

تعریف اقلیت در اسناد بین‌المللی حقوق بشر

نوع مقاله: پژوهشی

* احمد کاظمی

** محمدعلی کفای‌فر

E-mail: ahmadkazemi56@gmail.com

E-mail: ma.kafaeifar@gmail.com

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۸/۲۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۴/۱۶

چکیده

اقلیت از جمله واژه‌های حقوقی است که در اسناد بین‌المللی حقوق بشری بکار رفته؛ اما به دلیل اختلاف‌نظرها، تعریفی از آن نشده است. این مقاله با هدف استنتاج تعریفی از اقلیت در اسناد بین‌المللی، با کاربست روش توصیفی - تحلیلی و در پاسخ به سؤال اصلی، یعنی مفهوم اقلیت در اسناد بین‌المللی حقوق بشر، با استفاده از نظریات هرمنوتیک حقوقی به احصاء عناصر مادی و ذهنی اقلیت در این اسناد به‌ویژه «اعلامیه ۱۹۹۲ حقوق اشخاص متعلق به اقلیت‌ها» می‌پردازد. اسناد و شواهد حاکی است که علی‌رغم نبود تعریف از اقلیت، تدوین‌کنندگان هوشمندانه بر عناصر مادی اقلیت شامل عناصر چهارگانه عرفی (مذهب، قومیت، زبان و منشأ ملی)؛ تعداد اندک؛ غیرحاکم بودن؛ فرد محور بودن و عناصر ذهنی شامل حس متفاوت بودن، اختیاری بودن ادعای تعلق به اقلیت، در معرض تبعیض قرارداشتن، تمایل به حفظ خصوصیات متمایز، اراده جمعی، حس همبستگی، حس همگرایی برابری خواهانه و حس وفاداری تأکید کردند؛ هم‌چنین بر تأثیر تابعیت و قدمت سکونت بر حقوق اقلیت‌ها صحنه گذاشتند. مقاله درصدد است که با استفاده از این عناصر، تعریف حقوقی از اقلیت در اسناد بین‌المللی حقوق بشر استنتاج و مؤلفه‌های آن را با وضعیت اقلیت‌ها در قانون اساسی ایران بررسی نماید. یافته‌ها حاکی است مفاد قانون اساسی، حقوق مذهبی، فرهنگی و زبانی مندرج در اسناد بین‌المللی حقوق بشر را شامل می‌شود و چنانچه در اسناد مذکور تأکید شده است شرط بهره‌مندی از حقوق ویژه اقلیت‌ها، داشتن شروطی نظیر وفاداری به کشور، رعایت قوانین ملی و تمامیت ارضی است.

کلید واژه‌ها: اقلیت، اسناد بین‌المللی حقوق بشر، عناصر مادی و ذهنی، هرمنوتیک حقوقی، اقلیت معکوس، ایران.

* دکتری حقوق بین‌الملل عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی، ایران، قم

** دکتری رشته حقوق بین‌الملل عمومی، عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی، ایران، قم، نویسنده‌ی مسئول

مقدمه

علی‌رغم کاربرد قابل توجه واژه اقلیت در اسناد عام و خاص حقوق بین‌الملل بشر، تعریفی از آن نشده است. در «اعلامیه ۱۹۹۲ حقوق اشخاص متعلق به اقلیت‌های ملی یا قومی، مذهبی و زبانی» که تنها سند بین‌المللی خاص حقوق اقلیت‌ها است، تعریفی از این واژه نشده است. کمیته حقوق بشر و گروه کاری اقلیت‌های سازمان ملل در اظهارنظرهای عمومی خود، از تعریف اقلیت خودداری کرده است. گروه کاری اقلیت‌ها، در تفسیر ۲۰۰۵ خود از اعلامیه ۱۹۹۲، بسیاری از ابهامات حقوق اقلیت را مرتفع ساخته؛ اما به تعریف از اقلیت اقدام نکرده است.

اسناد بین‌المللی حقوق بشر عام‌دانه از مسأله‌ی تعریف اقلیت عبور کرده‌اند که دلیلش چالش برانگیز بودن آن است. در اسناد منطقه‌ای حقوق بشر، نظیر «کنوانسیون اروپایی چارچوب برای حمایت از اقلیت‌های ملی» نیز تعریفی از اقلیت نشده است. (هنراد، ۲۰۰۷: ۱۲)

در خارج از اسناد حقوق بشری، نظریه‌پردازان یا برخی فرهنگ‌نامه‌ها تعاریفی از اقلیت انجام داده‌اند؛ اما این تعاریف حقوقی نبوده و اجماعی درباره آنها وجود ندارد. تعاریف فرانسیسکو کاپوتورتی و ژول دسنچز^۱ گزارشگران ویژه اقلیت‌ها در «کمیسیون فرعی منع تبعیض و حمایت از اقلیت‌ها»، در ۱۹۷۷ و ۱۹۸۴ مورد اجماع کشورها قرار نگرفت (E/CN.4/1987/WG.5/WP.1, para.20). تداوم ابهام، در تعریف اقلیت، چالشی در مسیر ترویج و ارتقاء حقوق اقلیت‌هاست. برای جلوگیری از جنگ‌ها، تضمین زندگی صلح‌آمیز بشر، حقوق بشر بین‌الملل معاصر، راهکار احترام به حقوق اقلیت‌ها را ارائه می‌دهد. (سیدفاطمی، ۱۳۹۵: ۱۸۴)

با بررسی اسناد بین‌المللی حقوق بشر به‌ویژه اعلامیه ۱۹۹۲ از منظر اصول و نظریه‌های هرمنوتیک حقوقی، مجموعه‌ای از عناصر عینی و ذهنی برای تعریف اقلیت به ذهن متبادر می‌شود که توافق گسترده‌ای درباره آنها وجود دارد. گاه این عناصر آشکار و گاه با رویکرد تفسیری به متون حقوقی اقلیت قابل احصاء هستند. اعتبار این عناصر تا آنجا هستند که کمیته حقوق بشر در تفسیر عام شماره ۲۳ در خصوص حقوق اقلیت‌ها در ماده ۲۷ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی (۱۹۶۶) تأکید می‌نماید: «وجود اقلیت قومی، مذهبی یا زبانی در دولت‌های عضو به تصمیم آن دولت بستگی

1. Jules Deschenes

ندارد، بلکه مستلزم وجود معیاری عینی است.» (فضائلی و کرمی، ۱۳۹۴: ۵۲). هم‌چنین در نظریه مشورتی مربوط به پرونده اقلیت‌های یونانی - بلغاری، دیوان اعلام نمود که سؤال واقعی مربوط به موجودیت اقلیت‌هاست نه شناسایی آنها در قوانین (پژیک، ۱۹۹۷: ۶۷۴). از آنجا که اعلامیه ۱۹۹۲ اقلیت‌ها تنها سند بین‌المللی خاص اقلیت‌ها است که مورد اجماع تعداد زیادی از کشورهاست، تبیین عناصر عینی و ذهنی اقلیت براساس آن می‌تواند بسیاری از ابهامات را برطرف نماید. مقاله حاضر در پاسخ به این پرسش که اقلیت چه مفهومی در اسناد بین‌المللی حقوق بشر دارد؟ به احصاء عناصر مادی و ذهنی اقلیت در اعلامیه ۱۹۹۲ و سایر اسناد بین‌المللی حقوق بشر مرتبط با حقوق اقلیت‌ها با استفاده از مجموعه‌ی نظریات هرمنوتیک حقوقی پرداخته است تا به هدف مقاله که ارائه تعریفی از اقلیت در اسناد بین‌المللی حقوق بشر و بررسی وضعیت اقلیت‌ها در قانون اساسی ایران با مؤلفه‌های مورد تأکید برای اقلیت‌ها در اسناد بین‌المللی حقوق بشر است، دست یابد. به این منظور از روش توصیفی - تحلیلی و تکنیک گردآوری کتابخانه‌ای داده‌ها استفاده شده است.

مبانی نظری

نظریه‌های هرمنوتیک حقوقی یا تفسیر متون حقوقی به مطالعه‌ی فرایند، اصول و شیوه‌های تفسیر متون حقوقی می‌پردازد. هرمنوتیک فن فهم و دانش تفسیر است. هرچند در ابتدا هیچ قواعد استانداردی برای تفسیر معنای حقوقی از لابه‌لای سطور سند وجود نداشت؛ اما با گذشت زمان مجموعه‌ای از اصول، نظریه‌ها و روش‌ها ارائه گردید که در تفسیر حقوقی معاصر نقش دارند (جندقی، ۱۳۸۳: ۶۹). تأسیس دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی و خلف آن اهمیت تفسیر اسناد حقوقی بیش از گذشته مطرح شد؛ چراکه دیوان در برخی از آراء خود از جمله در قضیه‌ی کسب تابعیت لهستانی بر اعتبار حقوقی تفسیر قراردادهای هم‌سطح با اعتبار متن سند تأکید کرده است (دور و اشمالن^۱، ۲۰۱۲: ۵۲۷). در مواد ۳۱، ۳۲ و ۳۳ کنوانسیون ۱۹۶۹ وین در خصوص تفاسیر معاهدات به «قاعده کلی تفسیر»، «وسایل تکمیلی تفسیر» و «تفسیر معاهداتی که به دو یا چند زبان اعتبار دارند»، پرداخته شده است (treaties.un, 23 may 1969, art.31, 32, 33). از بررسی سه ماده‌ی مذکور می‌توان به یک مجموعه اصول و روش‌های تفسیر اسناد حقوقی

1. Dorr, Schmalen

دست‌یافت که شامل اصل حسن نیت، اصل رعایت موضوع و هدف سند، اصل اثر مفید، اصل وضوح و اصل رعایت قواعد حقوق بین‌الملل می‌گردد.

در کنار اصول تفسیر متن، نظریه‌ها و روش‌های مربوط به تفسیر متن وجود دارد که برخی از این نظریه‌ها توأمان روش‌های هرمنوتیک نیز محسوب می‌شوند. نظریه و روش‌های تفسیر متن شامل نظریات تاریخی، کارکردی، طبیعی، سیاق متن، انصاف و پویا می‌شود.

نظریه تاریخی در تفسیر متن، بر مبنای الگوی تحلیل تاریخی استوار است. در روش تاریخی برای تفسیر و معناشناسی اسناد به تحولات تاریخی، مذاکرات مقدماتی، مذاکرات منجر به انعقاد سند و مجموع رویدادهای تاریخی که منجر به انعقاد آن سند شده، تمرکز می‌شود (احمدزاده، ۱۳۹۴: ۱۰). نظریه کارکردگرایی در هرمنوتیک حقوقی، از علوم اجتماعی وارد حقوق بین‌الملل شده است. نظریه کارکردی در تفسیر اسناد، بر کارکرد اسناد و نهادهای مرتبط با آن استوار است. رابرت مرتن^۱ (۱۹۱۰-۲۰۰۳) کارکرد را به کارکردهای مثبت، منفی و خنثی و نیز آشکار و پنهان تقسیم نموده است (ریترز، ۱۳۹۳: ۱۴۶) که در تفسیر اسناد کاربرد دارد. نظریه تفسیر طبیعی در هرمنوتیک حقوقی با کلیدواژه‌های: معنی معقول، منطقی و رایج تبیین می‌شود. هدف این نظریه، جلوگیری از ابهام‌زایی از طریق ارائه تفاسیر غیرعادی است. براساس نظریه تفسیر طبیعی، معناشناسی یک واژه حقوقی یا تفسیر سند باید ممکن و معقول باشد. نظریه سیاق متن، با دو واژه متن (تکست) و سیاق (کانتکست) ارتباط دارد، در متن تنها به واژه بدون توجه به زمینه‌های مفهومی آن در کل سند توجه می‌شود؛ اما در سیاق به زمینه‌های مفهومی واژه با در نظر گرفتن کلیت سند و اوضاع و احوال آن پرداخته می‌شود (مشهدی، ۱۳۹۵: ۳۵).

در هرمنوتیک حقوقی زمانی که از نظریه انصاف بحث می‌شود به این معناست که در تفسیر متن یا معناشناسی واژگان سند، باید آن معنایی استخراج شود که از نظر عقل جمعی منصفانه‌تر به نظر می‌رسد و می‌تواند جای خالی قاعده را پُر کند. جان راولز عدالت را به مثابه انصاف می‌داند و معتقد است اگر بدون پیش‌داوری‌های ذهنی، تنها با اتکا به عقل، به تفسیر در مورد سند بپردازیم، روش ما «منصفانه» و نتیجه قضاوتمان «عدالت» خواهد بود (طاهری، ۱۳۹۲: ۱۸۶). نظریه تفسیر پویا در هرمنوتیک حقوقی

1. Merton

تفسیری خلاقانه محسوب می‌شود که تکامل حقوق بین‌الملل را مدنظر قرار می‌دهد و حیات تفسیری واژگان در سند را مورد تأیید قرار می‌دهد. فهم واژه اقلیت، در اعلامیه ۱۹۹۲ اقلیت‌ها و سایر اسناد مرتبط با اقلیت‌ها و احصاء عناصر عینی و ذهنی، نیازمند کاربست مجموعه نظریه‌های هرمنوتیک حقوقی است.

الف) عناصر عینی اقلیت در اسناد بین‌المللی حقوق بشر

عناصر عینی اقلیت، مؤلفه‌هایی هستند که با استفاده از روش‌های کمی نظیر مشاهده قابل اثبات هستند. زمانی که این عناصر به منزله‌ی خصوصیات ممیزه‌ی گروهی از انسان‌ها عمل کنند، نقش مؤلفه‌های عینی اقلیت را ایفاء می‌نمایند:

۱- عناصر چهارگانه عرفی

چنانچه از بررسی «اعلامیه ۱۹۹۲»، براساس روش تفسیر سیاق متن، برمی‌آید در این اعلامیه چهارگونه اقلیت براساس چهارعنصر مذهب، قومیت، زبان و منشأ ملی شناسایی شده است. هر چهار مؤلفه مذکور، عناصر عینی هستند که هرکدام به‌تنهایی برای شناسایی گروه‌های اقلیت کافی هستند. اگرچه ممکن است اقلیتی، دو یا بیشتر از این عناصر را داشته باشد؛ مانند اقلیت گردهای علوی در ترکیه.

در اسناد بین‌المللی گاه به یک نوع از اقلیت‌ها اشاره شده است، مانند گروه نژادی یا قومی در کنوانسیون بین‌المللی رفع هر نوع تبعیض نژادی (۱۹۶۵)، گاه به دو یا سه عنوان اقلیت تأکید شده است، مانند «گروه‌های نژادی یا قومی یا مذهبی» در ماده ۱۳ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی؛ و «گروه ملی، قومی، مذهبی» در اساسنامه دیوان بین‌المللی کیفری (۲۰۰۲).

سه عنصر مذهب، زبان و قومیت در قالب ماده ۲۷ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی به منزله‌ی عناصر عینی اقلیت وارد حقوق بین‌الملل شدند و عنصر منشأ ملی در قالب اعلامیه ۱۹۹۲ شناسایی شد. از آنجا که غیر از ترکیه تمامی کشورهای مجمع عمومی در ۱۹۹۲ به «اعلامیه حقوق اشخاص متعلق به اقلیت‌های ملی یا قومی، مذهبی و زبانی» رأی دادند، می‌توان گفت با گذشت حدود سه دهه از تصویب اعلامیه مذکور عملاً چهارگونه اقلیت مذهبی، قومی، زبانی و ملی، عُرُفی شده‌اند. در سه دهه‌ی اخیر کمتر مطلبی در باب ردّ اقلیت‌های ملی می‌توان پیدا کرد؛ بنابراین عناصر ممیزه‌ی این اقلیت‌ها یعنی مذهب، زبان، قومیت و منشأ ملی نیز «عناصر عینی چهارگانه عُرُفی مفهوم اقلیت» هستند. با این توضیح که عنصر نژاد مؤلفه‌ی قومیت محسوب شده است چراکه

«کمیسیون فرعی منع تبعیض و حمایت از اقلیت‌ها» در ۱۹۵۰ قومیت را جایگزین نژاد ساخت. از دیدگاه این کمیسیون، اقلیت قومی ضمن داشتن معنای اقلیت نژادی، شامل گروه‌های دیگری نیز می‌شود که علاوه بر فرهنگ مشترک و میراث تاریخی واحد، زبان و مذهب غیر از زبان و مذهب اکثریت دارند (چاندر، ۱۹۸۵: ۱۲۷).

با بررسی متن محور و تفسیر طبیعی برمی‌آید که عنصر مذهب ۱۴ بار، قومیت ۱۰ بار، زبان ۱۶ بار، منشأ ملی ۹ بار در «اعلامیه ۱۹۹۲» تکرار شده است که حاکی از ابتدای مفهوم اقلیت بر این عناصر عینی چهارگانه عرفی در حقوق بین‌الملل بشر معاصر است.

۲- عنصر تعداد اندک

در صورتی که یک یا بیشتر عناصر عینی چهارگانه عرفی در یک گروه باشد، مؤلفه عینی بعدی برای شناسایی گروه مذکور به منزله‌ی اقلیت، عنصر تعداد است. در اسناد حقوق بین‌الملل اقلیت، ارقامی دقیق یا تخمینی برای تعیین یک گروه به‌مثابه گروه اقلیت تعیین نشده است، بلکه معیار مورد پذیرش، از جمله آن چنانچه از سیاق متن و محتوای «اعلامیه ۱۹۹۲» برمی‌آید، تعداد اندک در مقایسه با اکثریت جامعه است. در آرای محاکم قضایی، حدنصاب معین و حداقلی برای حصول شرط عددی تعیین نشده است (عزیزی، ۱۳۹۴: ۸).

در «اعلامیه ۱۹۹۲» که از ۹ ماده تشکیل شده است ۳۲ بار از واژه اقلیت استفاده شده است و ترتیب اقلیت‌ها به صورت ملی یا قومی، مذهبی و زبانی آمده است. در این اعلامیه از واژه اکثریت استفاده نشده است؛ اما دو بار از واژه جامعه و یک‌بار نیز اجتماع استفاده شده است که قرار گرفتن مفهوم اقلیت در داخل آن جامعه یا اجتماع، مفهوم اکثریت را متبادر می‌سازد. در اعلامیه ۱۹۹۲ و تفسیری که گروه کاری اقلیت‌ها از آن در ۲۰۰۵ ارائه کرده است، قَلت یا اندک بودن افراد متعلق به گروه اقلیت در اجتماع یا جامعه مورد تأکید قرار گرفته؛ اما نصابی در نظر نگرفته است. دلیل این موضوع نیز رویکرد حقوق بشری اعلامیه برای شمول تمامی گروه‌های اقلیت در یک کشور از حقوق مندرج در آن با محوریت فردگرایی است.

۳- عنصر غیر حاکم بودن

اگر گروهی که در یک یا بیشتر «عناصر عینی چهارگانه عرفی» با اکثریت جامعه متفاوت و دارای قلت عددی باشد، در صورتی می‌تواند حائز ویژگی اقلیت مورد حمایت «اعلامیه ۱۹۹۲» باشد که عنصر «غیر حاکم بودن» را داشته باشد. در اعلامیه ۱۹۹۲، تعهداتی برای دولت‌ها در کسوت قوه‌ی فائده کشور جهت صیانت از حقوق

اقلیت‌ها مشخص شده است؛ بنابراین در صورتی که گروهی در عین داشتن دو عنصر عینی اول اقلیت، قدرت حاکم کشور باشد، شامل حقوق حمایتی ویژه اقلیت‌ها مندرج در اعلامیه نخواهد بود، چراکه محتمل آن است که سیاست رسمی بر مبنای نگرش آن گروه تنظیم شده است.

کمیسیون فرعی منع تبعیض و حمایت از اقلیت‌ها در ۱۹۵۱، تأکید می‌کند اصطلاح اقلیت فقط شامل آن دسته از گروه‌های غیرحاکم می‌شود که به حفظ آداب و ویژگی‌های قومی، مذهبی یا زبانی به صورت پایدار تمایل دارند...» (E/CN.4/1987/WG.5/WP.1, para.8).

در «اعلامیه ۱۹۹۲» ۱۸ بار از واژه دولت استفاده شده است که حاکی از نسبت دولت با اقلیت است که دولت به‌عنوان قوه‌ی حاکم متعهد است تدابیری را برای ترویج حقوق اقلیت اتخاذ کند. از این منظر، «مشارکت مؤثر» اقلیت در زندگی عمومی به معنای «سهیم شدن در زندگی عمومی» است، نه مصداق حاکم بودن اقلیت. (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2,2005, para 25).

۴- عنصر سکونت

چهارمین عنصر عینی اقلیت سکونت در کشور است. موضوع سکونت ابتدا در ماده ۲۷ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی مورد تأکید قرار گرفت. عنصر سکونت به منزله‌ی یکی از عناصر عینی اقلیت در حقوق بین‌الملل معاصر محل مناقشه است. اغلب کشورها چنان‌که در مباحث مربوط به پیش نویس ماده ۲۷ میثاق حقوق مدنی و سیاسی و نیز اعلامیه ۱۹۹۲ اقلیت‌ها مطرح شده است با استناد به این عنصر، سکونت را به «تعیین قدمت اقامت» و این موضوع را نیز به «شهروندی یا تابعیت» ارتباط داده‌اند و در نتیجه یکی از ویژگی‌ها و شروط عینی اقلیت را «تابعیت» می‌خوانند؛ اما این نگاه با رویکرد کمیته حقوق بشر مغایرت دارد که معتقد است واژه «exit» از منظر «تعیین قدمت سکونت» اهمیت ندارد (پیلای، ۲۰۱۲: ۷).

مباحث بر سر عناصر عینی سکونت و قدمت آن، در نهایت منجر به تقسیم‌بندی اقلیت، به دو دسته اقلیت قدیم (دارای قدمت سکونت) و جدید (فاقد قدمت سکونت)، شده است. حقوق بین‌الملل اقلیت‌ها، تفاوت در میزان حقوق حمایتی اقلیت قدیم یا جدید را می‌پذیرد؛ اما همه آنها را مشمول ابعاد حداقلی از حمایت می‌داند. کما این‌که گروه‌کاری در پاراگراف ۱۱ تفسیر ۲۰۰۵ خود تأکید می‌کند: «در اجرای اعلامیه، اقلیت‌های قدیمی از حقوق بیشتری نسبت به اقلیت‌های جدید برخوردار هستند.»

در حقوق بین‌الملل معاصر اقلیت‌ها از جمله در اعلامیه ۱۹۹۲، سکونت (ولو موقت) یکی از عناصر عینی اقلیت است اما این واژه مجوزی برای احصاء شرط تابعیت نیست. رویکرد حقوق بین‌الملل به مقوله‌ی سکونت، در موضوع اقلیت‌ها، متفاوت از نگاه آن به مردمان بومی است. از دید مقایسه‌ای، مردمان بومی ویژگی ممتاز از لحاظ استقرار تاریخی و تقدم سکونت در سرزمینی خاص دارند. واژه انگلیسی (Indigenous) ریشه در واژه لاتین (Indigenae) دارد که برای ایجاد تمایز میان اشخاص خاصی که در مکان خاصی به دنیا آمده‌اند، با اشخاصی که از مکان دیگری به آنجا عزیمت کرده‌اند، بکار رفته است تا تقدم زمانی سکونت آن گروه را نشان دهند. مارتین کوبو تأکید می‌کند که مردمان بومی با سرزمین محل سکونت خود پیوندی تاریخی دارند (کوبو، ۱۹۸۶: ۴).

۵- عنصر تابعیت

در ارتباط با مؤلفه‌های غیرحاکم بودن و سکونت، به منزله‌ی عناصر عینی اقلیت، نوعی اجماع وجود دارد؛ اما درباره تابعیت یا شهروندی، به منزله‌ی یکی از عناصر عینی اقلیت، اختلاف نظر وجود دارد. در ماده ۲۷ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی (۱۹۶۶) و اعلامیه (۱۹۹۲) در این باره صراحت وجود ندارد.

تا سال ۱۹۸۶ اغلب کشورها تابعیت را یکی از شروط عینی اقلیت می‌خواندند و طرفداران حذف شرط تابعیت تعداد اندکی از کشورها را شامل می‌شدند. در گزارش گروه کاری کمیسیون فرعی در ۱۹۸۷ آمده است: «درباره شرط تابعیت اعضای اقلیت، چند کشور اعلام کردند که تعریف اقلیت فقط در شهروندان محدود نمی‌شود. به رأی دیوان بین‌المللی دادگستری توجه شد که در این زمینه از معیار شهروندی حمایت نمی‌کند» (E/CN.4/1987/WG.5/WP.1, para.25). در تعریف گزارشگران ویژه اقلیت در کمیسیون فرعی منع تبعیض و حمایت از اقلیت‌ها (کاپورتوتی و دسنچز)، بر شرط شهروندی، به منزله‌ی، یکی از مؤلفه‌های اقلیت تأکید شده است.

مباحث پیچیده‌ای که راجع به واژه «وجود داشتن یا زیستن» در ماده ۲۷ «میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی» و اعلامیه (۱۹۹۲) اقلیت‌ها و همچنین مباحث مربوط به واژه «ساکن» در «کنوانسیون اروپایی چارچوب برای حمایت از اقلیت‌های ملی» مطرح بوده با موضوع تابعیت ارتباط داشته است. کشورهای طرفدار «شرط تابعیت»، در شناسایی افراد وابسته به اقلیت، از واژه‌های مذکور، مفهوم «قدمت سکونت» که حاکی از دارا بودن تابعیت است را برداشت می‌نمایند که به نوبه خود به شناسایی «اقلیت قدیم» منتهی می‌گردد؛ اما پس از اظهارنظرهای عمومی ۱۹۸۶ و ۱۹۹۴ کمیته حقوق بشر

از ماده ۲۷ میثاق و تأکید صریح بر شرط نبودن تابعیت برای بهره‌مندی از حقوق مندرج در این ماده (شاو، ۲۰۰۸: ۲۹۶) دیدگاه‌ها در این خصوص در حال تغییر است. در نتیجه دو نوع اقلیت بیگانه (فاقد تابعیت) و اقلیت شهروندی (دارای تابعیت) وارد ادبیات حقوقی شده است. گروه کاری اقلیت‌ها در تفسیر اعلامیه (۱۹۹۲) اذعان می‌کند: «تابعیت نباید معیار متمایزکننده‌ای باشد که برخی از افراد یا گروه‌ها را از حقوق اقلیت محروم کند» (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2,2012, para 10).

ماده ۲۷ میثاق حقوق مدنی و سیاسی و «اعلامیه ۱۹۹۲» تابعیت را یکی از عناصر عینی اقلیت نمی‌دانند؛ اما این به معنای پذیرش بی‌تابعتی افراد وابسته به اقلیت‌ها از سوی اسناد مذکور نیست. افراد وابسته به اقلیت باید دارای تابعیت باشند، اگر جزء اقلیت قدیم هستند، باید تابعیت کشور محل سکونت خود را داشته باشند و اگر مانند کارگران مهاجر اقلیت جدید هستند، تابعیت کشور متبوع خود داشته باشند. در مکانیسم‌های منطقه‌ای اروپا درباره اقلیت‌ها، «اقلیت‌های ملی» فقط گروه‌هایی را شامل می‌شوند که از شهروندان آن کشور تشکیل می‌شوند.

۶- عنصر فردمحور بودن

رویکرد نظام بین‌الملل حقوق بشر در اسناد عام و خاص نسبت به اقلیت، فرد محور است. در ماده ۲۷ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی و اعلامیه (۱۹۹۲) از «افراد متعلق به اقلیت» نام برده شده است. اقلیت در اسناد بین‌المللی حقوق بشر مفهومی فردمحور دارد نه جمع محور و این موضوع یکی از ویژگی‌های عینی اقلیت است. طرفداران رویکرد فردمحوری اقلیت، از بُعد حقوقی به این موضوع نگاه می‌کنند و معتقدند که منشور بین‌المللی حقوق بشر متشکل از اعلامیه جهانی حقوق بشر و میثاقین (۱۹۶۶) همگی فردمحور هستند. در نتیجه اعلامیه (۱۹۹۲) اقلیت‌ها که از ماده ۲۷ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی الهام گرفته است (پژیک، ۱۹۹۷: ۶۷۱) رویکرد فردمحور دارد. منتقدان رویکرد فردمحوری اقلیت از منظر سیاسی به این موضوع نگاه می‌کنند و معتقدند که کشورها سال‌ها با تدوین اسناد ویژه حقوق اقلیت‌ها مخالف بودند و زمانی که ناچار به پذیرش این حقوق، تحت تأثیر تحولات بین‌المللی و توسعه حقوق بین‌الملل شدند، بدون توجه به نسل سوم حقوق بشر یعنی حقوق بشر جمعی و همبستگی تلاش کردند که با فردمحور تعیین کردن حقوق اقلیت‌ها، از شناسایی حقوق جمعی که می‌توانست تسهیل‌ساز حق تعیین سرنوشت با محوریت خودمختاری یا اختیارات بیشتر شود، جلوگیری کنند.

به پیشنهاد کمیسیون فرعی منع تبعیض و حمایت از اقلیت‌ها، ماده ۲۷ مشخص می‌کند که حقوق اقلیت‌ها حقوق فردی برای مشارکت در فعالیت‌های خاص در اجتماع با دیگران است، نه حقوق جمعی به‌منظور خودمختار کردن منطقه یا بخشی از کشور که در آن زندگی می‌کنند. براساس این رویکرد، کمیته حقوق بشر ناظر بر میثاق، تنها شکایت‌های فردی را تحت بررسی قرار می‌دهد نه شکایت‌های جمعی و گروهی را (مک لم، ۲۰۰۸: ۵۳۵).

ب) عناصر ذهنی اقلیت در اسناد بین‌المللی حقوق بشر

مجموعه‌ای از مؤلفه‌ها نظیر حس متفاوت بودن، اختیاری بودن اذعان تعلق به اقلیت، تمایل به حفظ صفات ممیزه، حس همبستگی، حس همگرایی برابری خواهانه و حس وفاداری عناصر ذهنی اقلیت هستند.

۱- حس متفاوت بودن

یکی از عناصر ذهنی اقلیت، حس متفاوت بودن است. شناسایی حق متفاوت بودن منجر به شناسایی تنوع جوامع انسانی و در داخل کشور منجر به پذیرش اقلیت‌ها می‌شود. قبل از این که دولت‌ها وجود تفاوت در اعضای گروه‌های اقلیت را با اکثریت شناسایی و به تعهدات خود عمل کنند، لازم است اعضای اقلیت خود بر این تفاوت وقوف و اذعان داشته باشند.

در گزارش گروه‌کاری کمیسیون فرعی (۱۹۸۷)، تأکید می‌شود: «گروه‌های قومی، زبانی و مذهبی که به‌وضوح از سایر مردم متمایزند و می‌خواهند رفتار متفاوتی با آنها شود» (E/CN.4/1987/WG.5/WP.1, para.5). اعلامیه (۱۹۹۲) در بند ۲ ماده ۴ با تأکید بر این‌که: «دولت‌ها تدابیری اتخاذ می‌کنند که به افراد متعلق به اقلیت‌ها امکان دهد تا فرهنگ، زبان، سنت‌ها و نیز آداب و رسومشان را، عنوان کنند.» بر متفاوت بودن ویژگی‌های اقلیت و این‌که آنها به دلیل پذیرش این تفاوت، حق اعمال حقوق خود را دارند، اذعان می‌کند.

یک عضو متعلق به اقلیت که داوطلبانه در جامعه اکثریت جذب شده است، فاقد عنصر ذهنی حس متفاوت بودن است. این موضوع در خصوص اقلیت‌های زبانی و مذهبی مشهودتر است چراکه برخلاف مؤلفه‌های قومی و نژادی که ویژگی‌های توارثی بوده و قابل تغییر نیستند، مؤلفه‌های مذهبی و زبانی اکتسابی بوده و می‌توانند با اختیار، کنار گذاشته شوند.

۲- اختیاری بودن اذعان تعلق به اقلیت

رویکرد اسناد بین‌المللی حقوق بشر درباره اقلیت‌ها، بر اختیاری بودن اذعان فرد بر تعلقش به گروه اقلیت تمرکز دارد. اقلیت از منظر حقوق بشر موضوعی ارادی است و اگر افراد اقلیت مجبور به اذعان به تعلقشان بر اقلیت شوند، «اقلیت اجباری» نامیده می‌شوند. کنوانسیون حقوق کودک (۱۹۸۹) در ماده ۱۸ بر ضرورت ثبت ملیت و نام و نام خانوادگی در سجدلی کودکان وابسته به اقلیت تأکید کرده ولی هیچ الزامی برای ثبت مشخصات قومی، زبانی یا مذهبی کودک نکرده است. کنوانسیون مذکور، رویکرد اسناد بین‌المللی حقوق بشر مبنی بر اختیاری بودن اذعان فرد بر تعلقش به گروه اقلیت را مورد تأکید قرار می‌دهد. از منظر ماده ۱۸ این کنوانسیون، کودک پس از رسیدن به سن بلوغ، در اذعان تعلق به اقلیت آزاد است.

گروه کاری اقلیت‌ها در تفسیر بند ۲ ماده ۳ اعلامیه (۱۹۹۲) بر اختیاری بودن تعلق به اقلیت تأکید می‌کند: «دولت نمی‌تواند با ایجاد محدودیت‌هایی علیه کسانی که نمی‌خواهند بخشی از اقلیت باشند، هویت قومی خاصی را به شخص معین تحمیل کند. دولت‌ها وظیفه دارند از اقدامات اقلیت‌ها برای تحمیل قوانین خاص خود بر هر شخصی که نمی‌خواهد بخشی از اقلیت مربوط باشد، جلوگیری کنند».

براساس اسناد بین‌المللی، آن دسته از اعضای گروه‌های اقلیت که (در قالب اصل اختیاری بودن) در جست‌وجوی هویت یکسان با بقیه جمعیت کشور هستند به حمایت ویژه نیاز ندارند چراکه حقوق آنها در قالب منشور سازمان ملل، اعلامیه جهانی حقوق بشر حمایت می‌شود (E/CN.4/1987/WG.5/WP.1, para.43).

۳- در معرض تبعیض قرار داشتن

«در معرض تبعیض قرار داشتن» یکی از مهم‌ترین عناصر ذهنی اقلیت است. رویکرد اصلی اسناد بین‌المللی حقوق بشر درباره اقلیت‌ها با کلید واژه «عدم تبعیض» مشخص شده‌اند. «در معرض تبعیض قرار داشتن» یک گروه اقلیت با غیرحاکم بودن آن در جامعه ملی ارتباط دارد. عضو اقلیت از لحاظ ذهنی نه تنها متفاوت بودن خود با اکثریت جامعه را می‌پذیرد بلکه به دلیل این تفاوت، احتمال در تبعیض قرار گرفتن را نیز محتمل می‌داند. ارتباط این عنصر ذهنی با مقوله اقلیت به‌طوری است که یکی از کمیسیون‌های فرعی شورای حقوق بشر به نام «کمیسیون فرعی منع تبعیض و حمایت از اقلیت‌ها» در ۱۹۴۷ نام‌گذاری شده است. لوئیس ورث اقلیت را با محوریت «در معرض تبعیض قرار داشتن» تعریف و تأکید می‌کند: «اقلیت گروهی از افرادی است که

به سبب برخی از ویژگی‌های جسمانی یا فرهنگی خود با برخوردی متفاوت از دیگر اعضای جامعه که در آن زندگی می‌کنند، روبرو می‌شوند. در نتیجه خود را در معرض نوعی تبعیض می‌بینند» (بلومر، ۱۹۵۲: ۵).

ماده ۲۷ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، دلایل تبعیض را در دوازده مورد برشمرده که عبارت‌اند از: نژاد، رنگ، جنسیت، زبان، مذهب، عقیده سیاسی، هر عقیده دیگر، منشأ ملی، منشأ اجتماعی، دارایی، تولد، هر وضعیت دیگر. از نظر کمیته حقوق بشر، ادعای تبعیض، دلیل تبعیض محسوب نمی‌شود بلکه وقوع تبعیض هنگامی محرز می‌گردد که دارای اثر، پیامد یا هدفی عینی باشد (General Comment 18, 1994: para.13). البته گاه اقلیت به صورت مستقیم مورد تبعیض قرار ندارد؛ اما در معرض تبعیض‌های غیرمستقیم است. تعهدات دولت برای ممنوعیت تبعیض، آنها را مجبور به اتخاذ تدابیر برای اطمینان از ایجاد فرصت‌های برابر برای اقلیت‌ها در زمینه‌های مختلف می‌کند (دیویدسون، ۲۰۰۴: ۱۷۸).

در اعلامیه ۱۹۹۲ از جمله در بند ۱ ماده ۳، هفت بار از واژه «تبعیض» استفاده شده است که چهار مورد آن در قالب «بدون هیچ‌گونه تبعیض» است که حاکی از رویکرد اعلامیه برای مقابله با تبعیض‌های مستقیم و غیرمستقیم علیه اقلیت‌ها است. گروه کاری اقلیت‌ها در پاراگراف ۵۳ بر تفسیر خود تأکید می‌کند: «اقلیت‌ها به دلیل اعمال حقوق خود در معرض هیچ‌گونه تبعیضی قرار نخواهند گرفت...».

۴- تمایل به حفظ خصوصیات متمیزه

«تمایل به حفظ خصوصیات متمیزه» چهارمین عنصر ذهنی مفهوم اقلیت است. کمیسیون فرعی منع تبعیض و حمایت از اقلیت‌ها تأکید می‌کند: «اقلیت فقط شامل آن دسته از گروه‌های غیرحاکم می‌شود که به حفظ خصوصیات قومی، مذهبی یا زبانی به شکل پایدار تمایل دارد». در پاراگراف ۴ گزارش گروه کاری کمیسیون فرعی در ۱۹۸۷، تأکید شده است: «اقلیت‌ها برای حفظ خصوصیات اساسی که آنها را از اکثریت متمایز می‌کند، تمایل آشکار دارند (E/CN.4/1987/WG.5/WP.1, para.9).

عنصر «ذهنی تمایل به حفظ خصوصیات متمیزه» اقلیت‌ها در تعاریف کاپوتورتی و دسنچز نیز مورد تأکید قرار گرفته است. کاپوتورتی برای اولین بار در کنار «تمایل صریح»، «تمایل ضمنی» را در قالب عبارت «ولو به‌طور ضمنی»^۲ وارد اسناد حقوقی اقلیت‌ها کرد (کاپوتورتی، ۱۹۸۵: ۳۷).

1. Davidson

2. If only Implicitly

۵- اراده جمعی

وجود یک یا چند تمایل ضمنی یا صریح در میان اعضای یک گروه برای صیانت از خصوصیات متمیزه نمی‌تواند منجر به شکل‌گیری و شناسایی اقلیت گردد. این تمایلات انفرادی باید به اراده جمعی تبدیل شوند تا عنصر عینی مورد تأکید در اسناد بین‌المللی حقوق بشر اقلیت‌ها که عمدتاً در قالب واژه «تعداد کافی» متبلور شده است، با عنصری ذهنی که همان «اراده جمعی» است، تکمیل شود.

عناصر ذهنی «حس متفاوت بودن»، «اختیاری بودن اذعان تعلق به اقلیت»، «در معرض تبعیض قرار داشتن» و «تمایل به حفظ خصوصیات متمیزه» در شکل‌گیری عنصر ذهنی «اراده جمعی» نقش دارند. اقلیتی که فاقد اراده جمعی برای حفظ خصوصیات متمیزه خود باشد، از دایره مفهوم اقلیت خارج می‌شوند. نبود اراده جمعی در میان دهها گروه اقلیت زبانی برای حفظ زبان خود باعث شده است که با مرور زمان، زبان آنها از بین برود و مفهوم اقلیت مشمول آنها نگردد. از سال ۱۶۰۰ تاکنون از میان ۱۷۶ زبان قبایل بومی امریکای شمالی ۵۲ زبان منقرض گشته‌اند (کرافورد، ۲۰۱۲: ۵). غالب زبان شناسان از جمله «رزمری اُستلر» و «نانسی ریونبرگ» بر این اعتقادند که نیمی از حدود ۶۸۰۰ زبان زنده دنیا تا پایان این قرن عمدتاً به دلیل نبود اراده جمعی میان گویشوران برای حفظ آن زبان منقرض خواهند شد (مدرسی و بشیرنژاد، ۱۳۸۵: ۹۰).

ژول دسنچز در ۱۹۸۴ در تعریف خود از اقلیت به عنصر ذهنی «اراده جمعی» اشاره می‌کند و می‌گوید: «گروهی از شهروندان یک کشور که از اقلیت عددی و در موقعیت غیرحاکم در آن کشور برخوردارند، دارای ویژگی‌های قومی، مذهبی یا زبانی هستند که با اکثریت جمعیت متفاوت است و با احساس همبستگی با یکدیگر، ولو به‌طور ضمنی، اراده جمعی، برای تداوم حیات و دستیابی به برابری با اکثریت در حقوق و قانون را دارند» (E/CN.4/1987/WG.5/WP.1, para.18). در گزارش گروه کاری کمیسیون فرعی در سال ۱۹۸۷ به کمیسیون و بند ۱ ماده ۳ اعلامیه (۱۹۹۲) اقلیت‌ها نیز با شناسایی این‌که اقلیت‌ها باید اراده جمعی جهت صیانت و ارتقاء حقوق خود داشته باشند، دولت‌ها را مکلف می‌کند مانع بروز این اراده جمعی که همان اعمال حقوق جمعی اقلیت است، نشوند.

۶- حس همبستگی

وجود اراده جمعی در اعضای اقلیت منجر به شکل‌گیری «حس همبستگی» می‌شود. نوعی همبستگی در اقلیت‌ها وجود دارد که از اراده جمعی برای بقاء نشئت می‌گیرد (اخوان، ۱۳۹۵: ۵۰).

حقوقدانان، «صرف تمایز»، «قلت عددی» و «عدم استیلا» برای شناخت اقلیت را کافی نمی‌دانند، بلکه برای تحقق مفهوم اقلیت برای گروهی از اتباع یک دولت، «روحیه همبستگی» و «سابقه طولانی اقامت در کشور» را شرط تحقق مفهوم اقلیت دانسته‌اند (محمدی، ۱۳۹۶: ۱۷۴).

«حس همبستگی» یکی از مهم‌ترین عناصر ذهنی در اقلیت برای صیانت و ارتقاء حقوق آنهاست که در تعاریف کاپوتورتی و دسنچز از اقلیت به آن تأکید شده است. در گزارش گروه کاری کمیسیون فرعی در ۱۹۸۷ به کمیسیون حقوق بشر نیز عنصر ذهنی حس همبستگی مورد توجه قرار گرفته و تأکید شده است که «میزان همبستگی که اقلیت احساس می‌کند که گروهی متفاوت از جامعه است باید در تعریف اقلیت مدنظر قرار گیرد» (E/CN.4/1987/WG.5/WP.1, para.25).

۷- حس همگرایی برابری خواهانه

یکی از عناصر ذهنی اقلیت که در اسناد بین‌المللی حقوق بشر ویژه اقلیت‌ها از جمله «اعلامیه ۱۹۹۲» مورد تأکید قرار گرفته است، «همگرایی برابری خواهانه» است. یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های کشورهای که مخالف تدوین اسناد ویژه حقوق اقلیت‌ها بودند، نگرانی آنها از تحرکات واگرایانه اقلیت‌ها و به خطر افتادن تمامیت ارضی است. از این رو در اعلامیه (۱۹۹۲) تأکید شده است که تفسیر این اعلامیه نباید مغایر با اصول اساسی منشور سازمان ملل باشد.

رویکرد اسناد حقوق بشر خاص اقلیت‌ها، بر محوریت همگرایی آنها با جامعه ملی است. اسناد حقوقی ویژه اقلیت‌ها به نوعی تعهدات دوجانبه برای دولت‌ها ایجاد می‌کنند. از بُعد اول دولت‌ها به صیانت از خصوصیات ممیزه اقلیت‌ها و منع هرگونه نفرت افکنی علیه اقلیت‌ها متعهدند. از بُعد دوم دولت‌ها وظیفه دارند تا زمینه‌ی شناخت اقلیت‌ها از فرهنگ جامعه ملی را از طریق آموزش برای اقلیت‌ها فراهم سازند بدون آن‌که هدف جذب اجباری اقلیت در جامعه اکثریت را دنبال کنند. هدف این تعهد دوسویه، ایجاد همگرایی برابری خواهانه است. اهمیت این موضوع در آن است که اقلیتی که دنبال همگرایی نباشد، از دایره حمایتی اسناد بین‌المللی حقوق بشر از جمله «اعلامیه ۱۹۹۲» خارج می‌شود. چراکه رویکرد این اسناد منطبق بر منشور سازمان ملل متحد و در جهت صیانت از تمامیت ارضی و سایر اصول اساسی است. کشورها از ترویج خصوصیات فرهنگی اقلیت‌هایی که رویکرد همگرایی ندارند، خودداری می‌کنند. بر این اساس نیز «همگرایی برابری خواهانه» یکی از عناصر ذهنی اقلیت‌ها محسوب

می‌شود. دولت‌ها باید از سیاست جذب اجباری و اقلیت‌ها نیز از رویکرد واگرایی خودداری و راه میانه که همان «همگرایی برابری خواهانه» است را پیگیری نمایند. تفسیر گروه کاری اقلیت‌ها از بند ۴ ماده ۴ اعلامیه ۱۹۹۲ اقلیت‌ها، مبنی بر آموزش فرهنگ اقلیت‌ها و هم‌چنین شناساندن جامعه ملی، به‌خوبی عنصر ذهنی «همگرایی برابری خواهانه» را نشان می‌دهد. از دید برخی از حقوق‌دانان، حس «همگرایی برابری خواهانه» یکی از تفاوت‌های اقلیت با مردمان بومی است. کیملیکا معتقد است درحالی‌که اقلیت‌ها به دنبال همگرایی با اکثریت جامعه هستند، مردم بومی درصد حفظ تمایز بدون رویکرد همگرایی هستند (کیملیکا، ۲۰۱۰: ۳۸۹). حس «همگرایی برابری خواهانه» در اقلیت‌ها منجر به ایجاد حس وفاداری به جامعه ملی می‌شود.

۸- حس وفاداری

تأکید بر «حس وفاداری» به کشور به منزله‌ی یکی از عناصر ذهنی اقلیت نزدیک به یک قرن، در حقوق بین‌الملل، سابقه دارد. برای اولین بار دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی قضیه مدارس اقلیت در آلبانی (۱۹۳۵) اعلام کرد: «ایده‌ی اصلی معاهدات بین‌المللی، برای حمایت از اقلیت‌ها، اتخاذ تمهیدات خاص در یک کشور برای امنیت گروهی است که از نظر نژاد، زبان و یا مذهب با جمعیت اکثریت تفاوت دارد و با وفاداری به کشور، زندگی مسالمت‌آمیز دارند» (گایتانو^۱، ۲۰۰۲: ۱۳۶). دیوان لازمه‌ی زندگی مسالمت‌آمیز اقلیت با جامعه اکثریت را وجود «حس وفاداری» خوانده است چراکه چنانچه تجارب برخی از جوامع اروپایی به‌ویژه بعد از جنگ جهانی اول نشان داد فقدان «حس وفاداری» منجر به تبدیل شدن جامعه اقلیت به ابزاری برای فشار خارجی به جامعه ملی می‌شود.

«کمیسیون فرعی منع تبعیض و حمایت از اقلیت‌ها» تأکید می‌کند: «تنها اقلیت‌هایی واجد حمایت هستند که غیرحاکم، متمایز از اکثریت، متمایل به حفظ خصوصیات ممیزه، دارای تعداد کافی و «وفادار» به کشور محل سکونت باشند» بند (ب) پاراگراف ۴، گزارش گروه کاری کمیسیون فرعی در ۱۹۸۷، تأکید می‌کند: «برای واجد شرایط بودن جهت حمایت، اقلیت باید به آن کشوری که در آن زندگی می‌کند، وفاداری داشته باشد و اعضای آن شهروند کشور باشند» (E/CN.4/1987/WG.5/WP.1, para.4).

عنصر ذهنی «حس وفاداری» به جامعه ملی در «اعلامیه ۱۹۹۲» نیز مورد تأکید قرار گرفته است. تحکیم دوستی و مشارکت مؤثر در زندگی عمومی که یکی از

1. Gaetano

کلیدواژه‌های اعلامیه (۱۹۹۲) است، بدون وجود وفاداری در اقلیت‌ها نسبت به جامعه ملی میسر نیست. گروه کاری اقلیت‌ها، در تفسیر ۲۰۰۵ خود، تأکید می‌کند که بند ۴ ماده ۸ یک یادآوری است که هیچ چیزی در اعلامیه نمی‌تواند مجوز فعالیت‌هایی که خلاف اهداف منشور نظیر تمامیت ارضی باشد، تفسیر شود (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2,2005, para 84). تحقق این بند از اعلامیه منوط به وجود عنصر ذهنی «حس وفاداری» اقلیت‌هاست؛ کما این که تحقق حقوق مندرج در بند ۵ ماده ۲ اعلامیه مبنی بر حق اقلیت‌ها برای روابط با هم‌کیشان خود در فراسوی مرزها منوط به حفظ چارچوب‌های وفاداری به جامعه‌ی ملی است.

«حس وفاداری» آخرین عنصر ذهنی اقلیت‌ها در اسناد بین‌المللی حقوق بشر و در عین حال مهم‌ترین آن است، چرا که حس وفاداری در اقلیت‌ها نسبت به جامعه ملی باعث می‌شود که دولت‌ها برای اعمال تعهدات خود در حمایت از حقوق ویژه‌ی اقلیت‌ها تشویق شوند و زمینه‌ی زندگی مسالمت‌آمیز که هدف «اعلامیه‌ی ۱۹۹۲» است، محقق گردد.

اقلیت‌ها در قانون اساسی ایران از منظر مؤلفه‌های اقلیت در اسناد بین‌المللی حقوق بشر

مروری بر عناصر تعریف اقلیت در اسناد بین‌المللی حقوق بشر نشان می‌دهد که در قالب اصل همگرایی برای خواهانه، اسناد مذکور و در رأس آنها اعلامیه ۱۹۹۲، تعهداتی دوسویه برای دولت‌ها و اقلیت‌ها تعیین کرده‌اند. دولت‌ها مکلف‌اند حقوق مذهبی، فرهنگی و زبانی اقلیت‌ها و مشارکت مؤثر آنها در زندگی عمومی را فراهم کنند در مقابل، اقلیت‌ها متعهدند ضمن آشنایی با فرهنگ جامعه‌ی اکثریت، با احترام به قوانین و هنجارها، به جامعه ملی وفاداری داشته باشند و از واگرایی، خودداری کنند. ضمن این‌که، طبق اعلامیه (۱۹۹۲) و براساس اصل منع ایجاد «اقلیت اجباری»، اقلیت‌ها باید از تحمیل سنن خود بر آن دسته از اعضای که نمی‌خواهند عضوی از اقلیت مذکور باشند، خودداری کنند. ایران با تمدن چندین هزارساله خود، مذاهب و قومیت‌های مختلفی را در خود جای داده است. براساس دیدگاه نظریه‌پردازانی چون ویل کیملیکا و آنتونی اسمیت، در کشورهای باستانی مانند ایران که براساس شرایط تاریخی، ملتی واحد را تشکیل می‌دهند، اقلیت‌های قومی یا زبانی مفهومی ندارند. موضوع اقلیت‌ها، مربوط به کشورهای دارای ملیت‌هایی است که بعدها به هم پیوسته‌اند که نمونه‌ی بارز آن، اقلیت‌ها در اروپاست. ایران از ابتدا کشوری واحد بوده است که اقوام در آن، نه در

قالب اقلیت یا اکثریت، بلکه در قالب ملتی واحد حضور داشته‌اند. براین اساس و نیز منطبق بر رویکرد اسناد بین‌المللی حقوق بشر که در بطن خود، اقلیت را موضوع دولت - ملت‌های جدید می‌دانند، در قانون اساسی ایران، به اقلیت‌های قومی، زبانی و ملی اشاره نشده؛ اما در اصل ۱۹ آن تأکید شده: «مردم ایران از هر قوم و قبیله‌ای که باشند از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ، نژاد، زبان و مانند اینها سبب امتیاز نخواهد بود». ضمن این‌که براساس حقوق بشر اسلامی و ابتدای حکومت جمهوری اسلامی ایران بر مذهب، اقلیت‌های دینی از جایگاه ویژه‌ای برخوردارند.

اصل ۱۳ قانون اساسی تأکید می‌کند: «ایرانیان زرتشتی، کلیمی و مسیحی تنها اقلیت‌های دینی شناخته می‌شوند که در حدود قانون در انجام مراسم دینی خود آزادند و در احوال شخصیه و تعلیمات دینی بر طبق آئین خود عمل می‌کنند». اقلیت‌های دینی در ایران از حقوق قانونی که در اسناد بین‌المللی عام و خاص حقوق بشر آمده است برخوردارند که عبارت‌اند از:

* حق داشتن ۵ نماینده در تمام ادوار مجلس شورای اسلامی، طبق اصل ۶۴ قانون اساسی ایران. این موضوع تبلوری از اجرای اصل مورد تأکید حقوق بین‌الملل بشر، یعنی مشارکت مؤثر اقلیت‌ها در همه عرصه‌های زندگی عمومی و حاکم بودن آنان بر سرنوشت خویش است.

* حق تأسیس انجمن و جمعیت طبق اصل ۲۶ قانون اساسی

* حقوقی که براساس اصل ۱۳ شامل اقلیت‌های دینی می‌شود عبارت‌اند از: حق داشتن اماکن مذهبی مخصوص به خود، حق مرمت و بازسازی اماکن مذهبی، انجام آزادانه آئین‌های مذهبی، حق اخذ مجوز و انجام فعالیت‌های فرهنگی، هنری، ورزشی و تفریحی؛ مجوز چاپ کتاب، امکان اشتغال در پست‌های دولتی و دانشگاهی، حق داشتن مدارس و قبرستان‌های خاص اقلیت‌ها، حقوق اقتصادی و مدنی، آزادی در احوال شخصیه و حق دسترسی به دادرسی عادلانه در احوال شخصیه براساس آئین‌های مذهبی. علاوه بر این، اقلیت‌های قومی یا زبانی در قانون اساسی ایران به رسمیت شناخته نشده است ولی در اصل ۱۹، بر حقوق مساوی ایرانیان بدون توجه به رنگ، نژاد و زبان تأکید شده است. به‌منظور تضمین اجرای این اصل نیز، بر آزاد بودن استفاده از زبان‌های محلی و قومی در مطبوعات و رسانه‌های گروهی و تدریس ادبیات آنها در کنار زبان فارسی تأکید شده است.

از منظر تطبیقی، مفاد قانون اساسی ایران درباره اقلیت‌ها نه تنها نشان‌دهنده توجه

جدی به اصل عدم تبعیض که مورد تأکید اسناد بین‌المللی حقوق بشر در تعریف اقلیت است، می‌باشد بلکه سه اصل حمایت از «موجودیت فرهنگی و فیزیکی اقلیت‌ها»، «عدم محرومیت» و «عدم جذب اجباری» مورد تأکید قرار گرفته است. اختصاص ردیف بودجه اختصاصی برای اقلیت‌ها، حاکی از آن است که حقوق مندرج برای اقلیت‌ها در ایران فراتر از تعهد مورد تأکید اسناد بین‌المللی حقوق بشر که همان «تعهد به وسیله» است، می‌باشد. هم‌چنین نگاه اسناد بین‌المللی حقوق بشر به اقلیت‌ها، براساس کلیدواژه «افراد متعلق به اقلیت‌ها» و فردمحور است، اما حقوق اقلیت‌ها در ایران، تحت تأثیر اصول اسلامی دیده شده است.

چنانچه اشاره شد براساس مؤلفه‌های عینی و ذهنی اقلیت در اسناد بین‌المللی حقوق بشر، اقلیت‌ها نیز تعهداتی دارند که در رأس آنها، آشنایی با تاریخ و فرهنگ جامعه ملی از طریق آموزش، عدم نفرت پراکنی نسبت به جامعه ملی، اعمال فعالیت فرهنگی خود براساس احترام به تمامیت ارضی کشورها (بند ۴ ماده ۸ اعلامیه ۱۹۹۲ اقلیت‌ها و سند تفسیر آن)، رعایت قوانین ملی و هنجارهای بین‌المللی (بند ۲ ماده ۴ اعلامیه ۱۹۹۲ اقلیت‌ها و سند تفسیر آن) و وفاداری به جامعه ملی است. اهمیت عنصر وفاداری به حدی است که چنانچه در اسناد متعدد از جمله: گزارش رسمی «کمیسیون فرعی منع تبعیض و حمایت از اقلیت‌ها (۱۹۴۷)، پیش‌نویس قطعنامه «تعریف اقلیت‌ها در راستای اهداف حمایتی ملل متحد» (۱۹۵۱)، سند گزارش کمیسیون فرعی به کمیسیون حقوق بشر پیرامون نظرات تعریف اقلیت (۱۹۸۷)، اعلامیه حقوق اشخاص متعلق به اقلیت‌های ملی یا قومی، مذهبی و زبانی و سند تفسیر آن در ۲۰۰۵ و رویه قضایی بین‌المللی تأکید شده است، آن دسته از اقلیت‌ها که فاقد وفاداری باشند، اساساً از دایره‌ی حمایتی اسناد بین‌المللی حقوق بشر خارج و از منظر این اسناد، اقلیت محسوب نمی‌شوند. چراکه رویکرد این اسناد منطبق بر منشور سازمان ملل متحد و در جهت صیانت از تمامیت ارضی و سایر اصول اساسی است. بر این اساس، آن دسته از اقلیت‌های ایران که با سوءاستفاده از اصول ۱۳ و ۱۵ و ۱۹ قانون اساسی به واگرایی، نفرت پراکنی یا تبلیغات جدایی طلبانه می‌پردازند شامل مصادیق تعریف اقلیت در اسناد بین‌المللی حقوق بشر نمی‌شوند و به تبع آن، مبنای حقوقی مشروع برای درخواست حقوق اقلیت‌ها، نیز ندارند.

نتیجه‌گیری

با تصویب ماده ۲۷ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی (۱۹۶۶) سه‌گونه «اقلیت

مذهبی، قومی و زبانی» در حقوق بین‌الملل شناسایی شدند. «اقلیت ملی» نیز با اعلامیه (۱۹۹۲) وارد حقوق بین‌الملل شد. این اعلامیه تنها سند بین‌المللی است که در آن هم از واژه اقلیت استفاده شده و هم به انواع چهارگانه اقلیت یعنی اقلیت‌های مذهبی، قومی، زبانی و ملی اشاره شده است. علی‌رغم شناسایی چهارگونه اقلیت در حقوق بین‌الملل، تعریف مستقیمی از اقلیت در اسناد بین‌المللی نشده است.

اما با توجه به عناصر عینی و ذهنی اقلیت که با کاربری نظریات هرمنوتیک حقوقی در اسناد بین‌المللی حقوق بشر عام و خاص اقلیت‌ها قابل احصاء هستند و نیز اظهارنظرهای عمومی کمیته حقوق بشر، اعلامیه ۱۹۹۲ و سند تفسیر آن در ۲۰۰۵ توسط گروه کاری اقلیت‌ها، می‌توان گفت تعریف مفهوم اقلیت در اسناد بین‌المللی حقوق بشر عبارت است از:

«افراد وابسته به یک گروه در یک کشور یا بخشی از یک کشور که در مقایسه با بقیه جمعیت، تعداد اندک ولی کافی دارند و از منظر مذهب، قومیت، زبان یا منشأ ملی دارای تمایز آشکار با اکثریت بوده و با پذیرش این تمایز، در عین حال که تمایل آشکار یا ضمنی برای حفظ و ارتقاء خصوصیات ممیزه خود از طریق نمایش اراده جمعی و حس همبستگی دارند، با مطالبه همگرایی برابری خواهانه و مشارکت مؤثر در جامعه ملی، نسبت به کشور خود وفادار و متعهد به نظم، اخلاق و هنجارهای عمومی هستند. افراد متعلق به این گروه به دلیل غیرحاکم بودن در معرض تبعیض و آسیب قرار دارند و فارغ از شناسایی یا عدم شناسایی آنها توسط دولت، از حقوق حمایتی مندرج در اسناد حقوق بین‌الملل اقلیت‌ها برخوردارند؛ اما دایره و ماهیت این حقوق ویژه بسته به تبعه یا غیرتبعه بودن، قدمت یا تازگی سکونت و نوع ویژگی ممیزه، متفاوت است.»

نکته مهمی که از بررسی عناصر عینی و ذهنی اقلیت برمی‌آید این است که حذف یا کم‌رنگ کردن عناصری مانند تابعیت و قدمت سکونت، نشان می‌دهد که حقوق بین‌الملل بشر، موضوع اقلیت‌ها را بیشتر موضوع دولت - ملت‌های مدرن می‌داند که تأسیس آنها براساس ایده‌ی دولت همگن، چنانچه جان رکز در کتاب «اقلیت‌های قومی در دولت ملی مدرن» مطرح می‌کند، چالش‌هایی برای اقلیت‌ها ایجاد کرده است. این رویکرد مبتنی بر تفسیر تاریخی و دیدگاه نظریه‌پردازانی مانند ویل کیملیکا و آنتونی اسمیت است که معتقدند در کشورهای باستانی مانند ایران، اقلیت معنا ندارد و آنها براساس شرایط تاریخی، ملتی واحد را تشکیل می‌دهند. از دید آنها موضوع اقلیت‌ها، مربوط به کشورهای دارای ملیت‌هایی است که بعدها به هم پیوسته‌اند که نمونه‌ی بارز

آن، اقلیت های ملی در اروپاست. ایران از ابتدا کشوری واحد بوده است که اقوام در آن، نه در قالب اقلیت یا اکثریت، بلکه در قالب ملتی واحد حضور داشته‌اند. بر این اساس و نیز منطبق بر رویکرد اسناد بین‌المللی حقوق بشر که در بطن خود، اقلیت را موضوع دولت - ملت‌های جدید می‌دانند، در قانون اساسی ایران، به اقلیت‌های قومی، زبانی و ملی اشاره نشده؛ اما در اصل ۱۹ بر عدم تبعیض به دلیل رنگ، نژاد، زبان و حقوق مساوی همه ایرانیان تأکید می‌کند. از این منظر، شناسایی اقلیت‌های دینی در قانون اساسی ایران، ناشی از رویکرد مترقی حقوق بشر اسلامی به برابری حقیقی انسان‌ها و ملاک بودن تقوا در برتری افراد نزد خداوند است. اسلام به جای تأکید بر تبعیض معکوس برای جبران حقوق اقلیت‌ها، اندیشه «برابری عمومی» را به صورت اصل مسلم طبیعی معرفی و «برابری انسان‌ها» را از «برابری حقوقی» تا درجه‌ی «برابری حقیقی» ارتقاء می‌دهد. مفاد قانون اساسی ایران، حقوق مذهبی، فرهنگی و زبانی مندرج در اسناد بین‌المللی حقوق بشر برای اقلیت‌ها را شامل می‌شود. چنانچه در اسناد بین‌المللی عام و خاص اقلیت‌ها تأکید شده است که شرط بهره‌مندی از حقوق ویژه‌ی اقلیت‌ها، داشتن شروطی نظیر وفاداری به کشور، رعایت قوانین ملی و تمامیت ارضی است.

با احصاء عناصر عینی و ذهنی اقلیت در اسناد بین‌المللی حقوق بشر هم‌چنین می‌توان گفت در نظام حقوق بین‌الملل بشر، مفهومی با عنوان مفهوم «اقلیت معکوس» وجود ندارد درحالی‌که چنین اقلیتی در برخی از کشورها همانند بحرین، عینیت دارد. از نظر نگارنده اقلیت معکوس، اقلیتی است که همه عناصر عینی و ذهنی اقلیت به‌غیر از ویژگی «تعداد اندک» را دارد؛ یعنی گروهی که از نظر تعداد اکثریت و از نظر جایگاه اقلیت است. اقلیت معکوس علی‌رغم اکثریت بودن، غیرحاکم بوده و دارای خصوصیات متمایز فرهنگی، مذهبی، قومی، زبانی یا ملی و هم‌چنین اراده جمعی و حس همبستگی است و در معرض تبعیض نظام حاکم قرار دارد؛ علی‌رغم شهروند بودن اقلیت معکوس و داشتن تابعیت؛ حقوق فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و مدنی آنها از سوی نظام حاکم به‌صورت نظام‌مند و با ابزارهای مختلف نظیر سلب مشارکت مؤثر، سلب تابعیت، تغییر ترکیب جمعیتی از طریق اعطای هدفمند تابعیت به بیگانگان نقض می‌شود. به نظر می‌رسد با بهره‌گیری از اصول اساسی حقوق بشر، این دکترین حقوقی را می‌توان مطرح ساخت که اصول حقوق بشر ایجاب می‌کند که اقلیت معکوس نیز شامل دایره حمایتی نظام حقوق اقلیت‌ها بشود و اهمیت دارد این موضوع در دستور «مجمع مربوط به مسائل اقلیت و کمیته حقوق بشر» قرار گیرد.

منابع

- احمدزاده، محمدمیر (۱۳۹۴): «اهمیت کاربرد الگوها و روش‌های تحلیل اسناد در پژوهش تاریخی»، *دوفصلنامه تاریخ‌نگری و تاریخ‌نگاری دانشگاه الزهراء(س)*، س ۲۵، ش ۱۵، ص ۳۲-۵.
- اخوان، منیره (۱۳۹۵): «حقوق اقلیت‌ها در حقوق بین‌الملل و جمهوری اسلامی ایران»، *فصلنامه مطالعاتی صیانت از حقوق زنان*، س ۲، صص ۴۷-۷۰.
- جندقی، بهروز (۱۳۸۳): «هرمنوتیک حقوقی»، *فصلنامه فقه و حقوق*، ش ۲، صص ۲۱-۱۸.
- ریتز، جورج (۱۳۹۳): *نظریه جامعه‌شناسی در دوران معاصر*، ترجمه محسن ثلاثی، تهران: نشر علمی.
- طاهری، محمد (۱۳۹۲): «عدالت و انصاف در اندیشه رالز»، *فصلنامه علوم سیاسی*، دوره ۹، صص ۱۹۲-۱۶۹.
- عزیزی، ستار (۱۳۹۴): *حمایت از اقلیت‌ها در حقوق بین‌الملل*، تهران: نشر شهر دانش.
- فضائلی، مصطفی؛ کرمی، موسی (۱۳۹۴): *حمایت از حقوق فرهنگی اقلیت‌های قومی در حقوق بین‌الملل: با نگاهی به وضعیت کردها در ترکیه*، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
- قاری‌سیدفاطمی، سیدمحمد (۱۳۹۵): *حقوق بشر در جهان معاصر*، دفتر دوم، ج ۳، تهران: نشر شهر دانش.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸).
- محمدی، عادل (۱۳۹۶): *حقوق اقلیت‌های نژادی در پرتو اسناد بین‌المللی*، تهران: نشر خرسندی.
- مدرسی، یحیی؛ بشیرنژاد، حسن (۱۳۸۵): «چرا و چگونه زبان‌ها می‌میرند؟»، *فصلنامه متن‌پژوهی ادبی*، دوره ۱۰، دانشکده ادبیات دانشگاه علامه طباطبایی (ره)، صص ۸۳-۱۰۶.
- مهدی، علی (۱۳۹۵): *تقریرات درسی تحقیق در متون و اسناد بین‌المللی*، دانشگاه آزاد اسلامی قم، دوره دکترای حقوق بین‌الملل عمومی.
- Bloomer, H. (1952); *Louis Wirth*, Available from: <https://www.asanet.org/louis-wirth>, [accessed 17 June 2018].
- Capotorti, F. (1985); *Study on the Right of Person Belonging to Ethnic, Religious and linguistic Minorities*, New York: Deep Publication.
- Chandra, S. (1985); *Minorities in National and International law*, New York: deep publication.
- Cobo, M. (1986); *Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations*, (Report of the Special Rapporteur, Mr. José Martínez Cobo), E/CN. 4 /sub. 2, 1986/7 add. 1-4.
- Crawford, J. (2012); *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8 th Ed, Oxford: Oxford University Press.
- Davidson, S. (2004); *Equality and Non-Discrimination, Defining Civil and Political Rights: the jurisprudence of the UN Human Rights Committee*, Aldershot, UK: Ashgate.
- Dorr, O; Schmalenbach, K. (2012); *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*, Berlin: Berlin Heidelberg.
- E/CN.4/1987/WG.5/WP.1, (1987); *Commission on Human Rights*, Forty-third session, In-session open-ended working group to consider the drafting of a declaration on the rights of persons belonging to national, ethnic religious and linguistic minorities, Available from: <https://undocs.org/pdf?symbol=en/E/CN.4/1987/WG.5/WP.1> [accessed 13 June 2018].
- E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2. (2005); *Commentary of the Working Group on Minorities*, 30 May-3 June, Available from: <https://undocs.org/en/E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2>. [accessed 27 June 2018].



- Evelyn, E; Philippa, W. (2012); *EU Anti Discrimination Law*, Oxford: Oxford European Union Law Library, ISBN: 9780199698462.
- Gaetano, P. (2002); *Minorities in International Law: An Introductory Study*, European Centre for Minority Issues, Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- General Comment 18. (1994); *Non-Discrimination. Human Rights Committee*, General Comment 18 U.N. Doc. HRI/GEN/1/REV, 1 at 26, Available from: <https://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Human%20Rights%20Committee,%200General%20Comment%2018.pdf> [accessed 29 June 2018].
- General Comment No. 16. (2005); *The Equal Right of Men and Women to the Enjoyment of All Economic, Social and Cultural Rights*, CESCR/C General Comment No. 16.E/C.12/2005/4, Available from: <https://www.refworld.org/docid/43f3067ae.html> [accessed 02 July 2018].
- Henrard, K. (2007); *Equal Rights versus Special Rights? Minority Protection and the Prohibition of Discrimination*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Izsak, NR. (January 2017); *Summary of the work of the United Nations Special Rapporteur on minority issues*, between July-December 2016, Bulletin 2016/II, Available from: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Minorities/BulletinJuly_December2016.pdf [accessed 07 Jan 2019].
- Kymlicka, W. (2010); *Minority Rights in Political Philosophy and International Law*, the philosophy of International Law, Oxford: Oxford University Press.
- Macklem, P. (2008); "Minority Rights in International Law", *ICON International Journal of constitutional law*, Number 3 &4, Published in association with the New York University School of Law, September 16, 6: 531-552.
- Pejic, J. (Aug 1997); *Minority Rights in International Law. Human Rights Quarterly*, The Johns Hopkins University Press, 19 (3): 666-685.
- Petričušić, A. (2005); *The Rights of Minorities in International Law: Tracing Developments in Normative Arrangements of International Organizations*, Croatian International Relations Review, 38/39: 1-23.
- Pillay, N. (2012); *Promoting and Protecting Minority Rights: A Guide for Advocates*, Geneva: United Nations publications, HR/PUB/12/7, ISBN 978-92-1-154197-7.
- Shaw, M. (2008); *International law*, Sixth edition, Cambridge: Cambridge University Press.
- Treaties.un. (1969); *Vienna Convention on the law of treaties*, No. 18232, Available from: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201155/volume-1155-I-18232-English.pdf>. [accessed 02 February 2019].