمومی کشور خود از طریق انتخاب کردن و انتخاب شدن تصریح می‌کند: «اراده مردم، اساس قدرت حکومت است: این اراده باید در انتخاباتی سالم ابراز شود که به‌طور ادواری صورت می‌پذیرد. انتخابات باید عمومی، با رعایت مساوات و با رأی مخفی یا به طریقه‌ای مشابه برگزار شود که آزادی رأی را تأمین کند».

اگرچه از نظر حقوق بین‌الملل، اعلامیه جهانی حقوق بشر سندی الزام‌آور تلقی نمی‌شود، همان‌طور که برخی نویسندگان بیان کرده‌اند، با تحولاتی که پس از تصویب این اعلامیه در عرصه بین‌المللی روی داد، مفاد آن از ارزش قواعد عرفی برخوردار شده است (Harris, 1991: 610).

بایستگی پایبندی دولت‌ها به حق بر مشارکت عمومی شهروندان و توصیه به برگزاری انتخابات را در میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی نیز می‌توان مشاهده کرد. ماده ۲۵ میثاق مزبور با بیان حق همه شهروندان برای مشارکت آزادانه در اداره امور عمومی، تأکید می‌کند هر شهروند حق و فرصت خواهد داشت:

«در انتخابات ادواری واقعی که از طریق رأی‌گیری همگانی، مساوی و مخفی صورت می‌گیرد و ضامن بیان آزادانه اراده انتخاب‌کنندگان است، رأی بدهد و انتخاب شود».

اسناد میان‌قاره‌ای و منطقه‌ای نیز در موارد متعددی بر حق مردم بر برخورداری از نظامی دموکراتیک از رهگذر برگزاری انتخابات همگانی و آزاد صحنه گذاشته‌اند. برای نمونه ماده ۳ از نخستین پروتکل الحاقی به پیمان اروپایی حقوق بشر (پاریس، ۲۰ مارس ۱۹۵۲) با به رسمیت شناختن حق انتخاب از سوی مردم، دولت‌های امضاکننده پیمان را متعهد می‌سازد تا به سازمان‌دهی انتخابات آزاد، با رأی‌گیری مخفی در فواصل معین، به منظور بیان عقاید مردم در شرایط آزاد، جهت‌گزینش نمایندگان قوه مقننه اقدام کنند (خوبروی پاک، ۱۳۹۳: ۲۶۷). همچنین در اعلامیه الجزایر در سال ۱۹۷۶ از «حق مردم برای دارا شدن نظامی دموکراتیک که معرف همه شهروندان باشد و توانایی تضمین و احترام مؤثر حقوق بشر و آزادی‌های بنیانی همه مردم را داشته باشد» سخن رفته است (خوبروی پاک، ۱۳۹۳: ۲۵۹). در همین زمینه منشور آفریقایی حقوق بشر و ملت‌ها، مصوب سازمان وحدت آفریقا (ناپروبی، ۲۷ ژوئن ۱۹۸۱) نیز قابل یادآوری است. مطابق ماده ۱۳ این منشور، هر شهروند حق خواهد داشت به‌گونه‌ای مستقیم یا توسط انتخاب نمایندگان، مطابق با مقررات قانونی آزادانه در اداره امور کشور خود شرکت کند (امیرارجمند و همکاران، ۱۳۸۵: ۱۵۲).

از مجموع اسناد یادشده روشن می‌شود که انتخابات اگر به صورت واقعی و با شرایط دموکراتیک برگزار شود، می‌تواند به‌عنوان بستری مناسب برای تأثیرگذاری و نقش‌آفرینی مردم در امور جامعه خویش و در نتیجه تحقق حق تعیین سرنوشت در قلمرو درونی کشورها ارزیابی شود. در واقع در جریان انتخابات همگانی و آزاد، شهروندان پس از ارزیابی توانایی نامزدها و ملاحظه و مقایسه برنامه‌های پیشنهادی آنان، نامزدهایی را که با خواست‌های آنان هماهنگ‌تر باشند، به تصدی مشاغل عمومی برمی‌گزینند. بنابراین هر فرد به‌عنوان شهروند، ضمن رأی دادن در واقع سرنوشت خود و جامعه خویش را رقم می‌زند.

بازتاب پذیرش این حق در رویه‌های بین‌المللی از جمله اظهارات و جهت‌گیری‌های کمیته حقوق بشر و دولت‌ها نیز نمایان است. در این زمینه کمیته در یکی از اظهارات خود درباره حق

تعیین سرنوشت به صورت تلویحی به حق مشارکت عمومی اشاره می‌کند. بنابر نظر کمیته: «دولت‌ها باید فرایندهای سیاسی و فرایندهای مربوط به قانون اساسی که در عمل، امکان اعمال حق تعیین سرنوشت را می‌دهد، توصیف کنند» (CCPR General Comment, No. 12. (Art. 1: 13/03/84, paras. 3-4).

به‌طور کلی در حال حاضر اعضای کمیته و دولت‌ها بر اهمیت حق تعیین سرنوشت داخلی، به‌عنوان یک فرایند صحیح تصمیم‌گیری دموکراتیک تأکید بیشتری دارند؛ زیرا وجود این‌گونه فرایندهای تصمیم‌گیری نشان می‌دهد که مردم یک سرزمین، تا چه حد قدرت انتخاب واقعی بین‌گونه‌های مختلف سیستم‌های سیاسی و اقتصادی را دارند (Cassese, 1996: 65). یکی از نکات مهم درباره وابستگی حق تعیین سرنوشت و دموکراسی، رویه سازمان‌های بین‌المللی است. امروزه به رسمیت شناختن دولت‌ها و پذیرش در برخی از سازمان‌های مهم بین‌المللی مانند اتحادیه اروپا، سازمان آتلانتیک شمالی (ناتو)، سازمان کشورهای آمریکایی، بانک جهانی و ... به رعایت دموکراسی مشروط است (Wouters et al., 2004: 19-24). از سوی دیگر، یکی از کارویژه‌های برخی از سازمان‌های بین‌المللی به‌ویژه سازمان ملل متحد، تعریف استانداردهای مدیریت دموکراتیک و اجرای شایسته انتخابات آزاد در کشورهای در حال گذار است^۱ (Wouters et al., 2004: 8-15).

با توجه به مباحث مطرح‌شده می‌توان گفت در حال حاضر براساس آنچه در نظام ملل متحد مورد قبول است، تحقق حق تعیین سرنوشت در قلمرو درونی، لازمه تأمین سایر حقوق و آزادی‌های اساسی فرد است. امروزه این حق به معنای آن است که همه شهروندان در یک کشور مستقل و دارای حاکمیت، بتوانند قانونگذاران و رهبران سیاسی‌شان را آزادانه و فارغ از هر گونه دخالت و نفوذ مقامات داخلی برگزینند. از این دیدگاه حق تعیین سرنوشت پیش‌شرط اعمال سایر

۱. سازمان ملل متحد در سال ۱۹۸۹، با نظارت کامل بر جریان انتخابات در نامیبیا - که به استقلال این کشور انجامید - تلاش‌های جدی خود را در راستای نهادینگی و توسعه انتخابات در کشورها آغاز کرد. پس از آن، سازمان به درخواست دولت‌ها به برگزاری انتخابات در کشورهای مختلفی از جمله السالوادور، آفریقای جنوبی و موزامبیک در سال ۱۹۹۴، اسلاوونی شرقی (کرواسی) و لیبیریا در سال ۱۹۹۷ و جمهوری آفریقای مرکزی در سال‌های ۱۹۹۸ و ۱۹۹۹ کمک کرده است. سازمان همچنین در سال ۱۹۹۹ مشورت مردمی را در تیمور شرقی ترتیب داد و انتخابات آن را در سال‌های ۲۰۰۰ و ۲۰۰۱ برگزار کرد که سرانجام به استقلال تیمور شرقی انجامید. در همین زمینه از سال ۱۹۹۲ بخشی از سازمان با عنوان «بخش کمک به انتخابات در اداره امور سیاسی» برای ایجاد هماهنگی در کمک‌های انتخاباتی نظام ملل متحد به ارائه خدمات مشورتی، تهیه تدارکات، کارآموزی و آموزش‌های مدنی، کاربرد رایانه و نظارت کوتاه‌مدت در بیش از ۸۵ کشور اقدام کرده است. برنامه عمران ملل متحد نیز با پشتیبانی فنی، به ایجاد ساختارهای انتخاباتی در کشورها کمک می‌نماید و در بسیاری موارد، کمک‌های انتخاباتی سازمان ملل متحد را در محل هماهنگ می‌کند (مرکز اطلاعات سازمان ملل متحد در تهران، ۱۳۸۴: ۸۸-۸۷).

حقوق و آزادی‌های برآمده از میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و همچنین حقوق یادشده در میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی محسوب می‌شود و در عین حال، بهترین تجلی‌گاه همه حقوقی است که در این دو میثاق آمده است (اخوان خرازیان، ۱۳۸۶: ۱۲۷). یکی از این حقوق، حقوق مربوط به اقلیت‌ها، مقرر در ماده ۲۷ میثاق حقوق مدنی و سیاسی است. براساس دیدگاهی پذیرفته‌شده در حقوق بین‌الملل، حقوق اقلیت‌ها نیز منحصرأ در پرتو قلمرو درونی حق تعیین سرنوشت قابل طرح و پیگیری است. در ادامه به بررسی ظرفیت‌ها و محدودیت‌های قلمرو درونی حق تعیین سرنوشت در تأمین حقوق اقلیت‌ها خواهیم پرداخت.

تضمین حقوق اقلیت‌ها در چارچوب قلمرو درونی حق تعیین سرنوشت

تعاریف بسیاری درباره مفهوم اقلیت^۱ از سوی اندیشمندان و نهادهای حقوقی ارائه شده است.^۲ یکی از این تعاریف‌ها که در بیشتر پژوهش‌های مربوط به حقوق اقلیت‌ها مورد استناد قرار می‌گیرد و با تعاریف دیگر، همپوشانی بسیاری دارد، تعریف کاپوتورتی^۳ است. کاپوتورتی درباره مفهوم اقلیت ذکرشده در میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی معتقد است:

«اقلیت عبارت است از گروهی که در حاکمیت شرکت نداشته و از نظر تعداد، کمتر از بقیه جمعیت کشور باشند و اعضای آن در عین حالی که تبعه آن کشور هستند، ویژگی‌های متفاوت قومی، مذهبی یا زبانی با سایر جمعیت کشور دارند و دارای نوعی حس وحدت منافع و همبستگی در جهت حفظ فرهنگ، آداب و رسوم، مذهب یا زبان خود هستند» (ترنبری، ۱۳۷۹: ۱۱).

برای تبیین رابطه حقوق اقلیت‌ها و حق تعیین سرنوشت، یادآوری این نکته درباره صاحبان حق تعیین سرنوشت بایسته است که حق تعیین سرنوشت از آن تمام مردمان یک سرزمین است. بنابراین گروه‌های مذهبی، قومی یا ملی در درون یک کشور نمی‌توانند به تنهایی و مستقل از مجموعه ملت، از این حق بهره‌مند شوند. از این منظر گروه‌های اقلیتی فقط در کنار دیگر مردمان یک سرزمین و هم‌هنگام با آنان خواهند توانست از این حق بهره‌مند شوند. در نتیجه چنین نکته‌ای است که یک گروه اقلیت نمی‌تواند از حق تعیین سرنوشت برای به‌دست آوردن استقلال یا گزینش نظام سیاسی، اقتصادی و اجتماعی مستقل برای خود و جدا از دیگر بخش‌های جمعیتی یک کشور بهره‌بردار (Cassese, 1996: 112-114).

1. Minority

۲. تعاریف مختلف درباره اقلیت در مقاله‌ای با عنوان «مفهوم‌شناسی اقلیت» قابل مطالعه است. در این پژوهش نویسندگان کوشیده‌اند با تحلیل شاخص‌ها و عناصر سازنده اقلیت و از طریق ارائه الگویی روشمند، به تبیین علمی مفهوم اقلیت دست یابند (نشانی مقاله در منابع قابل دسترسی است).

۳. کاپوتورتی (Capotorti) از نظریه‌پردازان مفهوم اقلیت است و در دوره‌ای گزارشگر ویژه «کمیسیون فرعی منع تبعیض و حمایت از اقلیت‌ها» (زیر نظر کمیسیون سابق حقوق بشر) بود.

به‌طور کلی براساس دیدگاهی پذیرفته‌شده در حقوق بین‌الملل، تأمین حقوق اقلیت‌ها در پرتو حق تعیین سرنوشت به این معناست که آنان در کنار دیگر شهروندان، حق دارند در گزینش دولتی دموکراتیک که همه شهروندان را نمایندگی کند، مشارکت داشته باشند و در تصمیم‌گیری‌های دولتی نیز دخالت کنند. افزون‌بر این، بخش مهم دیگری از حق اقلیت‌ها بر تعیین سرنوشتشان، حق آنها در پاسداری از هویت و فرهنگ ویژه خود است (Thomas Franck *et al.*, 1992). برای تحقق حق تعیین سرنوشت اقلیت‌ها، یک گروه اقلیتی باید از یک‌سو حق تعریف خود^۱ سازمان‌دهی خود^۲ و اداره خود^۳ را داشته باشد و از سوی دیگر از حق داشتن روابطی سازمان‌یافته با دولت حاکم در محل سکونت خود برخوردار باشد (خوبروی‌پاک، ۱۳۸۴: ۱۷۱-۱۷۰).

نخستین سندی که پس از جنگ جهانی دوم به‌طور مؤثر به حقوق اقلیت‌ها پرداخت، ماده ۲۷ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی بود. این ماده حق بهره‌مندی اقلیت‌ها از فرهنگ ویژه خود را، این‌گونه مورد تأکید قرار داده است:

«در کشورهایی که اقلیت‌های قومی، مذهبی یا زبانی وجود دارند، اشخاص متعلق به اقلیت‌های مزبور را نمی‌توان از این حق محروم نمود که مجتمعاً با سایر افراد گروه خودشان از فرهنگ خاص خود متمتع شوند و به دین خود متدین بوده و بر طبق آن عمل کنند یا به زبان خود تکلم کنند».

گنجاندن موضوع پشتیبانی از افراد وابسته به اقلیت‌ها در میثاق حقوق مدنی و سیاسی به‌عنوان سند الزام‌آور بین‌المللی، سبب اهمیت‌یافتن هرچه بیشتر حقوق اقلیت‌ها و افزایش تلاش‌های بین‌المللی در جهت تقویت حقوق اقلیت‌ها شد. از مهم‌ترین نتایج این تلاش‌ها اعلامیه «حقوق افراد وابسته به اقلیت‌های ملی یا قومی، مذهبی و زبانی»^۴ است که در دسامبر ۱۹۹۲، به تصویب مجمع عمومی سازمان ملل متحد رسید. این اعلامیه اگرچه به‌دلیل ماهیت خود، فاقد ویژگی الزامی است؛ ولی از آنجا که همه اعضای مجمع عمومی ملل متحد به‌جز یک کشور (ترکیه) با آن موافق بودند، در نظام حمایت از اقلیت‌ها در چارچوب ملل متحد از جایگاه مهمی برخوردار است. اعلامیه مزبور که در حال حاضر کامل‌ترین سند بین‌المللی درباره حقوق اقلیت‌هاست، حقوق گسترده‌ای را به‌ویژه در زمینه حفظ هویت ویژه اقلیتی برای اقلیت‌ها شناسایی کرده است. براساس ماده یکم این اعلامیه دولت‌ها باید با فراهم کردن شرایط لازم به‌ویژه در عرصه قانونگذاری، از موجودیت و هویت ملی، قومی، مذهبی و زبانی اقلیت‌ها در محدوده سرزمین خود حمایت کنند. بند نخست ماده ۲ نیز مقرر می‌دارد که افراد وابسته به

1. S'autodéfinir

2. S'autoorganiser

3. S'autogérer

4. Declaration on the Rights of Persons belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, 1992 (A/RES/47/135)

گروه اقلیتی حق بهره‌مندی از فرهنگ خود، حق ابراز و اجرای مراسم مذهبی و به‌کاربردن زبان خود بی‌هیچ‌گونه مانعی را دارند و مطابق بند ۳ ماده ۲، این اشخاص همچنین حق دارند که به‌گونه‌ای مؤثر در زندگی اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و عمومی مشارکت کنند.

توجه به حقوق اقلیت‌ها در برخی مدارک دیگر وابسته به سازمان ملل متحد نیز بازتاب یافته است. در همین خصوص کمیته رفع هر گونه تبعیض نژادی در سال ۱۹۹۶، با اعلام برخورداری اقلیت‌ها از حق تعیین سرنوشت، به‌کارگیری این حق را به معنای داشتن حکومتی دموکراتیک، حفظ هویت و برخورداری از آزادی‌های به‌رسمیت شناخته‌شده در سطح بین‌المللی دانسته است (CERD General Recommendation No. 21: Right to Self-Determination: 23/08/96).

افزون بر این می‌توان به تفسیر عام شماره ۲۱ کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در سال ۲۰۰۹ و تأکید آن بر حق مشارکت اقلیت‌ها در حیات فرهنگی جامعه نیز اشاره کرد. کمیته در خصوص اهمیت حمایت از فرهنگ و هویت ویژه اقلیت‌ها تأکید می‌کند که ترویج و رعایت کامل حقوق فرهنگی، برای پاسداشت کرامت انسانی و حفظ تعامل مثبت اجتماعی میان افراد و اجتماعات چندفرهنگی در جهان امری حیاتی است. کمیته بر این اعتقاد است که فرهنگ فرایندی زنده، پویا و توسعه‌پذیر است که نباید به آن به‌صورت سلسله‌ای از مصادیق منحصر نگاه کرد. براساس دیدگاه کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، فرهنگ مفهومی وسیع و جامع است که مجموعه گسترده‌ای از حقوق را در برمی‌گیرد. از این منظر فرهنگ با موضوعات گسترده‌ای همچون شیوه زندگی، زبان، آثار ادبی کتبی و شفاهی، موسیقی و آواز، ارتباطات غیرکلامی، نظام عقاید و مذهب، آیین‌ها و مراسم، ورزش‌ها و بازی‌ها، غذا، لباس، مامن، هنر، عرف و سنت‌های فردی، گروهی و اجتماعی در ارتباط است (CESCR, General Comment No. 21: Right of Everyone to Take Part in Cultural Life, 21 December 2009, paras. 1 and 11-13). کمیته مزبور با روشن ساختن محتوا و دامنه حقوق فرهنگی و تعیین ماهیت این حق، بر حق بهره‌مندی اقلیت‌ها و اعضای آنها از گستره‌ای از حقوق گوناگون که در پیوند یا ناشی از حق مشارکت در زندگی فرهنگی‌اند تأکید می‌ورزد. نظریه تفسیری مذکور در واقع به‌عنوان پایه و مبنایی مهم برای حمایت از حقوق فرهنگی اقلیت‌ها و زمینه‌ساز شکوفایی هویت‌های ویژه اقلیتی قابل ارزیابی است (فضائلی و کرمی، ۱۳۹۶: ۱۰۲).

با توجه به مطالب بالا روشن می‌شود که حق تعیین سرنوشت برای اقلیت‌ها، تنها در قلمرو درونی آن مطرح و مقبول است و از منظر حقوق بین‌الملل اعمال این حق، ملازمه‌ای با خواست جدایی و کسب استقلال ندارد. بنابراین هیچ‌یک از گروه‌های اقلیتی نمی‌توانند با استناد به حق تعیین سرنوشت در راستای تضعیف یکپارچگی سرزمینی و وحدت سیاسی کشور گام بردارند. به‌طور کلی از آغاز شناسایی حق تعیین سرنوشت در حقوق بین‌الملل، ضرورت هماهنگی این اصل با یکپارچگی سرزمینی کشورها روشن بوده است (Cassese, 1996: 114). افزون بر این

بی‌اعتباری خواست‌های جدایی‌طلبانه با استناد به حق تعیین سرنوشت، در رویه‌های جهانی نیز تثبیت شده است. یکی از حقوقدانان برجسته حقوق بین‌الملل در این زمینه یادآوری می‌کند که از سال ۱۹۴۵، هیچ کشوری که در نتیجه اقدامات جدایی‌طلبانه و با وجود مخالفت دولت اصلی ایجاد شده باشد، به عضویت سازمان ملل متحد درنیامده است.^۱ این حقوقدان همچنین تأکید می‌کند در همه مواردی که دولت مستقر و حاکم مخالفت خود را با جدایی اعلام کند، موجودیت جدانشده از کشور اصلی، از پشتیبانی جامعه بین‌المللی محروم می‌شود.^۲ (Crawford, 1997).

تحول مفهومی حق تعیین سرنوشت از حق تشکیل دولت به حق سازمان‌دهی دولت

اگرچه حقوق بین‌الملل بر ممنوعیت جدایی‌خواهی گروه‌های اقلیتی بر مبنای حق تعیین سرنوشت، تأکید بسیاری داشته است، واقعیت این است که از پایان استعمارزدایی به این سو، همواره اعمال حق تعیین سرنوشت به‌عنوان دستاویزی برای کسب استقلال از سوی گروه‌های اقلیتی مورد استناد قرار می‌گرفته است. این‌گونه درخواست‌های جدایی‌طلبانه و تنش‌ها و کشمکش‌های برخاسته از آن، تا پایان جنگ سرد و پس از آن نیز، به‌عنوان موضوعی چالش‌برانگیز و مسئله‌ای حل‌نشده در حقوق بین‌الملل باقی ماند که ادامه آن، امروزه نیز در نقاط مختلفی از جهان قابل مشاهده است.^۳

۱. تنها نمونه موفق جدایی‌طلبی، جنبش استقلال‌خواهی پاکستان شرقی بود که به برپایی بنگلادش انجامید. این مورد نیز پس از برخوردهای شدید و مهاجرت میلیون‌ها نفر، سرانجام با پشتیبانی دولت هند و جنگ دوباره این کشور با کشور پاکستان به نتیجه رسید (خوبروی‌پاک، ۱۳۸۹: ۶۵). در همین یک مورد نیز کشور جدید یعنی بنگلادش در آغاز در سازمان ملل متحد پذیرفته نشد، بلکه مدتی پس از شناسایی آن، به‌وسیله دولت اصلی (کشور مادر) یعنی پاکستان به عضویت سازمان ملل متحد پذیرفته شد.

۲. البته باید در نظر داشت که این مطلب بیشتر در دوره‌های آغازین جدایی صادق است. شواهد نشان می‌دهد اغلب موجودیت تازه‌تأسیس - به‌ویژه در صورت برخورداری از حمایت دولت‌های بزرگ - پس از گذشت مدتی در روابط بین‌المللی دولت‌ها پذیرفته می‌شود. همان‌گونه که برخی اشاره کرده‌اند، در واقع هر جا که جدایی روی دهد و واقعیات عملی به سمتی رود که این جدایی به رسمیت شناخته شود، جامعه بین‌المللی برخلاف میل خود آن را می‌پذیرد. البته در این موارد نیز، جامعه بین‌المللی با تفسیر حق تعیین سرنوشت بر پایه سرزمین - یعنی اعمال معیار سرزمینی و نه معیار شخصی - می‌کوشد آسیب‌های ناشی از جدایی را به حداقل برساند (Moore, 1997).

۳. برای نمونه می‌توان به درخواست اهالی کبک در کانادا، ساکنان جزیره کرس در فرانسه، کاتالان‌ها در اسپانیا، تامیل‌ها در سریلانکا، کردتبارها در ترکیه و عراق، اهالی جمهوری تاتارستان در روسیه و ... اشاره کرد که در شمار مهم‌ترین موارد جنبش‌های استقلال‌خواهی در عصر کنونی محسوب می‌شوند و همه آنان درخواست خود را بر پایه حق تعیین سرنوشت مطرح می‌کنند.

وجود این درگیری‌های خونین و مخاطراتی که از استناد به حق تعیین سرنوشت از سوی اقلیت‌ها برمی‌خاست، ضرورت و اهمیت برقراری رابطه‌ای مستحکم و پایدار را میان اصل حاکمیت دولت‌ها، اصل حق تعیین سرنوشت و حقوق بشر روشن ساخت (Freeman, 1998). در همین زمینه با پایان جنگ سرد پطروس غالی^۱ دبیرکل وقت سازمان ملل، گزارشی با عنوان «دستور کار برای صلح»^۲ فراهم آورد. در این گزارش - که به‌عنوان سند مهم در زمینه منازعات اقلیت‌ها مورد استناد قرار می‌گیرد - خاطرنشان شده است که به‌رغم همکاری فزاینده دولت‌ها در چارچوب اتحادهای منطقه‌ای و قاره‌ای، ملی‌گرایی و استقلال‌طلبی در مناطق مختلف جهان در حال گسترش است و مبارزات خشونت‌آمیز قومی، اجتماعی، دینی، فرهنگی یا زبانی یکپارچگی دولت‌ها را به مخاطره افکنده است. او تأکید می‌ورزد که یکی از شرایط لازم برای حل این مسائل، رعایت حقوق بشر به‌ویژه حقوق اقلیت‌ها - است (لوین، ۱۳۷۷: ۶۹).

درک اهمیت تلاش برای تأمین حقوق اقلیت‌ها از طریق اجرای شایسته حقوق بشر و چاره‌اندیشی به‌منظور اعمال حق تعیین سرنوشت آنان در چارچوبی مسالمت‌آمیز، در برخی اسناد و آرای حقوقی پس از جنگ سرد (اغلب در اروپا) دیده می‌شود. در این زمینه می‌توان به «سند ملاقات کپنهاگ»^۳ به‌عنوان یکی از مهم‌ترین اسناد در سطح اروپا اشاره کرد که در سال ۱۹۹۰، به تصویب سازمان امنیت و همکاری اروپا رسید. در اعلامیه پایانی این کنفرانس دیدگاه نوینی برای پشتیبانی از اقلیت‌ها بیان شده است. بر پایه این رهیافت جدید که به‌صورت قاعده‌ای کلی و عمومی مطرح شده است، مسئله‌های مربوط به اقلیت‌های ملی تنها «در چارچوب سیاستی دموکراتیک که بر پایه دولتی قانونی، با قوه قضاییه مستقل کارا [...]] و به همراه کثرت‌گرایی و رواداری استوار باشد، قابل حل خواهد بود» (خوبروی‌پاک، ۱۳۹۳: ۲۷۹).

در ادامه تلاش‌ها برای سامان دادن به حقوق اقلیت‌ها در چارچوب حقوق بشر، در ۲۱ نوامبر ۱۹۹۰، گردهمایی سران کشورهای سازمان امنیت و همکاری اروپا در پاریس برگزار شد، که به تهیه منشوری به نام «منشور پاریس» منجر انجامید. براساس منشور پاریس «لازمه روابط دوستانه میان مردم، صلح، دادگری، ثبات و دموکراسی در اروپا، پشتیبانی از هویت‌های قومی، فرهنگ‌ها، زبان‌ها و مذاهب‌های اقلیت‌های ملی و ایجاد شرایط برای پیشبرد آنان است.» به این ترتیب سران کشورهای اروپایی بار دیگر تأکید کردند که مسائل مربوط به اقلیت‌ها، تنها در چارچوب نظامی دموکراتیک قابل حل خواهند بود (خوبروی‌پاک، ۱۳۹۳: ۲۸۰).

در همین زمینه در گردهمایی دیگری که با حضور کارشناسان اقلیت‌های ملی و در چارچوب سازمان امنیت و همکاری اروپا در جولای ۱۹۹۱، در ژنو تشکیل شد، بار دیگر مسئله

1. B.B. Ghali

2. An Agenda for Peace

3. Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE

اقلیت‌ها مورد بحث و بررسی قرار گرفت. در این گردهمایی کارشناسان طی گزارشی تأکید کردند که «موضوع اقلیت‌های ملی ... یک مقوله مشروع بین‌المللی بوده و منحصرأ در مقوله امور داخلی کشورهای مربوطه نمی‌گنجد». در این گزارش همچنین تأکید شده است در مناطقی که غالباً یک اقلیت ملی سکونت دارد، حقوق انسانی باید بدون تبعیض نسبت به همه آنان رعایت شود (امیدی، ۱۳۸۷: ۱۲).

افزون بر موارد یادشده یکی از مدارک مهم و تأثیرگذار در حقوق بین‌الملل که به تبیین حقوق اقلیت‌ها می‌پردازد و بر اجرای حق تعیین سرنوشت اقلیت‌ها در چارچوب اصل یکپارچگی سرزمینی تأکید دارد، آرای کمیسیون بادینتر^۱ است. این کمیسیون تنها واحدهایی را که پیش از این، بخشی از کشور یوگسلاوی محسوب می‌شدند، به‌عنوان دولت‌های جانشین جمهوری فدرال یوگسلاوی به رسمیت شناخت و به این ترتیب از ایجاد مرزهای جدید یا تقسیم سرزمینی جلوگیری کرد. کمیسیون بادینتر در رأی شماره ۲ خود در ۱۱ ژانویه ۱۹۹۲، اعلام کرد ویژگی عام‌الشمولی (عام‌الشمول بودن) تعهدات بین‌المللی دولت‌ها در قبال حقوق اقلیت‌ها، شناسایی دولت‌ها را مشروط به تعهد آنها نسبت به رعایت اصول حقوق بین‌الملل و همچنین احترام و تضمین حقوق بشر و حقوق اقلیت‌ها دانسته است. این کمیسیون پس از توجه به حقوق اقلیت‌ها، در مورد اهمیت یکپارچگی سرزمینی کشورها نیز تأکید می‌کند:

«در هیچ اوضاع و احوالی، حق مردم برای تعیین سرنوشت نمی‌تواند اصل گزندناپذیری مرزهای کشورها^۲ (Uti possidetis juris) را دگرگون سازد؛ مگر آنکه توافقی در این باره میان دولت‌های مربوط انجام گرفته شده باشد» (خوبروی پاک، ۱۳۹۳: ۳۶۱-۳۶۰).

همان‌گونه که پیداست کمیسیون داوری در کوشش خود برای تعیین پایگاه اقلیت‌های ملی، حق تعیین سرنوشت را نفی نکرد، بلکه با مردود دانستن معادل‌انگاری حق تعیین سرنوشت با استقلال، نشان داد که هویت ملی مورد درخواست ملت‌ها یا اقوام، باید در چارچوب شایسته دیگری غیر از استقلال و بدون ایجاد دولتی جداگانه قرار داده شود. در واقع آرای کمیسیون بر پایه احترام و پشتیبانی از هر دو طرف مسئله منازعات اقلیت‌ها قرار دارد، زیرا از یک سو اقلیت‌ها را دارای حقوقی غیرقابل اسقاط برای حفظ هویت ویژه خود می‌داند که دولت‌ها بر پایه

۱. در ۲۷ آگوست ۱۹۹۱، جامعه اروپا (اکنون: اتحادیه اروپا)، با صدور اعلامیه‌ای خواستار آتش‌بس در یوگسلاوی شد و در این زمینه «کنفرانس اروپایی برای برقراری صلح در یوگسلاوی» از طرف جامعه اروپا تأسیس شد. این کنفرانس، کمیسینی برای داوری در مورد مسائل ناشی از تجزیه یوگسلاوی، به ریاست روبرت بادینتر (Robert Badinter) وزیر دادگستری فرانسه، بنا نهاد که کمیسیون بادینتر نام گرفت.

۲. مفهوم این اصل آن است که مرزهای کشورهای نوپا، همان مرزهایی است که پیش از استقلال وجود داشته‌اند یا هنگام استقلال مشخص شده‌اند. این مرزها نمی‌توانند تغییر یابند؛ مگر آنکه دولت‌های مرزی به انجام این تغییر رضایت داده باشند (شاو، ۱۳۹۳: ۴۴).

حقوق بین‌الملل موظف به حفظ و حمایت از آن هستند. از سوی دیگر کمیسیون با رد کردن طرز تفکری که نتیجه حق تعیین سرنوشت را الزاماً استقلال و برپایی دولت می‌داند، از یکپارچگی دولت‌های مستقل پشتیبانی کرده است. در مجموع به نظر کمیسیون در روزگار کنونی حق مردم برای تعیین سرنوشت تغییر یافته یا در حال تغییر است. مطابق این دیدگاه، حق تعیین سرنوشت امروزه از حق تشکیل یک دولت، به حق سازمان‌دهی دولت تبدیل شده و این تنها راه برقراری آشتی میان حق تعیین سرنوشت و اصل یکپارچگی سرزمینی است. براساس راه‌حلی که از این رویکرد به دست می‌آید، اقلیت‌های گوناگون ساکن در محدوده یک کشور، حق دارند تا در درون کشور، درخواست سازمان‌دهی خود را مطرح کرده و به این ترتیب حقوق خود را تثبیت کنند (خوبروی‌پاک، ۱۳۹۳: ۳۶۲-۳۶۱).

اسناد یادشده در نوشتار پیش‌روی، بخشی از مهم‌ترین تلاش‌های انجام‌شده به منظور اعمال مسالمت‌آمیز حق تعیین سرنوشت اقلیت‌ها بوده است. کوشش‌های جامعه بین‌المللی در این زمینه، در دهه ۱۹۹۰ به شکل‌گیری رویکرد جدیدی در حقوق بین‌الملل انجامید. این رویکرد که می‌توان از آن با عنوان «رویکرد نوین حق تعیین سرنوشت، تحول از حق تشکیل دولت به حق سازمان‌دهی دولت» یاد کرد، اعمال حق تعیین سرنوشت را به معنای نهادینه شدن دموکراسی و پایبندی به ارزش‌های حکومت دموکراتیک و رعایت حقوق بشر و همچنین تأمین حقوق اقلیت‌ها در پرتو نظامی دموکراتیک می‌داند.^۱

امروزه در حقوق بین‌الملل با پذیرش رویکرد نوین حق تعیین سرنوشت، زمینه آشتی و سازگاری بین اصول اساسی حقوق بین‌الملل و حق تعیین سرنوشت اقلیت‌ها فراهم شده است. واقعیت این است که انگیزه اقلیت‌ها از درخواست جدایی و کسب استقلال، حفظ و شکوفایی هویت و فرهنگ ویژه خود و امکان پیگیری آزادانه آداب و سنن خود و از سوی دیگر امکان مشارکت مؤثر در تصمیم‌گیری‌های مختلف جامعه و رهایی از هر نوع کنار گذاشتگی و تبعیض است. از همین رو می‌توان ادعا کرد چنانچه دولت‌های دارای اقلیت، زمینه نقش‌آفرینی و تأثیرگذاری اقلیت‌های تحت حاکمیت خود را در اداره جامعه فراهم سازند و از سوی دیگر هویت ویژه آنان را نیز تصدیق کنند، طرح درخواست‌های جدایی طلبانه و پیامدهای زیان‌خیز آن، به کمینه ممکن می‌رسد.

بنابر دیدگاه شماری از حقوق‌دانان برجسته حقوق بین‌الملل - که می‌توان در جمع‌بندی مباحث اخیر و برای بیان خلاصه پژوهش حاضر از آن بهره گرفت - به‌طور کلی حق تعیین سرنوشت

۱. البته آغاز جهت‌گیری حق تعیین سرنوشت به سمت‌وسوی حوزه‌های داخلی و همچنین تأکید بر تأمین حقوق اقلیت‌ها در پرتو حق تعیین سرنوشت داخلی، به دهه ۱۹۷۰ و پایان استعمارزدایی برمی‌گردد. اما پذیرش این رویکرد و بازتاب آن در اسناد مختلف - به‌نحوی که بتوان از آن راه‌حلی برای مسئله اقلیت‌ها به دست آورد - به دهه ۱۹۹۰ و پایان جنگ سرد برمی‌گردد.

داخلی بر مبنای دو عنصر قابل تبیین است. از این منظر حق تعیین سرنوشت داخلی بر مبنای دو عنصر «هویت» و «دموکراسی» استوار است و نه استقلال. پس از اعمال حق تعیین سرنوشت خارجی و دستیابی به استقلال، همه مردم و همه گروه‌ها حق دارند که هویتشان شناسایی شود و در بیان خواست سیاسی خود در دولت آزاد باشند (Thomas Franck *et al.*, 1992, paras. 3.07-3.08). به بیان دیگر، امروزه اعمال حق تعیین سرنوشت به این معناست که شهروندان یک کشور از جمله گروه‌های ملی، قومی و مذهبی ساکن در آن کشور، برخوردار از دولتی باشند که همه شهروندان را نمایندگی کند و به اصولی همچون دموکراسی، دادگری، برابری، حاکمیت قانون، کثرت‌گرایی سیاسی و رواداری فرهنگی پایبند باشد. در این میان آنچه از منظر حقوق بین‌الملل سنجه‌ای برای ارزیابی پایبندی دولت‌ها به حق تعیین سرنوشت قلمداد می‌شود، میزان تعهد آنها در قبال حقوق بشر و به‌ویژه احترام به مفاد میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی است (بهمنی‌قاجار، ۱۳۸۸: ۸۴).

نتیجه‌گیری

حق تعیین سرنوشت به‌عنوان حقی پویا از ابتدای پیدایی خود در حقوق بین‌الملل تاکنون، متناسب با واقعیت‌های بین‌المللی تحولاتی یافته است. این حق در مسیر تحولات خود پس از جنگ جهانی دوم، در روند استعمارزدایی توسط مردم سرزمین‌های استعماری و تحت سلطه بیگانه برای نیل به استقلال به کار گرفته شد. با پایان استعمارزدایی نیز گروه‌های مختلف اقلیتی در محدوده یک کشور، با مطرح کردن حق تعیین سرنوشت، خواستار جدایی از دولت اصلی و کسب استقلال می‌شدند. در مقابل، دولت‌ها نیز با استناد به اصول شناخته‌شده حقوق بین‌الملل از جمله اصل حاکمیت دولت و اصل یکپارچگی سرزمینی، خود را مجاز می‌دانستند با توسل به هر شیوه‌ای - حتی اقدامات قهرآمیز - با این درخواست‌ها مقابله کنند. این رویارویی‌ها اغلب با نقض گسترده حقوق بشر و تهدید آشکار صلح و امنیت بین‌المللی همراه بود. به‌طور کلی با توجه به وجود گروه‌های گوناگون اقلیتی در درون کشورها، در دوران پساستعماری منازعه گروه‌های اقلیت با دولت‌های حاکم، همواره به‌عنوان یک مسئله در حقوق بین‌الملل مطرح بوده است.

بررسی تلاش‌های صورت‌گرفته در سطوح مختلف منطقه‌ای و بین‌المللی، بیانگر آن است که زمینه حل مسئله اقلیت‌ها در حقوق بین‌الملل به‌وجود آمده است. امروزه با توجه به جهت‌گیری حق تعیین سرنوشت به سمت وسوی حوزه‌های داخلی و با بهره‌گیری از ظرفیت‌های قلمرو درونی این حق در تأمین حقوق اقلیت‌ها، می‌توان با حفظ یگانگی سیاسی کشور و بی‌آسیب‌رسانی به یکپارچگی سرزمینی، به حل این مسئله دست یافت. با پایان جنگ سرد و پس از تحولات دهه ۱۹۹۰، رویکردی درباره حق تعیین سرنوشت شکل گرفت که مشخصه

اصلی آن را می‌توان برخورداری از راه‌حل مسئله اقلیت‌ها دانست. در این رویکرد، که می‌توان از آن با عنوان «دکترین نوین حق تعیین سرنوشت، تحول از حق تشکیل دولت به حق سازمان‌دهی دولت» یاد کرد، از حق تعیین سرنوشت به‌عنوان اهرمی برای استقرار دموکراسی و توسعه حقوق بشر و تضمین حقوق اقلیت‌ها استفاده می‌شود. تأکید بر اهمیت حقوق دموکراتیک به‌ویژه انتخابات به‌عنوان مظهر نقش‌آفرینی شهروندان در اداره جامعه و تأکید بر حفظ و شکوفایی هویت اقلیت‌ها و رفع هر گونه تبعیض در تأمین حقوق انسانی‌شان، از ویژگی‌های این رویکرد به‌شمار می‌رود. از رهگذر این تحول همه شهروندان از جمله افراد وابسته به اقلیت‌های گوناگون حق دارند تا در درون کشور و با احترام به اصل یکپارچگی سرزمینی، خواست خود را در زمینه‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سازمان‌دهی کنند و حقوق خود را تثبیت کنند.

این رویکرد را از این روی می‌توان سودمند دانست، که توانسته است مسئله ناسازگاری میان حق تعیین سرنوشت و اصول سنتی حقوق بین‌الملل - از جمله اصل حاکمیت دولت‌ها و اصل یکپارچگی سرزمینی - را از میان بردارد و با قرار دادن خواست‌های شهروندان یک کشور از جمله اقلیت‌ها، در چارچوبی شایسته، میان حق تعیین سرنوشت و اصل یکپارچگی سرزمینی سازش ایجاد کند. در واقع در این رویکرد نوین، مفهوم حق تعیین سرنوشت از حق بر تشکیل دولت، به حق سازمان‌دهی دولت به‌وسیله شهروندان از جمله اقلیت‌ها تحول یافته است. بازتاب رویکرد جدید حق تعیین سرنوشت در مهم‌ترین سند بین‌المللی در زمینه اقلیت‌ها یعنی اعلامیه «حقوق افراد وابسته به اقلیت‌های ملی یا قومی، مذهبی و زبانی» که در سال ۱۹۹۲، به روش «وفاق‌عام» در مجمع عمومی سازمان ملل متحد به تصویب رسیده است، بیانگر پذیرش این رویکرد از سوی جامعه بین‌المللی است. با این همه به‌نظر می‌رسد که تثبیت کامل این رویکرد در حقوق بین‌الملل، نیازمند تصویب کنوانسیون ویژه و مستقل در این زمینه است.

راه‌حلی که در پرتو تحول مفهومی حق تعیین سرنوشت برای حل مسئله منازعات اقلیت‌ها به‌دست می‌آید، به گواهی دکترین و اسناد مختلف، در مقام نظر مورد توافق و اجماع است. حل این مسئله در عرصه عمل نیز، تا حدود بسیاری به عملکرد دولت‌ها در قبال حقوق بشر و اهتمام آنها به تأمین حقوق اقلیت‌ها بستگی دارد. در واقع در این راه‌حل پیشنهادی میان حق تعیین سرنوشت و رفتار دولت‌ها، ارتباطی تعیین‌کننده برقرار شده است. از این‌رو میزان موفقیت این راه‌حل را در آینده، باید براساس رفتار دولت‌ها ارزیابی کرد. بر همین اساس است که امروزه حق تعیین سرنوشت به‌عنوان معیار سنجش مشروعیت دولت‌ها قلمداد می‌شود. بر پایه این نگرش، پابندی دولت‌ها به حق تعیین سرنوشت با سنجه‌هایی همچون میزان تعهد آنان به موازین حقوق بشر به‌ویژه احترام آنها به حقوق و آزادی‌های مقرر در میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و اهتمام آنها به تأمین و تضمین حقوق اقلیت‌ها ارزیابی می‌شود.

بررسی وضعیت حقوق اقلیت‌ها بر مبنای معیارهای ارائه شده در رویکرد نوین حق تعیین سرنوشت و ارزیابی دقیق میزان موفقیت این رویکرد در حل و فصل مسائل مربوط به اقلیت‌ها در هر یک از کشورها و مناطق مختلف جهان، می‌تواند به‌طور موردی، موضوع پژوهش‌های مستقل دیگری باشد. با این همه نکته روشن و قابل اشاره در این زمینه، آن است که در عمل کشورهای اروپایی در پایبندی به چنین رویکردی، پیشگام بوده‌اند و حل و فصل مسالمت‌آمیز شمار زیادی از منازعات اقلیت‌ها در اروپا و بهبود نسبی حقوق اقلیت‌ها در این قاره در مقایسه با دیگر مناطق جهان نیز، نشان می‌دهد که این رویکرد در اروپا در حال تثبیت شدن است.

منابع

۱. فارسی

الف) کتاب‌ها

۱. آقایی، بهمن (۱۳۷۸). فرهنگ حقوقی بهمن، تهران: کتابخانه گنج دانش.
۲. امیرارجمند، اردشیر و همکاران (۱۳۸۵)، مجموعه اسناد بین‌المللی حقوق بشر (اسناد منطقه‌ای)، تهران: جنگل.
۳. ترنبری، پاتریک (۱۳۷۹). حقوق بین‌الملل و حقوق اقلیت‌ها، ترجمه آریتا شمشادی و علی‌اکبر آقایی، تهران: مؤسسه مطالعات راهبردی.
۴. خویروی‌پاک، محمدرضا (۱۳۸۹). فدرالیسم در جهان سوم، تهران: نشر هزار.
۵. ----- (۱۳۸۴). تمرکززدایی و خودمدیری، تهران: چشمه.
۶. ----- (۱۳۹۳). حقوق مردم و شهروندی، تهران: نشر و پژوهش شیرازه.
۷. رحیمی، مصطفی (۱۳۸۹). قانون اساسی مشروطه ایران و اصول دموکراسی، تهران: نیلوفر.
۸. ضیائی‌بیگدلی، محمدرضا (۱۳۹۰). حقوق بین‌الملل عمومی، تهران: کتابخانه گنج دانش.
۹. عزیزی، ستار (۱۳۹۴). حمایت از اقلیت‌ها در حقوق بین‌الملل، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
۱۰. قربان‌نیا، ناصر (۱۳۹۰). حقوق بشر و حقوق بشردوستانه، تهران: سازمان انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
۱۱. کلییار، کلودآلبر (۱۳۶۸). نهادهای روابط بین‌الملل، هدایت‌الله فلسفی، تهران: نشر نو.
۱۲. لوین، لیا (۱۳۷۷). پرسش و پاسخ درباره حقوق بشر، ترجمه محمدجعفر پوینده، تهران: قطره.
۱۳. مرکز اطلاعات سازمان ملل متحد در تهران (۱۳۸۴). حقایق اساسی درباره سازمان ملل متحد، ترجمه علی ایثاری کسمایی، تهران: ایثاری.
۱۴. مرکز مطالعات حقوق بشر (۱۳۸۲). گزیده‌ای از مهم‌ترین اسناد بین‌المللی حقوق بشر،

- تهران: دانشگاه تهران: انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی.
۱۵. والاس، ریکا (۱۳۹۲). *حقوق بین‌الملل*، ترجمه سید قاسم زمانی و مهناز بهراملو، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
۱۶. وکیل، امیرساعد (۱۳۸۳). *حقوق بشر، صلح و امنیت بین‌المللی*، تهران: مجد.

ب) مقالات

۱۷. اخوان خرازیان، مهناز (۱۳۸۶). «تحول حق تعیین سرنوشت در چارچوب ملل متحد»، *مجله حقوقی بین‌المللی*، ش ۳۶.
۱۸. امید، علی (۱۳۸۷). «گسترش مفهومی حق تعیین سرنوشت: از استقلال ملل تحت سلطه تا حق دموکراسی برای همه»، *فصلنامه حقوق*، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۸، ش ۲.
۱۹. امین‌زاده، الهام (۱۳۸۰). «تفاوت تروریسم و تلاش برای دستیابی به حق تعیین سرنوشت»، *فصلنامه راهبرد*، ش ۲۱.
۲۰. بهمنی قاجار، محمدعلی (۱۳۸۸). «چگونگی اعمال حق تعیین سرنوشت: مجاز نبودن جدایی خواهی»، *مجله اطلاعات سیاسی-اقتصادی*، ش ۲۶۱ و ۲۶۲.
۲۱. پروین، خیراله؛ فقهوری بیلندی، محمدصادق (۱۳۹۱). «اجرای حق تعیین سرنوشت توسط ملت‌ها: مطالعه موردی سوریه»، *فصلنامه مطالعات حقوق بشر اسلامی*، ش ۲.
۲۲. حبیب‌زاده، توکل (۱۳۹۵). «ابتنای مقاومت مردم فلسطین بر حق تعیین سرنوشت و تعهدات جامعه بین‌المللی در قبال آن»، *فصلنامه مطالعات حقوق عمومی*، ش ۴.
۲۳. دشتی، تقی؛ باطنی، ابراهیم (۱۳۸۹). «مفهوم‌شناسی اقلیت (ارائه الگویی روشمند برای تعریف و تشخیص اقلیت)»، *مجله حقوق اسلامی*، ش ۲۵.
۲۴. سیفی، سید جمال (۱۳۷۳). «تحولات مفهوم حاکمیت دولت‌ها در پرتو اصل تعیین سرنوشت»، *مجله تحقیقات حقوقی*، ش ۱۵.
۲۵. عباسی‌سرمدی، مهدی (۱۳۸۴). «اصل حق آزادی ملت‌ها در تعیین سرنوشت خود: مبانی تئوریک و مسائل عملی (بررسی مورد عراق)»، *مجله اطلاعات سیاسی-اقتصادی*، ش ۲۲۱ و ۲۲۲.
۲۶. فضائی، مصطفی؛ کرمی، موسی (۱۳۹۶). «حمایت از فرهنگ و حقوق فرهنگی اقلیت‌ها در پرتو تفسیر عام شماره ۲۱ کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی»، *فصلنامه پژوهش حقوق عمومی*، ش ۵۶.
۲۷. قاری سیدفاطمی، سید محمد (۱۳۸۲). «حق تعیین سرنوشت و مسأله نظارت بر انتخابات: نظارت تضمینی در مقابل نظارت تحدیدی»، *ماهنامه مدرس*، دوره ۷، ش ۴.

A) Books

28. Brown, Michael (1993). *Ethnic Conflict and International Security*, Princeton: Princeton University Press.
29. Cassese, Antonio (1996). *Self-Determination of Peoples, A legal Reappraisal*, Cambridge University Press.
30. Castellino, Joshua (2000). *International Law and Self-determination*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers.
31. Harris, D. J. (1991). *Cases and Materials on International Law*, London: Sweet and Maxwell.

B) Articles

32. Archibugi, Daniele (2003). "A Critical Analysis of Self-Determination of Peoples: A Cosmopolitan Perspective", *Constellations (An International Journal of Critical and Democratic Theory)*, Vol. 10, Issue 4.
33. Franck, Thomas (1992). "The Emerging Right to Democratic Governance", *The American Journal of International Law*, Vol. 86, No. 1.
34. Moore, Margaret (1997). "On National Self-determination", *Political Studies*, XLV, Vol. 45, Issue 5.
35. Sambanis, Nicholas (2000). "Partition as a Solution to Ethnic War", *World Politics*, No.4.
36. Saul, Matthew (2011). "The Normative Status of Self-Determination in International Law: A Formula for Uncertainty in the Scope and Content of the Right?" *Human Rights Law Review*, Vol. 11, Issue 4.
37. Van Der Vyver, Johan D. (2000). "Self-Determination of the Peoples of Quebec under International Law", *Journal of International Law and Policy*, Vol. 10.
38. Ryan, Kevin (1991). "Rights, Intervention and Self-Determination", *Denver Journal of International Law and Policy*, Vol. 20.

C) Documents

39. CCPR General Comment, No. 12. The Right to Self-Determination of Peoples (Art. 1): 13/03/84.
40. CERD General Recommendation No. 21: Right to Self-Determination: 23/08/96.
41. CESCRs, (21 December 2009), General Comment No. 21: Right of Everyone to Take Part in Cultural Life (Art. 15, para. 1(a) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), UN Doc. E/C.12/GC/21.
42. Conference on Security and Cooperation in Europe: Final Act (here in after Helsinki Final Act), article VIII, reprinted in 14 ILM (1975).
43. Declaration on the Granting of Independence to Colonial Territories and Peoples, G. A. RES. 1514 (XV) (14 December 1960), From: http://www.tamilnation.org/selfdetermination/instruments/60_1514_GA_resolution.htm.

44. Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation Among States in Accordance with the Charter of the United Nations, G. A. RES. 2625 (XXV) (24 October 1970), From: http://www.tamilnation.org/selfdetermination/instruments/70_2625_GA_resolution.htm.
45. Declaration on the Rights of Persons belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, 1992 (A/RES/47/135)
46. G.A.Res, 1803, 14 Dec, 1962.
47. ICJ Reports, 1995, Case Concerning East Timor, (Portugal v. Australia)
48. ICJ Reports, 2004, Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Request For Advisory Opinion of 30 January 2004.
49. ILC Report, 2001, Fifty-third session, 23 April – 1 June and 2 July – 10 August 2001.

D) Websites

50. Crawford, James, 1997, State Practice and International Law in Relation to Unilateral Secession, from: <http://tamilnation.org/selfdetermination/97crawford.htm>.
51. Franck, Thomas et al., 1992, The Territorial Integrity of Quebec in the Event of the Attainment of Sovereignty. Available at: <http://tamilnation.org>
52. Freeman, Michael, 1998, National Self-Determination, Peace & Human Rights, Peace Review. Vol. 10, No. 2. From: www.tamilnation.org
53. Nanda, V. P., 1996, Revisiting self-determination as an International Law Concept: A major Challenge in the Post-Cold War era.at: www.tamilnation.org
54. Wouters, Jan et al., 2004, Democracy and International Law.from: <http://www.law.kuleuven.ac.be/iir/nl/wp/WPL.irg5.pdf>.