

موانع رفع تبعیض از اقلیت ها در ایران

محمود روغنی

ISBN: 978-1-9995572-0-1

حقوق مولف محفوظ

فهرست مطالب

| | |
|----|---|
| ۳ | ۱- پیش گفتار |
| ۷ | ۲- فصل اول: در باب اقلیت |
| ۸ | اقلیت کیست؟ |
| ۱۰ | طبقه بندی اقلیت ها |
| ۱۰ | جایگاه اقلیت ها |
| ۱۳ | اقلیت ها و حقوق جهانی |
| ۱۵ | عصر سازمان ملل |
| ۱۵ | پیمان نامه های جهانی |
| ۱۶ | اعلامیه حقوق اقلیت های ملی سازمان ملل |
| ۱۷ | حق تعیین سرنوشت |
| ۱۹ | اصل تعیین سرنوشت در دوران پسا استعمار |
| ۲۰ | تعیین سرنوشت مستقلانه |
| ۲۱ | اصل جدایی در قانون جهانی |
| ۲۲ | سازمان ملل و خودگردانی |
| ۲۴ | نقش دموکراسی در حل مشکلات اقلیت ها |
| ۲۶ | ۳- فصل دوم: پس زمینه تاریخی |
| | نگاهی کوتاه به بافت اجتماعی ایران تا زمان رضا |
| ۲۷ | شاه |
| ۳۱ | دگرگونی بافت اجتماعی ایران در زمان رضا شاه |
| ۳۸ | نهادینه شدن تبعیض علیه اقلیت ها |
| ۴۲ | نتیجه گیری |
| ۴۴ | ۴- فصل سوم: تداوم تبعیض علیه اقلیت ها |
| ۴۵ | هویت دولتی ایرانی و راهبرد های یکسان سازی |
| ۴۶ | یکسان سازی در دوران پهلوی و واکنش ها |
| ۵۳ | انقلاب بهمن سرابی زود گذر |
| ۵۴ | کردستان و امید خود گردانی |
| ۶۰ | آذربایجان و تمرکز زدایی |
| | سیستان و بلوچستان، ترکمن صحرا و خوزستان |
| ۶۵ | خواسته های مشابه |
| ۶۶ | نتیجه گیری |

| | |
|-----|--|
| ۶۸ | ۵- فصل چهارم: تبعیض علیه اقلیت ها |
| ۶۹ | پیش گفتار |
| ۷۱ | تبعیض زبانی |
| ۷۶ | تحولات زبانی در دوران پهلوی |
| ۷۹ | انقلاب بهمن و ادامه سیاست های تگ زبانی |
| ۸۵ | نابرابری های منطقه ای |
| ۹۲ | تبعیض مشارکتی |
| ۹۴ | مشارکت اقلیت ها در دوران پهلوی |
| | جمهوری اسلامی، نقض حقوق شهروندی و |
| ۹۷ | تبعیض های مشارکتی |
| ۱۰۴ | تبعیض هویتی |
| ۱۱۱ | نتیجه گیری |
| ۱۱۳ | ۶- فصل پنجم: موانع رفع تبعیض |
| ۱۱۴ | پیش گفتار |
| ۱۱۵ | ۱- فقدان دمکراسی |
| ۱۲۴ | ۲- بدگمانی بیمارگونه |
| ۱۳۱ | ۳- شبح جدایی خواهی |
| ۱۳۸ | سخنی با جدایی خواهان |
| ۱۴۲ | ۴- میراث استعمار |
| ۱۴۳ | ۵- امنیت جغرافیایی- سیاسی |
| ۱۴۳ | نتیجه گیری |
| ۱۴۵ | پس گفتار |

پیش گفتار

یکی از مشکلاتی که جامعه ایران را با خطر از هم پاشیدگی مواجه کرده است، بحران قومی- ملی است. این بحران زمانی گسترش بسیار یافت که دولت مدرن رضاخان تلاش کرد با بهره گیری از روش های زور مدارانه و راهبردهای یکسان سازی در زیر لوای برقراری امنیت، دست به ملت سازی زند. هدف این بود که با تقلید از کشورهای اروپایی از دل ایلات چادرنشین و اقوام اسکان یافته که سده ها بصورت خود مختار درکنار هم زیسته بودند، ملتی يك پارچه و دولتی متمرکز بوجود آورد. در این فرآیند هویت دولتی ایرانی که نگاهی به نژاد آریایی داشت و به چند گونگی فرهنگی و زبانی کشور بی اعتنا بود، رسمیت یافت و در نتیجه تبعیض علیه اقلیت ها نهادینه شد و بحران قومی کشور شدت گرفت

فرآیند ملت سازی در دوران پهلوی با گسترش صنایع، اجرای طرح های عمرانی، گسترش نظام يك پارچه آموزش و پرورش، رسمیت یافتن زبان فارسی و کوتاه کردن دست روحانیون از بسیاری از جنبه های سیاسی و اجتماعی کشور، دنبال شد. از آنجا که این روند بر راهبردهای یکسان سازی اقوام استوار بود، تلاش می شد که هویت های قومی کشور هرچه بیشتر بی رنگ شوند. در آستانه انقلاب بهمن، نابرابری های گسترده منطقه ای و تبعیض های مشارکتی و فرهنگی، بحران هویتی و قومی کشور را به مرز انفجار کشاند.

با استقرار جمهوری دینی در ایران، این بحران وارد مرحله تازه ای شد. اگر در زمان پهلوی تأکید بر تاریخ پیش از اسلام و نژاد آریایی به نفی چند گونگی فرهنگی و قومی کشور می انجامید، رویکرد نظام تازه در ارجحیت دادن به مذهب شیعه و تعیین جایگاه اجتماعی و منزلت شهروندان بر پایه جنسیت و باورهای دینی شان، به لایه های تازه ای از تبعیض علیه بسیاری از اقوام و گروه های اجتماعی از جمله زنان، رسمیت بخشید و به گفته آقای داریوش آشوری شکاف هویتی را ژرفتر کرد و شور گزاف ناسیونالیستی را در لایه هایی از مردم برانگیخت.^۱

پس از جنگ ایران و عراق و فروپاشی اتحاد شوروی (شکست رسمی انترناسیونالیسم) و تشکیل جمهوری آذربایجان، خواسته های ملی و هویتی بویژه در میان ایرانیان ترك زبان گسترش یافت و نظام دینی با توجه به

۱- داریوش آشوری، درباره هویت ملی و پروژه ی ملت سازی، سیزدهم جولای ۲۰۰۷، تارنمای برای يك ایران.

سر خوردگی شهروندان از دین و آئین، کوشید بحران قومی و هویتی کشور را با بازگشت به ملیت و شعارهای ملت باوری تخفیف دهد. در این رابطه در اوایل سال ۲۰۰۰، شورای مصلحت نظام راهبردی را به تصویب رساند که "فرهنگ و تمدن اسلامی و ایرانی و زبان و نگارش فارسی، عوامل مهم همبستگی"^۲ نامیده شدند. در همین راهبرد تصمیم گرفته شد که "از بدرفتاری با اقوام و اقلیت های مذهبی که می توانند به رخنه عوامل خارجی بیانجامد و به يك پارچگی ملی خدشه وارد سازد" خودداری گردد. به باور ویلیام سمی (William Samii) زبانی که در این مصوبه بکار رفته است سه چیز را بازگو می کند: یکم، نظام اسلامی از خواسته های اقلیت ها آگاهی کامل دارد؛ دوم، ترجیح می دهد مشکلات موجود در این زمینه را به گردن خارجی ها بباندازد؛ سوم، به یکپارچگی ملی بیشتر از حقوق اقلیت ها اهمیت می دهد.^۳ در واقع دیدگاه های امنیتی و توطئه پندارانه نظام دینی، راهبردهای یکسان سازی اقوام و ملیت ها، سیاست های تنش آفرین نظام در منطقه و بی توجهی اش به اصول جهانشمول حقوق بشر و پیمان نامه های جهانی، جملگی به گرایشات جدایی خواهانه در بین اقوام دامن زده اند.

در این میان بین اپوزیسیون دگراندیش، دو گرایش بچشم می خورد که راه خروج از بن بست پراکندگی سیاسی را دشوار ساخته است. برخی تمامیت ارضی کشور را مطلق و مقدس می سازند و برخی دیگر رفع تبعیض علیه اقلیت هارا در جدایی و چند پارگی کشور جستجو می کنند. هر دو دسته راه مذاکره و مدارا و نرمش سیاسی را می بندند و دورنمای همکاری و همدلی نیروهای مخالف نظام دینی را با تردیدی جدی مواجه می سازند. افزون بر این در حالی که نظام به سرکوب تمام گروه های اجتماعی از جمله زنان، دانشجویان، کارگران، روشنفکران، سکولارها، درویش، پیروان مذهب بهائیت و... بدون در نظر گرفتن وابستگی قومی و ملی شان ادامه می دهد، جدایی خواهان، فارس زبانان را آماج دشنام و کینه توزی شان قرار داده اند. گویی تنها فارس زبانان در جریان روی کار آمدن رضا خان و استقرار جمهوری اسلامی، فعال بوده اند. افزون بر این چنین پیداست که پیامد های تخم نفرت پاشیدن در بین اقوام که نتایج فاجعه بارش را در تجربه نسل کشی در

^۲ - William Samii, "The Nation and Its Minorities: Ethnicity, Unity and State Policy in Iran" in *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, Vol. XX Nos. 1&2, 2000, 139.

^۳ - Ibid. 139.

کشور های دیگر از جمله یوگسلاوی پیشین و منطقه دارفور دیده ایم، برای این دسته از دوستان هنوز پندی در پی نداشته است.

بیاد آوریم که نخبگان سیاسی و روشنفکری سال های نخست وزیری رضاخان، با پشتیبانی از راهبردهای سرکوبگرانه وی علیه عشایر (به تعبیری نسل کشی) به پایه گذاری سلسله پهلوی و بازگشت زورمداری به کشور یاری رساندند. در فرصت تازه ای که پس از انقلاب بهمن برای استقرار دموکراسی و حل بحران قومی - ملی پیش آمد، تلاش برای استقرار آزادی را قربانی غرب ستیزی حاکمان کردیم و نظام دینی را در برپایی چوبه های دار برای عزیزانمان یاری رساندیم. اینک در برابر آزمون تاریخی تازه ای قرار گرفته ایم. می توانیم با برخوردهای غیر سازنده، توسل به توطئه پنداری بیمارگونه و عدم بردباری سیاسی و نرمش، به پراکندگی و اختلاف دامن زنی و دست نظام دینی را در سرکوب دموکراسی و ترغیب گرایشات جدایی خواهانه باز گذاریم و یا با برخورد متوازن تر به مسئله تمامیت ارضی و یا دوری جستن از قوم گرایی و ملت باوری غیر دمکراتیک، جهت همگونی و یک پارچگی نیروها علیه زورمداری دینی و حل دمکراتیک بحران قومی - ملی ایران تلاش کنیم. اگر به خواسته ها و برنامه های گروه های گوناگون بدون پیش داوری نگاه کنیم، نقاط مشترک بسیاری می توان یافت که بستر مناسبی را برای همکاری و همدلی تشکیل می دهند.

این کتاب دارای پنج فصل است که با برخوردی تاریخی - تحلیلی، سیر دگرگونی بحران قومیت را در ایران از زمان رضا شاه تا کنون کندو کاو می کند. فصل اول کتاب به تعریف اقلیت ها و جایگاهشان در قانون جهانی می پردازد.

درفصل دوم، با ساخت اجتماعی ایران که شامل کشمکش دایمی میان چادرنشینان و اسکان یافتگان است، آشنا می شویم. در این فصل حکومت رضا شاه، سرکوب چادرنشینان و بوجود آمدن اقلیت های قومی و نهادینه شدن تبعیض علیه آنان مورد کندو کاو قرار گرفته است.

در فصل سوم به سیاست های یکسان سازی نظام پهلوی و دینی نگاهی کوتاه انداخته شده است و تلاش اقلیت ها برای بدست آوردن خودمختاری محلی و رویارویی با سیاست های تمرکز گرایانه دو نظام کاوش شده است.

فصل چهارم کتاب به کاوش در تبعیض ها پرداخته است. در این بخش، تبعیض زبانی، نابرابری های منطقه ای، تبعیض مشارکتی و تبعیض هویتی به تفصیل در دوران پهلوی و نظام دینی بررسی شده اند.

در فصل پنجم به موانع رفع تبعیض از جمله فقدان دموکراسی سیاسی، بدگمانی بیمارگونه (پارانویا)، شیخ جدایی خواهی، میراث استعمار و امنیت جغرافیایی پرداخته شده است و در پس گفتار، نگاه منتقدانه ای به ساختارهایی که از سوی گروه های مختلف برای حل بحران قومی- ملی پیشنهاد شده است خواهد انداخت. به امید آنکه این کوشش ناچیز در همگرایی نیروها و حل مشکل اقلیت ها یاری رساند. در پایان از دوستانی که در بازخوانی و ویراستاری این کتاب مرایاری رساندند، سپاسگزارم.

اوت ۲۰۰۷

فصل اول
در باب اقلیت ها

اقلیت کیست؟

اقلیت ها گروهی از مردمانند که بخاطر فرهنگ، نژاد، دین، زبان و قومیت از دیگران متمایز می گردند.¹ ج. ام. ورسر (Vorster)، همبستگی را نیز برای حفظ فرهنگ و سنت شان، جزء ویژگی اقلیت ها می داند. افزون بر این باور دارد که تعداد افراد اقلیت از بقیه جمعیت کشور کمتر است، امری که با نظر ریچارد مارتین (Richard Martin) همخوانی ندارد که بگمانش "... اشتباه است اگر فکر کنیم که اقلیت ها همواره بعنوان گروهی کوچک، از درون گروهی بزرگتر می آیند. از قضا جمعیت نسبی اقلیت ها در یک جامعه، از پی بردن به نظریاتی که به تمایز جایگاهشان انجامیده است، کم اهمیت تر است. به عبارت دیگر اقلیت های اجتماعی بطور طبیعی و دلخواه از دیگران متمایز نشده اند بلکه عوامل گوناگونی از جمله سیاسی و فرهنگی در شکل گرفتن جایگاهشان نقش تعیین کننده ای بازی کرده اند. برای نمونه سیاهپوستان در جنوب آمریکا، از نظر جمعیت در اکثریتند اما زیر تسلط اقلیت سفید قرار دارند."² در این مورد می توان از جمعیت اکثریت سیاه پوست در آفریقای جنوبی نیز نام برد که تا پیش از فروپاشی آپارتاید در تسلط اقلیت سفید پوست بسر می بردند.

موضوع تسلط و نه جمعیت نسبی، در تعیین جایگاه اقلیت، سبب شده است که هرگاه سیاستمداران و نظریه پردازان علوم اجتماعی از اقلیت نام برند، بناچار آنرا " زیر دست گروه حاکم در جامعه"³ بشمار آورند. و سرانجام فیلیپ پرل موتر (Philip Perlmutter) باور دارد که اکثریت در یک کشور، می تواند با

¹ - ریچارد مارتین به نقل از روز (Rose) می افزاید که هر دو گروه (اقلیت و دیگران) با مضمونی منفی خود را از دیگری متمایز می کنند.

Richard C. Martin, "From Dhimmis to minorities: shifting constructions of the non-Muslim other from early to modern Islam", in Maya Shatzmiller ed., *Nationalism and Minorities Identities in Islamic Societies*, (Montreal: McGill-Queen's University Press, 2005), P. 12

⁵ - Voster J.M. (Oct. 2000), *The Right of Minorities in a Constitutional State*, *Economical Review* 52, Issue 4-490

⁶ - وی همچنین به دوران اموی (۷۵۰-۶۶۱) اشاره می کند که در آن مسلمانان عرب از نظر جمعیت در اقلیت بودند اما توانستند برای حدود یک سده مسیحیان، کلیمی ها و غیر عرب های دین های دیگر را زیر فرمان خود نگه دارند.

Richard C. Martin, 12-13.

⁷ - *The New Encyclopaedia Britannica*, 15th Edition, Vol. 8, 169

تسلط کشور دیگر به اقلیت، و یا با مهاجرت، به اقلیت در کشور دیگر تبدیل شود.⁴

جایگاه اقلیت اغلب دارای اشکالی از محرومیت و برکناری از جامعه حاکم است که در عرصه های ۱- اقتصادی، ۲- سیاسی، ۳- حقوقی و ۴- مشارکتی نمایان می شود. در برابر تسلط بر پایه ۱- قدرت، که گروه مسلط را قادر به بهره کشی از افراد گروه اقلیت می کند، ۲- ایدئولوژی، که ادعای گروه مسلط را برای زیر فشار قراردادن اقلیت توجیه می کند و ۳- نژاد پرستی، که وارد بحث برتری جنسی یا بیولوژی می گردد، عمل می کند.⁵

تد ربر گور (Ted Reber Gurr) ویژگی های گوناگون از جمله تجربیات تاریخی یا اسطوره ای، اعتقادات دینی، زبان، قومیت و هم منطقه ای بودن را پایه های تشکیل دهنده هویت مشترک اقلیت ها بشمار می آورد.⁶ بگمان وی گروه های فرقه ای زمانی به هویت متفاوت خود پی می برند که آگاهی از ویژگی های برشمرده، گروهشان را از دیگران متمایز سازد. البته باید افزود که هویت گروهی اقلیت ها ثابت نیست و در پهنه زمان و در شرایط تاریخی - اجتماعی گوناگون تحول پذیر است. این هویت می تواند با تبعیض های فرهنگی، سیاسی و اقتصادی تقویت و یا تعدیل گردد. با تبعیض، افراد گروه اقلیت نسبت به پیوندشان آگاهی بیشتری می یابند و با کاهش آن، هویت مشترکشان که عامل اتحادشان است، رنگ می بازد و مردمی که از دیگران متمایزند می توانند پس از گذشت زمان غیر قابل تشخیص گردند.⁷ بنابراین هویت اقلیت ها را نمی توان ازلی دانست. از سوی دیگر نمی توان باور داشت

⁸ - برای نمونه وی از تصرف و کشتار کشورهای مستعمره نام می برد که سبب تسلط اقلیت سفید پوست بر اکثریت جامعه مستعمره شد. به باور وی در این مورد اقلیت سفید پوست نقش "اکثریت" مسلط را ایفا می کند. در برابر، اکثریت فارغ البال در کشور خود با مهاجرت به کشور دیگر می تواند بصورت اقلیت زیرستم درآید. مانند هندیها در شمال آفریقا و ...

Philip Perlmutter (Mar/Apr. 2002), *Minority Group Prejudice*, *Society*, 39, Issue 3.

⁹ - Richard C. Martin, 13.

¹⁰ - Ted Robert Gurr, *Minorities At Risk*, (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1993), 3.

¹¹ - وی بزبان انگلیسی اشاره می کند که دیگر عامل تمایز انگلوساکسون ها از نرمن ها نیست و یا ویژگی های بی که روزی کاتولیک ها و پروتستان ها را در کشورهای غربی از یکدیگر قابل تشخیص می کردند از میان رفته اند (باستثنای ایرلند شمالی). *Ibid.*, 4

که اقلیت، گروهی موقتی است که بوسیله زهیرانشان برای پیشبرد هدفهای اقتصادی اعضاء بوجود آمده است.^{۱۲}

طبقه بندی اقلیت ها

تد ربرگور که پژوهش گسترده ای در مورد اقلیت ها انجام داده است، گروه های اقلیت را بدو دسته بزرگ تقسیم می کند:

گروه نخست شامل اقلیت های ملی (national people) است که در یک منطقه ساکنند و در اثر سیاست های توسعه طلبانه دولت ها، "خودمختاری" شان را از دست داده اند اما هنوز زبان و فرهنگ شان را حفظ کرده اند و بترتیبی می کوشند دولتشان را تشکیل دهند.

گروه دوم شامل اقلیت های قومی (minority people) است که دارای جایگاه اقتصادی - اجتماعی مشخص در درون جامعه بزرگترند و می کوشند این جایگاه را بهبود بخشند. عبارت دیگر اقلیت های ملی بدنبال خودگردانی و یا حتی جدایی اند در صورتیکه اقلیت های قومی خواهان بهره گیری بیشتر از امکانات و قدرت در چهارچوب نظام حاکمند. این نویسنده، نوگروه بالا را به زیر گروه های دیگری تقسیم می کند که از حوصله این کاوش خارج است.

جایگاه اقلیت ها

بیشتر کشورهای جهان دارای گروه های قومی، بومی و یا مهاجرند و تنها بیست عضو از صد و هشتاد و دو عضو سازمان ملل جمعیتی یک دست دارند و در بیشتر این کشورها شاهد انواع تبعیض ها علیه اقلیت ها می باشیم و همانطور که ورستر باور دارد "چنین بنظرمی رسد که اکثر مردم جهان جزء گروه هایی هستند که فعالیت فرهنگی و یا دینی شان برخی از قوانین جهانی حقوق بشر را پایمال می کند."^{۱۳}

نابرابری هایی که گروه های مسلط را از اقلیت ها جدا می سازد، ریشه های تاریخی دارند. با ظهور دولت - ملت ها (nation-state) که در اروپا در سده نوزدهم آغاز شد، دولت های مدرن دست به ملت سازی زدند. بنیان نظری این ملت سازی همانگونه که کیم لیکا باور دارد بر پایه یک دولت، یک ملت و یک

¹² - Ibid., 4.

¹³ - Voster J.M., (Oct. 2000), The Right of Minorities in a Constitutional State, *Economical Review*, 52 Issue 4-490

زبان یا فرهنگ، استوار است.^{۱۴} این فرآیند، برای ساختن ملیت یگانه بکار میرود زیرا همانطور که کنون (Canovan) باور دارد، ملیت، باتری جامعه است. وجود یک هویت ملی شهروندان را برای دست یابی به هدف های مشترک سیاسی ترغیب می کند.^{۱۵} و این همان چیزی است که دولت ها در پی آن بوده و هستند.

در نتیجه ی این فرآیند، گروه های قومی که پیش از این از "خودمختاری" نسبی برخوردار بودند (مانند قومیت ها در دولت عثمانی) به گروه های اقلیت تبدیل شدند.^{۱۶} ملت - دولت مدرن با گرایشات ملی گرایانه، برای مواجه با حضور اقلیت ها که از فرهنگ حاکم متمایز بودند دو راه در پیش داشت:

۱- به نابودی گروه ها کمر بندد. ۲- آنها را تحمل کند.^{۱۷} نابودی این گروه ها از راه های گوناگونی انجام شده و می شود و گستره آن می تواند از قوم کشی تا یکسان سازی در نوسان باشد که نمونه های آنرا در زمان نازی ها در آلمان علیه کلیمی ها، زمان صدام در عراق (علیه کرد ها و شیعه ها) و در حال حاضر در دارفور شاهدیم.

راه کار کم خشونت تر، برای از میان بردن اقلیت ها، یکسان سازی (assimilation) است. در این کارزار، اقلیت، ویژگی های فرهنگی، زبانی اکثریت را کسب می کند و هم رنگ جماعت می شود.

در عوض، اقلیت های موجود در بسیاری از کشورها بسادگی از هویت و فرهنگ خود دست نمی شویند و خود به ملت سازی رومی آورند. "هدف از ملت سازی در بین اقلیت ها اغلب برای حفاظت از حقوق و منافع گروهی اقلیت و افراد آنهاست."^{۱۸} فرآیند ملت سازی در بین اقلیت می تواند بموازات سیاسی شدن و فعال شدن گروه آنها همراه گردد که سرانجام به کشمکش و برخورد با گروه

¹⁴ - Will Kymlicka, "Liberal Multiculturalism: Western Models, Global Trends, and Asian Debates", in Will Kymlicka and Baogang He, eds, *Multiculturalism in Asia*, (Oxford: Oxford University Press, 2005), 28.

¹⁵ - Will Kymlicka, "Nation-Building & Minority Rights: Copmparing Africa & the West", in Brice Berman, Dickson Eyon and Will Kymilcka, *Ethnicity & democracy in africa*, (OH: Ohio University Press, 2004), 55

¹⁶ - Recep senturk, "Minority rights in Islam: From Dhimmi to citizen", in Shireen T. Hunter & Hma Malik, eds., *Islam and Human rights*, (Washington, D.C. : Center for Strategic and International Studies, 2005), 89.

¹⁷ - *The new Encyclopaedia Britannica*, Vol.8, 169

¹⁸ - Ibid., 102.

اکثریت جامعه می انجامد. در سراسر جهان این برخوردها بصورت حاد نظامی و یا کاملاً سیاسی بین گروه های مسلط و اقلیت ها در جریان است. خاورمیانه در این زمینه یکی از پرنشترین مناطق جهان بوده است. "در نیمه دوم سده بیستم، پس از جنگ جهانی دوم، سی و یک گروه اقلیت فعال در آفریقای شمالی و خاورمیانه بیش از هر گروه قومی دیگر در جهان به مخالفت و شورش علیه تبعیض پرداخته اند... مشاهدات تطبیقی نشان می دهد که اقلیت ها در این بخش از جهان بیشتر از هر گروه دیگر در جهان از نابرابری های سیاسی دررنجند."^{۱۹}

زمانی که اقلیت اجازه یابد که در متن جامعه باقی بماند، نظام سیاسی آن جامعه تکثرگرا نامیده می شود. نیروهای سیاسی در این جوامع بدو دلیل با اقلیت ها مدارا می کنند. یکم، اکثریت حاکم دلیلی برای حذف گروه اقلیت نمی بیند. دوم، حتی اگر حضور گروه اقلیت در جامعه با اکراه همراه باشد، گروه اکثریت بخاطر دلایل سیاسی، ایدئولوژیک و یا اخلاقی دست به حذف فرهنگی و هویتی این گروه نمی زند.^{۲۰}

امروزه بسیاری از کشورهای جهان از سیاست های یکسان سازی دوری جسته و به پذیرش راهبرد های تنوع گرایی فرهنگی (multiculturalism) برای ادغام اقلیت ها در جامعه روی آورده اند (مانند کانادا، سوئیس و بلژیک). این سیاست ها را می توان در موارد نه گانه زیر خلاصه کرد:

- ۱- پذیرش شکلی از دولت فدرالی که دارای دولتهای خودگردان باشد.
- ۲- به رسمیت شناختن زبانهای محلی یا ملی.
- ۳- تضمین شرکت نمایندگان اقوام در دولت مرکزی یا ارگانهای مفسر قانون اساسی.
- ۴- تصویب سیاستهای تنوع گرایی فرهنگی در مجلس و گنجاندن آنها در قانون اساسی.
- ۵- تامین هزینه های تدریس زبانهای محلی در دانشگاهها، مدارس و دستگاههای رسانه ای.

۶- اعطای نقش بین المللی به دولتهای محلی (اجازه حضور نمایندگان دولت محلی در سازمانهای بین المللی یا امضای قرارداد با کشورهای دیگر یا حق داشتن تیمهای ورزشی جداگانه در بازیهای المپیک).^{۲۱}

اقلیت ها و حقوق جهانی

خانم سوزان مک دونالد (Susan McDonald) باور دارد که حقوق جهانی از دیرباز به سه دسته تقسیم شده اند. نسل اول شامل حقوق سیاسی و مدنی است؛ دومین نسل حقوق، اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی است و سومین نسل حقوق، گروهی و جمعی می باشند. دولت های غربی به حفظ حقوق سیاسی و مدنی بسیار اهمیت داده اند، در حالی که کشورهای سوسیالیستی و در حال توسعه بر حقوق نسل دوم تاکید داشته اند. گروه سوم که حق تعیین سرنوشت پاره ای از آن است، از سوی مستعمرات پیشین و مردمان بومی مورد توجه قرار گرفته اند.^{۲۲}

یکی از اولین نهادهای جهانی که به حقوق اقلیت ها پرداخت، مجمع ملل (League of Nations) بود که در سال ۱۹۱۹ پایه گذاری شد و هدفش ترویج و نگهداری صلح جهانی بود. همانگونه که استیون روچ (Steven Roach) باور دارد، این نهاد مسئله اقلیت ها را با احتیاط و با توجه به منافع کشورهای عضو در دستور کار قرارداد. "این مجمع بعنوان اولین نهاد رسمی، پشتیبانی محدود، و همانطور که برخی بیان می کنند، تمهید های آزمایشی را برای برآوردن حقوق اقلیت ها در نظر گرفت که می کوشید میان آرزوهای دمکراتیک مجمع و منافع اعضایش توازن ظریفی برقرار سازد."^{۲۳} بنابراین جای تعجب نیست که این نهاد در اجرای برنامه ای پایدار برای احقاق حقوق اقلیت ها بختی نداشت و نتوانست به کشمکش های بین آنها و دولت ها پایان دهد. با اینحال توانست مواردی را بپذیرد که بگفته دبیرکل وقتش، کلیه

²¹ - Keith Banting and Will Kymilka, *Multiculturalism and Welfare*, <http://www.findartcales.com/p/articles/mi-qa3745/is-200310/ai-n932-8982>

²² - Susan McDonald, "Kurdish Women and Self-Determination: A Feminist Approach to International Law", in Shahrzad Mojab ed. *Women of a Non-State Nation the Kurds*, (California: Mazda Publishers, Inc., 2001), 139.

²³ - Steven C. Roach, *Cultural Autonomy, Minority Rights and Globalization*, (UK; Burlington, VT : Ashgate, 2005), 14.

¹⁹ - Ted Robert Gurr, 217.

²⁰ - *The New Encyclopaedia Britannica*, Vol. 8, 170.

اعضائی را که به پیمان نامه پشتیبانی از حقوق اقلیت ها پیوسته بودند، بهم پیوند دهد. که عبارتند از:

- کلیه افراد حق دارند مراسم سنتی و دینی شان را که با نظم و اخلاق عمومی همخوانی ندارد، بصورت خصوصی و یا عمومی، آزادانه بانجام رسانند.

- هیچگونه محدودیتی در استفاده از زبان ملی در مراسم دینی، در تجارت، زندگی خصوصی، روزنامه و کتاب و هر نوع نشست های عمومی اعمال نخواهد شد.

- در نظام آموزشی همگانی پیش بینی های لازم برای احداث تأسیسات مناسب بعمل خواهد آمد و اطمینان حاصل خواهد شد که آموزش به کودکان بزبان مادری شان خواهد بود. البته قابل فهم است که تدریس بزبان رسمی می تواند در چنین مدارسی اجباری باشد. اقلیت ها می توانند از سهمی برابر و مناسب از بودجه عمومی برای مصارف آموزشی، دینی و خیریه ای برخوردار شوند.²⁴

مواد بالا در پیمان نامه های گوناگونی که میان مجمع و دولت های تازه تشکیل شده اروپای شرقی، شامل بلغارستان، رومانی، و صرب و کروات بامضاء رسید، گنجانده شدند. بدین ترتیب اقلیت ها در این کشورها می توانستند برپشتیبانی نسبی جهانی برای برآوردن حقوقشان حساب کنند. در اینجا باید افزود که درین پیمان نامه ها پیش بینی شده بود که در صورت عدم توجه به توصیه ها، شهروندان می توانند از راه تهیه تومار، دولت هایشان را با چالش مواجه سازند. امری که شوربختانه اغلب بابتی اعتنایی مجمع روبرومی شد.²⁵ البته باید توجه داشت که در حقوق جهانی، برای پشتیبانی از هویت های متمایز گروههای اقلیت هیچگونه اجبار و یا وظیفه ای برای دولت های عضو در نظر گرفته نشده بود.²⁶ به عبارت دیگر حقوق عمومی اقلیت ها هنوز برسمیت شناخته نشده بودند.

²⁴ - Ibid., 16.

²⁵ - باینکه درستی وعادلاته بودن رفتار دولت مجارستان باندانشجویان کلمی مورد تردید قرار گرفت، مجمع، از مقامات این کشور پشتیبانی کرد.

Ibid., 16

²⁶ - در واقع در نشست عمومی مجمع ابراز امیدواری می شد که دولت هایی که تعهدی در برابر مجمع ندارند، با احترام به اقلیت های نژادی، دینی و زبانی، حداقل استانداردهای عدالت و مدارا را که در پیمان نامه گنجانده می شود رعایت کنند.

Steven Wheatly, *Democracy, Minority and International law*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), 8 - 9

عصر سازمان ملل

درفردای جنگ دوم جهانی، نیاز به سازکار موثری که بتواند به روابط کشورها نظم بخشد، حس می شد که به پذیرش منشور سازمان ملل منجر گردید. تصویب این منشور که در اکتبر سال ۱۹۴۵ روی داد، به گفته ای به تهیه "قانون اساسی جهان"²⁷ انجامید که وظیفه اش را ترویج و نگهداری از صلح جهانی اعلان کرد. البته این منشور با اینکه کارساز موثرتری را برای امنیت و صلح جهانی برگزید، تنها یک بار در ارتباط با حقوق اقلیت ها (حق تعیین سرنوشت) اشاره ای داشت.²⁸ با تصویب اعلامیه جهانی حقوق بشر در سال ۱۹۴۸، حق برابری، آزادی اندیشه، دین، بیان باور، عضویت در تشکل ها، آزادی گزینه درآموزش فرزندان، و آزادی شرکت در زندگی فرهنگی جامعه برسمیت شناخته می شد. با این حال در این اعلامیه ماده ویژه ای موجود نیست که بطور مستقیم به اقلیت ها بپردازد. تصویب کنندگان این اعلامیه باور داشتند که پذیرش راه کار یکپارچه ای برای موضوعی این چنین پیچیده و ظریف که در هر کشور دارای ویژگی هایی است، کار ساده ای نیست. بنابراین با توجه به جهانشمول بودن اعلامیه حقوق بشر، تصمیم گرفته شد که از اختصاص ماده ای ویژه به این امر پرهیز شود.²⁹

پیمان نامه های جهانی

حقوقی که در اعلامیه جهانی حقوق بشر برسمیت شناخته شده بودند، در پیمان نامه جهانی حقوق سیاسی و مدنی و پیمان نامه جهانی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که در نشست عمومی این سازمان در دسامبر سال ۱۹۶۶ به تصویب رسیدند، از قدرت حقوقی برخوردار شدند.³⁰ حقوق گنجانده شده در این پیمان نامه ها شامل تمام افراد بی توجه به نژاد، رنگ، زبان و دین شان می شود. پیمان نامه حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، حق کار، امنیت اجتماعی، و زیستن با استانداردهای مناسب را برای همگان برسمیت می شناسد و از اعضاء می خواهد که با پذیرش اقدامات لازم برای حفظ و تقویت اقلیت ها و فرهنگ های بومی همت گمارند. همچنین برپایه حقی دیگر، پدران و مادران می توانند نهادهای آموزشی خصوصی ایجاد کنند، مشروط

²⁷ - Steven Raoch, *Cultural Autonomy Rights and Globalization*, (Burlington, VT: Ashgate, 2005), 19.

²⁸ - Ibid., 19.

²⁹ - Steven Wheatly, 10 - 11

³⁰ - Ibid., 10.

برآنکه با معیارهای ملی و جهانی آموزشی مغایرتی نداشته باشند. البته دولت ها اجباری در تأمین بودجه این نهادها را ندارند.^{۳۱}

زبان و دین مهمترین عناصر فرهنگی قومیت اند، بنابراین هرگونه دخالت در بکاربردن زبان اقلیت، مانند پامال کردن آزادی بیان است. شرایط بالقوه محدود کردن يك حق نمی تواند ممنوعیت آموزش و یادگیری زبان اقلیت را توجیه کند. دولت می تواند يك یا دو زبان را دولتی (رسمی) اعلام کند اما نمی تواند زبانی را در پهنه گسترده تر عمومی تحمیل کند. دولت ها مجبور نیستند با اقلیت ها بزبان مادری شان صحبت کنند اما بخش نامه هایی که کارمندان دولت را از حرف زدن به زبان اقلیت ها منع می کند، بمعنی زیر پاگذاشتن ماده "ممنوعیت تبعیض" است.^{۳۲}

ضمانت موثر از حقوق اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، مدنی و سیاسی اقلیت ها برای پشتیبانی از حقوق افراد متعلق بانان، از اهمیت اساسی برخوردار است. حقوق بشر برای همگان بدون در نظر گرفتن تفاوت هایشان تنظیم شده است. مهمترین نوآوری پیمان نامه جهانی حقوق مدنی و سیاسی، برسمیت شناختن ماده ۲۷ درباره حقوق افراد متعلق به اقلیت ها بود. این ماده بیان می دارد که: درکشورهایی که اقلیت های دینی و زبانی زندگی می کنند، حق افرادشان برای لذت بردن از فرهنگ، اجرای مراسم دینی و یا بکاربردن زبانشان نباید پامال شود.

شکل بندی ماده بالا در چند سند جهانی دیگر نیز تکرار شده است و می تواند بعنوان بخشی از قانون جهانی^{۳۳} بشمار آید.^{۳۴}

اعلامیه حقوق اقلیت های ملی سازمان ملل

اعلامیه حقوق اقلیت های ملی، دینی و زبانی، در هیجدهم دسامبر سال ۱۹۹۲ در نشست عمومی سازمان ملل بتصویب رسید. برخی از موادش پیش از این

³¹ - Ibid., 12-13.

³² - Ibid., 13-14.

³³ - قانون جهانی شامل اصول و ضوابطی است که بر روابط و مرادفات بین دولت ها حاکم است. قانون جهانی، که بیشتر از آن بنام قانون عمومی جهانی نام برده می شود، تنها نگران حقوق بین دولت ها و یا دولت ها و شهروندانشان و یا اتباع کشورهای دیگر می باشد... این قانون، وظایفی را در ارتباط با طرز رفتار با شهروندان، به عهده دولت های عضو سازمان ملل قرار می دهد. رفتار نادرست با افراد که با معیارهای عدالت جهانی همخوانی ندارد، بعنوان تجاوز به قانون جهانی بشمار می آید...

http://www.law.cornell.edu/wex/index.php/International_law

³⁴ - Steven Wheatly, 15.

در قوانین عمومی جهانی اعلان شده بودند اما در اینجا جزئیات بیشتری درباره حقوق اقلیت های ملی در اختیار می گذارد. این اعلامیه از ماده ۲۷ پیمان جهانی حقوق مدنی و سیاسی الهام گرفته است با این تفاوت که در ماده ۲۷، از اقلیت های قومی، دینی و زبانی یاد شده است اما در اعلامیه تازه، "اقلیت های ملی" مورد خطاب قرار گرفته اند، بدون آنکه گستره پوشش قانون، از ماده ۲۷ فراتر رود.

اعلامیه مزبور دولت ها را متعهد می کند تا اطمینان حاصل کنند که افراد متعلق به اقلیت های ملی بتوانند بطور کامل و موثر از حقوق مندرج در اعلامیه جهانی حقوق بشر، آزادی کامل و برابری کامل در برابر قانون، برخوردار شوند بدون آنکه با هیچ گونه تبعیضی مواجه شوند. افراد متعلق به این گروه ها حق دارند که بطرز موثر در زندگی عمومی، اقتصادی، اجتماعی، دینی و فرهنگی شرکت جویند و سازمان های شان را تشکیل و نگهدارند.^{۳۵}

حق تعیین سرنوشت

عمردهبور (*Omar Dahbour*) باور دارد که "حق تعیین سرنوشت" از نظر تاریخی با مطرح شدن خواست ملی گرایان اروپایی در سده نوزدهم، برای تشکیل کشور مستقل، اهمیت زیادی یافت و با روشن شدن شعله مبارزات آزادیبخش ملی علیه دولت های استعماری، در اوایل قرن بیستم، بر اهمیت اش افزوده شد. اهمیت این جنبش با موفقیت های جنبش های ضد استعماری در سطح جهان افزایش یافت و هم اکنون بصورت جدایی خواهی گروه های گوناگون ملی در کشورهای زیادی نقش بازی می کند.^{۳۶}

این اصل بطور ویژه در فردای جنگ اول جهانی نقش چشمگیری در شکل گیری اروپای تازه ایفا کرد، و همانگونه که استیون وینلی (*Steven Wheatly*) گمان دارد، نقشه سیاسی اروپا با اصل تعیین سرنوشت ملی مردمان تغییر یافت و در هرکجا که از نظر سیاسی امکان پذیر بود و با منافع استراتژیک متفقین همخوانی داشت، مرزها به گونه ای تعیین شدند که با مرزهای جدا کننده هویت قومی - فرهنگی ملت ها مطابقت کنند. در پی فروپاشی امپراطوری های آلمان، عثمانی، روسیه و هاپزبورگ، دولت هایی

³⁵ - Ibid., 43.

³⁶ - Omar Dahbour, "The Ethics of Self-Determination: Democratic, National, Regional" in Carol C Gould, Rowman eds., (N.Y.: Little field publishers, 2001), 1

که از نظر ملی يك دست بودند، زاده شدند. برای نمونه دولت رومانی برای رومانی ها تشکیل شد.³⁷

درفردای جنگ جهانی دوم، ابتکارات تازه ای از سوی بلوک شرق در سازمان ملل شروع شد تا حق تعیین سرنوشت برای مردمان کشورهای زیرسلطه استعمار برسمیت شناخته شود. این کوشش ها در فرصت های گوناگونی با مخالفت کشورهای استعماری اروپا روبروگردید که مایل نبودند زمینه فروپاشی نظام استعماری و ظهور کشورهای مستقل تازه را تحمل کنند. اما برغم این مخالفت ها، کشورهای غربی پذیرفتند که حق تعیین سرنوشت را برسمیت شناسند و قرار شد که در ماده يك پیمان نامه مدنی و حقوق سیاسی و پیمان نامه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی، گنجانده شود. اما درحالی که این حق بطور رسمی بعنوان حق جهانشمول همه مردمان برسمیت شناخته شده بود، با اینحال چنین برداشت می شد که بیشتر، شامل مردمان زیرسلطه استعمار می گردد.³⁸

باری، تاکنون چندین برداشت گوناگون از حق تعیین سرنوشت شده است که عمر دهبور به ترتیب زیر خلاصه کرده است:

۱- حق تعیین سرنوشت دمکراتیک که بمفهوم حق خودگردانی مردمی است که در يك منطقه زندگی می کنند. آشکارترین نمونه آن، حق تعیین سرنوشت برای مردمان مستعمرات بود که بدنبال اداره کشورشان بودند.

۲- دومین برداشت، خواستی ناسیونالیستی از حق تعیین سرنوشت است که گروه های ملی برای تشکیل دولت تازه از آن پشتیبانی می کنند و می تواند در درون مرزهای برسمیت شناخته جهانی و یا در مرزهای تازه مطرح شود.

۳- حق تعیین سرنوشت می تواند برای بومیان و یا اقوام يك کشور که خواستار خودگردانی اند مطرح شود که بعنوان دارویی برای درمان تبعیض ها و سرکوب دولت مرکزی علیه بومیان و اقوام اقلیت بشمار می آید.³⁹

افزون برسه برداشت بالا، باید به مفهومی از حق تعیین سرنوشت اشاره نمود که در منشور سازمان ملل نیز بکار برده شده است و بمعنی عدم دخالت هر کشور در امور داخلی کشورهای دیگر است. "برپایه منشور سازمان ملل،

یکی از هدف هایش، گسترش روابط دوستی بین ملت ها برپایه احترام به حقوق برابر فی مابین و تعیین سرنوشت مردمان است."⁴⁰

اصل تعیین سرنوشت در دوران پسا استعمار

موضع امروزی قانون جهانی درباره حق تعیین سرنوشت مردمان در ماده يك مشترک در پیمان نامه های جهانی⁴¹ چنین بیان شده است. "تمام مردمان حق دارند سرنوشت خود را تعیین کنند. به اتکاء این حق، آنها آزادانه جایگاه سیاسی شان را تعیین و توسعه سیاسی، اقتصادی و فرهنگی شان را دنبال می کنند."⁴²

اصطلاح مردم (people)، در پیمان نامه مزبور تعریف نشده است. با اینکه در بند ۳ ماده ۱ تاکید شده است که این اصطلاح شامل مردمانی است که در سرزمینهای زیر حمایت (غیرمستقل) و ناخودگردان زندگی می کنند، به باور کمیته حقوق بشر، موضوع ماده يك، به مردمان کشورهای مستعمره و کسانی که تحت انقیادند، محدود نمی گردد. کمیته حقوق بشر با عطف به بند ۱ همین ماده، از دولت ها می خواهد که قانون اساسی و فرآیند های سیاسی شان را طوری تنظیم کنند که در عمل حق تعیین سرنوشت را برای مردمانشان تأمین نمایند و از اینکه بسیاری از دولت ها، به این ماده بی اعتنائند، گله مند است.⁴³ البته برخی از پژوهشگران هنوز باور دارند که حق تعیین سرنوشت شامل اقلیت ها نمی گردد. برای نمونه کاستلینو (Joshua Castellino) می نویسد: "... لازم است تاکید شود که در چهارچوبه قانون جاری مدرن جهانی، اقلیت ها نمی توانند از حق تعیین سرنوشت که هنوز به طور ویژه به حقوق مردمان مستعمره ها مربوط می شود، برخوردار گردند. البته باید افزود که در سال های گذشته چندین استثناء محدودیت بالا را زیر سوال برده اند. (مورد استقلال اریتره که به تازگی از ایتیوپی جدا شد و مورد بنگلادش که البته داده

37- Steven Wheatly, 43.

38- Steven Roach, 22.

39- Omar Dabhour, 1.

40- Steven Roach, 68.

41- پیمان نامه جهانی حقوق مدنی و سیاسی (ICCPR) و پیمان نامه جهانی حقوق اقتصادی، سیاسی و فرهنگی (ICESCR).

42- Ibid., 79.

43- Ibid., 80.

های موجود نشان می دهند که بنگالی ها در کشور پاکستان آزمان از لحاظ شمار در اکثریت بودند.⁴⁴

چنین بنظرمی رسد که در قانون جهانی، بطور روز افزونی اطلاق کلمه مردم، به گروه های درون کشورها رسمیت می یابد. گروهی از کارشناسان جهانی به این نتیجه رسیده اند که کلمه "مردم" به گروه هایی از افراد اطلاق می شود که خود را "مردم" بشمار آورند و از برخی و یا تمام ویژگی های زیر برخوردار باشند. ۱- سنت تاریخی مشترک. ۲- هویت قومی و یا زبانی. ۳- همگنی فرهنگی. ۴- یکپارچگی زبانی. ۵- وابستگی دینی یا ایده نولوژیک. ۶- ارتباط منطقه ای یا ۷- زندگی مشترک اقتصادی. قانون اساسی آفریقای جنوبی حق تعیین سرنوشت را برای تمام جماعت های کشور برسمیت شناخته است. قانون اساسی ۱۹۹۴ اتیوپی، تاکید می کند که هر ملت و مردمی در اتیوپی، بی چون و چرا حق دارند که سرنوشت خود را حتی با جدانشدن از کشور درست گیرند.⁴⁵

تعیین سرنوشت مستقلانه

قانون جهانی میان مستقل شدن و جدا شدن تمایز قابل شده است. مستقل شدن فرآیندی است که در آن پاره ای از یک کشور با توافق دولت موجود آن کشور، به دولت مستقل تازه ای تبدیل شود. در برابر جدایی، فرآیندی است که در آن دولت تازه بدون توافق دولت کشور اصلی اعلان استقلال کند. در هر دو صورت، جایگاه حقوقی جهانی کشور اصلی دست نخورده باقی خواهد ماند. تجربه نشان داده است که دولت ها برای توافق با جدایی بخشی از کشورشان با هدف تشکیل دولت مستقل تازه، با محدودیت زیادی روبرو نیستند. البته باید شواهد کافی وجود داشته باشد که مردم کشور تازه با تشکیل آن موافقت⁴⁶ نظریه های دمکراتیک نتوانسته اند بروشنی شرایطی را تعیین کنند که در آن کشورهای دمکرات باید حق استقلال و یا جدایی را برای بخشی از کشوری برسمیت بشناسند. بر پایه یک الگوی "غیرقانونی" جدایی منطقه ای از یک کشور در صورتی مجاز است که آن بخش بطرز ناعادلانه ای به کشوری دیگر ملحق

44 - Joshua Castellina (1999), Order and Justice: National Minorities and the Right to Secession, *International Journal and Group Rights* 6: 389-415.

45 - Steven Wheatley, 83.

46 - Ibid., 85-86.

شده باشد. این الگو در مورد استونیا (*Estonia*)، لات ویا (*Latvia*) ولی تروانیا (*Lithuania*) بکاررفته است.⁴⁷

اصل جدایی (*secession*) در قانون جهانی

زمانی که سیاست مداران و فیلسوفان سیاسی درباره "حق جدایی" سخن می گویند در تلاشند حقی "اخلاقی" برای جدایی خواهی قابل شوند تا برداشتن گامهای قانونی برای عملی کردنش را میسر سازد. حق اخلاقی برای جدایی می تواند دولت ها را ملزم به پذیرش استقلال کند و یا جامعه جهانی را ناچار سازد که گروه جدایی خواه را بی توجه به موضع دولت آن کشور، برسمیت شناسد. البته قانون جهانی در هر شرایطی با جدایی موافق نیست. دولت تازه زمانی می تواند پایه گذاری شود که از شرایط ویژه ای برخوردار باشد. (الف) جمعیت پایداری داشته باشد. (ب) سرزمین مشخصی داشته باشد. (د) از تشکیلات دولتی برخوردار باشد. (ه) بتواند با دولت های دیگر ارتباط برقرار کند.⁴⁸

گروه و یا سرزمین جدایی خواه باید نشان دهد که از کنترل سیاسی موثر و مستقیمی برخوردار است. این شرایط برای تشکیل دولت تازه لازم اما ناکافی اند. بدون موافقت دولت موجود، جامعه جهانی سرزمین جدایی خواه را بعنوان دولتی مستقل برسمیت نمی شناسد. شمار زیادی از سرزمین های جدایی خواه موجودند که تاکنون برسمیت شناخته نشده اند.⁴⁹ در قانون جهانی حقی برای جدایی خواهی در نظر گرفته نشده است. اصل برابری حاکمیت دولت ها می پذیرد که یکپارچگی کشورهای عضو تضمین شده است. هرگونه اقدامی که هدفش نابودی یکپارچگی کشوری باشد با اهداف و اصول منشور سازمان ملل ناسازگار است. دولت ها باید از اقداماتی که به نابودی یکپارچگی کشورهای دیگر منجر می شود، بپرهیزند. البته جامعه جهانی از دولت ها می خواهد که بحق ملت ها در تعیین سرنوشتشان احترام بگذارند. مورد کبک (*Quebec*) در کانادا نمونه ای شاخص است. دادگاه عالی کانادا به این پرسش که آیا قانون جهانی به ایالت کبک اجازه می دهد که بطور یک جانبه از این کشور جدا شود، پاسخ داد که این ایالت نمی تواند بطوریک جانبه و بدون مذاکره با دولت کانادا

47 - Ibid., 90.

48 - Ibid., 90.

49 - سرزمین های جدایی خواهی که تاکنون با پاسخ منفی جامعه جهانی برای برسمیت شناخته شدن روبرو شده اند برای نمونه عبارتند از: تبت (چین)، کاتانگا (کنگو)، بیافرا (نیجریه)، کشمیر (هند)، پنجاب شرقی (هند) و چندین منطقه دیگر. Ibid., 91.

از این کشور جدا شود. در برابر، دولت فدرال و استان های این کشور نیز موظفند که در صورت پاسخ مثبت مردم ایالت کیک به جدایی (از راه فراندوم) با این ایالت درباره شرایط احتمالی جدایی مذاکره کنند.⁵⁰

افزون بر این، سازمان ملل و جامعه جهانی درباره جدایی دارای نگرانیهای جدی است. پتروس عالی، رئیس پیشین سازمان ملل در گزارش سال ۱۹۹۲ بنام "دستورکاری برای صلح می نوشت: "درهای سازمان ملل هنوز بازند، اما اگر هر قومی، گروه دینی و یا زبانی درخواست تشکیل کشوری مستقل کند، درپاره پاره شدن جهان حدی وجود نخواهد داشت و تأمین امنیت و رفاه برای همه مشکل تر خواهد شد."⁵¹

سازمان ملل و خودگردانی

از اواخر سالهای ۱۹۸۰، مطالعات گوناگونی از سوی سازمان ملل برای مبارزه با تبعیض علیه اقلیت ها صورت گرفت که به امضای قراردادهای حمایتی گوناگونی انجامید از جمله نسخه تغییر یافته مصوبه نهایی هلسینکی (*Helsinki Final Act*) که مواد متعددی از آن همه کشورها را متعهد به پشتیبانی از حقوق اقلیت ها می کند.⁵²

با اینحال، در اواسط سال ۱۹۹۰، افزایش نگرانی از پیمان شدن حقوق اقلیت ها، سیاست سازان جهانی را برآن داشت که پیشنهادی برای حق خودگردانی تهیه کنند. در نشست هایی که به همایش بر سر اعلامیه حقوق مردمان متعلق به اقلیت های ملی، قومی، دینی و زبانی منجر شد، نمایندگان دولت ها پیشنهادی را ارائه دادند که حق خودگردانی منطقه ای و یا فرهنگی را برای گروههای ملی و قومی، نژادی مطرح می ساخت. در حالیکه پشتیبانان این طرح باور داشتند که برای حمایت و حفاظت از اقلیت ها حق مزبور لازم است، دیگران با

⁵⁰ - در صورتیکه کشوری دارای نظام فدرال باشد و این دولت به دلیل از هم پیداشد، دولت های مستقل (متشکل از زیردولت ها) تشکیل خواهند شد. درجاییکه زیردولت و یا زیرواحدها مردمان بتوانند به از هم پاشی تحقق بخشند، بطور خود کار (*de facto*) از حق جدایی برخوردار خواهند شد. برای نمونه در اثر از هم پاشی دولت فدرال پیشین یوگسلاوی، چندین کشور تازه بوجود آمد.

Ibid., 101

⁵¹ - Adam Roberts, "Beyond the Flawed Principle of National Self-determination", in Edward Mortimer and Robert Fine, eds., *People, Nation and State, The Meaning of Ethnicity and Nationalism*, (New York: I.B. Tauris, 1999), 94.

⁵² - Steven Roach, 28.

این استدلال که تصویب چنین طرحی حاکمیت دولت ها را با چالش مواجه می سازد، با این طرح به مخالفت پرداختند. در نتیجه، بیشتر نمایندگان به هر دو گونه ی خودگردانی (منطقه ای و فرهنگی) رأی مخالف دادند.⁵³ اما با اینکه تلاش برخی سیاست سازان برای برسمیت شناختن حق خودگردانی بختی نداشت، کوشش های دیگری برای پشتیبانی از این حقوق در جریان بود. استفاده از قانون جنایی جهانی گامی مهمی در این جهت بود. در این مورد می توان دادگاه جنایی جهانی برای یوگسلاوی پیشین (ICTY) در سال ۱۹۹۳ و دادگاه جنایی جهانی برای رواندا (ICTR) در سال ۱۹۹۴ را، نام برد. جایگاه این دو دادگاه دادرسان جهانی را قادر می سازد که رهبران پایمال کننده حقوق بشر را محاکمه کنند.⁵⁴

باری، به باور کمیته ی علیه تبعیضات، حق تعیین سرنوشت دارای دوجنبه متمایز است. جنبه خارجی و جنبه داخلی. جنبه خارجی به تعیین جایگاه جهانی سرزمین مورد بحث مربوط می شود و جنبه داخلی، حقوق تمام مردمان در دنبال کردن آزادانه توسعه اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی را بدون دخالت خارجی در برمی گیرد. در این جا می توانیم جنبه داخلی حق تعیین سرنوشت را که به درجات مختلف اداره امور داخلی یک منطقه را در اختیار ساکنانش قرار می دهد، خودگردانی بنامیم. لازم نیست استقرار یک رژیم خودگردان مانند یک کشور مستقل به رسمیت شناخته شود. این توافقی است که بین دولت مرکزی و تشکیلات خودگردان منطقه ای برپایه قانون اساسی و یا مصوبه های مجلس صورت می گیرد. اختیارات و وظایف دولت خودگردان از حق تعیین سرنوشت کمتر است. هدف و دامنه واگذاری قدرت به یک منطقه خودگردان می تواند از دولت به دولت (و یا حتی بین مناطق خودگردان در یک کشور) متفاوت باشد. دولت های خودگردان اغلب در امور آموزش، فرهنگ و محیط زیست دارای اختیاراتی هستند. امور دفاعی، مهاجرت و اقتصاد درگستره اختیارات دولت مرکزی باقی می مانند.⁵⁵

با وجودی که خودگردانی می تواند دوی درد جدایی باشد، خود می تواند درگیری های قومی تازه ای را سبب شود. معمولاً گروه اکثریت پس از جدایی و یا استقرار دولت خودگردان در یک منطقه، به اقلیت تبدیل می شود و همیشه این امکان وجود دارد که مورد تبعیض اکثریت جدید قرار گیرد. برای نمونه

⁵³ - Ibid., 28.

⁵⁴ - Ibid., 50.

⁵⁵ - Steven Wheatly, 106.

در سال ۱۹۹۹ سازمان ملل دریافت که صرب‌ها (اکثریت پیشین) و اقلیت‌های دیگر در خطر روز افزون آزار و اذیت آلبانی‌های تندرو قرار دارند.^{۵۶} افزون بر این در میان برخی از اقلیت‌های قومی سنت‌هایی رایج است که با موازین انسانی و حقوق بشر مغایرت کامل دارد (مانند قتل‌های ناموسی و یا ختنه کردن دختران)، بنابراین دولت‌هایی که با تشکیل دولت‌های خودگردان محلی موافقت می‌کنند باید پیش‌بینی‌های لازم را برای پشتیبانی از حقوق اقلیت‌ها و رعایت حقوق بشر در تشکیلات خودگردان بنمایند.

نقش دموکراسی در حل مشکلات اقلیت‌ها

در این فصل با تلاش‌های جامعه جهانی (متشکل از دولت‌های دموکرات و اقتدارگرا) برای پشتیبانی از حقوق اقلیت‌ها آشنا شدیم. جامعه جهانی، حقوق اقلیت‌ها را برای لذت بردن از فرهنگشان، اجرای مراسم مذهبی‌شان، به کار بردن زبان مادری‌شان و حق مردمان را برای تعیین سرنوشت‌شان به رسمیت شناخته است. اما برغم آنکه اصول امنیت فرهنگی و خودگردانی به رسمیت شناخته شده‌اند، جزئیات و چگونگی اجرای این اصول در ابهام مانده‌اند.^{۵۷} این امر بی‌شک نتیجه دیدگاه‌های نا همگون و متناقض دولت‌های موجود در سطح جهان است که در سازمان‌های جهانی تصمیم‌سازی می‌کنند. هنگامی که دولت‌ها از توافق کردن بر سر معیارهای رفتاری‌ها نا توانند، اما در عین حال به رهنمودهایی برای تنظیم رفتارشان نیاز دارند، بجای وضع مقررات قانونی، به تدوین اصول قانونی مبادرت می‌ورزند.^{۵۸} بنابراین، راهبردهای دولت‌ها، در مورد اقلیت‌ها، بر پایه اصول به رسمیت شناخته شده جهانی و از راه تصمیم‌سازی‌های محلی صورت می‌گیرند. در دولت‌های دموکراتیک، این تصمیم‌ها بر پایه اصول دموکراسی، برابری سیاسی و حاکمیت مردم، تنظیم می‌گردند، در برابر، در کشورهایی که مردمان موضوع قانون، از فرآیند دموکراتیک تصمیم‌سازی‌ها دورند، نمی‌توان انتظار داشت که آن تصمیم‌ها انتظارات اقلیت‌ها را برآورده سازد.

در کشورهای دموکراتیک، دادگاه‌ها موظف‌اند که به شکایت افراد اقلیت‌ها، در موارد نقض حقوق برسمیت شناخته‌شان رسیدگی کنند. دادگاه‌ها می‌توانند تصمیم دولت‌ها مربوط به امور اقلیت‌ها را بسنجند و در مواردی که این حقوق پایمال شده‌اند، آن تصمیم را لغو کنند...^{۵۹}

هنگامی که اختلافات گروه‌های اقلیت و اکثریت چنان عمیق‌اند که گفتگوهای دموکراتیک میان دو طرف را غیرممکن می‌سازد، باید به خواسته‌های گروه‌های اقلیت فرهنگی برای دست‌یابی به خودگردانی، پاسخ مثبت داده شود. زمانی که هیچ‌گونه چشم‌اندازی برای زندگی جماعت‌ها در کنار یکدیگر، با حقوق برابر و تصمیم‌سازی دموکراتیک، امکان پذیر نیست، بهتر است خطوط مرزهای سیاسی، میان آنها ترسیم شود. البته این راه کار لزوماً بمعنی استقرار کشور مستقل دیگری در کنار کشور اصلی نیست.^{۶۰}

در جامعه‌های دموکراتیک، افراد اکثریت حاکم، قادر نیستند که بخاطر اکثریت بودن، فرهنگشان را بصورت، مذهب، سنت و یا زبان به اقلیت‌ها تحمیل کنند. در یک جامعه دموکراتیک، خواست اکثریت، بطور خودکار، خواست همه مردم را تعیین نمی‌کند. تنها زمانی تصمیم و یا نظر اکثریت از مشروعیت برخوردار خواهد شد که در عمل، رسیدن به توافق میان اقلیت و اکثریت امکان پذیر نیست. به عبارت دیگر اغلب ناروایی‌های ناشی از اقلیت بودن، بخاطر کمبود و یا نبود دموکراسی است. در جامعه‌ای که افراد از حقوق شهروندی برخوردارند، به حقوق گروهی‌شان که ناشی از هویت متمایز آنهاست احترام گذارده می‌شود و دولت‌ها، پای‌بندی‌شان به حقوق بشر را در عمل نشان می‌دهند، اختلافات میان اقلیت و اکثریت در بیشتر موارد قابل حل است و نیازی به راه‌کارهای خشونت‌آمیز نیست.

⁵⁶ - Hans-Joachim Heintze, "Territorial autonomy and international stability: pros and cons from the viewpoint of international law", in Zelim A. Skurbaty ed., *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?*, (Boston: Nijhoff, 2005), 60.

⁵⁷ - Steven Wheatley, 191.

⁵⁸ - *Ibid.*, 191.

⁵⁹ - *Ibid.*, 192.

⁶⁰ - *Ibid.*, 196

فصل دوم: پس زمینه تاریخی در ایران

نگاهی کوتاه به بافت اجتماعی ایران تا زمان رضا شاه

همانگونه که برخی از کاوشگران تاریخی باور دارند، تناقض و کشمکش میان دو نظام اجتماعی گوناگون اسکان یافتگی و چادرنشینی، ویژگی تاریخی- اجتماعی کشورمان را تشکیل می داده است. تاریخ نویسان شوروی در این مورد می نویسند که "ایران محل التقا و میدان مبارزه مردم اسکان یافته و قبایل چادر نشین بوده است که متقابلاً در یکدیگر موثر بوده اند. این تاثیر متقابل و مبارزات در عهد عتیق و قرون وسطی در تاریخ خاور زمین نقش مهمی بازی کرد و رنگ ویژه ای به روابط اجتماعی بخشید."⁶¹

فعالیت اقتصادی چادرنشینان در آسیای مرکزی را بیشتر دامداری تشکیل می داد. جماعت های ایلی بصورت متحرک می زیستند و نیاز بسیار به مراتع گسترده داشتند. بنابراین، "گاهی خشکسالی و فزونی جمعیت در ناحیه هایی از نواحی ایران یا بیرون از مرزهای آن، در آسیای مرکزی، موجب می شد که صحرا نشینان در دسته های بزرگ و کوچک به سوی مناطق ساکن سرازیر شوند. هرگاه بر اثر افزایش طبیعی یا کم آبی، عدد مردم و حواشی و مواشی ایل از حد مرعی موجود می گذشت، صحرا نشینان با ستیز و آویز و جز آن راهی مناطق ساکن می شدند."⁶²

از نظر تاریخی کشور ایران در پیش از اسلام، از سوی طوایف بیابان گرد شمالی و شمال شرقی و قبایل چادرنشین عربستان (از طرف جنوب) مورد تهدید قرار می گرفت. لکن این تهدید تا اواخر ساسانیان بیشتر از سوی کوچ نشینان آسیای مرکزی محسوس بود.⁶³

با غلبه اعراب بر ایران، تضاد میان بادیه نشینی و اسکان یافتگی به درون مرزهای ایران کشیده شد. با وجودیکه دین اسلام، شهرنشینی را برزندگی متحرک قبیله ای ترجیح می داد ("از نظر پیامبر اسلام آوردن قبایل ترجیحاً از طریق استقرار آنها در شهرها میسر است."⁶⁴) و این امر نوعی "هجرت" به حساب می آمد، اما بر اثر روابط اجتماعی ایلی حاکم بر عرب ها، غلبه آنان، زبان های جبران ناپذیری را برکشورهای مفتوحه وارد می ساخت. برای

61 - پیگو لوسکیا، تاریخ ایران از دوران باستان تا پایان سده هیجدهم، ترجمه کریم کشاورز، چاپ دوم، دانشگاه تهران، ۱۳۴۹، مقدمه

62 - لمبتون، تاریخ ایلات ایران، بنقل از: ایلات و عشایر، مجموعه کتاب آگاه، انتشارات آگاه، تهران تابستان ۱۳۶۲، ص ۱۹۷.

63 - دکتر عدنان مزارعی، تاریخ اقتصادی و اجتماعی ایران و ایرانیان از آغاز تا صفویه، انتشارات دهخدا، ۱۳۴۸، ص ۳۲۳.

64 - Florida Fusaro, La citta' Islamica, Editori, La terza, 1984, P. 9.