

Rights of Minorities to Represent in the International Instruments and Constitutional Law of the Islamic Republic of Iran

Davoud Mohebbi¹

Received: 22/07/2018; Accepted: 02/10/2018 Azam Taleb Najafabadi²

Abstract:

Representation is a fundamental right that represents the right to sovereignty and is regarded as an indispensable phenomenon from people so that all parts of the population including minority and majority can choose representatives to determine their own interests. Ensuring the fundamental rights of minorities requires recognition of their effective representation in a genuine and effective representation system. A desirable representation system must actually be able to reflect the political will of the minority along with the majority of the people; otherwise, the right to sovereignty of the people in determining their own destiny lacks an effective guarantee. One of the characteristics of a right-based and democratic state in the modern state has been the issue of the rights of minorities and securing and ensuring their rights in various fields in a maximum level which would only be achieved through the recognition of the right of representation for minorities. Despite the importance of this fundamental right, international instruments have paid attention to it in a highly restricted way that the democratic concept of representation is not defined and prescribed decisively in the most significant international instruments including 1966 Covenants. In the Islamic Republic of Iran, minorities are considered citizens of the Islamic society, which assigns them the same political status as of the majority of the society and therefore, similar to other citizens, the right to represent of minorities –which is based on right to self-determination and right to equality- has been emphasized and guaranteed in Principle 64 of the Constitution. The Islamic Republic of Iran's Constitution's approach toward minorities, with the belief in common human value and dignity and inviting convergence of followers of different religions around the commonalities, has provided a logical and reasonable model for coexistence and interaction between the minority and the majority.

Keywords: Minority, Representation, Elections, International Instruments, Constitutional Law of Iran.



1 . Assistant Professor, Department of Public Law, Faculty of Law, University of Qom (Corresponding Author); Email: mohebbi.law82@yahoo.com

2 . MA in Public Law, Faculty of Law, University of Qom.



پروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

حق نمایندگی اقلیت‌ها در اسناد بین‌المللی و حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

تاریخ دریافت ۹۷/۰۴/۳۱ - تاریخ پذیرش ۹۷/۰۷/۱۰ داود مجبی^۱

اعظم طالب‌نصف آبادی^۲

چکیده

نمایندگی حقی است بنیادین که تجلی‌گر حق حاکمیت است و به عنوان پدیده‌ای غیرقابل تفکیک از مردم در نظر گرفته می‌شود تا همه اقشار مردم - اقلیت و اکثریت - بتوانند برای تعیین منافع خویش، نمایندگان را انتخاب کنند. تضمین حقوق اساسی اقلیت‌ها، مستلزم به رسمیت شناختن حق نمایندگی مؤثر ایشان در یک نظام نمایندگی واقعی و کارآمد است. یک نظام نمایندگی مطلوب باید عملاً قادر به انعکاس اراده‌ی سیاسی اقلیت در کنار اکثریت مردم باشد و در غیراین صورت، حق حاکمیت مردم در تعیین سرنوشت خویش فاقد ضمانت اجرای مؤثر است. از شاخصه‌های دولت حق-بنیاد و مردم‌سالار در دولت مدرن، مسأله حقوق اقلیت‌ها و به نوعی تأمین و تضمین حداکثری حقوق آن‌ها در عرصه‌های گوناگون بوده است که این مهم، تنها از طریق شناسایی حق نمایندگی برای اقلیت‌ها حاصل خواهد شد. علی‌رغم اهمیت این حق بنیادین، اسناد بی‌المللی به طرز بسیار محدودی به آن توجه نموده‌اند. به طوری که مفهوم دموکراسی نمایندگی در مهم‌ترین اسناد بین‌المللی از جمله میثاقین (۱۹۶۶)، با قاطعیت تعریف و تجویز نشده است. در نظام جمهوری اسلامی ایران، اقلیت‌ها، شهروند جامعه‌ی اسلامی به شمار می‌روند که این مسأله جایگاه سیاسی یکسانی با اکثریت جامعه به آن‌ها اختصاص می‌دهد و لذا حق نمایندگی برای اقلیت‌ها - که مبتنی بر حق تعیین سرنوشت و حق برابری می‌باشد - همچون سایر شهروندان، در اصل (۶۴ ق. ا.) مورد تأکید و تضمین قرار گرفته است. رویکرد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به اقلیت‌ها، با اعتقاد به اشتراک در ارزش و کرامت انسانی و نیز دعوت به همگرایی پیروان ادیان مختلف حول مشترکات، الگویی منطقی و معقول را برای همزیستی و تعامل میان اقلیت و اکثریت ارائه داده است.

واژگان کلیدی: اقلیت، نمایندگی، انتخابات، اسناد بین‌المللی، حقوق اساسی ایران.

۱. استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم (نویسنده مسئول)؛ رایانامه: mohebbi.law82@yahoo.com

۲. دانش‌آموخته‌ی کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه قم.





مقدمه

اقلیت‌ها و حقوق مرتبط به آن‌ها از مسائل و موضوعات اساسی جامعه بین‌المللی و یکی از دغدغه‌های مهم در گفتمان عدالت حقوقی است. اقلیت‌ها علی‌رغم ویژگی‌های منحصر به فردی که دارند (زبانی، دینی، نژادی و...) جزئی از ملت یک جامعه سیاسی به شمار می‌روند که علاوه بر دارا بودن حقوق ویژه خود، باید از سایر حقوق بنیادین نیز برخوردار باشند. چه اینکه میزان دموکراتیک بودن دولت‌ها، بستگی به رعایت و تضمین این حقوق دارد. یکی از مهم‌ترین حقوق بنیادین، حق نمایندگی (حق انتخاب شدن) است که می‌تواند زمینه‌ساز حاکمیت مؤثر مردم - اقلیت و اکثریت - بر سرنوشت خویش باشد. اقلیت‌ها به عنوان اعضای یک جامعه سیاسی، باید بتوانند همانند سایرین (اکثریت) از مشارکت فعال در تعیین سرنوشت خویش برخوردار باشند. تضمین این حق بنیادین، در یک جامعه، مستلزم وجود مبانی و اصول و ساختارهای دموکراتیک است. دموکراسی بر رعایت کورکورانه اراده اکثریت بدون توجه به حق مشارکت اقلیت‌ها در عرصه تصمیم‌گیری‌ها و فعالیت‌های سیاسی و... مبتنی نیست. در یک جامعه دموکراتیک، دولت باید در کنار تحصیل رضایت اکثریت جامعه، بر مبنای رضایت اقلیت نیز تشکیل گردد. این رضایت مبنای مشروعیت یک دولت است که جز از طریق نظام نمایندگی میسر نمی‌گردد. حق نمایندگی اقلیت‌ها که خود مبتنی بر حقوق بنیادینی چون حق بر تعیین سرنوشت و حق برابری است، از طریق مشارکت عمومی و سیاسی مؤثر ایشان در عرصه تصمیم‌گیری‌ها فراهم می‌آید. چه اینکه مشارکت سیاسی فعال و مؤثر، زمینه برخورداری هرچه بیشتر از سایر حقوق و آزادی‌ها را نیز به وجود می‌آورد. بنابراین در این راستا و به لحاظ اهمیت بنیادین حق نمایندگی، با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی به بررسی این حق که به نوعی بارزترین نمود مشارکت عمومی و سیاسی اقلیت‌ها و پایه و اساس بهره‌مندی آنان از سایر حقوق است، می‌پردازیم و به دنبال پاسخ به این پرسش اصلی هستیم که آیا حق نمایندگی



❖ اقلیت‌ها به عنوان یک حق بنیادین در نظام حقوق بین‌المللی و نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران به رسمیت شناخته شده است؟ در رابطه با پیشینه‌ی تحقیق شایان ذکر است که در مورد حقوق اقلیتها در نظام حقوق بین‌الملل و نظام حقوق اساسی ایران مقالات چندی نگارش شده است. از جمله می‌توان به این موارد اشاره نمود: حقوق بین‌الملل و حقوق اقلیتها، با تکیه بر اقلیت‌های مسلمان، نوشته‌ی سید مصطفی میرمحمدی؛ حقوق اقلیتها در قانون اساسی، نوشته‌ی خیرالله پروین و سیما سپهری فر؛ تبعیض مثبت در اسلام و حقوق اقلیت‌های دینی در حکومت اسلامی، نوشته‌ی محمد جواد جاوید و... اما نگارندگان در این مقاله بطور مشخص به حق انتخاب شدن یا حق نمایندگی اقلیتها در اسناد بین‌المللی و حقوق اساسی ایران پرداخته‌اند.

هرچند نمایندگی، هم از طریق نهادهای رسمی (مجلس) و هم از طریق نهادهای غیررسمی (انجمن‌ها، احزاب و...) حایز اهمیت است و بر قدرت سیاسی- حقوقی مستقر تأثیرگذار می‌باشد، اما منظور از نمایندگی در پژوهش حاضر، نمایندگی حاصل از انتخابات می‌باشد.

۱. مفاهیم

۱-۱. مفهوم اقلیت

اقلیت در لغت؛ به معنای «کم بودن»، «قسمت کم‌تر» و در اصطلاح؛ «گروهی از افراد یک کشور یا یک شهر می‌باشد که از لحاظ دین، مذهب یا نژاد از اکثریت متمایز باشند. (معین، ۱۳۸۶: ۱۸۰) در واقع مفهوم اقلیت از واژه‌های بحث برانگیز در حقوق بین‌الملل است که به رغم پیشرفت‌های بین‌المللی در حمایت از اقلیت‌ها و برقراری نظام حقوقی خاص آن‌ها هنوز تعریف واحد و الزام‌آوری وجود ندارد که مورد توافق تمام اندیشمندان و نهادهای بین‌المللی باشد. (فضائلی و کرمی، ۱۳۹۶: ۲۲۵) زیرا تاکنون وفاق عام بر سر گروه‌هایی که باید در این فرضیه گنجانده شود، حاصل نشده است. (ذوالعین، ۱۳۷۴: ۶۱)



این در حالی است که در اسناد مختلفی همچون میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی^۱، اعلامیه حقوق اشخاص متعلق به اقلیت‌های قومی یا ملی، مذهبی و زبانی ملل متحد^۲، منشور اروپایی زبان‌های محلی یا اقلیت^۳، کنوانسیون چارچوب حمایت از اقلیت‌های ملی^۴، کنوانسیون اروپایی حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین^۵ و ... بدون تعریف اقلیت، به طور خاص به حقوق اقلیت‌ها پرداخته شده است.

در بین تعاریف کم و بیش پراکنده‌ای که از مفهوم اقلیت به عمل آمده، می‌توان گفت تعریف فرانسیسکو کاپوتورتی، مخبر اسبق سازمان ملل در امور اقلیت‌ها، معروف‌ترین تعریف ارائه شده از اقلیت است: «اقلیت گروهی است که از لحاظ عددی و در مقایسه با کل جمعیت یک جامعه، رقم نازلی را تشکیل می‌دهد و میزان نفوذ آن‌ها در جامعه پایین است، اعضای آن دارای یک دسته از ویژگی‌های زبانی، مذهبی و قومی‌اند که با بقیه جمعیت تفاوت دارند. همچنین برای حفظ فرهنگ، سنن، مذهب و زبان‌شان حس همبستگی بسیاری دارند. (Capotorti, 1985: 385) ملهم از این تعریف که به منزله تعریفی مبنایی از سوی علمای حقوق پذیرفته شده است، می‌توان تعریف ذیل را از مفهوم اقلیت در نظام حقوق بین‌الملل کنونی ارائه داد: «اقلیت به گروهی از افراد گفته می‌شود که جمعیتی کم‌تر از بقیه مردم کشور داشته و در حاکمیت حضوری مؤثر ندارند. اعضای این گروه از ویژگی‌های متفاوت قومی، مذهبی یا زبانی برخوردارند و برای حفظ آن خصایص، احساس همبستگی دارند. گروه‌های اقلیت برحسب سکونت، مجتمع یا پراکنده، تبعه یا بیگانه بودن و تقدم و تأخر سکونتشان در کشور، از حمایت‌های مندرج در نظام حقوق اقلیت‌ها برخوردار می‌شوند» (عزیزی، ۱۳۹۴: ۱۳۶) از طرف دیگر می‌توان گفت اصطلاح اقلیت تنها و لزوماً برای گروهی با جمعیت اقل به کار نمی‌رود؛ بلکه به گروه‌هایی که

- 1 . International Covenant on Civil and Political Rights.
- 2 . Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities.
- 3 . European Charter for Regional or Minority Languages.
- 4 . Framework Convention for the Protection of National Minorities.
- 5 . European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms.

دارای جمعیت کثیر و لیکن در شرایط نامساعدی هستند، نیز مورد استفاده قرار می‌گیرد. 

(Kempin Reuter, 2008- 2009: 202)

۲-۱. مفهوم نمایندگی

تضمین اصل خودآیینی و خودحاکمیتی در هر جامعه مستلزم وجود ساختارهای سیاسی- حقوقی مناسب است. کارآمدی و یا نقص عملکرد قوا، ارتباط مستقیمی با ساختارهای سیاسی- حقوقی و اصول بنیادین یک نظام سیاسی دارد. (دبیرنیا(الف)، ۱۳۹۵: ۱۲۲) تضمین حقوق اساسی مستلزم توافق گسترده اعضاء اجتماع بر مبنای و ساختارهای قدرت سیاسی است و در این میان قانون اساسی تنها به عنوان یک ابزار می‌تواند اصول و مشترکات مبتنی بر توافق اجتماعی را منعکس نماید. قانون اساسی دموکراتیک لزوماً به معنای استقرار یک نظام دموکراتیک تلقی نمی‌شود؛ از یک سو ممکن است قانون اساسی در یک فرآیند دموکراتیک تأسیس شده باشد اما نظام سیاسی فاقد ساختارهای سیاسی، اجتماعی، اقتصادی یا فرهنگی لازم جهت استقرار دموکراسی باشد. از سوی دیگر دموکراسی از ویژگی‌هایی برخوردار است که فقدان هر یک از آنها می‌تواند نظام سیاسی را به یک نظام غیردموکراتیک تبدیل کند. (دبیرنیا(الف)، ۱۳۹۵: ۱۲۳) از یک سو تشکیل نظام دموکراتیک مستلزم وجود ویژگی‌هایی است که آن را از سایر نظام‌های سیاسی متمایز می‌نماید؛ «حاکمیت قانون»، «مشارکت»، «رقابت»، «برابری»، «مسئولیت و پاسخگویی»، «تأمین نیازها، مطالبات و انتظارات شهروندان»، «تأمین حقوق و آزادی‌های سیاسی، مدنی، اجتماعی و اقتصادی همه شهروندان» و «اداره نظام با توافق عمومی» (Magen, And Morlino, 2009: 7) از سوی دیگر، نظام دموکراتیک در عصر حاضر لزوماً در چهارچوب یک نظام نمایندگی قابل استقرار است؛ دموکراسی باید از طریق نظام نمایندگی اعمال شود و حق حاکمیت به عنوان پدیده‌ای غیرقابل تفکیک از مردم در نظر گرفته شود تا همه اقشار مردم برای تعیین منافع مشترک خویش نمایندگانی را انتخاب کنند. (Hobson. 2008: 453- 454) نمایندگی، قدرتی مشروع است که منحصرأ و تماماً از فرآیند یک نظام نمایندگی تولید می‌شود و به حیات خود ادامه می‌دهد. (لاگلین، ۱۳۸۶: ۱۵۶) باور رایج در مورد مشروعیت این است که دولت باید بر مبنای رضایت تمامی فرمانبران اعم از اقلیت و



❖ (حق انتخاب شدن) که بارزترین نمود مشارکت سیاسی و از جمله مهمترین حقوق سیاسی اقلیت ها است پرداخته می شود.

۲. منابع نمایندگی اقلیت ها در اسناد بین المللی

در حقوق بین الملل کامل ترین سندی که منحصرأ به حقوق اقلیت ها می پردازد، «اعلامیه حقوق اشخاص متعلق به اقلیت های ملی یا قومی، دینی و زبانی - ۱۹۹۲» است که در مجمع عمومی ملل متحد به اتفاق آراء به تصویب رسیده است. این اعلامیه علاوه بر حمایت از موجودیت و هویت اقلیت ها و تأکید بر برابری و عدم تبعیض میان اعضای جامعه و مکلف نمودن دولت به اتخاذ تدابیری در این رابطه، جهت تضمین نمایندگی اقلیت ها، حقی که در بند ۳ ماده ۲ این اعلامیه اعمال شده است، حق سهم بودن اقلیت ها، به طور قطعی و در تصمیم گیری هایی است که به آنان یا به مناطقی که در آن زندگی می کنند مربوط می شود و چه این امر در سطح ملی، چه در سطح منطقه ای مطرح گردد، باید محقق شود؛ که هدف از این ماده تحکیم حس همبستگی اقلیت ها در سطح منطقه ای یا ملی است. حق نوین دیگری که توسط این اعلامیه به اقلیت ها اعطا شده است و به نوعی دنباله حق قبلی است، حق تشکیل و اداره انجمن های خاص خود می باشد (بند ۴ ماده ۲). به کمک این ماده گروه های اقلیتی می توانند سازمان هایی خاص به جهت نمایندگی تشکیل دهند که این اقدام، گاهی حائز اهمیت در جهت شناسایی شخصیت حقوقی آن ها به عنوان یک گروه خواهد بود. فعالیت این انجمن ها عمدتاً پیرامون اجرای حقوق آن ها بر طبق اعلامیه ۱۹۹۲ خواهد بود؛ یعنی حفظ حقوق اقلیت ها و فراهم ساختن شرکت مستقیم آن ها در زندگی جامعه و در تصمیم گیری هایی است که به آنان مربوط می باشد. (ذوالعین، ۱۳۷۴: ۴۵۵-۴۵۶)

علاوه بر اعلامیه مذکور، مسأله اقلیت ها طی گردهمایی کارشناسان اقلیت ها که در چهارچوب کنوانسیون امنیت و همکاری اروپا در ۱۹۹۱ در ژنو تشکیل شد، مورد بحث و بررسی قرار گرفت. در قسمت چهارم گزارش مزبور به حق نمایندگی اشاره شده است. در این قسمت می خوانیم: «علی رغم تنوع نظام های قانون اساسی کشورهای شرکت کننده که





اقتباس یک رویه واحد را مشکل می‌کرد، آن‌ها به نتایج مطلوبی که صبغه دموکراتیک دارند، رسیدند. این نتایج عبارتند از:

- حضور نمایندگان اقلیت‌ها در نهادهای تصمیم‌گیری و مشورتی
- ایجاد نهادهای انتخاباتی و مجامع خاص برای رتق و فتق امور مربوط به اقلیت‌ها
- ایجاد مراکز اداری خودمختار و محلی و همچنین ایجاد خودمختاری سرزمینی که شامل نهادهای قانون‌گذاری، مشورتی و اجرایی است در قالب انتخابات آزاد و دوره‌ای
- امکان خودگردانی شخصی و یا اداری در جاهایی که خودمختاری سرزمینی لازم و مقدر نیست. (امیدی، ۱۳۸۰: ۱۲۰)

همانطور که ملاحظه گردید حق نمایندگی اقلیت‌ها (حق انتخاب شدن) تنها در یک اعلامیه - آن هم به طور غیر مستقیم - و یک کنوانسیون منطقه ای مورد توجه قرار گرفته است. بنابراین مفهوم دموکراسی نمایندگی در متون بین‌المللی مهم از جمله میثاقین (۱۹۶۶)، با قاطعیت تعریف و تجویز نشده؛ به طوریکه مهم‌ترین اسناد بین‌المللی همگی بین حق تعیین سرنوشت از یک سو و حمایت از اقلیت‌ها از سوی دیگر، تفاوت آشکاری قائل شده‌اند. لذا، دولت‌ها از تدوین اسنادی که بین این دو پیوند قائل باشد، دوری گزیده‌اند. (Cassese, 1995: 346-348) این در حالی است که تقویت حقوق مشارکتی اقلیت‌ها، جبران نابرابری‌ها در فرآیند تصمیم‌گیری‌های با اعمال تبعیض مثبت و اعطای میزانی از خودمختاری به آنها، موجب تضمین و تحقق حق تعیین سرنوشت اقلیت‌ها و به تبع آن حق نمایندگی آن‌ها می‌گردد و بدین ترتیب ثبات و امنیت کشورها بهتر تأمین می‌شود. (اخوان، ۱۳۹۵: ۵۱).

۳. مبانی حق نمایندگی اقلیت‌ها

حق نمایندگی که از مهم‌ترین حقوق سیاسی متعلق به اقلیت‌هاست، خود مبتنی و برگرفته از حقوق بنیادینی چون حق تعیین سرنوشت (مشارکت عامه)، حق برابری (عدم تبعیض) و تبعیض مثبت می‌باشد که در زیر به شرح آنها می‌پردازیم:



۳-۱. حق تعیین سرنوشت و مشارکت عامه



حق انسان بر تعیین‌کنندگی سرنوشت یا حق «خود خواستگی» چندان از معنا و مفهوم «حق مشارکت» شهروندان اعم از اقلیت و اکثریت لبریز است که به نظر می‌رسد هر پرسشی پیرامون مشارکت را از آن مسیر بتوان تحلیل کرد. از این‌رو چنانچه معنای حکومت دموکراسی را از حد حفاظت از منافع شهروندان و به حداکثر رسانیدن خواست آنان فراتر ببریم و به حق تعیین سرنوشت افراد در تصمیم‌گیری‌ها مرتبط بدانیم، آنگاه می‌توان گفت مردم زمانی بر خود حکومت می‌کنند که بتوانند فعالانه در تصمیم‌گیری‌های مؤثر بر سرنوشت خود مشارکت کنند. منشأ این توانایی خدادادی است. (قربان‌نیا، ۱۳۹۲: ۱۲۷) بنابراین این حق بنیادین، متعلق به همه مردم جامعه - اکثریت و اقلیت است تا در راستای رسیدن به استقلال و تعیین شرایط بین‌المللی مورد استفاده قرار گیرد و نیز حق متعلق به جمعیت مستقر - اقلیت و اکثریت - در درون یک دولت است تا برای تعیین شکل حکومت و مشارکت مردم در اداره امور کشور مورد استفاده قرار گیرد. (Smith, R.K.M, 2010) از یک سو حق خود تصمیم‌گیری فرد ناشی از ویژگی خودمختاری انسان است و بر همین اساس فرد آزاد است که از توانایی لازم در تصمیم‌گیری در امور زندگی خود براساس ارزش‌های موردنظر خویش برخوردار باشد. (mclean, 2010: 214) این خودمختاری، ریشه در شأن و کرامت ذاتی انسان دارد. از سوی دیگر حفظ و استمرار شأن و کرامت ذاتی انسان مستلزم شناسایی آزادی انسان و اصل خود حاکمیتی فرد است. (Griffin, 2008: 153) بدین ترتیب مشروعیت دموکراتیک به‌طور آشکار از ارتباط با حق خودمختاری فردی ناشی می‌شود به نحویکه تصمیم‌گیری دموکراتیک در مورد یک موضوع معین و مشروعیت آن منوط به شناسایی حق خودمختاری فردی است. (Altmans, & welman, 2009: 16) نکته قابل توجه این است که اولاً انسان از آزادی نامحدود برخوردار نیست و ثانیاً در راستای تعیین حاکمیت مردم به سرنوشت خویش، آزادی به عنوان یک اصل در نظر گرفته می‌شود و محدودیت تنها یک استثناست. براین اساس، حق تعیین سرنوشت به معنای آزادی عمل، اختیار، خودمختاری و مسئولیت‌شناسی انسان در تعیین کم‌وکیف سرنوشت خویش است. این حق، از جمله حقوق طبیعی و





واجب الاستیفاست که به نوعی می توان گفت سنگ بنای سایر حقوق بشری است که بدون به رسمیت شناختن آن برای انسان، سخن گفتن از سایر حق‌ها، بی معنا و خالی از محتوا می‌شود (هکی، ۱۳۹۱: ۴۶) در شرایطی که حقوق اساسی - از جمله تعیین سرنوشت و مشارکت عامه - به عنوان یک حق و دغدغه مورد توجه قرار نگرفته باشد و در روابط میان مردم و دولت به یک فرهنگ تبدیل نشده باشد، نه تنها نظام حقوقی قادر به تضمین حقوق بنیادین نخواهد بود بلکه از این ظرفیت برخوردار است تا به یکی از موانع مهم در مقابل حقوق و آزادیهای مردم تبدیل شود. بنابراین، این اصل - حق تعیین سرنوشت و مشارکت عامه - می تواند به عنوان معیار سنجش دولتهای حاکم بر کشورها عمل نماید. (سیفی، ۱۳۷۳: ۲۵۸) نظام نمایندگی پویا، برای استقرار حاکمیت واقعی مردم - اکثریت و اقلیت - بر سرنوشت خویش نیاز به پذیرش دیدگاهی دارد که حاکمیت مردم بر سرنوشت خویش را یک موضوع فراحقوقی تلقی کند (دیرنیا (الف)، ۱۳۹۵: ۱۲۷) از دهه ۱۹۷۰، حق تعیین سرنوشت به مفهوم حاکمیت دموکراسی و تضمین حقوق اقلیت‌ها جهت گیری داشته داشت. حقوق بین الملل، ضمن محترم دانستن اصولی چون حق حاکمیت دولت‌ها، اصل تمامیت ارضی و اصل عدم مداخله، راه حلی که از یک سو تمامیت ارضی کشورها را مرعی نگه دارد و از سوی دیگر منافع و خواست‌های اقلیت‌ها را مدنظر قرار دهد، در وهله اول برقراری نظام‌های دموکراتیک و در مرحله دوم اعطای خودمختاری به اقلیت‌ها تشخیص داده است. (امیدی، ۱۳۸۵: ۲۲۰) حق تعیین سرنوشت برای اقلیت‌ها، دو مفهوم زیر را متبادر می‌کند: ۱- خودمختاری سرزمینی و فرهنگی (بعد خارجی) ۲- مشارکت مؤثر اقلیت‌ها در تصمیم‌گیری‌های جامعه (بعد داخلی). (اسلامی و قریشی، ۱۳۹۳: ۱۴۷) دیدگاه حقوق بین‌الملل در قبال حق تعیین سرنوشت (در بعد خارجی) بسیار محتاطانه و محافظه کارانه و براساس واقعیات موجود از جمله دولت‌محوری نظام بین‌المللی شکل گرفته است (خلف رضایی و دیگران، ۱۳۹۶: ۶۷۴) باتوجه به منفعت دولت‌ها در حفظ تمامیت ارضی و امنیت ملی خود، رویه دولت‌ها و اسناد بین‌المللی وجود حق جدایی طلبی




 اقلیت‌ها (حق تغییر سرنوشت در بعد خارجی) را به شدت نفی کرده است.^۱ زیرا جامعه بین‌المللی بیم آن دارد که شناسایی حق جدایی، باعث برهم ریختن نظم بین‌المللی در بروز آشوب و هرج و مرج گردد. اما باید گفت اگرچه اصولاً برای اقلیت‌ها در حقوق بین‌الملل جدایی از دولت متبوعشان پیش‌بینی نشده است اما اگر حیات مادی و معنوی آن‌ها در کشور متبوعشان انکار گردد و از مشارکت در امور سیاسی و عمومی کشور منع شوند و حکومت فاقد نظام نمایندگی و سیستم مشارکت باشد، آن‌گاه حق جدا شدن برای اقلیت پدیدار خواهد شد. (اسلامی و قریشی، ۱۳۹۳: ۱۴۷) و اما جنبه داخلی حق تعیین سرنوشت اقلیت‌ها- که تاکید مقاله حاضر بر آن است- بدین معناست که اولاً تمام مردم کشور- اکثریت و اقلیت- از حق داشتن یک حکومت دموکراتیک مبتنی بر سیستم نمایندگی برخوردارند که متکی بر اظهارنظر، دخالت مردم در تصمیم‌گیری‌های حکومتی و مشارکت مؤثر مردم در امور سیاسی و... است؛ چه در قوانین به اشاره شده باشد و چه به آن اشاره نشده باشد. (اصل فراحقوقی بودن حق مالکیت مردم در تعیین سرنوشت خویش)، ثانیاً اقلیت‌های ساکن در کشور بتوانند آزادانه هویت خود را ابراز و از آن صیانت کنند؛ همراه با در نظر گرفتن درجات مختلفی از خودمختاری (عزیزی، ۱۳۸۷: ۱۲) بنابراین از جمله راه‌کارهای تحقق حق تعیین سرنوشت اقلیت‌ها عبارت از تقویت اعمال مثبت، افزایش حقوق مشارکتی و اعطای میزان قابل توجهی خودمختاری به آن‌هاست. از جمله این حقوق، می‌توان به حقوقی اشاره کرد که به اقلیت‌ها امکان تضمین و مشارکت در فرآیند تصمیم‌گیری‌های سیاسی را می‌دهد. (Cassese, 1995: 352-355) مشارکت و به‌طور خاص مشارکت سیاسی در بحث حمایت از اقلیت‌ها از اهمیت بسیاری برخوردار است. به‌طوری‌که عدم مشارکت سیاسی اقلیت‌ها در تصمیم‌گیری‌ها، منجر به محرومیت آن‌ها از تمامی حقوق و منافع مربوط به حوزه اقتصادی و اجتماعی‌شان می‌شود. بنابراین منتفع شدن





مؤثر اقلیت‌ها از حقوقشان مستلزم مشارکت سیاسی فعال آنها در عرصه تصمیم‌گیری‌هاست. (اسلامی و جیهانی، ۱۳۹۵: ۲۲۴)

۲-۳. برابری و منع تبعیض

برابری، رابطه عمیقی با دموکراسی دارد و شالوده آن را تشکیل می‌دهد. از میان سه آرمان آزادی، برابری و برادری، برابری از همه، به جوهر نظری دموکراسی نزدیک‌تر است. اگر نفی برابری، کم‌تر محسوس، کم‌تر آشکار و شاید کم‌تر از نفی آزادی دردناک باشد برای دموکراسی زیان عمیق‌تری دارد. پس شاید تنها با برابری است که می‌توان باور داشت دموکراسی تحقق یافته است. (کوهن، ۱۳۷۳: ۳۹۸) برابری را از دو منظر می‌توان موردتوجه قرار داد؛ اول اینکه با استفاده از اصول عام حقوق بشری و اصل عدم تبعیض، افراد متعلق به اقلیت‌ها را از تمام حقوق انسانی که در قوانین داخلی اشاره شده است، بهره‌مند سازیم، بدین معنا که برابری افراد جامعه اعم از گروه‌های اکثریت و اقلیت متوجه این رویکرد است. در این قرائت به مفهوم «برابری شکلی» اهمیت داده می‌شود و تلاش بر این است تا برابری قانونی شهروندان کشور- اکثریت و اقلیت- رعایت گردد. افزون بر رویکرد گفته شده، پاره‌ای از اصول قانون اساسی و نیز قوانین موضوعه، به‌طور خاص و ویژه بر حقوق اقلیت‌ها تأکید دارند. در این رویکرد، اصل برابری و منع تبعیض میان شهروندان، به مفهوم «برابری ماهوی» در درجه اول اهمیت قرار دارد و حفظ هویت افراد در مرکز توجه است. در این نگاه، اقلیت‌ها حق دارند که متفاوت از گروه‌های اکثریت جامعه باشند و خصایص ویژه خود را که در حقیقت هویت این گروه‌ها را تشکیل می‌دهد، حفظ کنند. در این رویکرد، تنها کافی نیست که شهروندان- اقلیت و اکثریت- در استفاده از مزایا از برابری برخوردار باشند و تبعیض درباره آنان اعمال نشود، بلکه اگر دولت به حفظ و یا حتی به توسعه خصایص ویژه اقلیت‌ها از جمله مذهب و فرهنگ خاص آنان توجه نکند، برابری ماهوی و واقعی شهروندان نقض شده است. از این‌رو نظام حمایت از اقلیت‌ها علاوه بر ممنوعیت تبعیض- برابری شکلی- از گروه‌های اقلیت در برابر سیاست همسان‌سازی- برابری ماهوی- حمایت می‌کند. (Tennent, 1950: 174) بنابراین منع تبعیض- برابری شکلی- از یک‌سو و اجرای اقدامات ویژه برای حمایت از اقلیت‌ها- برابری



ماهوی- از سوی دیگر صرفاً دو جنبه از موضوعی واحد هستند که همان تأمین برابری همگان است. (عزیزی، ۱۳۹۴: ۶۲)

۳-۳. تبعیض مثبت^۱

قاعده کلی در اکثر کشورهای جهان، حمایت یکسان از مردم در برابر قوانین و برخورداری از حقوق و تکالیف است. با این وجود در بسیاری از نظام‌های حقوقی بنا به دلایل نژادی، دینی، قومی و... تبعیض‌هایی در جامعه به وجود می‌آید و گروه‌های اقلیت را تحت تأثیر قرار می‌دهد. (گرچی و دیگران، ۱۳۹۰: ۳۳۸) اصل منع تبعیض، از خواسته‌های اصلی اقلیت‌ها بوده و از بنیان‌های نظام حقوق بشر است که تا دهه ۱۹۹۰ دیدگاه حقوقی سیاسی جهان به منع تبعیض نسبت به اقلیت‌ها، عمدتاً دیدگاهی سلبی بود که می‌توانست منافع دولت‌ها را در یکپارچه نگه داشتن کشورهایشان تأمین کند. با شتاب گرفتن پیشرفت علم و فناوری در دهه ۹۰ که تأثیر زیادی بر فرهنگ‌های منطقه‌ای و دیدگاه‌های جهانی گذاشت و نیز پدید آمدن رسانه‌های جدیدی چون اینترنت، شبکه‌های ماهواره‌ای و... افراد متعلق به اقلیت‌ها توانستند تریبونی برای اعلام موجودیت خود به دیگران و ارتباط با هم‌گروهان خود در سراسر جهان به دست آوردند. این تغییرات شگرف در علم حقوق، دیدگاه‌های جدیدی را به وجود آورد. (طراز کوهی و قره‌باغی، ۱۳۸۹: ۳۳-۳۴) در اواخر دهه ۱۹۹۰، منع تبعیض تا حدی از حالت سلبی خارج شد و در شرایطی به عنوان قاعده ایجابی نگریسته شد. قاعده‌ای که منع تبعیض را، امتیازی برای اقلیت‌ها می‌دانست و امتیازاتی را به آنها می‌داد که پیش از این، قابل تصور نبود. مطابق این دیدگاه، به علت وضعیت ویژه و آسیب‌پذیری اقلیت‌ها و وضعیت متزلزل و نامستقر آنان، تعهد دولت به رعایت برابری همگان در برابر قانون (منع تبعیض و برابری شکلی) به تنهایی برای حمایت از اقلیت‌ها کافی نیست و نیل به برابری ماهوی به دلیل ویژگی‌های خاص و متمایز آنها، مستلزم اقدامات ویژه و مثبت برای رفع کاستی‌های اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی اقلیت‌ها از سوی دولت است. (عزیزی، ۱۳۹۴: ۱۵۳) منع تبعیض شکلی که برای حصول





برابری در نظام عام حقوق بشر کافی می‌نماید و کارآمدی مناسبی دارد، در نظام حقوق اقلیت‌ها توانایی برطرف‌سازی و شکوفایی نیازمندی‌ها و توانمندی‌های ویژه افراد متعلق اقلیت‌ها را که برخاسته از تفاوت‌های این افراد با افراد عادی است، دارا نمی‌باشد. اگر در نظام حقوق بشر هرگونه تمایز و برتری بر مبنای خواستگاه قومی، نژاد، جنسیت، زبان، مذهب و غیر آن تبعیض به حساب آمده و ممنوع است، عدم لحاظ ویژگی‌های افراد متعلق به گروه‌های آسیب‌پذیر همچون اقلیت‌ها نیز به تبعیض غیرمستقیم که گاه از آن با عنوان تبعیض ماهوی یاد می‌شود ختم می‌گردد. (CESCR, 2.2009.Para.9) به همان اندازه که رفتار برابر با افراد در موقعیت‌های برابر ستودنی است و عادلانه، رفتار برابر با افراد، در موقعیت‌های نابرابر نکوهیده است و به دور از عدالت، به دیگر سخن باید با افراد در موقعیت‌های متفاوت رفتاری متفاوت داشت. در همین راستا باید با افراد متعلق به اقلیت‌ها که در موقعیتی آسیب‌پذیرتر نسبت به اکثریت جامعه قرار دارند، رفتار متفاوتی با افراد متعلق به اکثریت داشت و اقداماتی مثبت به نفع آنان اتخاذ کرد. بدیهی است که اقدام مثبت (تبعیض مثبت) به نفع اقلیت‌ها را نباید تبعیض علیه اکثریت تلقی نمود چه اینکه این اقدام در راستای نیل به برابری ماهوی و منع تبعیض غیرمستقیم (ماهوی) است. (فضائلی و کرمی، ۱۳۹۵: ۱۲۱) بنابراین تبعیض مثبت به آن دسته از سیاست‌ها و دستورالعمل‌هایی اطلاق می‌گردد که از طرف قانون‌گذار به شکل موقتی و مخصوص به دوره‌ای خاص، مورد استفاده قرار می‌گیرد، تا توسط آنها تفاوت‌های حقوقی ناشی از شرایط خاص گروهی در اجتماع از قبیل رنگ، نژاد، جنسیت، زبان، دین، اصالت ملی یا قومی و... را با هدف رفع نابرابری‌های ایجاد شده در گذشته و یا زمان حال جبران نماید. نتیجتاً این امر باعث خواهد شد تا منافعی به نفع گروه‌هایی خاص از افراد در یک اجتماع و به زیان گروه‌هایی دیگر از اشخاص (که معمولاً اکثریت جامعه هستند) با هدف جبران نابرابری‌های ایجاد شده به وجود آید. (گرگی و دیگران، ۱۳۹۰: ۳۳۸) سیاست تبعیض مثبت می‌تواند در اصلاح بی‌عدالتی‌های اجتماعی، امری ضروری به حساب آید. دلیل این ادعا بر مبنای «اصل جبران خسارت» استقرار است که نابرابری‌های ناشیست را مستلزم اصلاح و جبران می‌داند. (Sihera, 2002:88) از آنجا که نابرابری‌ها ذاتاً ناشیست هستند و باید جبران



شوند، بنابراین به منظور رفتار برابر میان تمامی انسان‌ها و فراهم آوردن فرصت‌های حقیقی برابر، جامعه باید به افرادی که در شرایط اجتماعی نامطلوب هستند، توجه بیشتری داشته باشد. (Rawls, 2005: 100) از این رو سیاست تبعیض مثبت می‌تواند با استفاده از امتیازات خاص برای گروه‌های خاص، موقعیت‌های از دست رفته آنها را بازگرداند. طبیعی است که رضایت حاصل از چنین سیاستی، پشتوانه‌ای مثبت و نیرومند در ارتقای سطوح همبستگی میان اقلیت‌ها و اکثریت در جامعه‌ای دموکراتیک است و کمک به ایجاد تعادل میان اقلیت‌ها در برابر اکثریت جامعه می‌باشد. (محمودی، پیشین: ۲۹۷-۲۹۶) باید دانست تبعیض مثبت تعارضی با اصل برابری مندرج در قوانین اساسی ندارد. اعمال این تبعیض، موقعیت فرو دست اقلیت‌ها را در قبال اکثریت جامعه ارتقا می‌دهد و آنها را به سوی برابری سوق می‌دهد. از این منظر این نوع تبعیض نه تنها در حقوق عمومی نوین مذموم نیست بلکه مورد حمایت قانون گذار نیز قرار می‌گیرد. (سونلسو و رنجبر، ۱۳۸۱: ۲۵۱)

۴. حق نمایندگی اقلیتها در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

زیربنای فکری نظام جمهوری اسلامی ایران بر ضوابط حقوق اسلامی مبتنی است. در این راستا، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تبلور عملی تمامی مبانی نظری و اعتقادی اسلام در خصوص اقلیت‌هاست. موضوع اقلیت‌ها، در فقه اسلامی به هیچ وجه به منزله بیگانه یا اقلیتی که در مقابل اراده و مصالح اکثریت، اختیار در تعیین حقوق و سرنوشت خویش ندارد، مطرح نیست. در اندیشه اسلام «برابری عمومی» به صورت یک مسأله سیاسی و اجتماعی مطرح است و برابری انسان‌ها را از درجه «برابری حقوقی» تا درجه «برابری حقیقی» بالا می‌برد. بنابراین اقلیت‌ها در جامعه اسلامی ایران همچون اکثریت، شایسته عنوان شهروند می‌گردند. دولت در جامعه اسلامی باید، در کنار تحصیل رضایت اکثریت جامعه، بر مبنای رضای اقلیت تشکیل گردد و استمرار یابد. چه اینکه تنها در این صورت است که می‌توان گفت دولت از مشروعیت برخوردار است. قدر متیقن اینکه دولت حاکم در جامعه اسلامی، باید نماینده همه مردم آن، بدون در نظر گرفتن تفاوت عقیده، دین، مذهب و ... باشد. روح کلی قانون اساسی در برخورد با اقلیت‌ها مبتنی بر عدالت و





انصاف است. این عدالت و انصاف، زمینه مشارکت عمومی و سیاسی اقلیت‌ها را در سطح جامعه فراهم می‌سازد و چنین مشارکتی را حق شهروندان می‌شمارد. در حقیقت منتفع شدن مؤثر اقلیت‌ها از حقوقشان، مستلزم مشارکت سیاسی فعال آن‌ها در عرصه تصمیم‌گیری‌هاست.

۴-۱. جایگاه اقلیتها در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

در جمهوری اسلامی ایران بر خلاف کشورهای دیگر که انواع اقلیت وجود دارد، به دلیل اتکای حاکمیت بر مذهب، می‌توان گفت تنها اقلیت دینی مورد شناسایی قرار گرفته است و گروه‌های دیگر با قومیت‌ها، زبان‌ها، فرهنگ‌ها و حتی مذاهب مختلف، اقلیت محسوب نشده، بلکه جزء اکثریت مردمان به شمار می‌روند. (پروین و سپهری‌فر، ۱۳۹۳: ۷۴)

طبق تصریح اصل (۱۳ ق.ا.)، سه گروه اقلیت دینی زرتشتی، کلیمی، مسیحی به طور رسمی مورد شناسایی واقع شده‌اند و حقوق سیاسی، مدنی، اجتماعی و فرهنگی آنان محترم شمرده شده است. سایر گرایش‌های اعتقادی را قانون اساسی به عنوان دین نمی‌شناسد و ترتیبی هم برای حفظ هویت آن‌ها پیش‌بینی نشده است و در خصوص آن‌ها باید طبق عموماًت قانون اساسی و حقوق بین‌الملل و سایر اصول و قواعد شناخته شده در اسناد و معاهدات بین‌المللی رفتار نمود. (آریامنش، ۱۳۹۰: ۸۱) جمهوری اسلامی ایران با پیروان این نوع گرایش‌های اعتقادی و فرقه‌ای (بهائیان و ...) مثل شهروندان و اتباع ایرانی دیگر رفتار می‌کند و تا زمانی که به قوانین جمهوری اسلامی ایران احترام بگذارند از تمام حقوق شهروندی برخوردارند (اخوان، ۱۳۹۵: ۶۶) بنابراین دید کلی و غالب قانون اساسی این است که باید از حقوق و آزادی‌های اساسی انسانی برخوردار باشند و در اجرا و اعمال حق، مورد تبعیض واقع نگردند. این مطلب را می‌توان از مفهوم واژه‌ی «و مانند این‌ها» مندرج در اصل (۱۹ ق.ا.) برداشت نمود. افزون بر آن، به موجب اصل (۱۴ ق.ا.)، دولت جمهوری اسلامی ایران و مردم مسلمان ایران موظف به اعمال رفتار عادلانه و اخلاق حسنه با غیر مسلمانان شده‌اند. (جامعی و حسینی، ۱۳۹۶: ۸) البته باید به این مطلب توجه داشت که اصل ۱۹ قانون اساسی به معنای تساوی همه‌ی افراد در برخورداری از حقوق و آزادی



❖ ها نیست. اصل ۱۹ قانون اساسی ایران اشعار می دارد: « مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ، نژاد، زبان و مانند اینها سبب امتیاز نخواهد بود.» این اصل را باید در کنار اصل ۲۰ قانون اساسی دید و تحلیل نمود. بر اساس اصل ۲۰ قانون اساسی ایران: « همه افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند.» در واقع اصل ۱۹ در صدد نفی امتیازات قومی و قبیله ای است. همچنین عوامل قهری و جبری مانند رنگ، زبان، نژاد و ... را سبب امتیاز نمی داند. اما دین و مذهب که یک مسئله ی اختیاری است در تعیین حقوق افراد موثر است. بنابراین در اصل ۲۰ برخورداری از حقوق مختلف به رعایت موازین اسلامی منوط دانسته شده است.

تفکیک قوت در اساسین اصل و حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران

در رابطه با قومیت باید بیان کرد که در جمهوری اسلامی ایران، اطلاق قومیت یا گروه قومی به گروه هایی که بر اساس زبان یا مذهب تمایزاتی دارند، درست نیست و این گروه ها فاقد همه ویژگی های یک گروه قومی هستند. این ها ملیت های مشخصی نبوده اند که از مناطق دیگر جهان به ایران مهاجرت کرده باشند. برعکس آن ها بخش های جداناپذیر جامعه ایران بوده اند که در آن گروه های مذهبی - زبانی بسیاری طی صدها سال کنار یکدیگر زندگی می کردند و در طول چنین مدت مدیدی تجربیات تاریخی و میراث فرهنگی واحدی به دست آورده اند به همین خاطر اقلیت یا گروه های قومی مستقل محسوب نمی شوند. (حق پناه، ۱۳۸۲: ۲۴۶) نکته مهم در شناخت و تحلیل قانون اساسی به عنوان مبنای شکل گیری و تنظیم سیاست قومی در ایران، این است که قانون گذار قانون اساسی را کمابیش بر مبنای اصل شهروندی تنظیم کرده و مبنای تدوین سیاست قومی در کشورمان نیز علی القاعده باید بر طبق همین اصل باشد. (اصول ۲۰ و ۱۹ ق.ا.) یکی از مهم ترین نکات مورد تأکید امام خمینی (ره) نیز، لزوم حفظ وحدت همه مردم ایران اعم از شیعه و سنی و کرد و بلوچ و ترک و سایر اقوام ایرانی و پرهیز از تفرقه و طرح مسائل اختلاف برانگیز در لوای خواسته های واگرایانه با پوشش مذهب، قومیت و ... می باشد. (صحیفه امام، جلد ۱۱: ۲۹۰) همچنین در این رابطه می فرمایند: « کردها و سایر دستجاتی که هستند و زبان های مختلف دارند، این ها همه برادران ما هستند و همه اهل یک





ملت و مذهب هستیم». (صحیفه امام، جلد ۱۱: ۲۶۲) بنابراین تمام اقوام ایرانی دارای تبار و نژاد مشترک می‌باشند و جزء اکثریت مردم جامعه به شمار می‌روند و با آن‌ها برابرند.

در رابطه با اقلیت‌های مذهبی نیز باید گفت که طبق اصل (۱۲ ق.ا) پیروان مذاهب اسلامی عبارتند از حنفی، مالکی، شافعی، حنبلی و زیدی که اهل سنت نامیده می‌شوند. پیروان این مذاهب علاوه بر بهره‌مندی از حقوق ویژه خود مانند سایر مسلمانان شیعه از تمامی حقوق شهروندی به طور برابر و مساوی برخوردارند؛ (اصول ۴۱-۱۹)، لذا اقلیت خواندن آن‌ها اعتباری است. امام خمینی (ره) در باب مسلمانان سنی اظهار می‌دارند: «این مملکت مال همه است... مال اقلیت‌های مذهبی، مال مذهبیون ما، مال برادران اهل سنت ما» (صحیفه امام، جلد ۶: ۸۴-۸۳)

بنابراین در چهارچوب قانون اساسی کشور، همه افراد جامعه دارای حقوق و موقعیتهای عادلانه هستند و حق و تکلیفی یکسان در قبال یکدیگر و نظام سیاسی دارند. هیچ فردی در جامعه، شهروند درجه دو و سه محسوب نمی‌شود و تبعیض ناروایی میان اعضای گروه‌های قومی و پیروان مذاهب به چشم نمی‌خورد. پر واضح است رفتار سیاسی و قوانین و مقررات وضع شده از سوی حاکمیت منتخب شهروندان براساس عرف و باورهای اکثریت جامعه است و این قاعده عقلانی و منطقی به شرط رعایت حقوق اقلیت مورد پذیرش همگان است. در جمهوری اسلامی ایران که حکومت دینی بر پایه اعتقادات اکثریت شیعه کشور شکل گرفته است، علی‌رغم اختصاص برخی از مناصب سیاسی و قضایی به معتقدان به مذهب اکثریت جامعه، «استراتژی نظام در خصوص اقلیت‌های دینی و مذهبی می‌تواند مبتنی بر اصل شهروندی باشد. جمهوریت نظام ناظر بر همین وجه است و منافاتی با اسلامیت نظام ندارد.» (حق پناه، ۱۳۸۲: ۲۵۸-۲۵۷) البته جمهوریت و دموکراسی بر رعایت کورکورانه خواست و اراده اکثریت مبتنی نیست و حقوق اقلیت‌ها از جمله مهم‌ترین محدودیت‌هایی است که بر اراده اکثریت وجود دارد. به همین علت حقوق بنیادین اقلیت‌ها در قانون اساسی بیان می‌شود تا اکثریت به آن آسیب نرساند و نظارت اساسی، تضمین کننده این حقوق باشد. (troper, 2003: 115) در رابطه با معیار «موقعیت غیرحاکم» که در مباحث قبلی در تعریف اقلیت بیان شد، باید گفت در ایران این معیار در



مورد مسلمانان اهل سنت و حتی اقلیت‌های ادیان آسمانی به طور کامل مصداق ندارد. زیرا قانون اساسی، سهم مشارکت این گروه‌ها را در سطوح مختلف حاکمیت تأمین کرده است. بنابراین با ملاحظه بسیاری از اصول قانون اساسی، این دید کلی به دست می‌آید که حقوق و آزادی‌های اساسی - از جمله حق نمایندگی - برای کلیه شهروندان و اتباع ایرانی در نظر گرفته شده و آنان در برخورداری از این حقوق - حقوق ملت - بدون توجه به وابستگی قومی، نژادی زبانی و مذهبی، مساوی‌اند. در بسیاری از اصول قانون اساسی عناوین «هرکس»، «هر فرد»، «هر ایرانی»، «مردم» و نظایر آن مؤید این مطلب است. (اصول ۳، ۶، ۵۶، ۱۹-۴۱ ق.ا).

حق نمایندگی اقلیت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

لازم به ذکر است قانون اساسی به هیچ‌وجه در مقام احصای جمیع حقوق ملت نیست بلکه تنها به مصادیق مهم آن اشاره کرده است و ذکر نکردن سایر حقوق به منزله نپذیرفتن آن‌ها نیست. (شعبانی، ۱۳۷۳: ۱۰۳) بنابراین حقوق مصرح در قانون اساسی ذیل فصل «حقوق ملت» عمومیت دارد و مختص به قشر خاصی از ملت نیست. تأکیدات قانون اساسی بر «جامعه ایران» و «انسان» خود نشان دهنده وسعت دید شریعت اسلام به مسأله عدالت و انصاف است. روح کلی قانون اساسی در برخورد با اقلیت‌ها نیز مبتنی بر عدالت و انصاف است. این عدالت و انصاف زمینه مشارکت عمومی و سیاسی اقلیت‌ها را در سطح جامعه فراهم می‌سازد و به آن تأکید و توصیه می‌کند و چنین مشارکتی را حق شهروندان می‌شمارد. چراکه مشارکت سیاسی مؤثر، زمینه برخورداری هر چه بهتر و بیشتر از سایر حقوق و آزادی‌ها را فراهم می‌کند. (زارعی و دیگران، ۱۳۹۲: ۶۴-۶۳)

۴-۲. حق نمایندگی اقلیت‌ها در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و بررسی شمول قاعده نفی

سبیل

قانون اساسی کشور ما اگرچه صریحاً متعزّض همگانی بودن یا محدود بودن انتخابات نشده اما تلویحاً در اصول متعدد خود با ذکر این نکته که مجلس شورای اسلامی از نمایندگان «ملت» تشکیل می‌گردد. (اصل ۶۴ ق.ا) و یا اعضای شوراها را «مردم» انتخاب می‌کنند (اصل ۱۰۰ ق.ا) و یا رئیس‌جمهور با «رأی مردم» انتخاب می‌شود (اصل ۱۱۴ ق.ا) بر عمومی بودن آن صحه گذارده است. (هریسی نژاد، ۱۳۸۰: ۲۴۷) به منظور ارتقاء حقوق





و حضور اقلیت‌ها در عرصه‌های مختلف اجتماعی و سیاسی و نیز مشارکت فعال آن‌ها در عرصه تصمیم‌گیری‌ها، اقداماتی در سطوح محلی و ملی در قالب قانون اساسی به انجام رسیده است. (جاوید، ۱۳۹۲: ۱۵۳) به‌طور کلی در این خصوص گفته شده که از لحاظ شرعی مسلمانان نمی‌توانند یک غیرمسلمان را به پست و مقامی عمومی برگزینند زیرا شریعت، سلطه غیرمسلمانان را برمسلمانان نفی کرده است (قاعده نفی سیل). البته این مسأله باتوجه به شرایط و مقتضیات دنیای کنونی و نیز از نظر عدالت جای تأمل و تمرکز فراوانی را دارد، زیرا هم اینک باتوجه به تصریح قانون اساسی در مجلس شورای اسلامی حضور دارند و در لوایح و طرح‌ها اثر گذارند و این تأثیرگذاری در اداره کشور نقشی اساسی برجای می‌گذارد. (شریعتی، ۱۳۸۱: ۵۴۶) در رابطه با مفهوم قاعده نفی سیل اجمالاً باید گفت که آیه (و لن يجعل الله للكافرين على المؤمنين سبيلا- نساء/۱۴۱)، مهم‌ترین دلیل قاعده نفی سیل بوده که در حجیت این قاعده میان صاحب‌نظران، اختلافی وجود ندارد. مطابق این قاعده حکمی که سبب ذلت مسلمانان و اقتدار کفار بر آنان گشته و یا باعث سيطرة غیرمسلمانان شود از جانب شارع تشریع نشده است. (عمید زنجانی، بی‌تا: ۴۷۸) دلیلی که بر این قاعده آورده می‌شود، به مناسبت حکم بر موضوع است (ادله لبی: اجماع، عقل، سیره و...) به این معنا که شرافت و عزت اسلام اقتضا دارد احکام آن تابع ذلت پیروان نگردد. مرحوم بجنوردی این دلیل را- دلیل لبی- مطمئن‌ترین ادله اثبات قاعده نفی سیل دانسته است. آنچه به واسطه این دلیل، مناط نفی سیل واقع می‌گردد، تنها اموری است که موجب ذلت مسلمانان شود، بنابراین این ملاک ذلت و خواری است و از آن حیث که دلیل، لبی است باید به قدر متیقن آن اکتفا کرد و اصل را بر اباحه و جواز در موارد مشکوک قرار داد. (شکاری و دیگران، ۱۳۹۶: ۳۸) برای درک بهتر این قاعده به بررسی شمول آن در ذیل موارد زیر می‌پردازیم:

۴-۲-۱. نمایندگی اقلیت‌ها در مجلس شورای اسلامی

مجلس به عنوان قوه قانون‌گذار، باید مجموعه تمام نمایی از تکثر قومی، فرهنگی، دینی، مذهبی و زبانی در کشور باشد و دسترسی به فرصت‌های برابر را برای همه مردم فراهم آورد. در ایران به علت برخورداری از تنوع قومی، دینی، مذهبی و زبانی، یکی از



مناسب‌ترین ظرفیت‌ها برای اعتمادسازی بیشتر بین اقوام و افکار مختلف و جذب و هدایت آن‌ها به سوی یک آرمان و اندیشه سیاسی مشترک و حفظ تمامیت کشور، وجود نهاد قانون‌گذاری در کشور است. تجمع نمایندگان ملت از سراسر کشور به صورت برابر، بدون توجه به قومیت، دین، زبان و مذهب، یک الگوی متناسب از مشارکت سیاسی تمام ملت را به نمایش می‌گذارد. این امر در بلندمدت وحدت، وفاق و وفاداری ملی و یکپارچگی سیاسی - فضایی را به همراه می‌آورد. در هر انتخابات باید برابری و عدم تبعیض در اولویت قرار گیرد و عرصه بازی برای نامزدها و رأی دهندگان مساوی باشد. (پیشگاهی فرد و دیگران، ۱۳۹۴: ۲-۴) در انتخابات مجلس شورای ملی چه در فرمان مشروطیت و چه در نظام نامه انتخاباتی، با آنکه بر نظام صنفی - طبقاتی نهاده شده بود، برای اقلیت‌های دینی فارغ از پایگاه طبقاتی آنان وضعیت ویژه‌ای در نظر گرفته شد. (لاهیجی، ۱۳۷۹: ۸۵)

یکی از مهم‌ترین حقوق سیاسی اقلیت‌های دینی در ایران، حق حضور در مجلس شورای اسلامی به عنوان نماینده است. قانون‌گذار انتخابات «اقلیت‌های دینی» را در حوزه انتخابیه مخصوص آن‌ها، انتخاب‌پذیر دانسته مشروط بر اینکه در دین خود ثابت قدم باشند. با توجه به فرهنگ عامه و ویژگی‌های مذهبی جامعه ایرانی، محروم شدن اقلیت‌های دینی از نمایندگی مجلس شورای اسلامی در اثر عدم انتخاب آن‌ها توسط مردم امکان‌پذیر بود. اما قانون‌گذار اساسی زمینه‌ای را فراهم کرده تا در نظام اسلامی، اقلیت‌های دینی بتوانند نظرات خود را در فرآیند قانون‌گذاری و نظارت بر دولت ارائه نمایند و این امکان را یکی از مهم‌ترین حقوق اساسی اقلیت‌ها به حساب آورد. (تقی‌زاده، ۱۳۸۵: ۶۳) این حق در اصل (۶۴ ق.ا.) به رسمیت شناخته شده است. مطابق این حق، «زرتشتیان و کلیمیان هر کدام را نماینده مسیحیان آشوری و کلدانی مجموعاً ۱ نماینده و مسیحیان ارمنی شمالی و جنوب نیز هر کدام را نماینده در مجلس شورای اسلامی دارند.» نظر به اینکه به موجب اصل ۶۴ ق.ا. «از تاریخ همه‌پرسی سال ۱۳۶۸ هـ ش پس از هر ۱۰ سال، با در نظر گرفتن عوامل انسانی، سیاسی، جغرافیایی و نظایر آن‌ها حداکثر ۲۰ تونماینده می‌تواند اضافه شود.»، چنانچه به احتمال ضعیف تعداد هر یک از اقلیت‌ها به نحو چشم‌گیری افزایش یابد، افزایش تعداد نمایندگان آن‌ها دور از ذهن نخواهد بود. (هاشمی (الف)، ۱۳۹۲: ۱۷۸) البته در





راستای حمایت از حقوق اقلیت‌ها، بهتر بود امکان اضافه شدن نمایندگان اقلیت‌های دینی در صورت تشخیص مجلس و البته تعیین سقف تعداد این نمایندگان در قانون اساسی تصریح می‌شد. نکته قابل توجه اینکه ۵ نماینده مربوط به اقلیت‌های دینی در مجلس، حتی اگر جمعیت اقلیت‌های دینی کم‌تر از ۳٪ حاضر هم شود، باز هم در تمام دوره‌های مجلس حضور دارند و این حقی است برای اقلیت‌های دینی که با توجه به اهمیت آن در قانون اساسی ذکر شده است. (پروین و سپهری‌فر، پیشین: ۷۹) اگر توجه شود که اقلیت‌های دینی در ایران کم‌تر از ۱ درصد جمعیت کشور را تشکیل می‌دهند متوجه می‌شویم که نسبت نمایندگان آن‌ها با توجه به ترکیب جمعیتی، چند برابر میزان تناسب آن‌هاست. این راه، یکی از ترتیبات حفظ حقوق و تضمین مشارکت سیاسی گروه‌های اقلیت محسوب می‌شود که در اصطلاح «کرسی‌های تضمین‌شده» خوانده می‌شود. (قاسمی، ۱۳۸۱: ۹۵) این نکته نیز شایان ذکر است که نمایندگان منتخب اقلیت‌های دینی در مجلس، از همان حقوق و اختیارات نمایندگان دیگر برخوردارند؛ به این معنا که عام بودن اصل نمایندگی و پایبندی به دفاع از قانون اساسی، استقلال کشور و آزادی مردم و تأمین مصالح آن‌ها (اصل ۶۷ ق.ا) و اظهارنظر در همه امور داخلی و خارجی (اصل ۸۴ ق.ا) در مورد آن‌ها نیز صادق می‌باشد. همچنین نمایندگان اقلیت‌های دینی «با ذکر کتاب آسمانی خود» سوگند یاد می‌کنند و این حرمتی است که به کتاب دینی آنان نهاده می‌شود. قانون اساسی راجع به پیروان مذاهب اسلامی (اقلیت‌های مذهبی) اهل سنت، در مورد نمایندگان مجلس شورای اسلامی، ظاهراً تمایزی بین مسلمانان شیعه و سنی در این خصوص قائل نشده است. مضاف بر اینکه، بند ۱ ماده ۳۰ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی «اعتقاد و التزام عملی به اسلام» (بدون عنوان مذهب) را مقرر داشته است. بدین ترتیب کلیه داوطلبان اهل تسنن به هر تعداد در هر کجای ایران که باشند، در صورت انتخاب، قادر به احراز منصب نمایندگی ملت خواهند بود. بنابراین حقوق اداری و استخدامی و تصدی بسیاری از مناصب دولتی و اداری و سایر حقوقی که قانون اساسی برای افراد مقرر داشته است، مجموعاً همه ایرانیان غیرشیعه را شامل می‌شود. (هاشمی، ۱۳۹۱: ۵۹۹)



در رابطه با شمول قاعده نفی سیل نسبت به نمایندگی مجلس شورای اسلامی نیز باید گفت که در مورد اختیارات مجلس شورای اسلامی، اصل (۱۷۱) ق.ا به آن اشاراتی کرده است. اما آنچه که در این جا باید به آن اشاره کرد این است که مجلس بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد. (اصل ۹۳ ق.ا) اولاً، وجود شورای نگهبان باعث می شود که اختیارات نمایندگان مجلس به حدی مقید گردد که وجود امر ولایت برای آنان به شدت محل تردید قرار گیرد. ثانیاً از آنجا که غالباً عقاید نمایندگان با خود آنان هم خوانی دارد به طور متعارف اکثریت آنان در جامعه اسلامی از مسلمانان می باشند و وجود اقلیتی در مجلس نمی تواند باعث سلطه و استیلا بر مسلمانان شود. ثالثاً اعتبار قاعده نفی سیل که از ادله لبی بوده فاقد عموم و اطلاق در موارد مشابه است، به همین جهت در صورت تردید مطابق اصل اباحه، انتخاب نمایندگان غیرمسلمان در مجلس با محذوری مواجه نیست. (شکاری و دیگران، ۱۳۹۶: ۴۳)

۲-۲-۴. نمایندگی اقلیت ها در شوراهای اسلامی محلی

بر خلاف مجلس شورای اسلامی، تمایز بین مسلمانان و غیرمسلمانان در ترکیب شوراهای اسلامی محلی مورد توجه قرار نگرفته است. اما قانون گذار عادی شرط دینی را با همان کیفیت مذکور در انتخابات مجلس قانون گذاری، برای عضویت در شوراهای اسلامی نیز شرط می داند. «اعتقاد و التزام عملی به اسلام و ولایت مطلقه فقیه» از شرایط انتخاب پذیری در شوراهای اسلامی محلی است و اقلیت های دینی شناخته شده در قانون اساسی به جای اسلام باید به اصول دین خود اعتقاد و التزام عملی داشته باشند. اقلیت ها، مشروط بر اینکه در دین خود ثابت عقیده باشند، می توانند در تمام حوزه های انتخابیه شوراهای اسلامی شهر یا روستا داوطلب شوند و قانون گذار هیچ گونه محدودیتی را جهت عضویت در شوراهای اسلامی محلی برای آنها تعریف نکرده است. پیش از انقلاب، قانون گذار هیچ گونه شرط دینی را جهت عضویت در انجمن های محلی پیش بینی نکرده بود اما ادای سوگند توسط آنها را در ابتدای دوره مأموریتشان لازم می شمرد و بیان





می‌کرد که باید به کتاب آسمانی خود سوگند یاد کنند.^۱ در قوانین فعلی نیز وضعیت ادای سوگند اعضای شوراهای محلی نیز به همین صورت است و لذا سوگند به کتاب مقدس خود برای اقلیت‌های دینی رسمی در صورت انتخاب به عضویت شوراهای اسلامی شهر یا روستا پیش‌بینی شده است.^۲ در رابطه با پیروان مذاهب اسلامی (اقلیت‌های مذهبی) اصل ۱۲ق.ا. این حق را برای آن‌ها به رسمیت شناخته که هر کدام در هر منطقه‌ای دارای اکثریت باشد، مقررات محلی در حدود اختیارات شوراهای بر طبق آن مذهب خواهد بود؛ البته با رعایت حقوق پیروان سایر مذاهب. این اصل مشارکت سیاسی را که لازمه مردم سالاری است در بین اقلیت‌های مذهبی افزایش می‌دهد. بنابراین با فرض رعایت شرط سکونت، امکان نمایندگی و انتخاب شدن برایشان به لحاظ حقوقی وجود دارد. هیچ‌یک از قوانین انتخاباتی ایران محدودیتی را برای اهل سنت در کنار سایر شهروندان از نظر حق انتخاب کردن و حق انتخاب شدن اعمال نکرده است. تنها محدودیت قانونی برای اهل سنت، معرفی‌کنندگی برای انتخابات ریاست جمهوری است. (قاسمی، ۱۳۸۲: ۸۶۶)

در خصوص شمول قاعده نفی سبیل در رابطه با شوراهای محلی باید گفت که وظایف و اختیارات این شوراهای در اصل (۱۰۰) ق.ا مقرر شده است که از سنخ غیرسیاسی است و لذا اعتقاد به وجود ولایت برای اعضای منتخب را به کلی منتفی می‌نماید. دلیل تأسیس نهاد مذکور، عدم تمرکز اداری است و تنها در جهت واگذاری برخی امور نظارتی محلی و اجرایی به منتخبان همان بخش یا منطقه می‌باشد. مهم‌ترین ویژگی این نهاد نظارتی بودن وظیفه اعضا از یک طرف و سیاسی نبودن تصمیمات از طرف دیگر است. وظایف نمایندگان به مسائل جزئی، محلی و البته اجرایی آن بخش مربوط است و مربوط به سیاست‌های کلی و تصمیمات عام‌الشمول مستقل از قوانین عادی و اساسی نمی‌باشد.

۱. تبصره ۱ ماده ۲۸ قانون اصلاح تشکیل انجمن‌های شهرستان و استان مصوب ۱۳۳۵/۳/۲۶ کمیسیون‌های کشور مجلسین

۲. تبصره ۱ ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی روستا و نحوه انتخاب دهیار مصوب ۷۸/۱/۱۱ هیأت وزیران و تبصره ۱ ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی تشکیلات، انتخابات داخلی و امور مالی شوراهای اسلامی شهرها مصوب ۷۸/۱/۱۱ هیأت وزیران.



همچنین دلیل قاعده نفی سییل (لبی) شامل موارد مشکوک نمی‌شود و لذا شمول قاعده نفی سییل نسبت به اعضای منتخب شوراهای شهر و روستا با دلیل موجهی همراه نیست. بنابراین منعی به حضور اقلیت‌های دینی در ترکیب شوراهای شهر و روستا وجود ندارد. (شکاری و دیگران، ۱۳۹۶: ۴۵)

با این وجود شورای نگهبان در ۱۳۹۶/۱/۲۳ در رابطه با عضویت "سپنتا نیکنام" - اقلیت زرتشتی - در شورای اسلامی شهر یزد مخالفت می‌نماید و آن را غیر شرعی می‌داند. دلیل شورای نگهبان نسبت به ممنوعیت این عضو زرتشتی بدین شرح می‌باشد: "با عنایت به اطلاعات واصله از برخی مناطق کشور که اکثریت مردم آن‌ها مسلمان و پیرو مذهب رسمی کشور هستند و افراد غیر مسلمان در این مناطق خود را داوطلب عضویت در شوراهای اسلامی شهر و روستا نمودند و با توجه به اینکه تصمیمات شوراهای در خصوص مسلمانان بدون لزوم رسیدگی آن در شورای نگهبان لازم‌الاتباع خواهد بود تبصره ۱ ماده (۲۶) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ نسبت به چنین مناطقی با نص فرمایشات بنیان‌گذار جمهوری اسلامی ایران حضرت امام خمینی در تاریخ ۱۳۵۸/۷/۱۲ مذکور در صحیفه نور (جلد ۶ چاپ ۱۳۷۱ ص ۳۱) مغایر است و لذا خلاف موازین شرع شناخته شد." نمایندگان مجلس نیز بر مصوبه قبلی خود بر مبنی حضور اقلیت‌های دینی در انتخابات شوراهای اسلامی شهر و روستا اصرار کردند. بر همین اساس موضوع به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شد. در مجمع قانون شوراهای ۱۳۷۵ مورد اشاره قرار گرفت و لذا سرانجام با تصویب اکثریت اعضا مبنی بر شمول این قانون و تبصره ۱ آن نسبت به اقلیت‌ها، عضویت "سپنتا نیکنام" در شورای شهر یزد ابقا شد. این موضوع نشان‌دهنده اهمیت حق نمایندگی اقلیت‌ها و به رسمیت شناختن آن در عرصه‌های مهم تصمیم‌گیری در نظام جمهوری اسلامی است.





۴-۲-۳. نمایندگی اقلیت‌ها در ریاست جمهوری

ایمان و اعتقاد به مبنای جمهوری اسلامی ایران و مذهب رسمی کشور از شرایط ریاست جمهوری است.^۱ لذا رئیس‌جمهور لزوماً باید از شیعیان ۱۲ امامی می‌باشد. موافقان لزوم شیعه بودن رئیس‌جمهور در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی بر ترکیب جمعیتی ایران توسط اکثریت شیعه استناد می‌کردند و معتقد بودند که «اقلیت‌های دینی و مذهبی» در یک جامعه با اکثریت شیعه باید بپذیرند که رئیس‌جمهور از شیعیان باشد؛ اما مخالفان لزوم شیعه بودن این شرط را سبب محرومیت جمع کثیری از شهروندان ایرانی خصوصاً شهروندان اهل سنت می‌دانستند. مخالفان براین امر تأکید می‌کردند که رئیس‌جمهور، رئیس کشور نیست و فقط مجری قانون مصوب مجلس و نظارت شده توسط شورای نگهبان است. (صورت مشروح مذاکرات، ۱۳۶۴: ۱۷۷۲-۱۷۶۶) باید توجه داشت که بیان رسمیت اسلام و شیعه جعفری اثنی عشری در اصل اول متمم قانون اساسی مشروطیت و اصل دوازدهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تأسیس جدیدی نیست بلکه به منزله یک واقعیت اعتقادی و اجتماعی در قوانین مذکور منعکس شده است. حفظ این میراث طبعاً خواست اکثریت ملت ایران است. به همین جهت است که رئیس‌جمهور که نمایندگی قاطبه ملت را برعهده دارد اولاً باید مؤمن و معتقد به مذهب رسمی کشور باشد و ثانیاً در آغاز کار سوگند یاد می‌کند که پاسدار مذهب رسمی کشور باشد. (هاشمی (ب) ۱۳۹۲: ۱۵۹) با وجود این موضوع، با توجه به ذکر مشارکت عامه در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی و ... که شامل عموم مردم ایران است در زمینه حق انتخاب کردن، اقلیت‌ها نیز تمام حقوق مصرح در قانون اساسی را دارند.

در رابطه با شمول قاعده نفی سبیل در خصوص ریاست جمهوری نیز باید گفت که رئیس‌جمهور باتوجه به وظایف و اختیارات گسترده (اصل ۶۰، ۱۲۵، ۱۲۸ و...ق.ا) دارای شأن ولایت است و قاعده نفی سبیل شامل آن می‌گردد. مناط ولایت باتوجه به تعریف فقها از ولایت و نیز باتوجه به اختیارات مصرح قانونی رئیس‌جمهور می‌باشد. جمعی از فقها از



جمله مرحوم بحر العلوم از ولایت به تسلیط شخصی بر غیر نسبت به جان یا مال یا هر دوی آن تعبیر میکند. به نظر می‌رسد قدر متیقن از قاعده نفی سیل شامل تمام اقسام ولایت می‌باشد. هم‌چنین اختیارات مذکور در قانون اساسی برای رئیس جمهور با قول به وجود ولایت برای رئیس جمهور هر چند به نحو ضعیف هم‌خوانی دارد. (شکاری و دیگران، ۱۳۹۶: ۴۳)

۴-۲-۴. نمایندگی اقلیت‌ها در مجلس خبرگان رهبری

شرط دین یا مذهب برای خبرگان رهبری پیش‌بینی نشده است. اما با توجه به شرایط مذکور در ماه ۳ انتخابات و آیین‌نامه خبرگان رهبری، خصوصاً بندهای «الف» و «ب» آن، یعنی انحصارپذیری برای مشهوران به دیانت و وثوق و شایستگی اخلاقی و اجتهاد، می‌توان نتیجه گرفت که انتخاب خبرگان غیرمسلمان بعید به نظر می‌رسد. ظاهراً قانونگذار بنا را به مسلمان بودن (شیعه- سنی) تمام مجتهدان گذاشته است و به همین دلیل هیچ اشاره‌ای به لزوم مسلمان بودن داوطلبان نکرده است. در متن تحلیف این نمایندگان هم تنها سوگند به خدای متعال در برابر قرآن مجید ذکر شده است.^۱ تجربه انتخاباتی تاکنون نیز بر این امر صحه گذاشته که اعضای آن همواره مسلمانان (شیعه- سنی) هستند. باوجود این می‌توان گفت به دلیل عدم ذکر شرط دینی در شرایط انتخاب‌پذیری، باید انتخاب‌پذیری غیرمسلمانان در صورت برخورداری از سایر شرایط، در مجلس خبرگان را پذیرفت و قانون‌گذار اگر شرط اسلام را ضروری می‌دانست باید آن را صراحتاً ذکر می‌کرد. هر نوع شرط انتخاب‌پذیری باید از یک متن صریح و روشن استخراج شود تا آزادی انتخابات و امنیت حقوقی شهروندان خدشه‌دار نشود. (تقی‌زاده، ۱۳۸۵: ۶۶) همانطور که بیان شد پیروان مذاهب اسلامی (اقلیت‌های مذهبی) منعی در انتخاب شدن برایشان وجود ندارد. حتی قانون‌گذار منعی برای آنها برای کاندیدا شدن در مناطق شیعه‌نشین اعمال نکرده است. لازم به ذکر است علاوه بر وجود نمایندگان اهل سنت (اقلیت‌های مذهبی)، از طرف هر کدام از





ادیان زرتشتی، کلیمی و مسیحی، ۱ نماینده رسمی در مجلس بررسی نهایی تدوین قانون اساسی (۱۳۶۴) نیز حضور داشتند.

نتیجه‌گیری

حق نمایندگی از مهم‌ترین حقوق اساسی است که در صورت اجرای درست و واقعی آن می‌تواند زمینه‌ساز حاکمیت مؤثر مردم بر سرنوشت خویش باشد. این حق، مهم‌ترین حق سیاسی یک ملت به شمار می‌رود. اقلیت‌ها در یک جامعه سیاسی، بخشی از آحاد ملت آن جامعه محسوب می‌شوند که باید همچون سایرین (اکثریت) از تمامی حقوق و آزادی‌های بنیادین متعلق به ملت برخوردار باشند. تضمین حق نمایندگی اقلیت‌ها در جامعه، مستلزم وجود مبانی و ساختارهای دموکراتیک است. پذیرش آرای اقلیت به عنوان بخشی از یک ملت در حوزه‌های متعدد، از حقوق بنیادینی است که می‌تواند از حق تعیین سرنوشت آن‌ها محافظت کند و نظام نمایندگی را به یک سیستم واقعی و کارآمد تبدیل کند. بر همین اساس حق نمایندگی اقلیت‌ها زمانی محقق می‌شود که همچون اکثریت به عنوان بخشی از منبع قدرت سیاسی تلقی شوند و بتوانند فعالانه در تصمیم‌گیری‌های مؤثر بر سرنوشت خود مشارکت کنند. عدم مشارکت سیاسی اقلیت‌ها در عرصه تصمیم‌گیری‌ها منجر به محرومیت آن‌ها از سایر حقوق اقتصادی و اجتماعی و ... می‌گردد. بنابراین نظام نمایندگی در مفهوم واقعی و عملی باید قادر به انعکاس اراده سیاسی همه اقشار و اعم از اقلیت و اکثریت - باشد و در غیر این صورت حق تعیین سرنوشت ایشان فاقد ضمانت اجرای مؤثر است. نظام نمایندگی پویا برای استقرار حاکمیت همه اقشار مردم - اقلیت و اکثریت - بر سرنوشت خویش، نیاز به پذیرش دیدگاهی دارد که این حق را به عنوان یک موضوع فراحقوقی تلقی کند. علی‌رغم اهمیت این حق بنیادین، با بررسی اسناد بین‌المللی در رابطه با حق نمایندگی اقلیت‌ها و سایر حقوق مرتبط با آن - حق تعیین سرنوشت و حق برابری و عدم تبعیض - این برآیند حاصل شد اولاً که حق نمایندگی اقلیت‌ها به طرز بسیار محدودی مورد توجه قرار گرفته است؛ بطوریکه مفهوم دموکراسی نمایندگی در متون بین‌المللی مهم از جمله میثاقین (۱۹۶۶ م) با قاطعیت تعریف و تجویز نگردیده است. ثانیاً وظیفه دقیق دولت‌ها در اعمال این حقوق مشخص نیست و تدابیر مؤثری به منظور حمایت و نظارت بر اجرای صحیح این حقوق پیش‌بینی نشده است. ثالثاً اجرای این حقوق تا حد زیادی بسته به





اراده دولت‌هاست که این مسئله به روابط موجود میان آن دولت و اقلیت‌های مقیم در آن کشور بستگی دارد. بنابراین همانطور که مشاهده می‌شود خلأ مهمی در رابطه حق نمایندگی اقلیت‌ها در اسناد بین‌المللی وجود دارد. این در حالی است که تقویت حقوق مشارکتی اقلیت‌ها، جبران نابرابری‌ها در فرایند تصمیم‌گیری‌های سیاسی با اعمال تبعیض مثبت و اعطای میزانی خودمختاری به آن‌ها موجب تضمین حق تعیین سرنوشت و به تبع آن تحقق حق نمایندگی آن‌ها می‌گردد. حق نمایندگی اقلیت‌ها در نظام جمهوری اسلامی ایران برپایه همزیستی مسالمت‌آمیز به عنوان شهروند ایرانی همانند سایر افراد جامعه مورد توجه قرار گرفته است (اصل ۶۴ ق.ا.؛ که این امر منجر به حضور فعال و گسترده آن‌ها در جامعه شده است. مشارکت فعال اقلیت‌ها در فعالیت‌های سیاسی و اجتماعی در مقام عمل می‌تواند فعالیت‌های مختلف و دامنه‌داری را شامل گردد که این فعالیت‌ها به تناسب شرایط زمانی و مقتضیات عصر قابل گسترش می‌باشد. یکی از راه‌های تحقق حق حاکمیت سرنوشت اقلیت‌ها، اعمال تبعیض مثبت می‌باشد که اصل (۶۴ ق.ا) به منظور تأمین حق بر مشارکت سیاسی و تعیین سرنوشت با در نظر گرفتن نوعی تبعیض مثبت ضمانت اجرای محکمی برای اقلیت‌های دینی پیش‌بینی کرده است. در این اصل هدف از تخصیص تعدادی از کرسی‌ها به اقلیت‌ها، تضمین حق حضور اعضای گروه‌های مربوط به اقلیت در مجالس مزبور است. این امر استثنایی بر مفهوم جدید نمایندگی است که مطابق آن، افراد منتخب نماینده ملت و نه نماینده بخش‌ها یا اقلیت‌ها هستند اما هدف از به کارگیری چنین شیوه‌ای جذب جوامع مشخصی است که ممکن است در غیراین صورت از نظر سیاسی به حاشیه رانده شوند. لذا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بالاترین استانداردهای تضمین حقوق بشری برای هم وطنان اقلیت وجود دارد و این امر برگرفته از تعالیم انسان دوستانه اسلام است که از همان ابتدای تشکیل حکومت از حقوق یکسانی برخوردار هستند و فارغ از هرگونه تبعیض بر طبق رعایت دقیق موازین حقوق بشری مورد احترام می‌باشند. اسلام نه تنها در مقام تئوری بلکه در مقام عمل نیز احترام به حقوق دیگران را سرمشق قرار داده و لذا است که در طول قرن‌ها، اقلیت‌های زیادی را در داخل خود حفظ کرده و به هیچ مسلمانی اجازه تجاوز به حقوق آن‌ها را نداده است. بنابراین ایران در مقایسه با برخی از کشورهای غربی دارای اقلیت، حداقل اختلاف و تضاد و بیشترین انسجام و وحدت ملی را با اقلیت‌ها داراست. پر بیراه نیست که چنین بیان نمود مواردی چون





اختصاص حق نمایندگی به اقلیت‌ها با وجود جمعیت کم آن‌ها و یا حضور نمایندگان اقلیت‌های دینی در مجلس تدوین قانون اساسی، نظام جمهوری اسلامی را متریقی‌تر از اسناد بین‌المللی حقوق بشری کرده است. هرچند علاوه بر راهکار تمهید شده در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، می‌توان گام‌های مثبت دیگری نیز برای ممانعت از فرودست قرار گرفتن همیشگی اقلیت‌ها برداشت. ابزارهایی نظیر سهم کردن اقلیت‌ها در برخی مناصب دولتی براساس نسبت جمعیت آن‌ها، قایل شدن حق و تو برای آن‌ها در مورد قوانینی که مصالح حیاتی‌شان را تهدید می‌کند و یا اعطای خودمختاری واقعی به آن‌ها برای حل مسائل مربوط به خودشان و ... که می‌تواند سهم تأثیرگذاری اقلیت‌ها در امور مربوط به خودشان بیش از پیش افزایش دهد.

منابع

- (۱) اخوان، منیره، ۱۳۹۵ ش، «حقوق اقلیتها در حقوق بین‌الملل و جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مطالعاتی حقوق زنان، ش ۴.
- (۲) اسلامی، رضا، محسن جیهانی، فاطمه، ۱۳۹۵ ش، «حمایت از حقوق اقلیتها و امنیت ملی»، فصلنامه راهبرد، ش ۷۸.
- (۳) اسلامی، رضا؛ قریشی، سیدرسول؛ ۱۳۹۳ ش، «نقض حقوق بشر و جدایی طلبی در پرتو حق تعیین سرنوشت»، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۶۵.
- (۴) امیدی، علی، ۱۳۸۰ ش، «خودمختاری و مدیریت مناقشات سیاسی جوامع دارای اقلیت قومی»، رساله دکتری روابط بین‌الملل، دانشگاه تهران، دانشکده حقوق.
- (۵) امیدی، علی، ۱۳۸۵ ش، «قبض و بسط مفهومی حق تعیین سرنوشت در حقوق بین‌الملل»، مرکز امور حقوقی بین‌المللی معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری، ش ۳۵.
- (۶) امیدی، علی، ۱۳۸۷ ش، «گسترش مفهومی حق تعیین سرنوشت از استقلال ملل تحت سلطه تا حق دموکراسی برای همه»، فصلنامه حقوق مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، ش ۲.
- (۷) آریامنش، بشیر، ۱۳۹۰ ش، «حقوق اقلیت‌ها از منظر قانون اساسی و موازین بین‌المللی»، مجله تعالی حقوق، ش ۱۴ و ۱۳.



- ۸) پروین، خیرالله؛ سپهری فر، سیما، ۱۳۹۳ش، «حقوق اقلیت‌ها در قانون اساسی»، فصلنامه مطالعات حقوق بشر اسلامی، ش ۶.
- ۹) پیشگاهی فرد، زهرا؛ حسینی، سیدمحمد؛ حسینی، سیدعلی، ۱۳۹۴ش، «تحلیلی بر چگونگی پراکندگی کرسی‌های مجلس شورای اسلامی ایران» پژوهش‌های جغرافیای انسانی، ش ۱.
- ۱۰) تقی‌زاده، جواد، ۱۳۸۵ش، «شرایط خاص انتخاب‌پذیری در انتخابات سیاسی»، مجله حقوق اساسی، ش ۷ و ۶.
- ۱۱) جامعی، محمدامین؛ حسینی، سیدحسن، ۱۳۹۶ش، «بررسی حقوق اقلیت‌های دینی از منظر فقه اسلامی»، مطالعات حقوق، ش ۱۵.
- ۱۲) جاوید، محمدجواد، ۱۳۹۲ش، «تبعیض مثبت در اسلام و حقوق اقلیت‌های دینی در حکومت اسلامی»، مجله حکومت اسلامی، ش ۶۷.
- ۱۳) حق پناه، جعفر، ۱۳۸۲ش، «گزارش راهبردی: روند تدوین سیاست قومی در نظام جمهوری اسلامی ایران»، مطالعات راهبردی، ش ۱۹.
- ۱۴) خلف رضایی، حسین؛ حیدرئزاد، ولی‌الله؛ ناصری منشادی، حمید؛ ۱۳۹۶ش، «بررسی تطبیقی نسبت حق تعیین سرنوشت و حقوق اقلیت‌ها در حقوق بین‌الملل و نظام جمهوری اسلامی ایران»، مطالعات حقوق عمومی، ش ۳.
- ۱۵) دبیرنیا، علیرضا، ۱۳۹۵ش، (الف) «حاکمیت مردم در مفهوم مدرن»، پژوهش‌های حقوق تطبیقی، ش ۳.
- ۱۶) دبیرنیا، علیرضا، ۱۳۹۵ش، (ب) «تحلیلی بر مفهوم نظام نمایندگی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با نگاهی تطبیقی به اندیشه سیاسی غرب»، پژوهش‌های تطبیقی حقوق اسلام و غرب، ش ۱.
- ۱۷) ذوالعین، نادر، ۱۳۷۴ش، «حمایت از حقوق اقلیت‌ها در حقوق بین‌الملل»، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۱۵.
- ۱۸) زارعی، بهادر؛ زینی‌وند، علی؛ محمدی، کیما، ۱۳۹۲ش، «حقوق اقلیت‌ها از منظر اسناد بین‌المللی، اسلام و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه پژوهش‌های سیاسی جهان اسلام، ش ۱.



- (۱۹) سونلسو، ۱۳۸۱ ش، «مطالعه تطبیقی در باب سلامت انتخابات و صلاحیت انتخاب شوندگان»، ترجمه احمد رنجبر، مجلس و راهبرد، ش ۳۶.
- (۲۰) سیفی، سیدجمال، ۱۳۷۳ ش، «تحولات مفهوم حاکمیت دولت‌ها در پرتو اصل تعیین سرنوشت»، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۱۵.
- (۲۱) شریعتی، روح‌الله، ۱۳۸۱ ش، حقوق و وظایف غیرمسلمانان در جامعه اسلامی، قم: بوستان کتاب.
- (۲۲) شعبانی، قاسم، ۱۳۷۳ ش، حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران، تهران: اطلاعات، ج ۲.
- (۲۳) شکاری، روشنعلی؛ ملیحی، حمیدرضا؛ ممتازنیا، محمدسعید، ۱۳۹۶ ش، «واکاوی فقهی آیه نفی سیل و ادله هم سو و شمول آن نسبت به مناصب انتخابی در دولت مدرن»، پژوهش‌نامه قرآن و حدیث، ش ۲۱.
- (۲۴) صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۵۸، ۱۳۶۴ ش، تهران: مجلس شورای اسلامی، ج ۳.
- (۲۵) طراز کوهی، حسین، قره‌باغی، عبدالله، ۱۳۸۹ ش، «تحلیل قاعده منع تبعیض نسبت به اقلیت‌ها در حقوق بین‌الملل»، مجله حقوقی بین‌المللی، ش ۴۲.
- (۲۶) عزیزی، ستار، ۱۳۸۷ ش، «استقلال کوزوو، بررسی مشروعیت جدایی یک‌جانبه در حقوق بین‌الملل»، مجله حقوقی بین‌الملل، ش ۳۸.
- (۲۷) عزیزی، ستار، ۱۳۹۴ ش، حمایت از اقلیت‌ها در حقوق بین‌الملل، چ دوم، تهران، گنج دانش.
- (۲۸) عمید زنجان، عباسعلی، بی‌تا، آیات الاحکام، تهران، خرسندی.
- (۲۹) فضائلی، مصطفی، کرمی، موسی، ۱۳۹۶ ش، «اقلیت‌های قومی در ایران یا اقوام ایرانی از نگاه ژورنالیستی تا دیدگاهی حقوقی» مجله مطالعات حقوق دانشگاه شیراز، ش ۳.
- (۳۰) فضائلی، مصطفی، کرمی، موسی، ۱۳۹۵ ش، «حمایت از حقوق فرهنگی اقلیت‌های قومی در حقوق بین‌الملل با نگاهی به وضعیت کردها در ترکیه»، تهران، شهر دانش، چ ۱.



۳۱) قاسمی، محمد علی، ۱۳۸۲ش، «اقلیت‌ها در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مطالعات راهبردی، ش ۴.

۳۲) قاسمی، محمد علی، ۱۳۸۱ش، بررسی راهکارهای افزایش مشارکت نهادهای سیاسی گروه‌های قومی و اقلیت، تهران، نشر آن.

۳۳) قربان‌نیا، ناصر، ۱۳۹۲ش، «حقوق طبیعی و حقوق بشر»، مجله حقوق بشر، ش ۲ و ۱.

۳۴) کوهن، کارل، ۱۳۷۳ش، دموکراسی، ترجمه فریبرز مجیدی، تهران، خوارزمی.

۳۵) گرجی، علی‌اکبر؛ خبری، حامد؛ میرمحمدصادقی، مریم، ۱۳۹۰ش، «تبعیض مثبت: تبعیض عادلانه یا درمان اثرات تبعیض»، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۵۵.

۳۶) لاگلین، مارتین، ۱۳۹۲ش، مبانی حقوق عمومی، ترجمه محمدزاسخ، تهران، نی، چ ۳.

۳۷) لاهیجی، عبدالکریم، ۱۳۷۹ش، «مروری بر وضع حقوقی ایرانیان غیرمسلمان»، ایران‌نامه، ش ۷۴ و ۷۳.

۳۸) معین، محمد، ۱۳۸۶ش، فرهنگ فارسی، تهران، ادنا، ج ۱، چ ۱۴.

۳۹) موسوی خمینی، روح‌الله، ۱۳۷۸ش، صحیفه امام، تهران: دفتر نشر آثار امام (ره)، ج ۱۱ و ۶، چ ۱.

۴۰) هاشمی، سید محمد، (ب)، ۱۳۹۲ش، حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی، تهران: میزان، چ ۲.

۴۱) هاشمی، سید محمد، (الف)، ۱۳۹۲ش، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: میزان، ج ۲، چ ۱۲.

۴۲) هاشمی، سید محمد، ۱۳۹۱ش، حقوق بشر و آزادی‌های سیاسی، تهران: میزان، چ ۲.

۴۳) هریسی نژاد، کمال‌الدین، ۱۳۸۰ش، «نظری بر ابعاد حقوقی انتخابات و راه‌های توسعه آن»، نشریه دانشکده ادبیات دانشگاه تبریز، ش ۱۸۱-۱۸۰.

۴۴) هکی، فرشید، ۱۳۹۱ش، گفتمان حقوق بشر برای همه، تهران، شهردانش، چ ۲.

45) Altmans, A& Wellman, C.H, (2009), a Liberal Theory of International Justice, Oxford University Press.

46) Capotorti, Francesco, (1985), "Minorities" in Rudolf Bemhard, Ed Encyclopedia of Pubic International Law, vol 8

- 47) Cassese, Antonio, (1995), Self Determation of People: a Legal Appraisal, Cambridge University Press.
- 48) Griffin, J., (2008), in Human Rights, Oxford University Press.
- 49) Kempin, Reuter,(2008-2009)," Dealing with Claim of Ethnic Minorities in International Law". Connecticut. Journal of International Law. Vol.24. Pp: 1-14
- 50) Levy, J.T, (2009), Vonstitutions without Social Contract, Sage press.
- 51) Magen, A. & Morlino, L., (2009), International Actors, Democratization and- the Rule of Law Anchoring- Democracy, Routledge Press.
- 52) Mclean, S.A.M., (2010), Autonomy, Consent& the Law, Routledge Carvendish Press.
- 53) Morlino, L, (2007), what is a Good Democracy: Theory& the Case of Italy, Routhledge press.
- 54) Nasstorm, S.(2007), the Legitimacy of the People, Sage Publication Come.
- 55) Oflynn, I., (2006), Deliberative Democracy& Divided Societies, Edinburg University Press.
- 56) Rawls, John, (2005), "a Theory of Justice", Publishers: Harvard University Press. Available at: <http://books.google.com>
- 57) Sihera, Elaine, (2002) "Managing diversity maza" Publisher: Anser Publishing. Available at: <http://books.google.com>
- 58) Smith, R.K.M., (2010), Text Book on International Human Rights, Fourth Edition, Oxford University Press.
- 59) Tennent Harrington, Baglay, (1950), General Principles and Problems in the International Protection of Minorities, Geneva Imprimeries Popalaires.Pp:385-400
- 60) Troper.Michel, (2003),"the Logic of Justification of Judicial Review", International Jornal of Constitutional Law, Oxfors University Press and Newyork University School of Law, vol1.Pp:99-121

