

مطالعات حقوق تطبیقی

دوره ۹، شماره ۱

بهار و تابستان ۱۳۹۷

صفحات ۲۰۳ تا ۲۳۰

مطالعه تطبیقی جایگاه حقوق اقلیت‌ها در منشور حقوق شهروندی ایران و اعلامیه حقوق اقلیت‌های سازمان ملل متحد

حجت سلیمی ترکمانی*

استادیار گروه حقوق دانشگاه شهید مدنی آذربایجان

جلیل حاضر وظیفه قره‌باغ

دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق بین‌الملل دانشگاه علامه طباطبائی

(Email: j.h.qarabag@hotmail.com)

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۹/۰۳، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۱۱/۱۲)

چکیده

حقوق اقلیت‌ها یکی از جلوه‌های بارز حقوق بشر بوده که همواره مورد توجه نظام‌های ملی و بین‌المللی قرار داشته است. حمایت از حقوق اقلیت‌ها هم به صورت تقنینی و در قالب اسناد حقوقی و هم غیرتقنینی صورت می‌گیرد. مقایسه تطبیقی مفاد اعلامیه حقوق اقلیت‌ها (۱۹۹۲م) و منشور حقوق شهروندی (۱۳۹۵ش) به عنوان اسناد حقوقی غیرالزام‌آور می‌تواند دورنمای حقوق اقلیت‌ها را در دو نظام حقوقی ترسیم کند. این مقایسه نشان می‌دهد که منشور عمدتاً با تصدیق مفاد اعلامیه، به ویژه اصول عدم تبعیض، مشارکت و تنوع فرهنگی، در راستای استانداردهای بین‌المللی مندرج در اعلامیه تدوین شده است. البته منشور در مواردی همچون عدم شناسایی برخی تعهدات ایجابی برای دولت در حمایت از بقای اقلیت‌ها و عدم شناسایی ممنوعیت و مجازات برای فعالان حقوق اقلیت‌ها یک گام از اعلامیه عقب است؛ هرچند در مواردی نیز مثل شناسایی ممنوعیت نفرت‌پراکنی از اعلامیه پیشی گرفته است. میزان انطباق قابل توجه مفاد منشور با مفاد اعلامیه نشان می‌دهد منشور به‌طور ضمنی از اعلامیه متأثر بوده است.

واژگان کلیدی

اعلامیه حقوق اقلیت‌ها، حقوق اقلیت‌ها، منشور حقوق شهروندی.

مقدمه

امروزه کمتر کشوری را می‌توان یافت که در آن اقلیت وجود نداشته باشد و کل اتباع آن یکدست باشند. اغلب کشورها شامل گروه‌های اقلیتی هستند که ویژگی‌ها و خصایص قومی، مذهبی یا زبانی، آن‌ها را از دیگر بخش‌های جمعیتی متمایز می‌سازد (Alam, 2015, p.376) به عبارت دیگر، بیشتر جوامع انسانی به گونه‌ای از تنوع اقلیتی برخوردارند^۱ و از آنجا که حمایت از اقلیت‌ها یک حق بشری بوده و از مؤلفه‌های «حکمرانی مطلوب» (Good Governance) است (کمیسسیون حقوق بشر اسلامی ایران، ۱۳۹۲، ص ۲۶)، حقوق اقلیت‌ها بدون هیچ‌گونه شک و تردیدی پذیرفته شده است (Papoutsis, 2014, p.342). بر این اساس یکی از موضوعاتی که همواره در حقوق بین‌الملل و حقوق ملی مورد توجه و تأکید قرار داشته، مسئله حقوق اقلیت‌ها است.

در گستره حقوق بین‌الملل، حقوق اقلیت‌ها از زمان حقوق طبیعی همواره مورد حمایت بوده^۲، اما به‌عنوان یک مقوله جداگانه برای اولین بار در دوران جامعه ملل مورد توجه قرار گرفته (Pentassuglia, 2002, p.26) و در پی آن در دوران سازمان ملل متحد به‌ویژه از سال ۱۹۴۸ م به تدریج گام‌های مثبتی در این زمینه برداشته شده است (OHCHR, 2010, p.1). در این راستا میثاق حقوق مدنی و سیاسی در ماده ۲۷^۳ روشن‌ترین قاعده در زمینه حقوق اقلیت‌ها را مطرح ساخت. اما اولین سند حقوقی بین‌المللی که انحصاراً به حقوق اقلیت‌ها مربوط شود «اعلامیه حقوق افراد متعلق به اقلیت‌های ملی، مذهبی، نژادی و قومی» (از این به بعد، اعلامیه) بوده که در ۱۸ دسامبر ۱۹۹۲ طی قطعنامه شماره ۴۷/۱۳۵ مجمع عمومی به اتفاق آرا به تصویب رسیده است^۴. این اعلامیه اگرچه یک سند غیرالزام‌آور بود، ولی تأثیر آن در پیشبرد گفتمان جدید حقوق اقلیت‌ها قابل توجه است. این اعلامیه حتی در فهم و برداشت از مقررات

۱. تنها ۹ درصد از کشورهای دنیا دارای جمعیتی یکدست هستند. در بقیه کشورها بر اساس تفاوت‌های نژادی، زبانی، فرهنگی و مذهبی، ترکیب اکثریت و اقلیت وجود دارد.

See: Abdulrahim P. Vijapur, International Protection of Minority Right, International Studie, vol. 4, 2006, p.367.

۲. اما باید خاطرنشان کرد که تلاش‌های گروه‌های اقلیت غیرغالب در جوامع برای حفاظت از تفاوت‌های فرهنگی، مذهبی و نژادی‌شان از قرن‌های هجدهم و نوزدهم و هم‌زمان با تشکیل ملتدولت‌ها آغاز شد. شناسایی و تحت حمایت قرار دادن حقوق اقلیت‌ها در حوزه حقوق بین‌الملل از زمان جامعه ملل و با تصویب چندین معاهده در زمینه اقلیت‌ها شکل گرفت.

۳. در کشورهایی که اقلیت‌های نژادی، مذهبی یا زبانی وجود دارند، اشخاص متعلق به اقلیت‌های یادشده را نمی‌توان از این حق محروم کرد که مجتمعاً با سایر افراد گروه خاص خودشان از فرهنگ خاص خود بهره‌مند شوند و به دین خود متدین بوده، بر طبق آن عمل کنند یا به زبان خود تکلم نمایند.

4. Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, available at: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Minorities.aspx>.

ماده ۲۷ میثاق در زمینه حقوق اقلیت‌ها مؤثر است (Jabareen, 2012, P.135). جایگزینی عبارت‌پردازی منفی مندرج در ماده ۲۷ میثاق: «حقوق اقلیت‌ها نبایستی مورد انکار واقع شود» با عبارت‌پردازی قوی‌تری در ماده ۲ اعلامیه با عنوان «اقلیت‌ها حق دارند» حاکی از تحول مثبت در درک حقوق اقلیت‌ها است (Kovačević, 2011, p.5). این اعلامیه ۹ ماده‌ای مهم‌ترین و تنها سند ناظر بر حقوق اقلیت‌هاست که استانداردهای رفتاری برای دولت‌ها فراهم ساخته و رهنمودهای قابل توجهی در خصوص ارتقای جایگاه اقلیت‌ها در صحنه بین‌المللی ارائه کرده است (Pentassuglia, 2002, p.34). اعلامیه یادشده حقوق مقرر برای اشخاص متعلق به اقلیت‌ها را مشخص می‌سازد، مسئولیت و تکالیفی را که دولت‌ها به منظور حمایت و ترویج این حقوق دارند تبیین می‌کند و حقوق اقلیت‌ها را با اسناد حقوقی بین‌المللی دیگر پیوند می‌دهد (Wheatley, 2005, p.11-12).

قانون اساسی هر کشور به‌عنوان میثاق ملی، بیانگر آرمان‌ها و ارزش‌های یک ملت است (مظهری، ۱۳۹۰، ص ۷۳۷). در چارچوب نظام حقوقی ایران، این قانون مهم‌ترین سندی است که در خصوص اقلیت‌ها، به‌ویژه اقلیت‌های مذهبی، نکات قابل توجهی دارد. اما تکامل‌یافته‌ترین سندی که در راستای شناسایی اقلیت‌ها و تصدیق حقوق آن‌ها گام برداشته، منشور حقوق شهروندی (از این به بعد، منشور) است که در آذر ۱۳۹۵ از طرف رئیس‌جمهور رونمایی شد.^۱ مبنای قانونی ارائه این منشور از سوی رئیس‌جمهور، مسئولیت ایشان در اجرا و پاسداری از قانون اساسی بر طبق اصول ۱۱۳ و ۱۲۱ است، چون حقوق شهروندان جزء حقوق بنیادین ملت است (رستمی، ۱۳۹۲، ص ۱۴۲). این منشور به‌عنوان یک سند غیرالزام‌آور با هدف استیفا و ارتقای حقوق شهروندی و به‌منظور تدوین «برنامه و خط مشی دولت»، موضوع اصل ۱۳۴ قانون اساسی و در راستای اجرای «حقوق ملت» مندرج در فصل ۳ قانون اساسی مطرح شده است. سند یادشده با اینکه انحصاراً ناظر بر حقوق اقلیت‌ها نیست و یک سند عام در زمینه حقوق شهروندی است، ولی نکات مطلوبی در زمینه پیشبرد حمایت از حقوق اقلیت‌ها دارد.

جایگاه حقوقی منشور در نظام حقوقی کشور چندان روشن نیست و دیدگاه‌های متفاوتی نسبت به اعتبار حقوقی آن وجود دارد. در یک برداشت، به‌نظر می‌رسد منشور حقوق شهروندی شبیه بخشنامه است که رئیس‌جمهور در راستای اصل ۱۳۴ قانون اساسی و به‌منظور اجرای اصول ۱۲۱ و ۱۱۳ اقدام به تهیه و انتشار آن نموده است. از این زاویه می‌توان این منشور را دستور اجرایی یا دستورالعمل رئیس‌جمهور به ارکان قوه مجریه بر اجرای حقوق شهروندی که پیش‌تر در سایر قوانین و مقررات بیان شده است تلقی نمود. از این‌رو، منشور برای نهادها و

۱. این منشور دارای یک مقدمه، بیست و یک فصل و صد و بیست ماده به‌همراه بند مستقلی با عنوان «سازوکار اجرا و نظارت بر حسن اجرای حقوق شهروندی» است.

ادارات قوه مجریه الزامی به شمار می آید، ولی در الزام سایر قوا باید تردید داشت. اما در برداشتی دیگر منشور حقوق شهروندی در حال حاضر فاقد هرگونه ضمانت اجرا است و برای برخورداری از قدرت الزام آور حقوقی و ضمانت اجرا بایستی یا در هیئت وزیران به تصویب برسد تا تبدیل به آیین نامه دولتی شود یا اینکه در قالب لایحه تقدیم مجلس گردد تا پس از طی مراحل قانونی به قانون تبدیل شود. در مجموع به نظر می رسد منشور به دلیل مشخص نبودن جایگاه آن در سلسله مراتب حقوقی، اکنون از ضمانت اجرای قانونی برخوردار نیست و صرفاً به دنبال تبیین چشم انداز و تعیین خط مشی کلی امور است. لذا این سند فعلاً به عنوان حقوق نرم قلمداد می شود که می تواند در آینده تبدیل به حقوق موضوعه شود.

با توجه به اینکه از یک سو، منشور حقوق شهروندی حاوی نکات مترقیانه ای در زمینه های مختلف شهروندی بوده و از سوی دیگر، کشورمان دارای اقلیت های متفاوتی است، بررسی جایگاه اقلیت ها در منشور حقوق شهروندی در پرتو مقایسه تطبیقی آن با استانداردهای بین المللی، می تواند راه پیش روی حقوق اقلیت ها را در نظام حقوقی ایران تبیین کند. اما پرسش اساسی در این باره این است که آیا مفاد منشور حقوق شهروندی در زمینه حقوق اقلیت ها متأثر از اعلامیه حقوق اقلیت ها و در راستای استانداردهای بین المللی است؟ تأثیر اسناد بین المللی در توسعه حمایت از حقوق اقلیت ها اساساً بستگی به جایگاه حقوق بین الملل در نظام حقوق داخلی آن کشور دارد. منشور بنابه تصریح ضمیمه ۱، از برخی اسناد بین المللی حقوق بشری از جمله کنوانسیون افراد دارای معلولیت^۱، کنوانسیون حقوق کودک^۲ و کنوانسیون مبارزه با فساد^۳ تأثیر پذیرفته است. برای پاسخ گویی به پرسش مطرح شده، مفاد منشور با اعلامیه به لحاظ حق های اقلیت ها و تعهدات دولت ها به صورت متناظر مورد بررسی تطبیقی قرار می گیرد تا میزان قرابت و افتراق مفاد منشور با استانداردهای بین المللی احراز شود. مفروض است که منشور در زمینه حقوق اقلیت ها به طور غیرمستقیم از مفاد اعلامیه متأثر بوده است و با وجود برخی تفاوت ها، در چارچوب اصول مختلف، همچون منع تبعیض، مشارکت و... هم راستا با استانداردهای بین المللی است. در این مجال در راستای پاسخ به پرسش مطرح شده و اثبات فرضیه پیش گفته، نخست، اقلیت و گستره آن تعریف می شود؛ سپس حقوق متعلق به اقلیت ها مطرح می گردد؛ پس از آن، تعهدات ناظر بر دولت ها بررسی می شود و در پایان نتیجه گیری خواهیم داشت.

1. Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2008)
2. Convention on the Rights of the Child (1989)
3. United Nations Convention against Corruption (UNCAC)

تعریف و گستره اقلیت‌ها

اقلیت (Minority) در حقوق تعریف واضح و روشنی ندارد، به طوری که حتی در اسناد بین‌المللی تعریف جامع و مانعی از آن ارائه نشده است (Petričušić, 2005, p.3). در نظام حقوق بین‌الملل ممکن است برخی مفاهیم حقوقی تعریف واضح و روشنی نداشته باشند، این وضعیت اغلب در مواردی رخ می‌نماید که آن مفهوم از حساسیت‌های خاصی برخوردار بوده، در رویکرد دولت‌ها نسبت به آن تفاوت نظر وجود داشته باشد (عزیزی، ۱۳۹۴، ص ۶۹). دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی در نظریه مشورتی خود در ۳۱ جولای ۱۹۳۰، در تبیین مفهوم اقلیت مقرر نمود که اقلیت‌ها در یک کشور یا مکان بخصوصی زندگی می‌کنند، دارای نژاد، مذهب، زبان و سن خودشان هستند، به واسطه نژاد، مذهب، زبان و سن با یکدیگر متحد هستند، می‌خواهند سن خود را حفظ نمایند، طبق روش خودشان به عبادت بپردازند و فرزندان را با توجه به سن و اعتقادات خودشان پرورش دهند^۱. برابر تعریف کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل متحد نیز اقلیت عبارت است از گروهی از شهروندان یک دولت که به لحاظ کمی از بقیه جمعیت یک کشور کمتر بوده، در وضعیتی غیرحاکم به سر می‌برند، دارای خصایص قومی مذهبی یا زبانی متفاوتی با اکثریت بوده، نسبت به هم حس همبستگی دارند؛ به طوری که اراده آن‌ها بر بقایشان قرار گرفته و هدف آن‌ها کسب برابری واقعی و قانونی با اکثریت است (زمانی، ۱۳۸۴، ص ۱۵۳).

در اعلامیه بارها از واژه اقلیت استفاده شده است، بدون اینکه تعریف مشخصی از آن ارائه شود. استفاده از واژه اقلیت در این اعلامیه صرفاً به منظور پوشش دادن آن گروه‌هایی است که نیازمند حمایت خاص هستند. اما در منشور نه تنها هیچ‌گونه تعریفی از واژه اقلیت نشده، بلکه به پیروی از قانون اساسی، واژه اقلیت حتی مورد استفاده و تصریح قرار نگرفته است. توضیح اینکه در قانون اساسی ایران به صراحت از واژه شهروندی استفاده نشده و حتی در قوانین عادی نیز تا دهه‌های اخیر مورد توجه قانون‌گذار نبوده (رستمی، ۱۳۹۲، ص ۱۴۴) و این در حالی است که صرف تعریف و تبیین مفهوم اقلیت در اسناد بالادستی یکی از راه‌های شناسایی اقلیت‌ها در جامعه و ایجاد بسترهای لازم برای حمایت از حقوق آن‌ها است.

اگرچه ویژگی‌های متمایزکننده اقلیت‌ها از گروهی به گروهی دیگر متفاوت است (UNHCR, 2011, P.3)، اما مهم‌ترین ویژگی مشترک گروه‌های اقلیتی این است که افراد در تعلق خود به این گروه‌ها آزادانه عمل نمی‌کنند و با چنین ویژگی‌هایی متولد می‌شوند. بر این اساس، گروه‌های دیگری نظیر گروه‌های سیاسی اقلیت شمرده نمی‌شوند، چون انسان از ابتدا با تعلق

1. PCIJ doc. Greco-Bulgarian Communities, Advisory Opinion, 1930 PCIJ. available at: http://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1930.07.31_greco-bulgarian.htm

خاطر سیاسی به دنیا نمی‌آید (White, 2011, p.21-22). با این حال، حمایت از حقوق اقلیت‌ها به لحاظ تاریخی بیشتر در خصوص اقلیت‌های مذهبی مطرح بوده است (پروین و سپهری‌فر، ۱۳۷۴، ص ۷۵)؛ هرچند در مقایسه با سایر اقلیت‌ها، اقلیت مذهبی از ثبات کمتری برخوردار می‌باشد (زمانی، ۱۳۸۴، ص ۱۶۲).

در بند ۱ ماده ۲ و بند ۵ ماده ۲ اعلامیه از اقلیت‌های ملی، قومی، دینی یا زبانی نام برده شده و این چهار عنوان برای پوشش دادن همهٔ مصادیق اقلیت‌ها کافی قلمداد شده است (Thornberry, 2012, p.3). به نظر می‌رسد قرابتی بین این مصادیق و مصادیق مندرج در ماده ۲۷ میثاق مدنی و سیاسی وجود دارد، چراکه مقررات ماده ۲۷ نیز روی معیار نژاد، مذهب و زبان به عنوان مهم‌ترین معیارهای اقلیت تأکید دارد (Kugelmann, 2007, p.246). البته به‌طور قطع اقلیت‌های نژادی متفاوت با اقلیت‌های قومی یا ملی هستند. در منشور با وجود عدم تصریح و تعریف واژهٔ اقلیت، پیشرفت قابل ملاحظه‌ای در شناسایی اقلیت‌ها وجود دارد و به‌طور ضمنی مصادیق اقلیت‌های موجود در گسترهٔ جغرافیای کشور در قالب قومی، مذهبی و زبانی آورده شده است. این درحالی است که در قانون اساسی به دلیل اتکای حاکمیت بر مؤلفهٔ مذهب، صرفاً اقلیت دینی مورد شناسایی قرار گرفته و به‌صراحت اصول ۱۲، ۱۳، ۲۶ و ۶۴ قانون اساسی، نظام حقوقی مشخصی برای آن اقلیت به رسمیت شناخته است و سایر اقلیت‌ها به‌طور کلی مشمول اصل ۲۰ قانون اساسی^۱ بوده و مانند سایر مردمان به‌شمار آمده‌اند. یکی از نکات قابل توجه در منشور این است که به جای اقلیت دینی، صرفاً اقلیت مذهبی آورده شده است. شاید نخست چنین به ذهن برسد که پیروان سایر ادیان، اقلیت شمرده نمی‌شوند و صرفاً اقلیت‌های مذهبی به رسمیت شناخته می‌شوند. اما با توجه به اینکه مفاد منشور باید منطبق با اصول قانون اساسی تفسیر شود، به نظر می‌رسد مذهب دایرهٔ وسیعی داشته، شامل اقلیت‌های دینی نیز می‌شود. برابر اصل ۱۳ قانون اساسی، پیروان ادیان زرتشتی، کلیمی و مسیحی، تنها اقلیت‌های دینی و بر اساس اصل ۱۲ پیروان مذاهب حنفی، شافعی، مالکی، حنبلی و زیدی، تنها اقلیت‌های مذهبی قلمداد می‌شوند. ادیان دیگر مثل بودایی و مذاهب دیگر مثل بهایی جزء اقلیت‌های دینی و مذهبی به رسمیت شناخته شده در نظام حقوقی ایران نبوده، از حمایت‌های مقرر در قانون اساسی برای اقلیت‌های مذهبی برخوردار نمی‌شوند. البته در اسناد بین‌المللی تعریف خاصی از اقلیت مذهبی ارائه نشده است و به نظر می‌رسد دامنهٔ اقلیت‌های مذهبی در حقوق بین‌الملل فراتر از نظام حقوقی ایران بوده و اقلیت‌های مذهبی به رسمیت شناخته نشده در ایران، در پرتو حمایت اسناد بین‌المللی قرار دارند. این به آن معنی است که اگرچه

۱. به‌موجب این اصل، همهٔ افراد ملت، اعم از زن و مرد، یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همهٔ حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلامی برخوردارند.

اقلیت‌های مذهبی هم در اعلامیه و هم در منشور به رسمیت شناخته شده‌اند، ولی حدود و دامنه آن در هر دو سند متفاوت است.

در مجموع به نظر می‌رسد منشور همچون اعلامیه، تعریفی از اقلیت ارائه نکرده و حتی از تصریح واژه اقلیت خودداری نموده است. اما در تعیین مصادیق اقلیت‌ها، به طور کلی اقلیت‌های مذهبی، قومی و زبانی را هرچند به صورت پراکنده، به رسمیت شناخته است؛ البته در این خصوص نیز برخلاف اعلامیه، اقلیت ملی را شناسایی نکرده است.

حقوق متعلق به اقلیت‌ها

از آنجایی که اقلیت‌ها در وضعیت آسیب‌پذیری در مقایسه با سایر گروه‌های جامعه یعنی جمعیت اکثریت قرار دارند، هدف حقوق اقلیت‌ها حمایت از اعضای گروه‌های اقلیت در قبال تبعیض، پیگرد، امحا و خشونت به صرف تعلق آن‌ها به گروه‌های خاص است. ارتقا و حمایت از حقوق اقلیت‌ها نیازمند توجه خاص به مسائلی از قبیل شناسایی موجودیت اقلیت‌ها، کوشش برای تضمین حقوق آن‌ها در راستای عدم تبعیض و برابری، ارتقای چندفرهنگی و تحصیل بین‌فرهنگی به صورت ملی و محلی، ارتقای مشارکت آن‌ها در تمامی جنبه‌های حیات اجتماعی، و نیز از بین بردن نارسایی‌های شاخص‌های اجتماعی از قبیل استخدام، بهداشت و مسکن، بهبود وضعیت زنان و کودکان متعلق به اقلیت‌ها است (OHCHR, 2010, p.1). لذا حقوق اقلیت‌ها به عنوان بخشی از حقوق بشر بوده، باید از سوی قوانین ملی و بین‌المللی مورد ملاحظه و تضمین واقع شود (ECMI, 2013, p.2). در اینجا برخی از حقوق بنیادین متعلق به اقلیت‌ها در چارچوب اعلامیه و منشور بررسی تطبیقی خواهند شد.

۱. حق برخورداری اقلیت‌ها از فرهنگ خود و اعمال آن

زبان، مذهب، شیوه زندگی و نگرش یک گروه اجتماعی نسبت به جهان پیرامون خود از عناصر فرهنگی تلقی می‌شود و بدون وجود این مؤلفه‌ها نمی‌توان حیات معنوی برای آن گروه اجتماعی متصور شد (عزیزی، ۱۳۹۴، ص ۲۸۰). یکی از اهداف اصلی حقوق اقلیت‌ها حفظ هویت قومی، فرهنگی و زبانی به عنوان یک پدیده طبیعی و خدادادی است (اخوان، ۱۳۹۵، ص ۵۲). در این راستا مبنای اساسی حمایت از اقلیت‌ها، اصل خود هویت‌سازی است. برابر این اصل، فرد می‌تواند انتخاب کند که به عنوان اقلیت هویت داشته باشد یا نه. هیچ قانون و مرجع رسمی یا شخص خصوصی نمی‌تواند به شخصی بگوید که او جزء اقلیت است یا نه. بنابراین، اگر شخصی خودش را واجد هویت اقلیت نداند، هیچ نهادی نمی‌تواند این هویت را به او تحمیل

کند. آن‌ها حق دارند یا خودشان را متعلق به یک گروه خاص اقلیتی بدانند یا از چنین انتخابی خودداری نمایند^۱. تنها زمانی کسی اقلیت شمرده می‌شود که چنین انتخابی را خودش آزادانه انجام داده باشد (UNHCR, 2001, p.7)، اما اگر شخصی تعلق خود را به گروه اقلیتی خاصی ابراز نمود، باید به این حق احترام گذاشته شود.

در بند ۱ ماده ۲ اعلامیه، حق اقلیت‌ها بر بهره‌مندی از فرهنگ، مذهب و زبان خود در محیط‌های خصوصی و عمومی و در بند ۱ ماده ۳ آن، اعمال حقوق این دسته از افراد به صورت فردی یا جمعی به رسمیت شناخته شده است. تصریح اعلامیه بر محیط خصوصی و عمومی مؤید این برداشت است که نباید هیچ‌گونه محدودیت مکانی برای برخورداری اقلیت‌ها از فرهنگ خود و اعمال آن وجود داشته باشد. همچنین، یکی از ویژگی‌های متمایزکننده اعلامیه از سایر اسناد بین‌المللی، درج صریح حقوق جمعی و فردی اقلیت‌ها است. درعین حال که بسیاری از حقوق مندرج در اعلامیه فردی هستند، حقوق برجسته‌ای مثل حق برخورداری و توسعه هویت اقلیتی به‌عنوان حقوق جمعی به رسمیت شناخته شده است (Jabareen, 2012, P.135). در پاسخ به این پرسش اساسی که آیا بایستی به حقوق فردی افراد متعلق به اقلیت‌ها اولویت داده شود یا به حقوق جمعی آن‌ها، بیشتر حقوق‌دانان مدرن با این ادعا که حقوق بشر به صورت ذاتی متعلق به افراد انسانی است، بر فردی بودن حقوق اقلیت‌ها تأکید دارند (ECMI, 2013, p.1)؛ هرچند برخی حقوق نظیر حق زبانی ماهیت جمعی دارد و بیش از یک حق فردی جلوه می‌کند (Thornberry, 2012, p 5). مفاد موارد یادشده تا حد زیادی از ماده ۲۷ میثاق مدنی و سیاسی اقتباس شده است. فحوای فردگرایانه ماده ۲۷ شاید توجیهی برای قادر ساختن رکن نظارتی میثاق یعنی کمیته حقوق بشر برای رسیدگی به شکایات اشخاص متعلق به اقلیت‌ها به صورت فردی و نه جمعی باشد (Macklem, 2008, p. 535).

در منشور نیز یکی از سرفصل‌ها به حق دسترسی و مشارکت فرهنگی اختصاص داده شده است. مشارکت در حیات فرهنگی و حق برخورداری همه شهروندان ایرانی از آثار و فواید توسعه فرهنگی (ماده ۹۵)، حق شهروندان در انتخاب نوع پوشش خود متناسب با عرف و فرهنگ اجتماعی خویش (ماده ۱۰۲)، برپایی آیین‌های دینی و قومی و آداب و رسوم فرهنگی (ماده ۹۹) از جلوه‌های بارز حق برخورداری و اعمال فرهنگ برای اقلیت‌ها است. با وجود این، به‌نظر می‌رسد در منشور، حق اقلیت‌ها بر فرهنگ خود با وجود عدم تصریح بر فردی یا جمعی بودن، به‌طور ضمنی در هر دو بُعد به رسمیت شناخته شده است؛ چراکه ضمن شناسایی جایگاه تک‌تک افراد جامعه در بقای هویت خود، در ماده ۴۴ یکی از کانال‌های مشارکت مؤثر

۱. بنابه نظر یونسکو در دنیای کنونی بیش از ۳۰۰۰ گروه نژادی یا قبیله‌ای وجود دارد که نسبت به هویت خود آگاهی دارند.

شهروندان در سیاست‌گذاری‌ها، تصمیم‌گیری‌ها و اجرای قانون را در قالب اتحادیه‌ها، انجمن‌ها و نظام‌های صنفی دانسته و آن را از الزامات حیات فرهنگی خود و همراهی با دیگر شهروندان قلمداد کرده است (ماده ۹۹). به نظر می‌رسد مفاد منشور، همچون اعلامیه، حاوی شناسایی حق برخورداری از تنوع فرهنگی و اعمال آن در محیط‌های خصوصی و عمومی و به صورت فردی و جمعی است. هرچند به جای تصریح به برخورداری از حق تنوع فرهنگی، از حق مشارکت در حیات فرهنگی استفاده کرده و به جای تصریح بر فردی یا جمعی بودن و یا اعمال آن در محیط‌های اختصاصی یا عمومی صرفاً به بیان مصادیقی پرداخته که عملاً دارای ویژگی‌های یادشده است.

۲. حق مشارکت اقلیت‌ها

حق مشارکت در تصمیماتی که بر زندگی شخص مؤثر است، یکی از مفاهیم اساسی حقوق بین‌الملل بشر است^۱. همواره یکی از دلایل عمده بروز بحران‌های اجتماعی در سرتاسر جهان این واقعیت بوده است که اقلیت‌ها از حق مشارکت در نظام سیاسی و فرایندهای تصمیم‌گیری کشور کنار گذاشته شده‌اند (Vijapur, 2006, p.368). این درحالی است که شرکت در انتخابات و رأی دادن در جهت تعیین سرنوشت سیاسی نقش بسیار مهمی دارد (عباسی و جعفری، ۱۳۹۰، ص ۱۲۱) و نمونه بارز آزادی شهروندان برای استفاده از حق فردی و سیاسی آن‌ها است (مظهری، ۱۳۹۰، ص ۷۲۶). بنابراین، مشارکت مؤثر اقلیت‌ها در تصمیماتی که بر زندگی آن‌ها تأثیر دارد، برای تحقق همه حقوقشان اساسی است. کشورها باید به‌طور واقعی اقلیت‌ها را در طراحی و اجرای قوانین و سیاست‌هایی که بر جوامع آن‌ها مؤثر است، مشارکت دهند (Wheatley, 2005, p.154). بنابراین، بهره‌مندی از این حق باید در سطوح محلی، منطقه‌ای و ملی مد نظر دولت‌های حاکم قرار گیرد (O'Connell, 2006, p.2).

اعلامیه در همین راستا، حق مشارکت اشخاص متعلق به اقلیت‌ها را به‌گونه‌ای مؤثر در حیات فرهنگی، دینی، اجتماعی، اقتصادی و عمومی به رسمیت شناخته است (ماده ۲، بند ۲).

۱. ماده ۲۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر ۱۹۴۸م برای نخستین بار با اشاره به حق مشارکت اشعار داشت:

- هر کس حق دارد که در اداره امور عمومی کشور خود، خواه مستقیماً و خواه با وساطت نمایندگانی که آزادانه انتخاب شده باشد، شرکت جوید.
- هر کس حق دارد با تساوی شرایط به مشاغل عمومی کشور خود نایل آید.
- اساس و منشأ قدرت حکومت، اراده مردم است. این اراده باید به وسیله انتخاباتی ابراز گردد که از روی صداقت و به‌طور ادواری صورت پذیرد. انتخابات باید عمومی و با رعایت مساوات باشد و با رأی مخفی یا روش‌هایی نظیر آن انجام گیرد که آزادی رأی را تأمین نماید.

اعلامیه همچنین، حق «مشارکت مؤثر» اقلیت‌ها در تصمیمات مربوط به آن‌ها یا منطقه محل زندگی آن‌ها را در سطح ملی و «بسته به تناسب» در سطح منطقه‌ای تصریح کرده است (ماده ۲، بند ۳). اقلیت‌ها می‌توانند منافع و ارزش‌های خود را از طریق مشارکت در تصمیم‌گیری در کلیه ابعاد «حیات عمومی» خود توسعه دهند. مشارکت در حیات عمومی در این ماده بر حیات سیاسی مرجح دانسته شد، چون جامع‌تر است. حیات عمومی شامل تأسیس شرکت، مشارکت در انتخابات، داشتن مسئولیت‌های قضایی و مشارکت آزادانه در امور اجتماعی مثل خیریه‌ها است. البته این مشارکت بایستی «مؤثر» باشد. زمانی مشارکت می‌تواند مؤثر باشد که نمایندگان اقلیت‌ها به‌درستی جوامع خود را نمایندگی کنند؛ چراکه در دموکراسی غیرمستقیم نمایندگی و مشارکت سیاسی از طریق انتخاب نمایندگان صورت می‌گیرد. این نوع دموکراسی در بیشتر کشورهای جهانی حاکم است (صلاحی و جهرمی، ۱۳۹۱، ص ۷۲). دولت‌ها باید سیستم‌هایشان را برای تضمین مشارکت مؤثر و واقعی توسعه دهند. این‌ها شامل ایجاد هیئت‌های مشاورتی و نهادهای تصمیم‌گیری می‌شود.^۱ همچنین اقلیت‌ها باید برای امکان مشارکت مؤثر به اطلاعات لازم دسترسی داشته باشند (UNHCR, 2011, P.5). در خصوص واژه «تناسب» و اینکه چه چیزی متناسب است، از طریق مشاوره واقعی با گروه‌های اقلیتی متأثر حاصل می‌شود. لازم است برای پاسخ به نیازها و مسائل خاص گروه‌های مختلف سیاست‌های متفاوتی اتخاذ شود.

منشور بارها به حق مشارکت اشاره کرده است. در ماده ۱۵ حق مشارکت شهروندان در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، و در ماده ۹۵ حق مشارکت در حیات فرهنگی به رسمیت شناخته شده است. به گمان منشور، مشارکت اقلیت‌ها در دو سطح ممکن است رخ دهد؛ مشارکت در سطح ملی و در مسائل کلان کشور مثل توسعه اقتصادی و مشارکت در تعیین سرنوشت سیاسی کشور (موارد مندرج در مواد ۱۵ تا ۱۸)، و مشارکت در سطح اقلیت‌ها و در امور مربوط به فرهنگ خود (موارد مندرج در مواد ۹۵ تا ۱۰۳). این برداشت از مشارکت مطابق با برداشت اعلامیه است و تفاوت چندانی در رویکرد کلی آن‌ها وجود ندارد، چون مشارکت در سطح ملی و در سطح اقلیتی همان مفهوم مشارکت در حیات عمومی را به ذهن متبادر می‌کند. اگرچه منشور در مقایسه با اعلامیه، مصادیق زیادی از مشارکت اقلیت‌ها را مطرح کرده، اما به معیارهای مشارکت مؤثر و مشارکت متناسب اشاره نداشته است.^۲

۱. برای مثال در کوزوو شورای مشورتی برای جوامع واقع در دفتر رئیس‌جمهور کوزوو، راهی برای نمایندگان اقلیت‌ها برای بیان دیدگاه‌های خود در خصوص قوانین و برنامه‌هایی که بر آن‌ها مؤثر است، فراهم می‌سازد.
 ۲. در این خصوص قضیه آقای سینتا نیکنام عضو منتخب چهارمین دوره شورای اسلامی شهر یزد قابل تأمل است. ایشان در انتخابات ۱۳۹۶ ش به‌عنوان نفر هفتم به عضویت شورا در آمد، ولی در پی رأی شعبه ۴۳ دیوان

۳. حق اقلیت‌ها بر تشکیل انجمن

تشکیل گروه، سازمان و انجمن با هدف خاصی که دغدغه و نگرانی عمومی باشد، حق بشری است. آزادی اجتماعات از جمله آزادی‌هایی است که جزء طبیعی‌ترین حق‌های بشری بوده، از دیرباز افراد برای مطالبه خواسته‌های خود و با گردهمایی و تجمع به بازگو کردن مطالبات خود یا بخشی از افراد جامعه پرداخته‌اند (اسلامی و کمالوند، ۱۳۹۳، ص ۱۸۸). با بررسی اسناد حقوق بشری، تعریفی از آزادی اجتماعات مشاهده نمی‌شود، بلکه این اسناد تنها به شناسایی این حق پرداخته‌اند و با سیری در تفسیرهای عمومی کمیته حقوق بشر و سازمان ملل متحد هم معلوم می‌شود که تفسیر عمومی مستقلی در مورد ماده ۲۱ میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و تعریف آزادی اجتماعات وجود ندارد، بلکه فقط در برخی از تفاسیر عمومی به‌طور پراکنده به آزادی اجتماعات اشاره شده است. بنابراین، با توجه به رویه نظام بین‌الملل حقوق بشر، این موضوع به ذهن متبادر می‌شود که شاید تعریف این آزادی و قانون‌گذاری آن به حقوق داخلی واگذار شده باشد. با توجه به اطلاق ماده ۲۱ میثاق و طبیعی بودن آزادی اجتماعات، تمامی افراد، فارغ از هرگونه تعلقی می‌توانند از آزادی اجتماعات بهره‌مند شوند. لذا اقلیت‌ها نیز می‌توانند مانند هر فرد دیگری در سرزمین تحت قلمرو یک کشور عضو برای دستیابی به اهداف خود از حق‌های عمومی مانند تشکیل اجتماعات و انجمن‌ها بهره‌مند شوند. آن‌ها می‌توانند با استناد به ماده ۲۱ میثاق و با بهره‌مندی از آزادی اجتماعات مسالمت‌آمیزی که به دور از ایجاد تنش و تنفر باشد، حقوق خود را مطالبه کرده، از فرهنگ خاص خود در درون جامعه اکثریت، پیروی نمایند (اسلامی و کمالوند، ۱۳۹۳، ص ۱۹۰). دولت موظف است به انجمن‌های فعال در زمینه حفظ و گسترش فرهنگ اقلیت کمک کند و امکانات و بودجه‌های لازم را برای حفاظت از آثار تاریخی قوم اقلیت اختصاص دهد (عزیزی، ۱۳۹۴، ص ۳۴۲).

بند ۴ ماده ۲ اعلامیه در یک عبارت پردازی کلی و مختصر اشعار می‌دارد که افراد متعلق به

عدالت اداری عضویت او به دلیل مسلمان نبودن معلق شد. مفاد این رأی در نهایت از سوی شورای نگهبان نیز تأیید گردید. این در حالی است که برابر اصل ۱۳ قانون اساسی، نه‌تنها اقلیت دینی زرتشتی به رسمیت شناخته شده است، بلکه بر اساس اصل ۶۴ قانون اساسی، حق مشارکت سیاسی در قالب داشتن یک نماینده در مجلس شورای اسلامی را نیز دارند. بر طبق تبصره ۱ ماده ۲۶، قانون انتخاب شوراهای نیز اقلیت‌های دینی شناخته‌شده در قانون اساسی به‌جای اسلام باید به اصول دین خود اعتقاد و التزام عملی داشته باشند. لذا در ایران نمایندگان اقلیت‌های دینی مصرح در قانون اساسی از التزام عملی به اسلام مستثنا بوده، ولی باید در دین خود ثابت‌عقیده باشند (عباسی و جعفری، ۱۳۹۰، ص ۱۲۷). به‌علاوه در ماده ۱۵ منشور حقوق شهروندی نیز حق مشارکت سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کلیه شهروندان به رسمیت شناخته شده است. با این اوصاف، به‌نظر می‌رسد رویکرد نهادهای یادشده در قضیه مطروحه در خصوص حق مشارکت اجتماعی اقلیت‌های دینی و اصل عدم تبعیض چالش‌برانگیز و قابل تأمل است.

اقلیت‌ها حق ایجاد و اداره انجمن‌های خویش را دارند، بنابراین، به‌موجب اعلامیه، اقلیت‌ها برای حفظ و بهره‌مندی از هویت فرهنگی خود می‌توانند مؤسسات، انجمن‌ها و مراکز فرهنگی را ایجاد کنند. منشور نیز در مواد ۴۳، ۴۴ و ۹۵، حق داشتن انجمن‌ها را برای همه شهروندان به رسمیت شناخته است. به‌موجب ماده ۴۳، شهروندان از حق تشکیل، عضویت و فعالیت در احزاب، جمعیت‌ها، انجمن‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد با رعایت قانون برخوردارند. منشور در ماده ۴۴ یکی از کانال‌های مشارکت مؤثر شهروندان در سیاست‌گذاری‌ها را، تصمیم‌گیری‌ها و اجرای قانون در قالب اتحادیه‌ها و انجمن‌ها می‌داند. بر اساس ماده ۹۹ منشور نیز شهروندان حق دارند از امکانات لازم برای مشارکت در حیات فرهنگی خود و همراهی با دیگر شهروندان از جمله در تأسیس تشکل‌ها و انجمن‌ها برخوردار باشند. لذا منشور ضمن تأیید و تصدیق مکرر محتوای اعلامیه مبنی بر حق تشکیل انجمن‌ها برای اقلیت‌ها، آن را به‌طور مستقیم ابزاری برای تحقق حق مشارکت اقلیت‌ها و حفظ هویت فرهنگی آن‌ها می‌داند. به دلیل این تأکید و تصریح، شناسایی این حق و تأثیر آن در مشارکت سیاسی اقلیت‌ها در منشور فراتر از اعلامیه است. درنهایت در این ماده نیز مانند موارد پیشین از عنوان شهروندان به‌طور مطلق استفاده شده و منحصرأ و مؤکداً چنین حقی برای اقلیت‌ها در نظر گرفته نشده است.

۴. حق ارتباطات فرهنگی و بین‌فرهنگی

حقوق فرهنگی یکی از موضوعات مبهم و در حال توسعه است که تعریف دقیقی از آن وجود ندارد. این درحالی است که بسیاری از مصادیق حقوق بشر حتی اگر به‌طور مستقیم در دسته حقوق فرهنگی جای نگیرند، به آن وابسته‌اند (کمیسیون حقوق بشر اسلامی ایران، ۱۳۹۱، ص ۶). این حقوق متعلق به تک‌تک افراد جامعه است، اما زمانی تحقق می‌یابد که جنبه جمعی به خود بگیرد. در اسناد بین‌المللی تصریح شده است که افراد عضو اقلیت‌ها حق بهره‌مندی از حقوق فرهنگی را به صورت فردی یا جمعی و همراه با سایر اعضای گروه دارند (بیگزاده و مجدزاده، ۱۳۹۱، ص ۲۸۴ و ۲۹۴). فرهنگ‌های اقلیت‌ها تنها می‌تواند از طریق حفظ ارتباط با گروه‌های دیگر شکوفا شده، توسعه یابد. همچنین تشویق به گفت‌وگو بین فرهنگی میان اقلیت‌ها می‌تواند تنش‌ها را پاک کرده، فهم مشترک میان گروه‌های مختلف را ارتقا دهد. با تشویق به احترام و تفاهم متقابل، گروه‌های مختلف یک جامعه می‌توانند در عین حفظ هویت خودشان قادر به همکاری با یکدیگر باشند. لذا حمایت از حقوق اقلیت‌ها نه تنها برای ارتقای وحدت اجتماعی در جوامع کثرت‌گرا ضروری است، بلکه برای دستیابی به جامعه دموکراتیک و توسعه پایدار و صلح نیز مفید است (ECMI, 2013, p.4). اجرای گفت‌وگو بین فرهنگی و تساهل میان فرهنگ‌ها در راستای هدف حمایت از حقوق اقلیت‌ها است.

بند ۵ ماده ۲ اعلامیه مقرر می‌دارد: «افراد متعلق به اقلیت‌ها حق دارند بدون هیچ تبعیضی، با سایر اعضای گروه خود و با کسانی از دیگر اقلیت‌ها، رابطه آزاد و صلح‌آمیز بگیرند و حفظ کنند و نیز در فراسوی مرزها با شهروندان کشورهای دیگری که از طریق منشأ ملی یا قومی یا تعلق مذهبی یا زبانی پیوند دارند رابطه برقرار کنند». برابر این ماده، ارتباطات بین‌فرهنگی می‌تواند به لحاظ نوع اقلیت هم درون‌گروهی و هم برون‌گروهی باشد و همچنین به لحاظ گستره جغرافیایی می‌تواند ملی یا بین‌المللی باشد. اگرچه ظاهراً حقوق فرهنگی به تک‌تک افراد وابسته به اقلیت‌ها تعلق دارد، ولی جلوه واقعی تحقق آن، زمانی است که با سایر اعضای گروه و با کسانی از دیگر اقلیت‌ها پیوند یابد. این ماده حق برقراری ارتباط آزاد بین اقلیت‌هایی با ماهیت واحد و مشترک موجود در قلمرو سرزمینی چندین کشور را تصریح کرده است. این همکاری میان گروه‌های اقلیتی می‌تواند حمایت از آن‌ها را در سطح بین‌المللی نیز تقویت نماید. اما ماده ۹۷ منشور به صورت کلی عنوان می‌دارد: «شهروندان فارغ از تفاوت‌های قومی و مذهبی از حق ارتباطات بین‌فرهنگی برخوردارند». در منشور برخلاف اعلامیه، صرفاً و به اختصار حق برقراری ارتباطات بین‌فرهنگی به رسمیت شناخته شده است، بدون اینکه انواع آن به لحاظ درون‌گروهی و برون‌گروهی و ملی یا بین‌المللی مطرح باشد. مفاد این ماده به‌طور کلی در راستای مفاد اعلامیه است، ولی جزئیات و گستره مربوط به این رابطه را به اندازه اعلامیه تبیین نکرده است.

تعهدات دولت‌ها

اصولاً تعهدات دولت‌ها در زمینه حقوق بشر به دو دسته تقسیم می‌شوند: تعهدات سلبی و تعهدات ایجابی. تعهدات سلبی مبتنی بر این برداشت است که دولت نباید در برخورداری افراد از حقوق آن‌ها مانعی ایجاد کند، ولی تعهدات ایجابی مبتنی بر این ایده است که نه‌تنها دولت نبایستی مانعی بر سر راه تحقق حقوق افراد جامعه ایجاد کند، بلکه فراتر از آن می‌بایست زمینه‌های تحقق هرچه بیشتر حقوق افراد را نیز فراهم سازد. از آنجایی که حقوق اقلیت‌ها جهانی و جدایی‌ناپذیر از مجموعه حقوق بشر است (ECMI, 2013, p.4)، تعهدات دولت در زمینه حمایت از اقلیت‌ها نیز به دو طریق می‌باشد: تعهد سلبی، عدم تبعیض در برخورداری از حقوق اجتماعی و شهروندی؛ و تعهد ایجابی، کمک به حفظ هویت اقلیت‌ها.

۱. تعهدات سلبی دولت‌ها در قبال اقلیت‌ها

همان‌طوری که بیان شد، برای حمایت از اقلیت‌ها باید انجام برخی اقدامات و رفتارهای خاص

علیه آنها ممنوع گردد. متعهد این تعهد در درجه اول دولت است. شناسایی چنین تعهدی در رویه قضایی بی سابقه نیست. دیوان دائمی دادگستری بین‌المللی در نظر مشورتی خود در سال ۱۹۳۵ م مقرر نمود که دولت آلبانی حقوق اتباع یونانی تبارش را به دلیل منحل کردن مدارس خصوصی یونانی نقض نموده است، و اظهار داشت که اگر گروه اقلیت از داشتن مؤسسات خود محروم گردد، بین اقلیت و اکثریت هیچ تساوی حقیقی وجود نخواهد داشت (Macklem, 2008, p.538)؛ بنابراین، عمده تعهدات سلبی در زمینه حمایت از حقوق اقلیتها برعهده دولتها است.

۱.۱. تعهد به عدم اعمال تبعیض علیه اقلیتها

نظام حقوق اقلیتها از یک سو در چارچوب نظام عام حقوق بشر قرار می‌گیرد و در این سیستم قابل مطالعه و بررسی است، اما از سوی دیگر وجوه تفاوت و تمایز میان نظام حقوق بشر و حقوق اقلیتها وجود دارد، به نحوی که می‌بایست نظام اخیر را دارای ماهیتی مجزا و خاص دانست. اصل عدم تبعیض به مثابه پلی است که دو نظام پیش گفته را به هم متصل می‌کند؛ به این معنا که تحقق مفاد این اصل جزء مطالبات اولیه گروه‌های اقلیت بوده و از سویی رعایت آن از مقومات بنیان‌های نظام حقوق بشر است، لیکن حقوق اقلیتها تنها با رعایت اصل منع تبعیض تأمین نمی‌گردد و لازم است که اقلیتها از حقوق و مزایایی خاص نیز بهره‌مند شوند. لازم به توضیح است که استفاده اقلیتها از مزایای خاص به معنای بهره‌مندی آنان از حقوق بیشتر و ترجیح آنان بر دیگران نیست، بلکه این‌گونه مزایا در راستای حفظ برابری ماهوی اقلیتها توجیه می‌شود (عزیزی، ۱۳۹۴، ص ۱۳۹).

حقوق اقلیتها خودش فی نفسه هدف نیست، بلکه ابزاری برای رسیدن به هدف عدالت است (Kovačević, 2011, p.11). یکی از مفاهیم مرتبط با عدالت مفهوم برابری است. اصل برابری در مقابل قانون یکی از اصول مهم حقوقی به ویژه در دفاع از حقوق اقلیتها در کل دنیا شمرده می‌شود (احمدی طباطبائی، ۱۳۸۸، ص ۱۱). برابری در نقطه مقابل تبعیض است. تبعیض عبارت است از هرگونه تمایز، استثنا و محدودیت در مقابل قانون که مبتنی بر مذهب، زبان، نژاد یا قومیت باشد. در خصوص ماده ۲۷ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، دولت فرانسه اعلامیه‌ای صادر کرد و مدعی شد که شناسایی گروه خاصی با عنوان اقلیت، خود مصداق بارز تبعیض بوده، برخلاف اصل عدم تبعیض است. از این رو به دلیل مخالفت با ماده ۲ قانون اساسی جمهوری فرانسه، برای آن کشور قابل اجرا نیست^۱. اما این ایده در راستای روند حمایتی حقوق بشر نیست که به موجب آن گروه‌های خاصی که در راستای تحقق حقوق بشر خود با

1. Available in: https://treaties.un.org/PAGES/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en#21

ممنوعیت و محدودیت مواجه هستند، باید مورد حمایت قرار گیرند. شناسایی گروه معلولین، پناهندگان، زنان و... همگی در راستای تأیید این ایده است که رویکرد دولت فرانسه به تبع مسائل سیاسی ناشی از حضور اقلیت‌های متفاوت بوده است و برابر دانستن همه اعضای جامعه در یک جامعه با شرایط نابرابر با آرمان‌های حقوق بشر سازگار نیست.

جلوگیری از تبعیض در واقع جلوگیری از هرگونه اقدامی است که برابری رفتاری بین انسان‌ها را از بین می‌برد. در راستای رعایت اصل عدم تبعیض کافی است دولت اقلیت‌ها را به صرف داشتن ویژگی‌های خاص اقلیتی از برخورداری از حقوقی که دیگران دارند محروم نسازد. اصل عدم تبعیض سهم جدایی‌ناپذیر در پیشبرد نظام حقوقی حمایت از اقلیت‌ها دارد (Thornberry, 2012, p.5). شناسایی افراد در مقابل قانون، برابری در مقابل دادگاه، برابری در مقابل قانون و تضمین تحقق آزادی‌های مهم مذهبی و آزادی تشکیل اجتماعات و آزادی بیان از نمونه‌های عدم تبعیض است (OHCHR, 1998, p.2). اصل عدم تبعیض باید جزء اصول راهنما در طراحی قوانین و سیاست‌ها برای تضمین حقوق برابر میان اقلیت‌ها و دیگران قلمداد شود. رعایت این اصل دولت‌ها را ملزم می‌دارد تا اقدامات و موازین خاصی برای اقلیت‌ها از منظر تأثیر تبعیض و موانع خاصی که اقلیت‌ها در نیل به این حقوق با آن‌ها مواجه هستند، در نظر بگیرند. تصویب قوانین محدودکننده که موجب تبعیض به ضرر اقلیت‌ها باشد، مغایر با تعهد دولت‌ها است و باید بازنگری و اصلاح شود.

بند یک ماده ۴ اعلامیه مقرر می‌دارد: «کشورها باید هر جا لازم بود برای حصول اطمینان از این امر که اشخاص متعلق به اقلیت‌ها بتوانند همه حقوق بشر و آزادی‌های بنیادی خود را به گونه‌ای کامل و مؤثر، بدون هیچ تبعیض و با برابری کامل در برابر قانون اعمال کنند تدابیری به عمل آورند». منشور مفهوم عدم تبعیض را در مقابل اصل برابری در مقابل قانون آورده است؛ به این معنی که اقلیت‌ها نبایستی به صرف تعلق به گروه‌های اقلیتی در وضعیتی تبعیض‌آمیز و نابرابر با بقیه اعضای جامعه قرار گرفته، در برخورداری از حقوق بنیادین خود با مانع مواجه شوند. به موجب این ماده در راستای تحقق کامل و مؤثر همه حقوق بشر و آزادی‌های اساسی اقلیت‌ها، دولت باید اقدامات و تدابیر مبتنی بر اصول عدم تبعیض و برابری را اتخاذ کند.

در منشور نیز بارها اصل برابری همه شهروندان در مقابل قانون و اصل عدم تبعیض در بین شهروندان تصریح شده است. ممنوعیت اعمال تبعیض ناروا به‌ویژه در دسترسی شهروندان به خدمات عمومی نظیر فرصت‌های شغلی و آموزشی (ماده ۸)؛ حق شهروندان در دسترسی و برقراری ارتباط و کسب اطلاعات و دانش بدون تبعیض در زمینه تنوع فرهنگی، زبانی، سنت‌ها

۱. برای مثال در برزیل، دولت سهم خاصی از ورودی‌های دانشگاه را به گروه‌های اقلیتی بسته به میزان جمعیت آن‌ها اختصاص داده است.

و باورهای مذهبی در فضای مجازی (ماده ۳۳)؛ حق شهروندان در دسترسی بدون تبعیض به فرصت‌های آموزشی (ماده ۳۴)؛ حق شهروندان در انتخاب شغل بدون تبعیض از جمله به دلایل قومی و مذهبی (ماده ۷۷)، همگی بازگویی اصل عدم تبعیض هستند که گام‌هایی برای تحقق حقوق شهروندی اقلیت‌ها محسوب می‌شوند. به نظر می‌رسد تفاوت معناداری میان اعلامیه و منشور در شناسایی اصل برابری و عدم تبعیض وجود ندارد و مواد مطرح‌شده حاکی از این است که دولت به رعایت عدم تبعیض در قبال کل شهروندان متعهد بوده، همه آن‌ها را در مقابل قانون برابر می‌داند؛ لذا تعهد سلبی دولتی با محوریت عدم تبعیض در منشور و اعلامیه مورد تأیید و تصدیق است. البته با این تفاوت که اولاً منشور به نسبت اعلامیه بیشتر به بیان مصادیق متداول تبعیض پرداخته و ثانیاً تبعیض اقتصادی و آموزشی را بیشتر لحاظ کرده است.

۲.۱. تعهد بر عدم توهین، تحقیر یا ایجاد تنفر نسبت به اقلیت‌ها

حق بر آزادی بیان یکی از آزادی‌های بنیادین افراد است، ولی این حق مطلق نیست و مشمول یک سری محدودیت‌ها می‌شود و بایستی تعادلی میان حق بر آزادی بیان و اصل ممنوعیت آسیب به دیگران وجود داشته باشد. حق بر آزادی بیان شامل حق برداشتن عقاید و جستجوی آن، دریافت و ارائه اطلاعات است (Mcgonagle, 2008, P.305). حقوق بین‌الملل نه تنها به دولت‌ها اجازه می‌دهد، بلکه آن‌ها را ملزم می‌دارد تا اظهارات و بیانات خاصی را ممنوع اعلام دارد؛ به این دلیل که آن اظهارات حق دیگران بر برابری و عدم تبعیض را از بین می‌برند و در نهایت این امر برای حمایت از نظم عمومی لازم است (Mendel, 2010, P.1).

در ادبیات حقوقی، توهین، تحقیر یا ایجاد تنفر و خشونت با عنوان نفرت‌پراکنی بررسی می‌شود. تعریف مشخص و کاملی از نفرت‌پراکنی (Hate speech) وجود ندارد. این واژه در هیچ سند حقوقی بین‌المللی الزام‌آور قید نشده و صرفاً دیوان اروپایی حقوق بشر بیشتر در رویه خود با این مفهوم سروکار داشته است (Mcgonagle, 2003, p.303). نفرت‌پراکنی با آزادی بیان، حقوق اقلیت‌ها و همچنین مفاهیم کرامت، آزادی و برابری ارتباط پیچیده‌ای دارد. در قوانین ملی و بین‌المللی اصطلاح نفرت‌پراکنی به اظهاراتی اشاره دارد که به‌منظور تحریک برای وارد ساختن آسیب و صدمه در راستای تبعیض، خصومت و دشمنی مبتنی بر اهداف مشخص علیه گروه‌های اجتماعی خاص است. این اصطلاح اظهاراتی مانند طرف‌داری خاص، تهدید یا تشویق به ارتکاب رفتارهای خشونت‌آمیز را شامل می‌شود (Gagliardone And Others, 2015, P.10). البته برای ایجاد تنفر باید میان اظهارات مربوطه و خطر و آسیب به دیگران ارتباط مستقیمی وجود داشته باشد. به هر صورت، اقدامات غیرقانونی خاص مثل تهدید و خشونت، تنها آسیب‌ها و لطمات به رسمیت شناخته شده نیستند. برای تحقق نفرت‌پراکنی کافی است اظهارات، دیگران

را تحریک کند، حتی اگر آن‌ها در نهایت چنین اعمالی را انجام ندهند. به هر حال، اظهاراتی که بدون قصد تحریک دیگران و ایجاد تنفر در دیگران باشد، نباید نفرت‌پراکنی محسوب شده، ممنوع شود (Mendel, 2010, P.1).

ماده ۴ کنوانسیون بین‌المللی رفع هر نوع تبعیض نژادی^۱، دولت‌های عضو را متعهد نموده است از ایجاد و تشویق و کمک به افزایش تبعیض، تنفر و تحریک و تحقیر نسبت به اقلیت‌ها جلوگیری به عمل آورده، با مرتکبان چنین رفتارهایی برخورد کیفی نمایند. چنین تعهدی در اعلامیه پیش‌بینی نشده است. شاید دلیل این امر این باشد که ممنوعیت نفرت‌پراکنی، خود در اصل منع تبعیض نهفته است. ولی به نظر می‌رسد این تعهد فراتر از صرف عدم تبعیض بوده، آثاری به مراتب شدیدتر بر حیات اقلیت‌ها و نظم عمومی جامعه داشته باشد؛ چراکه محوریت بحث نفرت‌پراکنی، اصل برابری نیست، بلکه تنش است و آن را از طریق تفکیک «ما» و «دیگران» احیا یا تقویت می‌کند (Gagliardone And Others, 2015, P.10). بنابراین، لازم بود در اعلامیه تصریح شود. اما منشور در مواد ۱۰ و ۱۱ خود در خصوص چنین تعهدی صراحت دارد. به موجب ماده ۱۰: «توهین، تحقیر یا ایجاد تنفر نسبت به قومیت‌ها و پیروان ادیان و مذاهب و گروه‌های مختلف اجتماعی و سیاسی ممنوع است». همچنین به موجب ماده ۱۱: «هیچکس حق ندارد موجب شکل‌گیری تنفرهای قومی، مذهبی و سیاسی در ذهن کودکان شود یا خشونت نسبت به یک نژاد یا مذهب خاص را از طریق آموزش یا تربیت یا رسانه‌های جمعی در ذهن کودکان ایجاد کند». هر چند نخست به نظر می‌رسد تعهد دولت در این باره تصریح نشده است، اما بایستی توجه داشت بخش عمده نظام آموزشی و تربیتی یا رسانه‌های جمعی در جهان به‌ویژه در ایران در اختیار دولت است. به تصریح منشور، ذی‌نفعان این تعهد صرفاً اقلیت‌ها نیستند، بلکه فراتر از گروه‌های قومی، نژادی، دینی و مذهبی، شامل گروه‌های مختلف اجتماعی و سیاسی نیز می‌شود که اقلیت به معنای اخص شمرده نمی‌شوند. دامنه نفرت‌پراکنی در منشور، گسترده بوده، شامل ممنوعیت توهین، تحقیر، خشونت و ایجاد تنفر می‌شود. شناسایی این ممنوعیت و آن هم به صورت موسع در منشور، تکامل‌یافته‌ترین ویژگی آن در مقایسه با اعلامیه است.

۳.۱. تعهد بر عدم اعمال مجازات و محدودیت

دولت‌ها بایستی اشخاصی را که در زمینه دفاع از حقوق اقلیت‌ها و توسعه آن فعال هستند، تنبیه و مجازات نکنند. آن‌ها باید قادر باشند تا آزادانه انتخاب نمایند که آیا قصد تحقق حقوق

1. The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD), (1969) Art. 4.

خود را دارند یا نه. این آزادی و اختیار نباید هیچ‌گونه پیامد حقوقی و جزایی برای آن‌ها به‌همراه داشته باشد (بیگزاده و مجدزاده، ۱۳۹۱، ص ۲۹۲). این فعالیت می‌تواند هم به صورت فردی و جمعی و هم در قالب انجمن‌ها و مؤسسات مثل سازمان‌های مردم‌نهاد باشد. بند ۲ ماده ۳ اعلامیه مقرر می‌دارد: «در نتیجه اعمال یا عدم اعمال حقوق تعیین‌شده در اعلامیه حاضر نباید هیچ گرفتاری یا وضعیت نامطلوبی به هیچ شخص متعلق به هیچ اقلیتی تحمیل شود». اعمال شدن یا نشدن حقوق تعیین‌شده می‌تواند شامل اعمال حق افراد متعلق به اقلیت‌ها برای ابراز هویت فرهنگی خود، مشارکت در جامعه، تشکیل انجمن‌ها و مؤسسات و یا عدم اعمال این حقوق به رسمیت شناخته‌شده باشد. منظور از گرفتاری یا وضعیت نامطلوب نیز می‌تواند موسع باشد؛ به طوری که شامل بازداشت، تبعید، جریمه نقدی، محرومیت از حقوق اجتماعی و... با ابعاد کیفی یا غیرکیفی باشد. با این‌همه، این محدودیت و ممنوعیت در منشور به صورت جزئی شناسایی شده است. به‌موجب ماده ۴۳ منشور، عضویت یا عدم عضویت شهروندان در انجمن‌ها نباید موجب سلب یا محدودیت حقوق شهروندی شود. لذا صرف تشکیل انجمن‌ها و فعالیت اقلیت‌ها در این انجمن‌ها به‌منظور بقای هویت فرهنگی خود نایستی موجبی برای اعمال محدودیت و مجازات برای افراد متعلق به اقلیت‌ها شود. البته در این ماده صرفاً عضویت و فعالیت در نهادها و انجمن‌ها به‌عنوان مصداق ابراز هویت جمعی مطرح شده و اعلام و ابراز فردی هویت فرهنگی خارج از شمول ماده ۴۳ قرار گرفته است؛ چراکه تشکیل انجمن‌ها تنها بخشی از حقوقی است که اقلیت‌ها می‌توانند داشته باشند. البته شایان ذکر است که نه در اعلامیه و نه در منشور، متولی و متعهد این تعهد سلبی، دولت معرفی نشده است، اما از آنجایی که عمده مجازات و محدودیت در قبال فعالیت‌های گروه‌های اقلیت از سوی دولت و نهادهای دولتی صورت می‌گیرد، متعهد تعهد سلبی در ابتدا دولت به ذهن می‌رسد.

۲. تعهدات ایجابی دولت‌ها

تعهد ایجابی دولت در حمایت از حقوق اقلیت‌ها اشاره به تعهدات مثبت و فعل‌هایی دارد که باید دولت به صورت ایجابی اتخاذ نماید. در حقوق بشر فلسفه حمایت از گروه‌های خاص، حمایت حداکثری از این گروه‌هاست. گروه‌های خاص نظیر کودکان، زنان، معلولان، پناهندگان از آنجایی که در راستای تحقق حقوق مختص خود با محدودیت‌هایی مواجه هستند، نیاز به حمایت بیشتری از سوی دولت دارند. اقلیت‌ها نیز گروه‌های خاصی هستند که علاوه بر برخورداری از حقوق عام نظیر دیگران، از حقوق خاصی که مستلزم لحاظ ویژگی‌های خاص آن‌هاست نیز برخوردار می‌شوند. حقوق اقلیت‌ها در گام اول به معنی تحقق حقوق برابر آن‌هاست و نه ایجاد اولویت گروهی بر گروه دیگر، و دولت‌ها در قبال همه افراد انسانی متعهد

هستند، اما از آنجایی که اقلیت‌ها در مقایسه با اکثریت اغلب آسیب‌پذیرتر هستند، دولت‌ها می‌بایست توجه ویژه‌ای به آن‌ها داشته باشند (Macklem, 2008, p.533). البته اینکه چه اقداماتی را دولت‌های عضو باید در مورد اقلیت‌ها انجام دهند، به ویژگی‌های خاص هر اقلیت و مطالبات آن‌ها بستگی دارد (زمانی، ۱۳۸۴، ص ۱۵۷)، اما این امر مانع از آن نخواهد شد که اقلیت‌ها مثل سایر اعضای جامعه از حقوق شهروندی به معنای عام برخوردار باشند.

۲.۱. تعهد دولت به حمایت از بقای اقلیت‌ها

حمایت از وجود اقلیت‌ها شامل حمایت از آن‌ها در قبال خشونت گسترده، ژنوساید، تنفر، امحا و سایر تهدیدات است. بیشتر اسناد بین‌المللی مربوط به حمایت از حقوق اقلیت‌ها به حفظ تنوع فرهنگی اقلیت‌ها ارتباط دارد (Kugelmann, 2007, p.262) که این حمایت چنان گسترده است که شامل حمایت از اماکن و بناهای تاریخی و مذهبی که جزء میراث فرهنگی و مذهبی است هم می‌شود. کمیته حقوق بشر در تفسیر عام شماره ۲۷، حمایت از حقوق اقلیت‌ها را در راستای تأمین بقا و تداوم ترویج هویت فرهنگی، زبانی و مذهبی اقلیت‌ها دانسته است. البته جامعه ملی نیز در حمایت از اقلیت‌ها ذی‌نفع است و ثبات و امنیت کشور با حفظ حقوق اقلیت‌ها بهتر تأمین می‌شود. حمایت از اقلیت‌ها می‌تواند برای ثبات سیاسی و اجتماعی مفید باشد (کمیسیون حقوق بشر اسلامی ایران، ۱۳۹۲، ص ۲۶). لذا حمایت از حقوق اقلیت‌ها بهترین و بیشترین نفع را برای دولت‌ها در ترویج صلح و ارتقای درک متقابل در سطح ملی دارد.

ماده ۱ اعلامیه مقرر می‌دارد دولت‌ها باید از بقا و هویت ملی یا قومی، فرهنگی، دینی و زبانی اقلیت‌ها در سرزمین‌های مربوطه خود حمایت کرده، ایجاد شرایط برای ترویج این هویت را تشویق نمایند. در این راستا دولت‌ها باید قوانین مناسب تصویب نموده، تدابیر دیگر را برای دستیابی به این هدف‌ها اتخاذ کنند. اقلیت‌ها حق دارند صدایشان از سوی دولت در گستره سیاست‌های ملی از توسعه اقتصادی تا برنامه‌های آموزش، بهداشت، مسکن و... شنیده و در برنامه‌ریزی و اجرای این برنامه‌ها گنجانده شود و در واقع اقدامات ویژه‌ای بایستی به‌منظور تضمین این اندراج صورت گیرد. عبارت «تدابیر دیگر» می‌تواند شامل ایجاد هیئت‌ها یا کمیته‌های متشکل از نمایندگان از جوامع اقلیت باشد که در بسیاری از قلمروهای زندگی عمومی شامل سیستم‌های قضایی اداری و آموزشی مورد مشورت قرار گیرند^۱. برابر مفاد ماده ۵

۱. برای مثال، در فیلیپین یک کمیسیون ملی در خصوص مسلمانان فیلیپینی متشکل از جوامع مسلمانان اقلیت ایجاد شد که در خصوص اعمال سیاست از موضوعات فرهنگی گرفته تا حل و فصل تعارض راهنمایی‌هایی ارائه می‌کنند.

اعلامیه نیز دولت‌ها بایستی در زمینه حمایت از اقلیت‌ها و ترویج حقوق آن‌ها به روش‌های مختلف از جمله مبادله اطلاعات و تجارب همکاری کنند.

در چارچوب منشور، تعهد ایجابی دولت به حمایت از بقای اقلیت‌ها تصریح نشده است. البته در طرح پیش‌نویس منشور^۱ در ماده ۳-۱۱۶ این تعهد ایجابی دولت به صراحت آمده که در نسخه نهایی حذف شده است. در منشور صرفاً وجود تنوع و تفاوت‌های فرهنگی به‌عنوان بخشی از میراث فرهنگی شناسایی شده (ماده ۹۶) و در این راستا دولت خود را به حراست از میراث تمدنی و فرهنگی و حفظ آثار و بناهای یادبود تاریخی متعلق به گروه‌های اقلیتی متعهد دانسته است (ماده ۹۸)؛ لذا دولت خود را به حراست از میراث فرهنگی متعهد می‌داند که شامل تنوع فرهنگی نیز می‌شود. به عبارت دیگر، منشور همچون اعلامیه به‌طور ضمنی دولت را به حمایت از بقا و هویت اقلیت‌ها و ترویج آن‌ها متعهد می‌داند. در منشور، حفظ آثار فرهنگی اقلیت‌ها بخشی از تدابیری است که دولت بایستی برای رسیدن به هدف حمایت از بقای هویت‌ها در اعلامیه اتخاذ کند. یکی از نکات دیگری که در منشور مغفول مانده، امکان تبادل تجارب و اطلاعات با سایر دولت‌ها در زمینه توسعه حقوق اقلیت‌ها است که می‌تواند مسیر حمایت از حقوق اقلیت‌ها را در سطوح ملی و بین‌المللی هموار سازد.

۲.۲. تعهد دولت‌ها به اتخاذ اقدامات مثبت برای شکوفایی فرهنگ اقلیت‌ها

از آنجایی که اصل منع تبعیض به تنهایی نمی‌تواند از اقلیت‌ها حمایت مؤثر به‌عمل آورد، باید تبعیض مثبت به نفع گروه‌های اقلیت وجود داشته باشد (Petrièu, 2007, p.7). کشورها بایستی اقدامات حمایتی را متعهد شوند و شرایطی را ایجاد کنند که به اقلیت‌ها اجازه بهره‌مندی حداکثری از سایر حقوق خود را نه تنها از طریق عدم تبعیض، بلکه از طریق تبعیض مثبت به نفع آن‌ها بدهد. تبعیض مثبت به نفع اقلیت‌ها مزیت محسوب نمی‌شود، بلکه حفظ بهره‌مندی واقعی آن‌ها را در جامعه نابرابر ممکن می‌سازد. اختلاف در نحوه رفتار با چنین گروه‌ها یا افراد متعلق به آن‌ها در صورتی که برای ترویج برابری مؤثر و واقعی اجرا شود، قابل توجیه است. در حقوق از واژه نابرابری جبران‌ساز برای توجیه این نوع تبعیض استفاده می‌شود. البته این شکل از اقدام مثبت برای دوره بسیار طولانی بایستی اجرا شود تا اقلیت‌ها را به بهره‌مندی از حقوق اجتماعی بر مبنای همپایی با گروه‌های اکثریت قادر سازد (OHCHR, 1998, p.3). بنابراین، اعطای حقوق خاص به‌عنوان تبعیض مثبت در دستیابی به برابری رفتاری مهم است. وجود این‌گونه تبعیض برای تقویت گروه‌های آسیب‌پذیر و افزایش توان آن‌ها برای نیل به حداقل

۱. ۱۱۶-۳ طرح پیش‌نویس منشور: احترام به تنوع فرهنگی، مذهبی، زبان و قومی شهروندان تکلیف دولت است.

سطح از برابری در زمینه حقوق بشری لازم است (ECMI, 2013, p.3). آماده‌سازی چنین بسترهایی در درجه اول برعهده دولت است.

برابر بند ۲ ماده ۴ اعلامیه، دولت‌ها باید برای ایجاد شرایط مساعد به منظور توانمند ساختن اشخاص متعلق به اقلیت‌ها برای بروز ویژگی‌های خود و توسعه فرهنگ، زبان، دین، سنت‌ها و رسوم خویش اقدامات لازم را انجام دهند. بنابراین، دولت‌ها نه تنها نبایستی مانعی بر سر راه تحقق حقوق فرهنگی اقلیت‌ها ایجاد کنند، بلکه فراتر از آن بایستی زمینه‌هایی را نیز برای توانمندسازی هرچه بهتر اقلیت‌ها در راه توسعه در سایر ابعاد نیز فراهم سازند. اعتلای هویت اقلیت‌ها متضمن اقدامات خاصی در راستای تسهیل حفاظت و گسترش و توسعه بیشتر فرهنگ آن‌ها است. باید به اقلیت‌ها فرصت داده شود تا جایگاه خود را در این فرایند توسعه دهند، این فرایند مستلزم حمایت از هویت فرهنگی اقلیت‌ها است. لذا صرف تساهل دولت در قبال اقلیت‌ها کافی نیست، بلکه بایستی دولت فعالانه از اقلیت‌ها حمایت کند. این امر هم مستلزم حمایت اقتصادی و سازمانی و هم شامل تجویز اظهار هویت و ترویج فرهنگ آن‌ها است. همچنین برابر بند ۵ ماده ۴ اعلامیه، دولت‌ها باید تدابیر مناسب اتخاذ کنند تا اشخاص متعلق به اقلیت‌ها بتوانند به گونه‌ای کامل در پیشرفت اقتصادی و توسعه کشور خود مشارکت داشته باشند. این ماده خارج‌سازی اقلیت‌ها از توسعه و عدم تخصیص منابع متعلق به آن‌ها را ممنوع کرده است. اقلیت‌ها بایستی در عین حمایت از هویت خود، قادر به بهره‌مندی از توسعه اقتصادی باشند. این امر مستلزم این است که دولت با ایجاد زمینه‌های لازم و با لحاظ کمبودهای اقلیت‌ها، افراد متعلق به آن‌ها را در شرایطی برابر با سایر اعضای جامعه قرار دهد تا آن‌ها بتوانند به سهم خود از توسعه اقتصادی جامعه بهره‌مند شوند. همچنین دولت‌ها باید مسئله وجود تبعیض در استخدام به ضرر اقلیت‌ها در مؤسسات عمومی و خصوصی را رفع کنند، به طوری که آن‌ها بتوانند از توسعه اقتصادی منتفع شوند^۱؛ لذا آموزش در سایر زبان‌های ملی باید در راستای دسترسی به شرایط استخدام و خدمات در جامعه گسترده‌تر ارائه شود.

در منشور از واژه تبعیض ناروا در مواد ۸ و ۴۳ استفاده شده است. این امر نشان می‌دهد تبعیض روا یا مثبت نیز به موجب قانون می‌تواند در مقابل تبعیض ناروا یا منفی مطرح باشد و آن زمانی است که گروهی خاص در تحقق حقوق مختص خود با مشکل مواجه باشند و لازم شود فرصت برداشتن این موانع به آن‌ها داده شود تا نابرابری ذاتی موجود بین برخی از شهروندان با دیگران برداشته شود؛ برای مثال در ماده ۹۲ تبعیض مثبت به نفع ایشارگران

۱. کمیته حقوق بشر در قضیه «Ivan Kitok v. Sweden» مقرر داشت هنگامی که فعالیت اقتصادی بخش ضروری فرهنگ جامعه اقلیت باشد، این موضوع تحت حمایت میثاق خواهد بود.

U.N. Hum. Rts. C'tee, Kitok v. Sweden, U.N. Doc. CCPR/C/33/D/197/1985 (Aug. 10, 1988).

صورت گرفته است. این رویکرد حمایتی در منشور اساساً به رسمیت شناخته شده، ولی درباره اقلیتها تصریح نشده است. لذا در خصوص این تعهد ایجابی و رعایت تبعیض مثبت به نفع اقلیتها، منشور با استانداردهای اعلامیه فاصله دارد.

۳.۲. تعهد بر یاددهی و آموزش زبان مادری

در دنیای امروزی زبان یکی از نمودهای تنوع فرهنگی شمرده می‌شود و هر زبان منعکس‌کننده یک نگاه جهانی و فرهنگ بی‌همتاست^۱. در چارچوب اقدامات ایجابی دولت‌ها و در راستای حفظ و توسعه فرهنگ اقلیتها لازم است که امکانات آموزشی برای تدریس زبان اقلیتها ایجاد شود. از تفسیر عام ماده ۲۷ کمیته حقوق بشر می‌توان چنین تعهدی را برای دولت‌ها استخراج نمود (عزیزی، ۱۳۹۴، ص ۳۴۱). حق بر تحصیل به زبان مادری یا زبان بومی از سوی چندین سند بین‌المللی^۲ شناسایی شده است. در زمینه تحصیل به زبان مادری برابر توصیه یونسکو در مورد وضعیت معلمان (۱۹۶۶م)^۳، بر برنامه‌ریزی تحصیلی در سنین پایین و آموزش تعداد مکفی معلمان مجرب و شایسته در کشور ذی‌ربط که با زندگی مردمان خود آشنا و قادر به آموزش به زبان مادری هستند، تأکید زیادی شده است. کمیته حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سازمان ملل متحد نیز بر لزوم تحصیل دوزبانه و چندفرهنگی تصریح کرده است.

برابر بند ۳ ماده ۴ اعلامیه، کشورها می‌بایست «در حد امکان» تدابیر مناسبی در نظر بگیرند تا اشخاص متعلق به اقلیتها فرصت کافی برای یادگیری زبان مادری خود و یا آموزش به آن زبان را دارا شوند. بنابراین، آموزش زبان مادری برای کودکان اقلیتها در مدارس ابتدایی یکی از راههای توسعه دسترسی به آموزش و افزایش حضور اقلیتها در مدارس راهنمایی و دبیرستان است. البته این حق به کلمه «هر زمان امکان داشت» محدود می‌شود. این به آن معنی است که ممکن است دولت‌ها برخی مواقع اجرای این تعهد را غیرممکن بدانند، به‌ویژه در مواقعی که تعداد اقلیتها در کشور بسیار محدود بوده یا در سراسر کشور پراکنده‌اند و یا منابع

1. UNESCO's work on endangered languages, available at: http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=29863&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

برابر آمار یونسکو، در حال حاضر ۶۰۰۰ زبان زنده وجود دارد که بسیاری از آنها دارای گویش‌های متعددی هستند. یک سوم از این زبانها در منطقه اطراف اقیانوس آرام تکلم می‌شوند که متشکل از حدود ۱۲۰۰ زبان گروه استرانی و ۸۰۰ زبان پاپوایی است.

۲. مقررات مرتبط با تحصیل به زبان مادری در چندین کنوانسیون بین‌المللی لحاظ شده است که از جمله آنها می‌توان به کنوانسیون مردمان قبیله‌ای و بومی (۱۹۸۹م)، کنوانسیون حقوق کودک (۱۹۸۹م) و کنوانسیون بین‌المللی در مورد حمایت از حقوق تمامی کارگران مهاجر و اعضای خانواده آنها (۱۹۹۰م) اشاره کرد.

3. UNESCO's Recommendation on the Status of Teachers (1966), available at: www.unesco.org/education/pdf/TEACHE_E.PDF

مالی و انسانی کافی در این خصوص وجود ندارد^۱. برابر بند ۴ ماده ۴ اعلامیه: «کشورها باید هر جا مناسب بود، در زمینه آموزش تدابیری به عمل آورند تا آگاهی از تاریخ، سنت‌ها، زبان و فرهنگ اقلیت‌های موجود در داخل سرزمین خود را تشویق کنند. اشخاص متعلق به اقلیت‌ها باید فرصت‌های کافی برای شناخت و کسب آگاهی از جامعه به صورت یک مجموعه داشته باشند». این بند مهم است به این دلیل که تاریخ و فرهنگ اقلیت‌ها اغلب مورد غفلت یا کتمان قرار می‌گیرد. این کتمان می‌تواند به تبعیض و برخی مواقع بیگانه‌هراسی، نفرت‌پراکنی و خشونت منجر شود. لذا فرهنگ و تاریخ اقلیت‌ها باید در منابع درسی مدارس مورد توجه قرار گیرد و برنامه درسی مرتبط با اقلیت‌ها با مشورت اقلیت‌ها توسعه یابد^۲. به موجب این بند، می‌توان از روش‌های آموزشی غیررسمی نیز برای آشناسازی اقلیت‌ها و سایرین از فرهنگ و تاریخ اقلیت‌ها استفاده کرد. ترویج خودآگاهی اقلیت‌ها و تشویق به یادگیری آن یک نکته مهم فلسفی است (Kovačević, 2011, p.5)، زیرا تازمانی که اقلیت‌ها از فرهنگ و هویت خود اطلاع نداشته باشند، سایر حقوق خود را نیز نخواهند شناخت.

ماده ۱۰۱ منشور در یک عبارت‌پردازی مختصر بیان می‌دارد شهروندان از حق یادگیری و استفاده و تدریس زبان و گویش محلی خود برخوردارند. تفاوت مهم رویکرد اعلامیه و منشور در این است که نخست، اعلامیه بر متعهد بودن دولت در آموزش زبان مادری تأکید دارد، در حالی که منشور صرفاً آن را حق شهروند دانسته است و بر تعهد دولت در این زمینه تأکید ندارد. دوم اینکه اعلامیه نگاهی فراتر از صرف آموزش زبان مادری به اقلیت‌ها را مد نظر دارد، به طوری که شامل آشنایی با تاریخ، فرهنگ و سنت اقلیت‌ها نیز می‌شود و این در حالی است که منشور چنین رویکردی ندارد. سوم، نه تنها دولت بایستی زمینه خودآگاهی اقلیت‌ها از تاریخ و فرهنگ و زبان خودشان را فراهم سازد، بلکه باید در سطح عموم جامعه، آشنایی همگان با فرهنگ و زبان اقلیت‌های موجود در جامعه را تشویق نماید. بنابراین، به نظر می‌رسد، منشور حاوی حمایت کمتری از اقلیت‌ها به نسبت اعلامیه در زمینه آموزش زبان و فرهنگ اقلیت‌ها است.

۱. در طول دو دهه گذشته اتیوپی سیاست آموزش خود را تغییر داده و در مدارس ابتدایی با وجود منابع نسبتاً محدود اجازه استفاده از زبان مادری را داده است. دانش آموزان ابتدایی اکنون آموزش را هم به زبان مادری و هم به زبان انگلیسی بسته به منطقه سکونت دریافت می‌کنند.

۲. اتحادیه اروپا و نیز شورای اروپا مسائل مربوط به حقوق زبانی را در درجه اول به خود کشورهای عضو محول نموده‌اند، ولی با این حال، دو سند مهم در اروپا منعقد شده است که عبارت‌اند از کنوانسیون چارچوب حمایت از اقلیت‌های ملی (۱۹۹۵م) و منشور اروپایی زبان‌های منطقه‌ای یا اقلیت (۱۹۹۲م).

See: Stella Burch Elias, Regional Minorities, Immigrants, and Migrants: The Reframing of Minority Language Rights in Europe, Berkeley Journal of International Law, vol. 28, no. 1, 2010, p.262, 270-271.

نتیجه

اقلیت‌ها به واسطه ویژگی‌های خاص خود از اکثریت جامعه متمایز بوده و این حس در وجود آن‌ها شکل گرفته است که به صورت پایدار ویژگی‌های هویتی خود را به صورت جمعی حفظ نموده، ابراز نمایند. دولت‌ها با درک چنین وضعیتی بایستی با استفاده از ظرفیت‌های اقلیت‌ها در راستای توسعه منافع ملی، هویت آن‌ها را به رسمیت شناخته، حقوق متناسب با وضعیت آن‌ها را تأمین و تضمین کنند. از این رو در نظام‌های حقوقی ملی و بین‌المللی گام‌هایی برای شناسایی و تضمین حقوق اقلیت‌ها برداشته می‌شود. در نظام حقوقی ملی اصولاً قانون اساسی و در نظام حقوقی بین‌المللی معاهدات الزام‌آور بین‌المللی بایستی حاوی مقررات حمایت از حقوق اقلیت‌ها باشند. اما به دلیل بحث‌های حاکمیت ملی، موانع و چالش‌های اساسی در حمایت از حقوق اقلیت‌ها در قالب اسناد الزام‌آور وجود دارد و به این دلیل، اسناد غیرالزام‌آور تکامل‌یافته‌ترین اسناد در حمایت از حقوق اقلیت‌ها می‌تواند باشد. این اسناد با وجود توصیه‌ای بودن، برنامه راه و اصول راهنمای حقوق اقلیت‌ها را در هر دو نظام حقوقی ترسیم می‌کنند.

دو سند مهم اعلامیه حقوق اقلیت‌ها (۱۹۹۲م) و منشور حقوق شهروندی (۱۳۹۵م) تکامل‌یافته‌ترین اسناد بین‌المللی و ملی در حمایت از حقوق اقلیت‌ها شمرده می‌شوند. این اسناد حاوی حقوقی برای اقلیت‌ها هستند که در نظام حقوقی متناظر خود بی‌سابقه یا کم‌سابقه بوده‌اند. مقایسه تطبیقی این اسناد نشان می‌دهد که با وجود تعریف نشدن مفهوم اقلیت در هر دو سند، به لحاظ شناسایی مصادیق اقلیت‌ها در قالب گروه‌های قومی، مذهبی و زبانی، قرابت بسیاری بین هر دو وجود دارد. همچنین علی‌رغم برخی تفاوت‌های اندک میان دو سند، هم‌پوشانی قابل توجهی در شناسایی حقوق متعلق به اقلیت‌ها مثل حق مشارکت، حق تشکیل انجمن‌ها، حق برخورداری از تنوع فرهنگی در هر دو موجود است. اما در زمینه تعهدات دولت‌ها در حمایت از حقوق اقلیت‌ها تفاوت میان دو سند قابل توجه به نظر می‌رسد. با وجود شناسایی صریح اصل ممنوعیت تبعیض در هر دو سند، منشور در تحمیل تعهدات ایجابی برای دولت‌ها به‌ویژه در زمینه حمایت از بقای اقلیت‌ها، ترویج و تشویق فرهنگ و سنن اقلیت‌ها، تبعیض مثبت به نفع اقلیت‌ها و در زمینه تعهد سلبی عدم ایجاد محدودیت یا ممنوعیت برای افراد متعلق به گروه‌های اقلیت فراتر از منشور است. البته در منشور نیز ممنوعیت نفرت‌پراکنی در جامعه علیه گروه‌های اجتماعی از جمله اقلیت‌ها برجسته‌ترین نکته آن در مقایسه با اعلامیه است.

با توجه به موارد یادشده، در مجموع رویکرد کلی منشور به حقوق اقلیت‌ها مثبت بوده، هم‌راستا با معیارهای بین‌المللی است. مفاد منشور اگرچه عمدتاً بازگویی و تأکید دوباره بر مفاد فصل ۳ قانون اساسی با عنوان «حقوق ملت» است، ولی نکات مثبت و مطلوبی در زمینه حمایت از اقلیت‌ها دارد. از این رو، نفس تهیه منشور می‌تواند به آشنایی هرچه بیشتر شهروندان

از جمله اقلیت‌ها به حقوق خود بینجامد، و در قالب اصل خودهویت‌سازی، آگاهی بیشتری از حقوق خود و تعهدات دولت در زمینه حمایت از حقوق اقلیت‌ها برای آن‌ها به همراه داشته باشد. البته نبود مکانیزم ضمانت اجرای قوی چالش اساسی برای تحقق آرمان‌های حقوق شهروندی اقلیت‌ها است و ایجاد یک جامعه مدنی قوی در سطح ملی و در سطح اقلیت‌ها می‌تواند زمینه‌ساز تحقق هرچه بیشتر حقوق شهروندی آن‌ها باشد.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

۱. احمدی طباطبائی، سید محمدرضا (۱۳۸۸)، «حقوق شهروندی با تأکید بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه خط اول، رهیافت انقلاب اسلامی، سال سوم، ش ۸، ص ۱۸-۳.
۲. اخوان، منیره (۱۳۹۵)، «حقوق اقلیت‌ها در حقوق بین‌الملل و جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مطالعاتی صیانت از حقوق زنان، سال دوم، ش ۴، ص ۷۰-۴۷.
۳. اسلامی، رضا و کمالوند، محمدمهدی (۱۳۹۳)، «چالش‌های آزادی اجتماعات در سیستم حقوقی ایران در پرتو نظام بین‌المللی حقوق بشر»، مجله حقوقی بین‌المللی، ش ۵۰، ص ۲۲۲-۱۸۷.
۴. بیگزاده، ابراهیم و مجدزاده، غزال (۱۳۹۱)، «دولت مدرن، حقوق فرهنگی مردم بومی و اقلیت‌ها»، مجله تحقیقات حقوقی، ویژه‌نامه ش ۸، ص ۳۱۴-۲۷۹.
۵. پروین، خیرالله و سپهری‌فر، سیما (۱۳۷۴)، «حقوق اقلیت‌ها در قانون اساسی»، مطالعات حقوق بشر اسلامی، سال سوم، ش ۶، ص ۹۶-۷۳.
۶. رستمی، ثریا (۱۳۹۲)، «حقوق شهروندی و آزادی‌های مشروع»، پژوهشنامه فقه اسلامی و مبانی حقوق، سال ۱، ش ۱، ص ۱۶۲-۱۴۱.
۷. زمانی، سید قاسم (۱۳۸۴)، «حمایت از اقلیت‌ها در اسناد جهانی حقوق بشر»، مجله پژوهش حقوق و سیاست، ش ۱۶، ص ۱۸۷-۱۴۵.
۸. صلاحی، سهراب و بهادری جهرمی، علی (۱۳۹۱)، «ساختارهای اساسی جمهوری اسلامی ایران و جمهوری عراق، مطالعه تطبیقی»، مجله حقوق تطبیقی، دوره ۲، ش ۲، ص ۸۲-۶۵.
۹. عباسی، بیژن و جعفری، مصطفی (۱۳۹۰)، «بررسی تطبیقی شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان در نظام انتخاباتی مجالس ایران و مالزی»، مجله حقوق تطبیقی، دوره ۲، ش ۲، ص ۱۳۲-۱۱۵.

۱۰. عزیزی، ستار (۱۳۹۴)، حمایت از اقلیت‌ها در حقوق بین‌الملل، تهران: موسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.
۱۱. کمیسیون حقوق بشر اسلامی ایران (۱۳۹۱)، امور تحقیق و پژوهش، «تعیین مفهوم و دامنه حقوق فرهنگی در موازین بین‌المللی حقوق بشر».
۱۲. کمیسیون حقوق بشر اسلامی ایران (۱۳۹۲)، امور تحقیق و پژوهش «حقوق اقلیت‌های زبانی».
۱۳. مظهری، محمد (۱۳۹۵)، «تأملی بر فرایند انتخابات شوراهای شهر و روستا در ایران و فرانسه»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۷، ش ۲، ص ۷۵۲-۷۲۵.

ب) خارجی

14. Alam, Aftab, (2015), «Minority Rights under International Law», Journal of the Indian Law Institute, vol. 57, No. 3, p.376-400.
15. Burch Elias, Stella, (2010), «Regional Minorities, Immigrants, and Migrants: The Reframing of Minority Language Rights in Europe», Berkeley Journal of International Law, vol. 28, No. 1, p.261-312.
16. ECMI, (European Centre for Minority Issues), 2013, «Communities in Kosovo: A guidebook for professionals working with communities in Kosovo».
17. Gagliardone, Iginio and Others, (2015), «Countering Online Hate Speech», UNESCO.
18. Jabareen, Yousef T., (2012), «Redefining Minority Rights: Successes and Shortcomings of the U.N. Declaration on the Rights of Indigenous Peoples», University of California, Davis, Vol. 18:1, p.119-161.
19. Kovačević, Dragana, (2011), «International Minority Protection System», Ethnicity Research Center, Belgrade, p.1-13.
20. Kugelmann, Dieter, (2007), «The protection of minorities and indigenous peoples respecting cultural diversity», Max Planck yearbook of united nation law, vol.11, p.233-263.
21. Kumar Das, Jatindra, (2016), «Human Rights Law and Practice», PHI Learning Pvt. Ltd.
22. Macklem, Patrick, (2008), «Minority Rights in International Law», International Journal of Constitutional Law, Vol. 6, Issue 3-4, p.531-552.
23. Mcgonagle, T., (2008), «Minority Rights and Freedom of Expression: A Dynamic Interface», Ph.D Thesis, University Of Amsterdam.

24. Mendel, Toby, (2010), «Hate Speech Rules under International Law», Executive Director, centre for Law and Democracy.
25. O'Connell, Rory, (2006), «the Right to Participation of Minorities and Irish Travellers», Studies in Ethnicity and Nationalism, Vol. 6, p.2-29.
26. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), (2010), Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation (HR/PUB/10/3).
27. Papoutsis, Emilia, (2014), «Minorities under International Law: How protected they are?», Journal of Social Welfare and Human Rights, Vol. 2, No. 1, p.305-345.
28. Pentassuglia, Gaetano, (2002), «Minorities in International Law, Council of Europe Publishing», Germany.
29. Petričušić, Antonija, (2005), «the Rights of Minorities in International Law: Tracing Developments in Normative Arrangements of International Organizations», Croatian International Relations Review, Vol. 11, No.39/38, p.1-23.
30. Thomas White, Benjamin, (2011), the Emregence of Minorities in Middle East, Edinburgh University Press.
31. Thornberry, Patrick, (2012), «Some Controversies in the Drafting of the Declaration: A Personal Recollection», presentation delivered in the occasion of the 5th session of the UN forum on minority issues.
32. UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), (1998), «Minority Rights», Fact Sheet, No.18 (Rev.1)
33. Vijapur, Abdulrahim P., (2006), «International Protection of Minority Right», International Studies, vol. 4, p.367-394.
34. Wheatley, Steven, (2005), Democracy, Minorities and International Law, Cambridge University Press.
35. Yupsanis, Athanasios, (2013), «Article 27 of the ICCPR Revisited», Hague yearbook of International Law, vol. 26, p.358-409.

ج) اسناد

۳۶. منشور حقوق شهروندی، ۱۳۹۵ش.

37. Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities
38. The International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)
39. Human Rights Committee, General Comment No 23: The Rights of Minorities (Art. 27), UN Doc. CCPR / C / 21 / Rev. 1 / Add.5, 8 April 1994.

-
40. UNESCO's work on endangered languages
 41. UNESCO's Recommendation on the Status of Teachers (1966)
 42. The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD), (1969).
 43. PCIJ doc. Greco-Bulgarian Communities, Advisory Opinion, (1930).