

دکتر نادر ذوالعین

حمایت از حقوق اقلیتها

در حقوق بین الملل

100

در ۱۸ دسامبر ۱۹۹۲، مصادف با ۲۷ آذر ماه ۱۳۷۱، مجمع عمومی سازمان ملل متحد بیانیه ای را تحت عنوان «اعلامیه درباره حقوق اشخاص متعلق به اقلیتهای ملی یا قومی، دینی یا زبانی» تصویب نموده است. این اقدام که گامی عظیم در جهت شناسایی حقوق اقلیتها و حمایت از آن توسط حقوق بین الملل بشمار می رود، حاصل چندین دهه تلاش در این راه ناهموار می باشد.

در واقع، مسأله اقلیتها، از لحاظ تاریخی به دوران باستان و تأسیس امپراطوریهای بزرگ باز می گردد^۱ و به تدریج، در طول تاریخ، جنبه های مختلفی، اعم از ملی، نژادی و خصوصاً دینی - از ابتدای قرون وسطی - بخود گرفته است ولیکن علیرغم این سابقه دیرینه، از اوایل قرن حاضر بود که حقوق بین الملل توجه خود را به این مسأله معطوف ساخت.

۱. فرمان کوروش کبیر، که پس از ورود فاتحانه به شهر بابل، در ۵۳۸ قبل از میلاد، برای آزادی مللی که در اسارت بابلها به سر می بردند، صادر گردید و که متن آن بر کتیبه ای استوانه ای در چهل و پنج سطر حک شده و به اعلامیه کوروش معروف است، بیانگر سابقه دیرینه این موضوع می باشد.

دلیل این امر برداشتی بود که تا آن زمان از مسأله اقلیتها می شد. بر حسب عقیده ای رایج، از آنجا که این مسأله عمدتاً به روابط میان دولت و اقلیتهایی که در قلمرو سرزمینی آن دولت ساکن هستند مربوط می شود، از جمله امور داخلی دولتها محسوب می شده و مقررات مربوط به آن صرفاً در حوزه صلاحیت دولتها قلمداد می گردیده است.

پس از جنگ جهانی اول و دگرگونی چهره سیاسی اروپا بر اثر فروپاشی امپراطوریهای روسیه، اطریش-مجارستان و عثمانی، مسأله اقلیتها ابعاد جدید و در عین حال وسیعتری بخود گرفت: چون خواسته های اقلیتها، خصوصاً اقلیتهایی که فراسوی مرزهای سیاسی پراکنده بودند، صلح و ثبات جامعه بین المللی را در معرض تهدید قرار می داد، اهمیت بین المللی آن نمایان گردید. از آن پس حقوق بین الملل دیگر نمی توانست نسبت به این مسأله بی تفاوت باقی بماند.

با تشکیل جامعه ملل، مسأله اقلیتها در سطح جامعه بین المللی مطرح گشت. حتی در ابتدا، صحبت از این به میان آمد که میثاق این سازمان بین المللی بخشی را به تأمین حقوق اقلیتها اختصاص دهد. اما این طرح، بر اثر تردید و مخالفت بعضی دولتها، رد گردید. با این وصف مسأله اقلیتها به فراموشی سپرده نشد و کماکان یک نظام حمایتی نسبی ایجاد گشت که از منابع حقوقی متفاوتی سرچشمه می گرفت: در بعضی از پیمانهای صلح که پس از خاتمه جنگ منعقد گردید، اشاراتی به اقلیتها و وضعیت آنان شد؛^۲ معاهداتی میان اقلیتهای مقیم در مرزهای تازه رسم شده، منعقد گردید که به عهدنامه های اقلیتها^۳ موسوم شدند؛^۴ و همچنین اعلامیه های یکجانبه

۲. به عنوان مثال: معاهده صلح سن ژرمن آن له (Saint-Germain-Laye) در تاریخ ۱۰ سپتامبر ۱۹۱۹ میان متحدین و اطریش؛ معاهده نوبی (Neuilly) در تاریخ ۲۷ نوامبر ۱۹۱۹ با بلغارستان؛ معاهده تریانون (Trianon) در تاریخ ۴ ژوئن ۱۹۲۰ با مجارستان؛ معاهده لوزان (Lausanne) در تاریخ ۲۴ ژوئیه ۱۹۲۳ با دولت عثمانی...

3. Traités de minorités

۴. به عنوان مثال: معاهده ورسای (Versailles) مورخ ۲۸ ژوئن ۱۹۱۹ میان متحدین و لهستان؛ معاهده سن ژرمن آن له (Saint-Germain-en-Laye) مورخ ۱۰ سپتامبر ۱۹۱۹ با دولت سرب-کروات و اسلوان

بعضی از دولتهای عضو جامعه ملل^۵، اما از آنجا که این نظام ناشی از متون پراکنده، کلاً نه خواسته های اقلیتها را بر آورده می کرد و نه رضایت دولتها را جلب می نمود چندان دوام نیافت.

پس از دوره جنگ جهانی دوم و تشکیل سازمان ملل متحد، انتظار می رفت حمایت از حقوق اقلیتها در برنامه کار نهاد جدید قرار گیرد. جنایاتی که بعضی دولتها علیه گروههای نژادی، دینی و ملی در طول جنگ مرتکب شده بودند، چنین اقدامی را از سوی سازمان ملل ضروری می ساخت. لیکن این نهاد بین المللی از ابتدا از دید دیگری با قضیه برخورد کرد و با چشم تردید به آن نگریست: در واقع رفتار بعضی اقلیتها قبل از جنگ و در طول جنگ، و استفاده هایی که برخی دولتها برای نیل به اهداف تجاوزکارانه خود از آنها کردند (مثلاً ژرمنهای مقیم خارج از خاک آلمان) به طور کلی، باعث سلب اطمینان دولتهای فاتح از آنان و کاهش اشتیاق برای جستجوی راه حلی پیرامون این مساله گردید.

موضع سازمان ملل در ارتباط با مسأله اقلیتها تا مدتها حاصل ترکیبی از ملاحظات متضاد فوق بوده است، به این معنی که ضمن مسکوت نگهداشتن وضعیت اقلیتها در نظام حقوقی بین المللی، حداقل حمایتی را برای اشخاص متعلق به اقلیتها، به عنوان افراد یک جامعه، تأمین ساخت. در جهت اجرای منشور سازمان ملل متحد که رعایت حقوق بشر و آزادیهای اساسی را برای همه، بدون تبعیض نسبت به نژاد، جنس، زبان یا دین را اعلام نموده است (بند ۳ و ۴ ماده اول، مواد ۵۵ و ۶۵)، نخستین متون حقوقی مصوب این سازمان، سلسله اصولی را جهت تأمین حقوق همه افراد، اعم از اقلیت و اکثریت، بنیاد گذاشته اند. این متون، به ترتیب تاریخ تصویب، عبارتند از:

۱. پیمان پیشگیری و سرکوبی جنایت کشتار عام، مصوب ۹ دسامبر

—
(یوگسلاوی) و به طور جداگانه با دولت چکسلواکی، معاهده سور (Sèvres) مورخ ۱۰ اوت ۱۹۲۰ با یونان و

ارمنستان...

۵. از جمله: آلبانی، استونی، عراق، فنلاند، لتونی، لیتوانی...

۱۹۴۸، که هر عملی را «که در جهت از بین بردن تمامی یا بخشی از یک گروه ملی، قومی، نژادی یا دینی» ارتکاب یابد، با قاطعیت محکوم کرده و تداگیری جهت جلوگیری از وقوع آن بعمل آورده است.

۲. اعلامیه جهانی حقوق بشر، مصوب ۱۰ دسامبر ۱۹۴۹، 'که طبق ماده ۲ آن همه اشخاص «بدون هیچ تبعیضی، منجمله [از نظر] نژاد، رنگ [پوست]، جنس، زبان، دین، عقیده سیاسی و هر عقیده دیگری، اصل و نسب ملی یا اجتماعی، ثروت، تولد یا هر وضعیت دیگری»، از تمام حقوق و آزادیهای اعلام شده در این اعلامیه برخوردار می باشند.

۳. اعلامیه بین المللی درباره حذف هر نوع تبعیض نژادی، مصوب ۱۹۶۳، که منجر به انعقاد کنوانسیون تحت همین عنوان در ۲۰ دسامبر ۱۹۶۵ گشت، همه افراد را - منجمله اقلیتها - در مقابل قانون برابر و یکسان شناخته است (ماده اول).

۴. پیمان بین المللی مربوط به حقوق مدنی و سیاسی و پیمان

۶. طی مذاکرات برای تهیه متن نهایی اعلامیه، بعضی کشورها (اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی، دانمارک، و یوگسلاوی) پیشنهاد کردند بخش خاصی از اعلامیه به حقوق اقلیتها اختصاص داده شود؛ این طرح، پس از بررسی، رد گردید و مجمع عمومی تصمیم خود را در این باره در قطعنامه ای خاص، به شماره ۲۱۷C، که همزمان با اعلامیه جهانی حقوق بشر، یعنی در ۱۰ دسامبر ۱۹۴۶، صادر گردید، توجیه می کند.

طبق این قطعنامه:

«با توجه به اینکه سازمان ملل متحد نمی تواند نسبت به سرنوشت اقلیتها بی تفاوت باقی بماند؛

«با توجه به اینکه تصویب راه حل متحدالشکلی برای این مسأله بفرنج و حساس، که در هر کشوری که مطرح است جوانب خاصی به خود می گیرد، بسی دشوار می باشد؛

با توجه به ماهیت جهان شمول اعلامیه حقوق بشر تصمیم می گیرد مسأله اقلیتها را از طریق یک بند خاص در متن اعلامیه حاضر عنان نکند؛» و این مسأله را به شورای اقتصادی و اجتماعی ارجاع می دهد، که بعداً، انجمن آنرا به کمیسیون حقوق بشر و سپس به زیر کمیسیون عدم تبعیض محول می کند.

بین المللی مربوط به حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، هر دو مصوب ۱۹۶۶، که هر دو بر برابری حقوق و عدم تبعیض برای همه انسانها تأکید می‌ورزند (به ترتیب بند اول ۲ و بند ۲ ماده ۲):

بدین ترتیب، در ابتدا نظام بین المللی حمایت از حقوق اقلیتها بر اثر مقرراتی که بمنظور حمایت از حقوق بشر، به طور کل، و عدم تبعیض میان آنها وضع گردید، پایه ریزی شد. بدیهی است که تأمین حقوق همه افراد، صرف نظر از وضعیت اقلیتی آنها، اشخاصی را که متعلق به اقلیتها هستند نیز، به عنوان افراد یک جامعه، در بر می‌گیرد.

به مرور زمان و با تحول عقاید، مشخص گردید که مسأله اقلیتها صرفاً تحت پوشش حقوق عامه بشر حل نمی‌گردد بلکه می‌باید عامل مهم دیگری را نیز مد نظر قرارداد و آنها تعلق (یا احساس تعلق) به گروهی است که دارای ویژگیهایی است که آنها را از سایر افراد جامعه متمایز می‌سازد. بنابراین حمایت از حقوق اقلیتها بدون در نظر گرفتن جنبه گروهی و دستجمعی مسأله اقلیتها به طور مسلم ناکامل و بی‌معنی خواهد بود.

علیرغم پیچیدگی مسأله، و گاهی هم مخالفت بعضی دولتهای عضو، سازمان ملل فعالیتهایی را در این راستا آغاز نمود - از جمله گنجاندن ماده‌ای در پیمان بین الملل مربوط به حقوق مدنی و سیاسی (ماده مشهور ۲۷) - که به موازات این فعالیتهای منجر به تدوین و تصویب «اعلامیه درباره حقوق اشخاص متعلق به اقلیتهای ملی یا قومی، دینی یا زبانی» گشتند.

مفاد اعلامیه مذکور را می‌توان در پرتو نظریه دیوان دایمی دادگستری بین المللی که در ۶ آوریل ۱۹۳۵ در قضیه مدارس اقلیتها در آلبانی صادر گردید،* مورد بررسی قرار داد، زیرا این حکم در واقع تفکر اساسی نظام حمایتی از حقوق اقلیتها را بخوبی بیان کرده است: تأمین امکانات همزیستی مسالمت آمیز اقلیتها با سایر جمعیتها، ضمن حفظ ویژگیهای خاص آنها. برای نیل به این هدف باید، نخست، اقلیتها را از تمام حقوق سایر اتباع دولت، در یک سطح کاملاً برابر، بهره مند ساخت و

*. série A/ B, no. 64 in Isse O. Bolcatola L'organisation des Nations Unies et la protection des minorités", Bruylart, 1992, p. 26.

سپس، امکاناتی برای حفظ ویژگی و سنتهای خاص آنان فراهم ساخت. بنا به اعتقاد دیوان، «این دو ضرورت با هم مرتبط هستند زیرا مساوات واقعی میان اکثریت و اقلیت بوجود نخواهد آمد مگر آنکه اینها (اقلیتها) از نهادهای خاص خود بهره مند باشند و، در نتیجه، مجبور نباشند از آنچه که (...) حیات آنها به عنوان اقلیت را تشکیل می دهد صرف نظر نمایند».

دیوان در این قضیه به واقعیت مهمی اشاره کرده است: ایجاد وضعیتی یکسان، بر پایه مساوات، میان اکثریت و اقلیت، لزوماً به نتیجه ای مطلوب نمی انجامد زیرا ویژگیهای اقلیتها، به مرور در فرهنگ و سنتهای اکثریت ادغام می شوند و نهایتاً این وضعیت به زیان آنها خواهد بود زیرا وضعیتی برابر، عملاً منجر به یک وضعیت نابرابر خواهد شد.

پس راه حل مسأله اقلیتها و حمایت از حقوق آنان شامل دو جنبه مکمل می باشد: برقراری مساوات میان آنان و اکثریت جمعیت و منع هر گونه تبعیض میان آنها از یک سو، و مضافاً بر این، اعطای امتیازات خاصی بمنظور حراست از علایق خاص آنان، از سوی دیگر.

این دو جنبه از این مفهوم در متن اعلامیه ۱۸ دسامبر ۱۹۹۲ مجمع عمومی یافت می شود (و به ترتیب موضوع بخش دوم و سوم تحقیق حاضر قرار می گیرند). اما نظام حمایتی بین المللی ناشی از این اعلامیه، علیرغم پیشرفتی که در این زمینه حاصل کرده است، به طور کلی دارای محدودیت و کمبودهایی است که جای تأمل دارد (بخش چهارم).

اما ابتدا، لازم است مشخصات اشخاصی را که موضوع نظام تحت مطالعه هستند را تعریف کرد و معیار تشخیص اقلیت (ها) از اکثریت را مشخص ساخت (بخش نخست).

بخش اول

معیار تشخیص اقلیت از اکثریت

تلاشهای متعددی جهت ارائه تعریفی دقیق و کامل از «اقلیت» از سوی سازمان ملل متحد و نهادهای تخصصی آن بعمل آمده است ولیکن هیچیک به نتیجه‌ای مؤثر نرسیده است، زیرا تاکنون، توافق عام بر سر گروههایی که باید در این فرضیه گنجانید، حاصل نگردیده است. نخستین اقدام در این جهت یادداشت دبیرکل سازمان در تاریخ ۲۷ دسامبر ۱۹۴۹ تحت عنوان «تعریف و دسته بندی اقلیتها» است که در متن آن آمده است:

«... در عمل نمی‌توان به ارائه مفهومی ادبی برای تعریف اصطلاح «اقلیت» اکتفا نماییم. در این صورت می‌باید در واقع تقریباً تمامی اجتماعاتی را که در داخل کشور زندگی می‌کند، از جمله خانواده‌ها، طبقات اجتماعی، گروههای فرهنگی، اشخاصی که به زبانهای محلی صحبت می‌کنند، و سایر گروههای مشابه، اقلیت نامید. چنین تعریفی هیچ فایده‌ای در برنخواهد داشت.

«در واقع اصطلاح «اقلیت» امروزه غالباً به مفهوم محدودتری بکار می‌رود: اکنون مرسوم است که از این اصطلاح عمدتاً برای دسته‌بندی بخصوصی از اجتماع (... استفاده شود که از گروه برتری که در کشور زندگی می‌کنند متمایز شده‌اند».

«با آنکه از نقطه نظر علمی، به دشواری می‌توان تعریف واقعاً دقیقی از اصطلاح «اقلیت» ارائه داد (... اما در قلمرو علوم سیاسی، به اجتماعاتی اشاره شده است که دارای بعضی علائم مشخصه (قومی، زبانی، فرهنگی، دینی، یا غیره) هستند...»

فعالیتهایی نیز در این راستا از سوی کمیسیون حقوق بشر و بخصوص کمیسیون فرعی مبارزه علیه اقدامات تبعیضی و حمایت از اقلیتها - وابسته به کمیسیون مذکور - صورت گرفته که نتیجه قابل توجهی از خود به جای گذاشته است.

*. United Nations, doc. E/CN. 4/Sub. 2/85, P 9- 10, in O. N. U. et la protection des minorités', Isse O. BOKATOLA, BRUYLANT, Bruxelles, 1992, P. 13- 14

جدی ترین تلاشی که بدین منظور به عمل آمده است تعریفی است که گزارشگر ویژه برای مسایل اقلیتها، فرانچسکو کاپوتورنی* پیشنهاد کرده است. نامبرده که در سال ۱۹۷۱ از طرف کمیسیون فرعی برای تحقیق درباره اقلیتها بدین سمت منصوب گردید، طی گزارش نهایی خود (که در سال ۱۹۷۱ منتشر شد)، ضمن توضیح درباره محدودیت تعریفی که پیشنهاد می کند، اصطلاح اقلیت را اینطور توصیف کرده است:

«... گروهی که از لحاظ کمیت کمتر از باقی جمعیت یک کشور در وضعیتی غیرحاکم، که اعضای آن - اتباع دولت - از نقطه نظر قومی، دینی یا زبانی دارای ویژگیهایی هستند که با باقی جمعیت متفاوت است، و خصوصاً و بصورت مضر دارای نوعی احساس همبستگی هستند که با آن فرهنگ، سنتها، دین و زبانشان را پاسداری می کند.»^۷

تعریف فوق، بعلت ضعف و نقاط ابهامی که در برداشت به ثبت نرسید؛ اما بطور کلی به تأیید همگان رسید و در حدّ متنی قابل مراجعه در کارهای بعدی مورد توجه قرار گرفت.

آنچه از این تلاشها عاید شد این بود که تصور عمومی را مبنی بر اینکه ابتکار و ارایه تعریفی کامل و قابل قبول عامه امکان پذیر و عملی نیست، تقویت کرد. بدین سبب، هنگام تدوین اعلامیه درباره حقوق اشخاص متعلق به اقلیتها، کوششی جهت تعریف اصطلاح «اقلیتها»، که فی الواقع موضوع اصلی آن بود، بعمل نیامد.

برخلاف آنچه در وهله اول می توان تجسم کرد، این خلاء در عمل مانعی اجتناب ناپذیر برای حمایت مؤثر از حقوق اشخاص مورد نظر نمی باشد و تصور می رود، مفاد اعلامیه علیرغم این کمبود، به راحتی قابل اجرا شد. بنا به عقیده اکثر صاحب نظران، تعریف «اقلیتها»، اگر چه مسلماً لازم و مفید است، اما نباید آنرا لازمه و شرط اولیه برقراری نظام حمایتی برای اینگونه اشخاص دانست.

در حقوق بین الملل، قواعد متعددی وجود دارد که، در زمینه های

*. Francesco CAPOTORTI
7. United Nations, doc. E/CN. 4/Sub. 384/ Rev. 1. p. 102

این تعریف جهت ماده ۲۷ پیمان بین المللی مربوط به حقوق مدنی و سیاسی ارایه گردید.

مختلف و در مواردی خاص، قابل اجرا هستند ولی تاکنون مفهوم اصول یا اصطلاحات مورد نظر دقیقاً مشخص نگردیده است؛ چنانکه فرانچسکو کاپو تورنی در گزارش نهایی خود بر آن تأکید کرده است:

«... کمیسیون حقوق بشر لازم ندانست که قبل از ایجاد زیر کمیسیون مبارزه علیه اقدامات تبعیضی و حمایت از اقلیتها، اصطلاح «اقلیت» را تعریف کند (...). و همچنین مجمع عمومی [سازمان] ملل متحد منتظر تعریفی وسیع و جهان شمول از فرضیه «حق مردم در تعیین سرنوشت خود» نشد تا اجرای اصل مذکور را اعلام نماید».⁸

هنگام تصویب طرح اعلامیه درباره حقوق اقلیتها، تنها یک دولت (ترکیه) به این موضوع ایراد گرفت و متذکر عواقب احتمالی آن شد. به طور کلی، تحقیقاتی که درباره مفهوم اقلیتها انجام گرفته، گرچه تا کنون نتیجه رضایت بخشی نداده، ولیکن می توان از نتایج آن، لااقل، معیارهایی را کشف کرد که در تشخیص اقلیت از اکثریت مؤثر واقع می گردند. مهمترین معیارهای تعیین کننده اقلیت، که با مطالعه وجه مشترک گروههای اقلیتی مختلف بدست آمده، عبارت می شوند از:

* معیار کمیت: یعنی که از حیث تعداد، نسبت به سایر جمعیت در اقلیت بسر می برند.

* عدم حاکمیت: طبیعتاً تنها گروههایی مورد حمایت بین المللی قرار می گیرند که تحت حکومت اکثریت - یا گروه اقلیتی دیگری - بسر می برند و، به عبارت دیگر، طبقه حاکمه کشوری که در آن مستقر هستند را تشکیل نمی دهند. بطور مسلم، اقلیتهایی که زمام قدرت را به طور دستجمعی در دست دارند، نیازی به حمایت بین المللی ندارند (مثال: سفیدپوستان آفریقای جنوبی در زمان آپارتاید).

* صفت مشخصه اقلیت: اقلیتها دارای ویژگیهایی می باشند که

8. United Nations- doc cit. P 101

رفتار شخصی یا دستجمعی آنها را از سایر مردم متمایز می سازد. این ویژگیها دارای ریشه نسبتاً عمیقی است، مانند نژاد یا رنگ پوست، دین، ملیت، زبان یا به طور کلی فرهنگ خاص. از این جهت اقلیتهای سیاسی یا اجتماعی در این دسته قرار نمی گیرند، زیرا وابستگی این اشخاص به این گروهها بر اساس اراده آنها است یا اینکه جنبه اجتناب ناپذیر برای آنان نداشته است.

عناصر روانی، که شامل آگاهی به متعلق بودن به گروه اقلیتی از یک سو، و وجود حس همبستگی از سوی دیگر، می باشد. این دو عنصر دارای اهمیت خاصی هستند. اقلیتها در صورتی قادر به حفظ هویت و فرهنگ خویش هستند که به آن هویت و فرهنگ نخست پای بند و دل بسته باشند. این امر مستلزم این است که افراد متعلق به این گروهها به واقعیت وضعیت خود پی برده، و این آگاهی باعث می گردد بین آنان، برای نیل به هدف مورد نظر همبستگی ایجاد گردد.

این علایم مشخص کننده وضعیت اقلیتها، اگرچه تعیین کننده نیستند ولیکن مبنایی برای تحقیقات و تتبعات بعدی هستند. به هر حال، حقوق بین الملل از این مرحله فراتر رفته و مستقیماً به بنای نظام حمایتی اقلیتها پرداخته است.

بخش دوم

برابری حقوق اقلیت (ها) با اکثریت، و منع تبعیض میان آنها

در مقدمه اعلامیه ۱۸ دسامبر ۱۹۹۲، مجمع عمومی سازمان ملل بر ایمان خود به «برابری حقوق مردان و زنان و ملتها، اعم از بزرگ و کوچک» تأکید کرده است. تضمین برابری همه اعضای یک جامعه و عدم تبعیض میان آنها در مقابل قانون، در متن اعلامیه، به صورت تکلیفی اخلاقی برای دولتها در نظر گرفته شده است.

به موجب بند نخست ماده ۴، دولتها موظف هستند تدابیر لازم را اتخاذ نمایند تا «اشخاص متعلق به اقلیتها بتوانند، تماماً و واقعاً، تمامی حقوق بشر و همه آزادیهای اساسی را به اجرا گذارند»، و در خاتمه بر این امر تأکید شده است که اجرای این حقوق و آزادیها باید «بدون هیچ تبعیضی و در شرایطی کاملاً مساوی در برابر قانون» انجام پذیرد.

آنچه که از مفاد فوق استنباط می گردد اینست که اعضای گروههای اقلیتی از یک سلسله حقوق مدنی و سیاسی (که به طور خلاصه عبارت می شوند از حق دادرسی، حق آزادی عقیده، آیین و دین، حق رأی، حق استفاده از زبان خاص خود، حق اشتغال در مشاغل اداری، ...) و حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (از جمله حق کار، حق انتخاب شغل، حق بهره مند بودن از شرایط عادلانه و مناسب در کار خویش و تأمین بودن در برابر بیکاری، حق آموزش و پرورش، حق سهم بودن در زندگی فرهنگی جامعه، ...)، به طور کامل و بدون هیچ تبعیضی، همانند سایر اعضای جامعه، بهره مند می باشند.

البته ایرادی که می توان در این مورد وارد آورد اینست که در بسیاری از کشورها، حقوق فوق الذکر برای عموم اعضای جامعه عملاً تأمین نیست. در این مواقع می توان اینطور استنباط کرد که محدودیت حقوق افراد در جامعه می باید لااقل جنبه کلی داشته و شامل همه اعضای جامعه مورد نظر - اعم از اکثریت و اقلیت - شود و نه اینکه تنها منحصر به حقوق اقلیت (ها) باشد.

در رابطه با اجرای حقوق اقتصادی و اجتماعی، برابری اقلیت (ها) با اکثریت در این زمینه دارای اهمیت خاصی است. اعتقاد عمومی بر اینست که، در واقع، هرگاه گروههای اقلیتی در یک کشور، در فعالیتهای اقتصادی، تجاری، صنعتی و فنی سهم بوده، و به سهم خود از بازده آنها بهره مند بوده اند، از بار مسایل اجتماعی و سیاسی آنها به نسبت کاسته

شده است.^۹ این امر در مواردی که توسعه مناطق اقلیت نشین به طور هماهنگ با سایر مناطق کشور صورت می گیرد، نمایان است. به عکس، محرومیت اقتصادی اقلیتها، در بسیاری از موارد، منجر به بحران سیاسی در ارتباط آنها با دولتهای متبوع خود شده است.

با توجه به این مسأله مهم، بند دوم ماده ۲ اعلامیه ۱۹۹۲ صریحاً حق اشخاص متعلق به اقلیتها را به «مشارکت کامل در زندگی فرهنگی، دینی، اجتماعی، اقتصادی و عمومی» را در کشوری که در آن ساکن هستند، تضمین نموده است.

بنابراین، واضح است که منظور اصلی از برقراری برابری میان اقلیت (ها) و اکثریت و عدم تبعیض اینست که به اقلیتها اجازه داده شود تا، در یک سطح و با شرایطی برابر، در تمامی فعالیتهای جامعه شرکت کرده و در توسعه و رشد کلی جامعه سهم بوده و از این پیشرفت بهره مند باشد.

از مسایل مهم در رابطه با حمایت از حقوق اقلیتها، آزادی ارتباط میان آنها یا بین آنها و سایر اعضا و گروههای مقیم در آن کشور، و حتی مقیم در خارج از کشور، می باشد. در واقع، این موضوع مستقیماً به درجه آزادی کلی گروههای اقلیتی در یک کشور مرتبط می شود. بنا به بند ۵ ماده ۲ اعلامیه، اشخاص متعلق به اقلیتها «حق دارند ارتباطات آزادانه و مسالمت آمیز با سایر اعضای گروه خود و با اشخاص متعلق به اقلیتهای دیگر، و همچنین ارتباطاتی فراسوی مرزها با اتباع دولتهای دیگر که با آنان از لحاظ ریشه و نسب ملی و قومی با وابستگیهای دینی یا زبانی متصل هستند، بدون هیچ تبعیضی، برقرار ساخته و حفظ نماید».

ماده مذکور ضمن اعلام آزادی ارتباطات برای اقلیتها، موانع جغرافیایی موجود یا ممکن در این زمینه را نیز برداشته است و وضعیت

۹. نتیجه کار سمینار درباره «ترویج و حمایت حقوق بشر نزد اقلیتهای ملی، قومی و غیره» که زیر نظر سازمان ملل در اواخر ماه ژوئن ۱۹۷۴ در شهر اوهرید واقع در یوگسلاوی سابق برگزار شد، در همین راستا می باشد.

متفاوت گروههای مختلف اقلیتی را در این هدف، مد نظر قراردادده است. اشخاص متعلق به گروههای اقلیتی که به طور پراکنده در کشوری بسر می برند، همانند گروههایی که بطور دستجمعی در منطقه جغرافیایی مشخص ساکن هستند مشمول این ماده می باشند. ضمناً این ماده شامل گروههای اقلیتی که بین مرزهای سیاسی چندین دولت پراکنده هستند و یا آنکه در نزدیکی مرز با دولت دیگر ساکن هستند و که با جمعیت آن سوی مرز دارای وابستگیهای ملی، قومی، دینی، یا فرهنگی می باشند، نیز می شود.

حقی که در ماده فوق الذکر به گروههای اقلیتی اعطا شده یک نوآوری اعلامیه است؛ تا کنون چنین حقی در زمینه حمایت از اقلیتها به رسمیت شناخته نشده بود. گروه کار کمیسیون حقوق بشر خصوصاً بر گنجانیدن اصطلاح «فراسوی مرزها» در متن ماده مورد بحث تأکید ورزیده بود، زیرا منظور واقعی که در این ماده منعکس شده اینست که اقلیتها حق داشته باشند هم در داخل و هم در خارج از کشوری که در آن مقیم هستند ارتباط برقرار ساخته و حفظ نمایند¹⁰. برای اقلیتهایی که در نزدیکی مرزها ساکن هستند چنین حقی حائز اهمیت خاصی است زیرا به آنها اجازه می دهد از طریق ارتباط با جمعیتهای واقع در آنسوی مرز، هویت مشترک خود را تحکیم کرده و توسعه و ترویج نمایند.

با توجه به این اصل بدیهی که برابری - همانند آزادی - به تنهایی از طریق متون حقوقی اعمال نمی شود، قواعدی که بدان اشاره شد لاقلاً، در صورت رعایت از سوی دولتها و اجرای آنها، زمینه ای را برای برقراری برابری واقعی میان اقلیت (ها) و اکثریت فراهم می سازد.

ولیکن چنانکه در مقدمه گفته شد، این تنها یک جنبه از مساله مورد بحث است. بر اساس این برابری، که اشخاص متعلق به اقلیتها را از حقوق آزادیهای عمومی، به طور کلی و بدون هیچگونه تبعیض بهره مند می سازد،

10. in United Nations, doc. E/ CN. 4/ 1992/ 48, p. 7
Isse O. BOKATOLA, "La Declaration des N. U. sur les droits des minorites...",
RGDIP/ T.97, 1993/ 3, p. 753.

نظام خاصی قرار می‌گیرد که از ویژگیهای اقلیتها حمایت می‌کند.

بخش سوم

حمایت ویژه از هویت اقلیتها

برای برآورده ساختن خواسته دیرینه اقلیتها در حفظ هویت خاص آنها، اعلامیه ۱۸ دسامبر ۱۹۹۲ حمایت خاصی را برای آنها، به عنوان گروه، پیش بینی کرده است. این نظام حمایتی از ماده ۲۷ پیمان بین المللی در رابطه با حقوق مدنی و سیاسی الهام گرفته است اما از حقوق شناخته شده در این ماده به مراتب فراتر رفته است.

بنا به ماده ۲۷ پیمان، اشخاص متعلق به اقلیتها در یک کشور نمی‌توانند از سه نوع حقوق محروم باشند: حق داشتن زندگی فرهنگی خاص خود، حق تبلیغ و اجرای فرایض دین مخصوص خود (به طور آشکار) و حق استفاده از زبان مخصوص خود.

محتوای هر یک از این حقوق، بعدها در کارهای سازمان ملل متحد، مشخص گردیده است:

* حق داشتن زندگی فرهنگی خاص خود به طور خلاصه عبارت می‌شود از «حق سلوک مستقل به منظور پاسداری و حفظ سنتها و خصوصیات گروه» و مثالهایی از سنتها و رسوم ذکر شده است که عبارتند از: «لباسهای مشخص؛ آداب و قواعد محلی معاشرت و مهمان نوازی؛ ادبیات و هنر (...). مفهوم آداب و تشریفات در اجتماعات مناطق متعدد و که در مراحل مختلف توسعه می‌باشند...».

* حق تبلیغ و اجرای فرایض دین مخصوص خود را می‌توان به عناوین ذیل تعبیر کرد: شرکت بطور آزادانه اعضای اقلیت در مراسم و آداب دین

خود، عدم اجبار آنان به شرکت در مراسم دین دیگری، عدم اجبار به دیدن آموزش دین دیگری، حق مدیریت امور دینی گروه به طور مستقل، حق ایجاد نهادهای مذهبی و مدارس مذهبی و ادامه فعالیت آنها.

* حق استفاده از زبان مخصوص خود بدین معنا است که اقلیتها آزاد باشند زبان خود را در همه زندگی اجتماعی خود (روابط خصوصی، تجارت، مراسم دینی...)، در رسانه ها و انتشارات خود و در آموزش، بکار ببرند.

در این ماده ۲۷، ضمناً بر جنبه دستجمعی این حقوق تأکید شده است و اشخاص بهرمنند باید «به طور مشترک با سایر اعضای گروه خود» این حقوق را به اجرا گذارند؛ بنا به توضیحاتی که در این باره داده شده است، «اساس حقوق پیش بینی شده... منافع یک اجتماع می باشد و در نتیجه این فرد به عنوان عضو گروه اقلیتی است و نه هر فرد دیگری، که از او دعوت شده است از حمایت اعطا شده توسط ماده ۲۷ بهره مند شود».^{۱۲}

حقوق سه گانه فوق در متن اعلامیه ۱۹۹۲ به طور صریح قید شده است. بند اول ماده ۳ اعلامیه، در نگارشی متفاوت، حقوق مذکور را برای اقلیتها تأیید کرده است:^{۱۳} «اشخاص متعلق به اقلیتها (...) حق دارند از فرهنگ خاص خود بهره مند باشند، دین مخصوص خود را بجا آورده و آموزش دهند و زبان مخصوص خود را استفاده نمایند...» در این اصطلاح «به طور مشترک با سایر اعضای گروه» حذف گردیده و بجای آن ذکر شده است: «به طور خصوصی یا درملاء عام، بطور آزادانه [و] بدون هیچ نوع مداخله یا تبعیض». در اینجا بر نحوه اجرای این حقوق تأکید شده است؛ با توجه به اینکه اقلیتها به عنوان گروه در اعلامیه رسماً شناخته

12. U. N. doc E/ CN. 4/ Sub. 2/ 384/ Rev. / , p. 37
inlsse O, BOKATOLA RGDIP, T. 97/ 1993/ 3, p. 754.

۱۳. درباره محتوای بند ۱ ماده ۲، گروه کار کمیسیون حقوق بشر اظهار داشت که متن آن به حد زیادی از متن ماده ۲۷ بیمان الهام گرفته است.

شده اند، دیگر تکرار آن لازم دانسته نشد.

اعلامیه ۱۹۹۲، مضافاً بر این، حقوق نوینی را نیز برای حمایت از هویت اقلیتها پیش بینی کرده است، که به ترتیب در بند اول ماده ۱، بند ۳ ماده ۲ و بند ۴ ماده ۲ درج شده اند.

نخست، حق بهره مند بودن از حمایت دولت متبوع خود جهت حفظ موجودیت و هویت است (بند ۱ ماده ۱). بخش اول این حق، یعنی حمایت از موجودیت اقلیتها، هر گونه اقدامی را از سوی دولتها به منظور از بین بردن اقلیتها، به هر طریقی که باشد، منع می کند. بنابراین نابودی فیزیکی اقلیتها، جابجایی آنها از منطقه ای به منطقه دیگر در قلمروی سرزمین دولت و یا اخراج آنها از کشوری به کشور دیگر، شامل این ممنوعیت می شود. این یک حق جدیدی است که به اقلیتها صراحتاً اعطا شد است، حتی اگر سابق بر این آنها به طور غیر مستقیم از یک سری تضمیناتی در این باره توسط متون متفاوتی نظیر کنوانسیون یا اعلامیه های بین المللی در رابطه با حقوق افراد به طور کلی، بهره مند می بودند.

بخش دوم حق مذکور در این بند، حمایت از هویت اقلیتها را در برابر تخریب مبانی فرهنگی آنها، که می تواند فرضاً از طریق تداگیری جهت ادغام اجباری آنها با اکثریت، یا پراکنده ساختن آنها صورت گیرد، تضمین می کند. حفظ هویت اقلیتی بدین معنی است که گروه مورد نظر باید بتواند از تمامی امکانات لازم برای رشد و توسعه خود و تطبیق با جامعه در حال تحول، برخوردار باشد.

با گسترش دامنه حمایت به زمینه مسایل فرهنگی، اعلامیه ۱۹۹۲ خلایی را که در کنوانسیون ۱۹۴۸ برای پیشگیری و محکومیت جنایت نسل کشی، که تنها به تخریب «فیزیکی و بیولوژیکی» توجه داشته است، پر کرده است.

دومین حق نوینی که در اعلامیه دسامبر ۱۹۹۲ اعمال شده است حق سهم بردن اقلیتها، به طور واقعی و در تصمیم گیریهای است که به آنان یا

به مناطقی که در آن زندگی می کنند مربوط می شود و چه این امر در سطح ملی، چه در سطح منطقه ای مطرح گردد، باید محقق گردد. (بند ۳، ماده ۲). هدف این ماده تحکیم حس همبستگی اقلیتها در سطح منطقه ای یا ملی است، به طوری که از خطر انزوای کاسته شده و ثبات داخلی کشور بهتر حفظ شود.

حق نوین دیگری که توسط اعلامیه ۱۹۹۲ به اقلیتها اعطا شده است و که تا حدودی هم به حقوق فوق الذکر مربوط می شود و در واقع دنباله آنها است، حق تشکیل و اداره انجمنهای خاص خود می باشد. (بند ۴ ماده ۲)، به کمک این ماده، گروههای اقلیتی می توانند سازمانهایی خاص به جهت نمایندگی تشکیل دهند که این اقدام خصوصاً گامی حائز اهمیت در جهت شناسایی شخصیت حقوقی آنها، به عنوان یک گروه، خواهد بود. فعالیتهای این انجمنها عمدتاً پیرامون اجرای حقوق آنها بر طبق اعلامیه ۱۹۹۲ خواهد بود، یعنی حفظ هویت اقلیتها و فراهم ساختن شرکت مستقیم آنها در زندگی جامعه و در تصمیم گیریهایی که به آنان مربوط می شود.

در کنار این حقوق، اعلامیه ۱۹۹۲ توجه خاصی به حمایت از منافع مشروع اشخاص متعلق به اقلیتها کرده است: بنابر ماده ۵ (بند ۱ و ۲)، این منافع باید به طور کامل در برنامه ریزی و اجرای سیاستها و طرحهای ملی و همچنین طرحهای همکاری و امداد میان دولتها، مد نظر قرار داده شود. با توجه به مطالب فوق، مشخص می گردد که وضعیت و منافع خاص اقلیتها، مستلزم تصویب تدابیر خاصی به نفع آنها است. برخلاف آنچه در وهله اول به نظر می رسد، این تدابیر خاص را نمی توان عملاً به عنوان امتیازاتی به نفع اقلیتها تلقی کرد. اگر چه گاهی این تدابیر را «تبعیض مثبت» خوانده اند، اما در واقع در جهت تحکیم وضعیت بی ثبات اقلیتها بمنظور جبران نابرابری واقعی وضعیت آنها نسبت به اکثریت می باشد.

بند ۳ ماده ۸ اعلامیه ۱۹۹۲ این عقیده را تأیید می کند زیرا اظهار می دارد که «تدابیری که از سوی دولت به منظور تضمین بهره مندی واقعی از حقوق عنوان شده در اعلامیه حاضر نباید، از پیش، مغایر با اصل

برابری مندرج در اعلامیه جهانی حقوق بشر در نظر گرفته شود». بدیهی است که این «تبعیض مثبت» نباید به هیچ وجه به حقوق اکثریت لطمه وارد آورده و باعث گردد آنها در نتیجه، در وضعیت نامساعدتری نسبت به اقلیتها قرار گیرند. این امر بحث را به مسأله محدودیتهای حمایت بین المللی از حقوق اقلیتها، به طور کلی، هدایت می کند.

بخش چهارم

محدودیتهای و کمبودهای نظام بین المللی حمایت از اقلیتها

علیرغم نوآوری قابل ملاحظه اعلامیه ۱۸ دسامبر ۱۹۹۲ در حمایت از حقوق اقلیتها، دامنه این حمایت دارای محدودیتهایی است که در اثر رفتار محافظه کارانه دولتها بوجود آمده است. در واقع، بدگمانی دولتها نسبت به اقلیتها و نگرانی آنها از تزلزل وحدت ملی سابقه دیرینه داشته و امروزه هم، اینطور که به نظر می آید، این احساس عمومی بر جای خود باقی است.

نخستین سد در مقابل گسترش ابعاد حقوق اقلیتها، «حق اساسی» دولتها است که توسط حقوق بین الملل عمومی حمایت می شود. بنا به بند ۴ ماده ۸ اعلامیه «هیچیک از مفاد اعلامیه حاضر نباید طوری تفسیر شود که هر گونه فعالیت مغایر با اهداف و اصول [سازمان] ملل متحد، از جمله حاکمیت برابر، تمامیت ارضی و استقلال سیاسی دولتها، مجاز باشد». در اینجا بر ضرورت تطبیق نظام حمایتی اقلیتها با بعضی اصول مهم حقوق بین الملل تاکید شده است.

مفاد بند مذکور را می توان طوری تفسیر کرد که، در عمل، دریچه ای را باز گذاشته تا دولتها در روابطشان با اقلیتها آزادی عمل خود را تا حدودی حفظ نمایند: از آنجا که سنجش مطابقت یا مغایرت فعالیت اقلیتها با حاکمیت ملی، تمامیت ارضی و استقلال سیاسی کشور معمولاً بر عهده

دولت است، عملاً این اختیار به او داده شده است تا، هر گاه مصلحت خویش داند، به کمک اقداماتی تحت پوشش اصول معتبر جامعه بین المللی، دامنه حقوق اقلیتها را محدود سازد. چنین برداشتی، البته صحیح می باشد ولیکن جنبه دیگری از مساله را نادیده می گیرد، و آنهم امنیت و کلاً منافع دولتها است. که قاعدتاً منافع اکثریت را هم در بر می گیرد. باید در نظر داشت که ایجاد یک نظام حمایتی بین المللی برای اقلیتها بدون توجه به منافع مسلم دولتها قابل تصور و عملی نیست؛ حقوق بین الملل عمومی، طی دهه های اخیر، شاهد تحولات قابل ملاحظه ای در جهت شناسایی حقوق افراد، به طور کلی، در برابر رفتار دولتها بوده است اما نباید از یاد برد که دولتها هنوز موضوع اصلی حقوق بین الملل به حساب می آیند، و تامین حقوق آنها از اهداف بنیادی نظام حقوقی بین المللی است. علاوه بر این، دولتها به سهم خود، خالق نظام بین المللی نیز می باشند و از این لحاظ می توان به راحتی تصور کرد که، چنانچه منافع مسلم آنها در این اعلامیه مورد توجه قرار نمی گرفت، حقوق اقلیتها همچنان در مرحله انتظار تدوین و تصویب باقی می ماند. حفظ حاکمیت ملی، تمامیت ارضی و استقلال سیاسی، و همچنین وحدت ملی و امنیت ملی... که حقوق اساسی و مسلم هر دولتی محسوب می شود در واقع اساس بقای دولت است و ارتباط مستقیم و نزدیک با حیات آن دارد. بدین جهت نگرانی دولت از احتمال بروز هر گونه بحران در این زمینه ها بر اثر رفتار گروههای اقلیتی قابل درک بوده. مثالهای واقعی متعددی گویای این واقعیت هستند. و خواسته آنها در تعیین چارچوبی برای اجرای حقوق اقلیتها کاملاً مشروع به نظر می رسد.

از موانع دیگر اجرای حقوق اقلیتها، در موارد بخصوصی، رعایت قوانین داخلی است. بعضی آداب و سنتها با گذشت زمان و تحول جامعه دیگر با زندگی امروزی و طرز تفکر عمومی مطابقت ندارد و چون نظام حقوقی هر جامعه ای پیرو تحولات درون آنست، ممکن است مواردی پیش آید که این سنتهای بخصوص از نقطه نظر قوانین آن جامعه اعمال خلاف

محسوب شود. بند ۲ ماده ۴ به این مطلب اشاره کرده و ضمن اینکه دولتها را موظف به اتخاذ تدابیری جهت ایجاد شرایط مساعدی برای اقلیتها می سازد تا اینها بتوانند ویژگیهای هویت خویش را ابراز نمایند و فرهنگ، زبان و سنتهای خود را ترویج کنند، تأکید کرده است که اعمال بخصوصی که از نظر قوانین ملی خلاف محسوب شود. یا مغایر با ضوابط بین المللی بوده، از حمایت این ماده مستثنی می باشند. چنین موضعی منطقی به نظر می رسد زیرا طبیعتاً هیچ دولتی سعی نمی کند شرایطی را برای اجرای سنتهایی مغایر با قوانین خود فراهم آورد.

ایرادات اساسی که می توان از نظام حمایتی ناشی از اعلامیه ۱۹۹۲ گرفت، وجود کمبودهایی است که در مرحله اعمال حقوق مورد نظر نمایان می گردد: نخست اینکه، متن اعلامیه در تعیین تکلیف برای دولتها تهی از ابهام نیست؛ ثانیاً اینکه تدابیر موثری به منظور نظارت بر اجرای صحیح این حمایت پیش بینی نشده است.

در مورد تعهد دولتها بر طبق اعلامیه ۱۹۹۲، با بررسی مفاد مربوطه، وظیفه دقیق دولتها در اعمال حقوق اقلیتها مشخص نیست. تنها تعهدی را که دولتها متقبل شده اند اینست که تمام سعی و تلاش ممکن را برای حمایت از حقوق اقلیتها بعمل آورند، ولیکن هیچ تعهدی نسبت به نتیجه اینگونه اقدامات شامل آنها نمی شود. علاوه بر این، طرق اجراء و نحوه عمل برای نیل به هدف مذکور نیز به انتخاب آنها است.

مثالهای ذیل این مطلب را آشکار می سازد: در رابطه با برخوردار ساختن اقلیتها از امکانات فراگیری زبان مادری خود یا آموزش در این زبان، «دولتها باید، در حد مقدور، تدابیر مناسب را اتخاذ نمایند...» (بند ۳ ماده ۴)؛ در زمینه آموزش عام جمعیت جهت شناسایی تاریخ، سنتها، زبان و فرهنگ اقلیتهایی که در سرزمین خود زندگی می کنند، «دولتها باید، در صورت اقتضا، تدابیری را اتخاذ نمایند...» (بند ۴ ماده ۴).

اینطور که از نگارش بعضی مواد آن به نظر می آید، اجرای حقوق اعطا شده توسط اعلامیه تا حدود زیادی بسته به اراده دولتها است. این اراده نیز، به نوبه خود، بسته به روابط موجود میان آن دولت و گروههای اقلیتی مقیم در آن کشور است؛ در صورتی که این روابط دچار تیرگی یا بحران شود، احتمال می رود حمایت از اقلیتها در حد اصلی توخالی باقی بماند.

البته نباید فراموش کرد که در یک متن نظیر اعلامیه بین المللی، که خصیصه الزام آور بودن را ندارد، حتی قاطعانه ترین قواعد مندرج در آن نیز چندان تأثیری بر رفتار دولتها ندارد.

این واقعیت، بدون شک، کمبود اعلامیه را در مورد مکانیسم نظارت بر اجرای مفاد آنرا توجیه می کند. اما آیا این دلیل قانع کننده است؟ سابقه اعلامیه هایی که تحت نظر سازمان ملل متحد تصویب شده اند نشان می دهد که تعدادی از آنها از دولتها مربوطه دعوت بعمل می آورد تا مکانیسمهای کنترل ویژه ای را در این خصوص، در سطح قوانین داخلی خود، برقرار سازند.^{۱۵} در اعلامیه در باره حقوق اشخاص متعلق به اقلیتها تدابیری بدین منظور اتخاذ نشده است. بدون شک، این خلاء مهمی در نظام حمایتی پیش بینی شده می باشد.

ولیکن ظاهراً ماده ۹ اعلامیه سعی داشته این نقض را تا حدودی جبران نماید زیرا بنابر مفاد آن «نهادهای تخصصی و سایر مؤسسات [سازمان] ملل متحد، در تحقق کامل حقوق و اصول ذکر شده در اعلامیه حاضر، به ترتیب زمینه صلاحیت خویش، سهم می باشند». به عبارت دیگر، مجموع تشکیلات وابسته به سیستم سازمان ملل متحد، در سهم خود و در حد حوزه فعالیت خود، حامی نظام پیش بینی شده در این اعلامیه برای اقلیتها، و ناظر بر اجرای صحیح آن می باشند. بعضی از نهادهای تخصصی سازمان ملل در زمینه مورد بحث صلاحیت مستقیم نداشته و احتمال زیاد

۱۵. به عنوان مثال، اعلامیه سازمان ملل درباره حذف هر نوع تبعیض نژادی، من جمله ماده ۷ آن که امکان رجوع به مراجع قضایی داخلی و مطالبه خسارتی عادلانه و مناسب را در نظر گرفته است.

می رود چنین تکلیفی برای آنها در سطح تئوری باقی بماند؛ ولیکن اقدامات بعضی از آنها در جهت نظارت بر رعایت حقوق اقلیتها می تواند بسیار مؤثر واقع شود: این مورد کمیسیون حقوق بشر و زیر کمیسیون مبارزه علیه اقدامات تبعیضی و حمایت از اقلیتها می باشد؛ در اینجا لازم به ذکر است که در قطعنامه شماره ۴۷/۱۳۵ مورخ ۱۸ دسامبر ۱۹۹۲ مجمع عمومی، که اعلامیه مورد بحث را تصویب نموده است، از این دو ارگان دعوت شده است تا در اجرای وظایف خود، اعلامیه را چنانچه باید مورد توجه قرار دهند."

علیرغم این اشکالات نمی توان منکر آن شد که اعلامیه مورد بحث پیشرفت قابل ملاحظه ای در زمینه دفاع از حقوق اقلیتها، و در چارچوبی وسیعتر، از حقوق افراد، به طور کلی، در سطح جامعه بین المللی محسوب می شود.

نتیجه گیری

با بررسی مسأله اقلیتها، این واقعیت نمایان می گردد که راه حل اساسی این مسأله از طریق ایجاد تفاهم میان خواسته های مشروع گروههای مزبور - حفظ هویت و فرهنگ خاص آنها - و منافع مسلم دولت - تکامل خود بر مبنای وحدت ملی و سیاسی - بدست خواهد آمد.

با فراخواندن جامعه بین المللی برای حمایت از حقوق اقلیتها و مطرح شدن این مسأله در سطح نظام حقوقی بین المللی، ایجاد چنین تفاهمی مستلزم برقرار ساختن تعادلی بنیادی است: تعادل میان حمایت بین المللی از حقوق

۱۶. در این چارچوب، در اجلاس کمیسیون حقوق بشر، که از اول فوریه تا ۱۲ مارس ۱۹۹۲ برگزار شد، تدابیری جهت اعمال نظارتی مؤثر از حقوق اقلیتها نظیر تشکیل گروه کار یا انتصاب گزارشگر ویژه، مورد بررسی قرار گرفت اما کمیسیون، نهایتاً هیچیک از این راه حلها را اتخاذ نکرد و در قطعنامه شماره ۲۴/۱۹۹۳ مورخ ۵ مارس ۱۹۹۳ خود، تنها به ابراز رضایت خود از تصویب اعلامیه از سوی مجمع عمومی اکتفا کرده و دولتها را به رعایت اصول بیان شده فرا خوانده است.

اقلیتها از یک سو، و حاکمیت دولتها، به عنوان اصلی غیر قابل انکار از سوی دیگر.

در این راستا، اعلامیه ۱۹۹۲ مجمع عمومی درباره حقوق اشخاص متعلق به اقلیتها، ضمن تامین حقوق مذکور و دعوت دولتها به اتخاذ لازمه در این جهت، حاکمیت دولتها را محترم شمرده و اعاده حقوق اقلیتها را تنها در این چارچوب قرار داده است.

این اعلامیه، اگرچه جنبه الزام آور برای دولتها ندارد، ولیکن، همانند اکثر اعلامیه های صادره از سوی سازمان ملل متحد، دارای تاثیر سیاسی و اخلاقی قابل توجهی است و به طور مسلم، ایجادکننده قواعد عرفی بین المللی است. شاید در آینده، مفاد این اعلامیه مبنایی برای تدوین یک کنوانسیون بین المللی در این زمینه گردد.

در گذشته، بسیاری از کنوانسیونهای منعقد در چارچوب سازمان ملل متحد از یک اعلامیه سرچشمه گرفته اند. در مورد اقلیتها، حساسیت بسیاری از دولتها در این باره علامت سؤالی را برای آینده بجا می گذارد. تجربه نشان داده است که اگر بسیاری از دولتها آماده تصویب اعلامیه های اصولی هستند، در مرحله تثبیت تعهدات خود با انعقاد کنوانسیون بین المللی، عقب می نشینند.

بهرحال، با توجه به مشکلات عملی موجود در ایجاد تفاهم فوق الذکر میان منافع دولت و خواسته های اقلیتها، و علیرغم کمبودها و نارضایتیها، نظام حمایتی بین المللی از حقوق اقلیتها، ناشی از اعلامیه ۱۸ دسامبر ۱۹۹۲، نقطه عطفی - ولی نه نقطه پایان - در شناسایی حقوق اقلیتها در حقوق بین الملل به شمار می رود.