



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

شماره مجوز مجله: ۸۰۴۰۰

زمان پذیرش نهایی: ۱۳۹۹/۰۲/۳۰

## حقوق سیاسی اقلیت ها در دموکراسی

علیرضا هاشمی شیری

دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه شیراز

### خلاصه

حقوق سیاسی اقلیت ها و اقوام، گاه بدون توجه به عناصر مؤثر دیگر، بجای کاستن از تعارضات قومی باعث تشدید اختلافات و حتی درگیری ها خونین و به خطر افتادن صلح می شود. با توجه به آسیب پذیر بودن حقوق اقلیت ها، این مبحث یکی از مهم ترین موضوعات حقوق بشری در عرصه بین الملل محسوب می شود. پژوهش حاضر قصد دارد به بررسی مسئله حمایت سیاسی اقلیت ها در دموکراسی بپردازد و به این سوال پاسخ دهد که اصولاً حمایت از اقلیت ها چه جایگاهی در دموکراسی دارد. نتایج این پژوهش گواه آن است که برای تامین حقوق افراد و تامین حقوق سیاسی اقلیت ها حاکمیت قانون عادلانه، همراه با مضامین حقوق بشری لزوم اساسی دارد و دموکراسی و حاکمیت قانون در کنار یکدیگر، مکمل دیگری هستند. تامین حقوق سیاسی اقلیت ها بوسیله یک دولت با ساختار متمرکز و با حاکمیت قانونی امکان پذیر می باشد به نحوی که عدم توجه به حاکمیت قانون ممکن است منجر به اختلافات قومی شود و از طرف دیگر با سیاسی شدن مطالبات حقوق اقلیت ها، به دلیل حساسیت دولت ها به این مقوله، احتمال تامین این حقوق را کاهش خواهد داد. در این بین نقش دولت در نحوه مدیریت این چندگانگی بسیار کلیدی است، مسئله تامین حقوق سیاسی اقلیت ها، مدیریتی کلان و جامع را می طلبد که در هر جامعه ای با توجه به جمیع شرایط، راهکار مناسب مدیریتی یافته شود. این مدیریت کلان باید همزمان به استحکام و ثبات دولت ملی و تامین حقوق اقلیت ها توجه کند، تا از بحران هایی که نهایتاً به ضرر حقوقی اساسی انسانها می شود جلوگیری کنند. دولت برای تامین حقوق سیاسی اقلیت ها باید به دنبال برقراری دموکراسی در جوامع هم بعنوان حق و هم به عنوان مدل مناسب و راهکار حل معضلات جوامع چند فرهنگی باشد و با یک برنامه ریزی جامع به تعیین حقوق سیاسی حداقلی (کوتاه مدت) و حداکثری (بلند مدت) برای اقلیت ها و اجرایی کردن پلکانی این حقوق بپردازد. این روش باعث می شود با طرح همزمان حقوق حداقلی و شهروندی، زمینه مناسب در جامعه برای تامین حقوق حداکثری (بدون احساس خطر از فروپاشی ساختار اجتماعی و سیاسی) همزمان با رسیدن به سطوحی از دموکراسی فراهم شود.

کلمات کلیدی: اقلیت ها، حقوق سیاسی، دموکراسی، حاکمیت قانون، دولت ها، حقوق بشر.



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

## ۱. مقدمه

اصطلاح اقلیت از نظر حقوقی شامل آن دسته از گروه‌های انسانی است که معمولاً از جهت حقوقی، سیاسی، فرهنگی و اقتصادی در موقعیت و شرایط حاشیه‌ای قرار دارند. امروزه با توجه به اهمیت بین‌المللی اقلیت‌ها، این موضوع به‌عنوان یک موضوع جهانی و مسئله‌ای برای بسیاری از دولت‌ها مطرح است. این اقلیت‌ها در همه دوره‌های تاریخی به دنبال مطالبات حقوقی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی خود بوده‌اند. امروزه تقریباً هیچ کشوری در جهان یافت نمی‌گردد که از نظر نژادی، مذهبی، اعتقادی و زبانی از جمعیتی یکدست برخوردار باشد و وجود اقلیت‌هایی با ویژگی‌های متفاوت فرهنگی، مذهبی، اعتقادی و زبانی یک واقعیت غیرقابل انکار به شمار می‌آید. این اقلیت‌ها که به علل گوناگون با اکثریت جمعیت کشور متفاوت می‌باشند به علت موقعیت ضعیف و غیر حاکمی که در جامعه دارند در معرض تبعیض قرار دارند و به همین علت همواره خطر بالقوه تعارضات و درگیری چنین جوامعی را تهدید مینماید. حقوق اقلیت‌ها امروزه از جمله چالش‌برانگیزترین موضوعات، هم در عرصه روابط بین دولتها و هم در زمینه روابط بین دولتها با اقلیت‌ها می‌باشد. سازمان‌های بین‌المللی متعددی نیز پیگیر و مسئول موضوع هستند. معمولاً از یک سو حاکمیت دغدغه برخورد با اقلیت‌ها و خطر مطالبات قومی، دسیسه‌ها و سوءاستفاده بیگانگان از این وضعیتهای و نگران آلت دست قرار گرفتن برخی افراد شهروند و تبعه خود است و بیش از هر چیزی به حفظ تمامیت ارضی استقلال و حاکمیت کشور می‌اندیشد از سوی دیگر اقوام و گروه‌های موجود در فضای جدیدی که ایجاد شده است، خواهان حقوق و آزادیهای بیشتری بر پایه توسعه دموکراسی هستند و به دنبال شناسایی حقوق اساسی خویش می‌باشند. ضرورت پرداختن به این بحث از آنجاست که موضوع حقوق سیاسی اقلیت‌ها در دموکراسی یکی از مسئله‌سازترین و در عین حال پیچیده‌ترین موضوعات در زمینه حقوق بشر است؛ به این علت که دولتهای حاکم حاضر به پذیرش حقوق ویژه‌ای بر پایه دموکراسی برای اقلیت‌ها نیستند و در برابر این امر مقاومت میکنند؛ چرا که گمان میکنند این امر وحدت ملی و تمامیت ارضی کشور آنان را تهدید مینماید. از همین رو پیشرفت حقوق اقلیت‌ها در نظام بین‌المللی حقوق بشر به کندی و با ممانعت و عدم رغبت دولتها صورت می‌پذیرد. حقوق سیاسی اقلیت‌ها در دموکراسی همواره از مباحث چالش‌برانگیز حقوق بین‌الملل بوده است. به رغم تلاش‌های جهانی، هنوز نهاد یا سازمان خاصی به منظور دفاع از حقوق و آزادی سیاسی اقلیت‌ها در عرصه بین‌المللی تأسیس نشده و حمایت از آن‌ها اغلب نمایش سیاسی داشته است. مسئله‌ی اقلیت‌ها و گستره‌ی حقوق ایشان در دموکراسی در جوامع کنونی به یکی از چالش‌های اصلی دولتها تبدیل شده است، چرا که هر روز شاهد ظهور انواع جنبش‌های اجتماعی بر پایه احترام به حقوق سیاسی اقلیت‌ها در دموکراسی که هدف خود را دفاع از حقوق نادیده انگاشته شده‌ی خود اعلام کرده‌اند هستیم. اقلیتی که خواهان به رسمیت شناخته شدن جایگاه سیاسی گروه‌ها و جماعت‌های خود در کنار اکثریت شهروندان جامعه که مدعی نمایندگی در برابر اراده‌ی عمومی هستند می‌باشند. دشمن (حقوقدان بین‌المللی) اقلیت را گروهی از شهروندان یک کشور می‌داند که به لحاظ عددی، بخشی از جمعیت یک کشور را تشکیل می‌دهند و در حاکمیت کشور شرکت ندارند و دارای خصوصیات قومی، مذهبی، سیاسی یا زبانی متفاوت از اکثریت افراد جامعه بوده و نوعی همبستگی در آنها وجود دارد که از راه اراده جمعی برای بقاء نشأت می‌گیرد و هدف آنها دستیابی به مساوات و برابری حقیقی و حقوقی با اکثریت مردم است.

از آنجا که حقوق سیاسی اقلیت‌ها در دموکراسی جز لاینفک حقوق بشر تلقی می‌شود و با توجه به آسیب پذیر بودن حقوق اقلیت‌ها، رعایت حقوق سیاسی آن‌ها برای دولت‌ها ناشی از الزامات داخلی و بین‌المللی است که امروزه بسیاری از آن‌ها را با چالش‌هایی رو به رو کرده است. در واقع امروزه، این مبحث یکی از مهم‌ترین موضوعات حقوق بشری در عرصه بین‌الملل محسوب می‌شود. با آگاهی به این که بسیاری از جوامع در سطح جهان از جمله کشور ما در حال تجربه گذار به دموکراسی هستند و همچنین بسیاری از جوامع در سطح جهان، چند قومی و چند فرهنگی و گاه چند ملتی هستند، دانستن اینکه چنین جوامعی دستخوش بحران‌های متعدد اقتصادی، سیاسی و بحران هویتی هستند، طرح مسائلی چون حقوق سیاسی



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

اقلیت ها می تواند چه تاثیرات مثبت یا منفی در این جوامع داشته باشد؟ در جوامعی که ما با یک جامعه مدنی روبرو هستیم (در فرض وجود) که دوره جنینی را طی می کند، دولت چه نقشی در مدیریت این چند گونگی و حل این بحران ها می تواند داشته باشد؟ نگاه اسناد بین المللی به تعهدات و نقش دولت ها چه گونه است؟ طرح حقوق خاص گروهی در جوامعی که با عدم شکل گیری ملت-دولت به صورت کامل روبرو هستند، چه تاثیراتی در یکپارچگی و ثبات آن کشور دارد؟ از این رو پژوهش حاضر قصد دارد به بررسی مسئله حمایت سیاسی اقلیت ها در دموکراسی بپردازد و به این سوال پاسخ دهد که اصولا حمایت از اقلیت ها چه جایگاهی در دموکراسی دارد.

## ۲. مفهوم اقلیت<sup>۱</sup>

اقلیت از واژه های تعریف نشده، مبهم و بحث برانگیز در حقوق بین الملل است. ابهام ها و چالش های زیادی در ارائه تعریف از اقلیت وجود دارد. این ابهام به گونه ای است که به رغم پیشرفتهای بین المللی در زمینه حمایت از اقلیت ها و برقراری نظام حقوقی خاص برای آنها، هنوز تعریف جامع و مانعی از کلمه اقلیت که در هر بستر علمی قابل استناد باشد، ارائه نشده است. اما اقلیت در لغت به مفهوم: «اندک بودن، کم بودن، قسمت کمتر، مقابل اکثریت» می باشد. (حبیبزاده، هوشیار، ۱۳۹). کاپوتورتی معتقد است «اقلیت» عبارت است از گروهی که در حاکمیت شرکت نداشته و از نظر تعداد، کمتر از بقیه جمعیت کشور باشند و اعضای آن در عین حالی که تبعه آن کشور هستند، ویژگی های متفاوت قومی، مذهبی، سیاسی یا زبانی با سایر جمعیت کشور دارند و دارای نوعی حس وحدت منافع همبستگی در جهت حفظ فرهنگ، آداب و رسوم، مذهب یا زبان خود هستند همچنین لوئیسورث جامعه شناس آمریکایی معتقد است: هر گروهی که در جامعه ای زندگی می کند و به خاطر مشخصات فیزیکی و یا فرهنگی ویژه اش مواجه با رفتاری نامتناسب و متفاوت با رفتار نسبت به افراد دیگر جامعه شود و در نتیجه خود را موضوع یک تبعیض جمعی بداند، اقلیت به حساب می آید. از منظر جامعه شناسی «اقلیت» (اغلب به عنوان گروه زیردست مد نظر است) گروهی است که خصوصیات قومی، سیاسی یا نژادی مشخصی دارد که آن را در موقعیت قدرت محدود و پایگاه نامطلوب قرار می دهد؛ به گونه ای که اعضای آن از فرصت ها و پاداش های محدود رنج می برند. (دشتی، باطنی، ۱۳۸۹: ۱۸۱).

## ۳. دموکراسی

دموکراسی<sup>۲</sup> یا مردم سالاری یک روش حکومتی است برای مدیریت کم خطا بر مردم حق مدار که در آن فرد یا گروهی خاص حکومت نمی کنند بلکه مردم حکومت می کنند. گونه های مختلف دموکراسی وجود دارد که میان انواع گوناگون دموکراسی، تفاوت های بنیادین وجود دارد. بعضی از آن ها نمایندگی و قدرت بیشتری در اختیار شهروندان می گذارند و برخی کمتر. در هر صورت اگر در یک دموکراسی، قانونگذاری دقیق برای جلوگیری از تقسیم نامتعادل قدرت سیاسی (برای مثال تفکیک قوا) صورت نگیرد یک شاخه نظام حاکم ممکن است بتواند قدرت و امکانات زیادی را در اختیار گرفته و به آن نظام دموکراتیک لطمه بزند. لذا از حکومت عدد به عنوان خاصیت اصلی و متمایزکننده دموکراسی نام می برند. در صورت نبود حاکمیت مسئولیت پذیر، ممکن است که حقوق اقلیت های جامعه مورد سوء استفاده قرار گیرد (که در آن صورت به آن استبداد اکثریت می گویند). از اصلی ترین روندهای موجود در دموکراسی های ممتاز می توان به وجود رقابت های انتخاباتی عادلانه اشاره کرد. علاوه بر این، آزادی بیان، آزادی اندیشه سیاسی و مطبوعات آزاد از دیگر ارکان اساسی دموکراسی هستند که به مردم اجازه می دهند تا با آگاهی و اطلاعات بر حسب علاقه شخصی خود رأی بدهند.

<sup>1</sup> Minority

<sup>2</sup> Démocratie



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

## ۴. ضرورت حمایت از اقلیت ها در دموکراسی

حمایت از اشخاص متعلق به گروه های اقلیت اساسا به نفع دولت و گروه اکثریت می باشد. به عنوان یک قاعده عام میتوان گفت که ثبات و امنیت کشور با حفظ حقوق اقلیت ها، بهتر تأمین میگردد؛ اگر دولت به رعایت حقوق اقلیت ها وفادار باشد. در عوض میتواند امیدوار باشد که گروه های اقلیت نیز وفاداری خود را به دولت نشان دهند و تمامیت ارضی کشور حفظ گردد. زیرا ثبات و رفاه عمومی کشور به نفع اقلیت ها نیز خواهد بود. همچنین رعایت حقوق سیاسی اقلیت ها علاوه بر کارکرد ابزاری آن در دفع تهدیدات و مخاصمات، فی نفسه ارزشمند است چه آن که میراث فرهنگی، سیاسی و فکری، زبانی و مذهبی، نقش مهمی در ساخت بنیان های هویتی نوع بشر دارد و طبیعتا هر انسانی مایل است که هویت خود را حفظ نماید. از سوی دیگر پاسداری از تنوع فرهنگی جامعه به برپایی و ترویج نظامی تکرگرا می انجامد. نظامی که در آن اعضای گروه های سیاسی مختلف با رعایت احترام متقابل زندگی میکنند، ارتباطات و مبادلات فرهنگی ما بین گروه های متعدد آن جامعه نیز افزایش می یابد. بنابراین نظام سیاسی حقوق اقلیت ها در پی تأمین دو هدف است که علیرغم وجود تفاوت های ظاهری پیوندی ناگسستنی با یکدیگر دارند:

۱. اقدامی در جهت پیشگیری از جنگ و درگیری میان حقوق سیاسی اقلیت ها بر پایه احترام به دموکراسی در پرتو حفظ تمامیت ارضی دولتها و در نتیجه پاسداری از صلح و امنیت ملی.
۲. حفظ تنوع سیاسی، قومی، فرهنگی و زبانی به عنوان حق سیاسی هر شخص بر پایه دموکراسی (سیک، ۱۳۷۹).

## ۵. حقوق اقلیت ها در جامعه بین الملل

حقوق اقلیت ها از دو جهت مورد عنایت واقع شده و در اسناد بین المللی مختلف به آن پرداخته شده است: یکی از جهت رعایت حقوق انسانی آنان و عدم تبعیض در برخورداری از حقوق و آزادی های سیاسی و دیگری حق داشتن و حفظ هویت ملی، قومی، زبانی و مذهبی خود، بسیاری از اسناد بین المللی و نهادهای بین المللی که دولت ایران هم به برخی از آنها ملحق شده، این مهم را به عهده دارند (مهرپور، ۱۳۸۹). قبل از تشکیل سازمان ملل متحد و در زمان جامعه ملل، پس از جنگ جهانی اول یک نظام بین المللی حمایت از اقلیت ها بوجود آمده بود بدین صورت که در معاهداتی که بین دولتها بسته می شد مقرر می گردید، دولتهایی که در آنها اقلیت هایی وجود دارند، نسبت به آنها تبعیض روا ندارند و حق استفاده از آزادی سیاسی، زبان و مذهب خود را به آنها بدهند. جامعه ملل به عنوان ضامن اجرای این تعهدات محسوب می شد و یک کمیته سه نفره از سوی جامعه ملل برای بررسی ادعاهای مربوط به نقض حقوق اقلیت ها تشکیل شده بود. پس از جنگ جهانی دوم و تشکیل سازمان ملل، اسناد مختلف به نحو عام و یا به صورت خاص مسئله رعایت حقوق اقلیت ها را مورد توجه قرار دادند. در منشور ملل متحد و اعلامیه جهانی حقوق بشر، نامی از اقلیت برده نشده، ولی بر تساوی همه افراد بشری و برخورداری آنان از حقوق و آزادی های اساسی بدون تبعیض از حیث نژاد، جنس، زبان یا مذهب تصریح شده است. (مقدمه و مواد ۵۵، ۱۳ و ۷۶ منشور ملل متحد و ماده ۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر) همین عنوان عام و کلی در میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی و میثاق بین المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوب سال ۱۹۶۶ مجمع عمومی سازمان ملل متحد آمده است (ماده ۲ هر دو میثاق). این بحث تا سالها بعد ادامه یافت تا اینکه اعلامیه مربوط به حقوق افراد وابسته به اقلیتها مصوب سال ۱۹۹۲ مجمع عمومی سازمان ملل به نحو مشخصتر و روشن تری توجه به حفظ هویت اقلیت ها را مشروحا بیان کرد که البته هنوز در سطح اعلامیه است و عنوان معاهده به خود نگرفته است. ماده ۱ این اعلامیه می گوید: «دولتها باید از موجودیت و هویت اقلیت های ملی، سیاسی، نژادی، فرهنگی، مذهبی و زبانی واقع در قلمرو خود حمایت نموده و شرایط و وضعیت مربوط به ارتقاء و رشد هویت آنها را تشویق



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

نمایند. همچنین یک نهاد خاص حقوق بشری در سازمان ملل نیز به نام کمیسیون فرعی جلوگیری از تبعیض و حمایت از اقلیت ها و عدم اعمال تبعیض و حمایت از اقلیتها از سال ۱۹۴۷ تأسیس شد و با تشکیل اجلاس سالانه در ژنو و داشتن برخی گروه های کاری در زمینه حمایت از اقلیت ها تلاش می کند (مهرپور، ۱۳۸۹). شایان ذکر است که حقوق سیاسی اقلیتها در حکومتها مختلف جهانی بر پایه مدل های همانندسازی و یا چندفرهنگی بسط و توسعه یافته است که در ادامه بدان پرداخته شده است.

## ۶. مدل همانندسازی<sup>۱</sup>

واژه همانندسازی به معنای مشابه ساختن یا مشابه شدن اخذ شده، در جامعه شناسی به معنای فرآیند پذیرش ارزش ها، الگوها و سبک زندگی گروه برتر توسط اقوام و گروههای دیگر از جامعه به ترتیبی که در بطن گروه برتر جذب و هضم شوند به کار رفته است (صالحی امیری، ۱۳۸۰). در نتیجه این سیاست، ما با جامعه ای همگن و یکدست (به ظاهر) روبرو می شویم که هویت و سنت های خرد فرهنگها مورد توجه قرار نگرفته و حاکمان در پی ایجاد یک سری ارزش های واحد در سر تا سر محدوده حاکمیت خود هستند. همانند سازی در گذشته با خشونت همراه بوده است، کشتار دسته جمعی، تصفیه قومی، کوچ های اجباری، عقیم کردن اجباری، از جمله سیاست های همانند سازی هستند. گرچه در دوران معاصر و حتی در اوائل دهه ۱۹۹۰ میلادی نیز، ما در صحنه جهان با پدیده همانند سازی همراه با خشونت همراه بودیم، یوگسلاوی و رواندا شاهدی بر این ادعاست (کنوانسیون ۱۹۴۸). این دنبال کردن جامعه تک فرهنگی گاه از طریق سیاست هایی است که به آن استحاله قهری<sup>۲</sup> می گویند، یعنی از طریق به کار گرفتن نهاد های دولتی، مثل مدارس، شرایط احراز شهروندی و نظام قضایی، دیگر فرهنگها به حاشیه رانده می شود و یک فرهنگ را حاکم می کنند، برخی این سیاست را صفت بارز سیاستهای لیبرال دموکرات در ۶۰ ساله نخست قرن ۲۰ می دانند (پویان-ترجمه، ۱۳۸۱).

## ۷. مدل چند فرهنگ گرایی

مبنای اصلی این مدل تشویق و گرامی داشتن چند گونگی فرهنگی است، برای این مدل از واژه ادغام نیز استفاده می شود (شایگان، ۱۳۸۰). این مدل ناظر بر وضعیتی است که هر خانواده فکری، عقیدتی، سیاسی هم امکان حراست از ارزشهای خود را داشته باشد و هم آنکه زمینه لازم جهت شرکت فعالانه در صحنه سیاسی، اجتماعی و فرهنگی را به دست آورد (صالحی امیری، ۱۳۸۰). در همین ارتباط ما از دهه ۱۹۷۰ م تا کنون شاهد یک گفتمان یا ایدئولوژی و یا نهضت به نام چند فرهنگ باوری یا چند فرهنگ گرایی هستیم. سر آغاز این گفتمان را می توان در آمریکای شمالی، استرالیا و سپس اروپای غربی دانست، چند فرهنگ باوری به معنای به رسمیت شناختن و احترام به چند گونگی فرهنگی در حوزه عمومی به عنوان جز مشروع و مطلوب جوامع است (کریمی، ۱۳۸۵). مفاهیم شهروندی و چند گونگی فرهنگی هر چند دو مفهوم مستقل هستند، اما امروزه تاثیر شگرفی بر یکدیگر گذاشته اند. یک مبحث اصلی منتقدان به چند گونگی فرهنگی این است که به جای تاکید بر نقاط مشترک شهروندان، بر تفاوت های آنها انگشت گذاشته و بر این اساس هویت یکسان شهروندان را به چالش کشیده، زیرا به شهروندان گوشزد می کند که تفاوت های آنها مهم تر از پیوند هایشان است (ادیس، ۲۰۰۷).

## ۸. مدیریت جوامع چند قومی و حقوق اقوام

امروزه تضمین و اجرای حقوق اقوام بسته به جوامع مختلف و نوع دولت حاکم (دموکرات یا اقتدار گرا) متفاوت و گاهی نتایجی به دور از انتظار دارد. امروزه ارتباط و تاثیر متقابل دموکراسی و حقوق بشر غیر قابل شک است (کمیسیون حقوق بشر

<sup>۱</sup> Assimilation

<sup>۲</sup> Corrective assimilation



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

سازمان ملل در سال ۲۰۰۰ حق رای دادن در یک فرآیند آزاد و عادلانه همراه با مشارکت احزاب و تعدد سیاسی را یک حق بشری دانسته است، حکومت دموکراتیک را نیز می توان از مهم ترین حقوق اساسی بشر دانست. بر اساس میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی، رعایت دموکراسی به عنوان یکی از حقوق بشر لازمه کسب مشروعیت از لحاظ بین المللی شده است. دموکراسی را امروزه غالباً به لحاظ آن چیزهایی که آن را نفی می کند، استبداد، شخص پرستی با حکومت گروهی خاص تعریف می کنند (منصوری، ۱۳۸۰). اینکه دموکراسی مدلی مناسب برای مدیریت در جوامع چند قومی است یا خیر، با نظرات متفاوتی همراه بوده است. سابقه حکومت‌های استبدادی و اقتدار طلب در نسل کشی یکسان سازی اجباری، اخراج و جابجایی گروه های قومی برای سرپوش گذاشتن بر درگیری های قومی، مشخص ساخته است که معمولاً در حکومت های استبدادی کمتر توجه به حقوق اقلیت ها می شود. از این روی می توان با اخذ راهکارهایی ضعف های مدل دموکراسی را برای مدیریت جوامع چند قومی رفع کرد (برای مثال، برای تعدیل ضعف های نظام های انتخابی اکثریتی، استفاده از نمایندگی گروه های خاص، در کنار نظام اکثریتی می تواند مطلوب باشد). در کنار همه ضعف ها و انتقادات نمی توان منکر این مسئله شد که در یک جامعه دموکرات اساسی بشر نحو کاملتر و مطمئن تری تضمین می شود، به خصوص حقوق اقلیت ها که برای تضمین به چهار چوب ها و نظام های دموکراسی (مانند نظام های انتخاباتی) احتیاج دارد. در این میان آنچه حایز اهمیت است، این است که برای اداره جوامع چند قومی باید به دنبال برقراری دموکراسی در اینگونه جوامع هم بعنوان حق و هم به عنوان مدل مناسب و راهکارهای حل معضلات جوامع چند فرهنگی بود.

## ۹. جوامع در حال گذار و چالش های طرح حقوق اقوام

روندگذار به دموکراسی در جوامع چند قومی و فرهنگی، می تواند بیش از سایر جوامع؛ بحران زا و چالش برانگیز باشد زیرا در این روند با تغییرات گسترده و گاه سریع نظام های سیاسی و اجتماعی روبرو هستیم. در دوران گذار که معمولاً در قالب فرآیند های دموکراتیزه شدن ظاهر می یک دوره بیم و امید است. فضای باز سیاسی که در آغاز گذار به به دموکراسی به وجود می آید، می تواند باعث تشدید انگیزه های تجزیه طلبی و اختلافات قومی شودگی آرمه بیان می کند که، فرآیند مردم سالار کردن را عاملی است که بیش از آنکه ایجاد کننده فضای مساعد، سالم و آرام برای گفتگو، مفاهمه و تعامل میان گروه های قومی و نژادی و مذهبی باشد، موجب تحریک اینگونه گروه ها در دامن زدن به تشنجات است (گی آرمه، ۱۳۷۶). علت های زیادی برای بروز اینگونه بحران ها در کشور های مختلف در حال گذار مطرح می شود، به صورت کلی می توان گفت، تجربه نهادهای مدرن و دموکراتیک و آزادی های بیش آمده که جایگزین استفاده انحصاری از قدرت و زور شده است، سبب برخی از بحران ها و درگیری های قومی می شود. شایان ذکر است که شدت شکاف های قومی، مذهبی، فرهنگی در کشور های در حال توسعه یکی از موانع استقرار و دموکراسی است که باید در طرح حقوق اقوام و اقلیت ها ملاحظات بسیاری را مد نظر داشت (بشریه، ۱۳۸۲). زیرا در این شرایط بیم آن است که مطالبه این حقوق با ادعا های سیاسی گره خورده و خود تبدیل به عاملی برای شکست گذار باشد. این مساله زمانی خطرآمیز تر خواهد شد که بدانیم اعطای حقوق اقلیت ها در جوامعی که هنوز به حداقلی از مفهوم شهروندی نرسیده است، باعث عدم انسجام و به تحلیل رفتن ثبات آن جوامع خواهد شد. البته این مفهوم نباید به عنوان دلیلی بر عدم اعطای حقوق اقلیت ها شود، بلکه باید به زمان و چگونگی اعطای این حقوق توجه لازم شود، زیرا نمی توان بدون توجه به مساله یکپارچگی و انسجام ملی انتظار یک گذار موفق به دموکراسی را داشت (بشریه، ۱۳۸۴). استو پیش شرط مراحل سه گانه گذار به دموکراسی را در نظریه خود یکپارچگی ملی می داند. او یکپارچگی ملی را اینگونه تعریف می کند که اکثریت غالب شهروندان دموکراسی آینده نباید، در باره اجتماع سیاسی که در آینده به آن تعلق پیدا می کنند، شک و تردید داشته باشند و در جریان تحول دموکراتیک نباید هیچ گونه تردید یا خواستی برای تغییر مرزها وجود داشته باشد. از نظر او این پیش شرط باید بر همه مراحل دیگر مقدم باشد. او تاثیر این پیش شرط را در مرحله مقدماتی گذار با وضوح بیشتری توضیح می دهد. در این مرحله که با قطبی شدن فضای کشور همراه است، یکپارچگی کلی باعث می شود، نزاع، سبب فروپاشی نشود. او تاکید می کند که قطبی شدن نباید در حول مرزهای منطقه ای یا منازعات قومی باشد. در صورت وقوع



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

چنین حالتی او تجزیه را متحمل تر می داند تا پیدایش دموکراسی! شایان ذکر است که که طرح حقوق اقلیت ها و اقوام را برابر با تجزیه طلبی و جنگ های داخلی نیست، بلکه آن چه مورد نظر است این مطلب است که حقوق اقلیت ها نباید به صورت مجزا و فارغ از فاکتور های دیگر سیاسی و اجتماعی در نظر گرفت. حقوق اقلیت ها و بخصوص حقوق سیاسی اقلیت ها با طیف وسیعی از مسایل سیاسی و اجتماعی در ارتباط است (مانند دموکراسی، حاکمیت، یکپارچگی، سرزمینی، فرهنگ سیاسی و هویت ۱۳۸۴). در این بین فرهنگ سیاسی به عنوان یک پیش فرض شرط تحقق دموکراسی نقش مهمی را ایفا می کند (کدیور، ۱۳۸۴). فرهنگ سیاسی اگر در بردارنده درجه بالایی از اعتماد بین اعضای جامعه، وجود باورهای موید تحمل گوناگونی و حضور سنت مصالحه و سازش در فرهنگ جامعه باشد، تحقق دموکراسی را ممکن می سازد. به این علت است که در طرح تضمین حقوق اقلیت ها و اقوام باید به فرهنگ سیاسی آن کشور توجه ویژه گردد زیرا که مباحثی چون اقلیت ها و چند فرهنگ گرایی نباید باعث کم شدن اعتماد بین افراد جامعه و یا بدون توجه به زمینه های روا داری آن باشد. به عبارت دیگر حقوق اقلیت ها، باید به همراه مفهومی از یک شهروندی مشترک باشد یعنی "یک شهروندی چند گانه" و یا در "شهروندی چند فرهنگی" همراه باشد. لذا می توان گفت که هدف هر کشوری بایستی داشتن یک نظام سیاسی باشد بگونه ای که از یک سو دموکراسی را با آزادی و از سوی دیگر با حاکمیت قانون پیوند بزند. یعنی یک سیستم عادلانه و غیر تبعیض آمیز، که در آن اقوام مورد حمایت حقوقی قرار گیرند و حق آزادی بیان و ارزش های زندگی شهروندان به صورت کاملی محفوظ بماند. برای تامین حقوق افراد و حقوق سیاسی اقلیت ها حاکمیت قانون عادلانه، همراه با مضامین حقوق بشری لزوم اساسی دارد. لذا باید عنوان داشت که تاکید بر دموکراسی و حاکمیت قانون در کنار یکدیگر در راستای احقاق حقوق سیاسی اقلیت ها از ضروریات است زیرا هر کدام مکمل دیگری هستند.

در کشورهایی که با چند گونگی فرهنگی و قومی روبرو هستند مانند (کشور ما) باید در راه گذار به دموکراسی، در کنار نهاد های دموکراتیک و شبه دموکراتیک<sup>۱</sup>، حاکمیت قانون را با دید جدی تر مورد توجه قرار داد. تا از این نهادهای دموکراتیک، استفاده ای خلاف هدف ایجاد ان (آزادی فردی و مشارکت مدنی) نشود. بخصوص حاکمیت قانونی که در تامین حقوق انسانی بشر از سنت ها و آداب و رسوم پیشروتر است، حاکمیت قانون آنگاه نقش جدی تر می گیرد که ما با سنت هایی روبرو می شویم که حقوق اساسی بشر را نادیده می گیرند. در جریان گذار، در کنار تامین مسائل و حقوق خود مختاری و تعیین سرنوشت فردی و جمعی باید به حمایت از آزادی فرد در برابر سنت هایی که تهدید کننده آزادی و خود فرمان روایی فردی نیز پرداخت. به عنوان نتیجه گیری از این بحث می توان گفت که در راه گذار از دموکراسی توجه به دو نکته در ارتباط با حقوق اقلیتها ضروری است:

۱ - اطمینان از یکپارچگی ملی تا در موقع لزوم جلوی تجزیه و جنگ داخلی را بگیرد، یعنی جلوگیری از تبدیل ادعاهای مبتنی بر حقوق اقلیت ها به حربه ای برای تجزیه و بالکانیزه شدن کشورها است، که در نتیجه آن، ناگهان هویت ها و دولت های متعددی پدید می آید و ذره گرایی منازعه برانگیزی ایجاد می شود که ترجمان آن پیدایش قدرت هایی محلی و دسته های مسلحی است که به باند های مسلح تبهکار تبدیل می شوند (بشریه، ۱۳۸۴). برای این مهم ما باید در پی ایجاد شهروندی باشیم که هم در برگزیده هویت قومی باشد و هم هویت ملی.

۲ - در باب حاکمیت قانون باید گفت که همیشه این فرهنگ ها نیستند که قانون می سازند، بلکه قانون هم می تواند عاملی برای تغییر فرهنگ ها و سنت ها باشد. یعنی حاکمیت قانونی را طلب کنیم، که اجازه ندهد با نام حقوق فرهنگی و چند فرهنگی گرایی در دام نسبیت گرایی افتاد و یا با نام حمایت از حیات فرهنگی و سنت ها، آزادی و خود فرمان روایی فردی را محدود ساخت.

## ۱۰. حقوق سیاسی اقوام در جوامع در حال گذار

۱. شبه دموکراسی ها در کشورهای در حال توسعه پدید آمده اند، در این نوع نظام، زندگی سیاسی نه کاملاً "دموکراتیک و نه کاملاً توتالیتر است. چنین کشورهایی اصولاً در گیر و دار فرآیند نوسازی و گذار از سنت به تجدید قرار دارند.



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

حقوق سیاسی اقلیت ها و اقوام، گاه بدون توجه به عناصر مؤثر دیگر، بجای کاستن از تعارضات قومی باعث تشدید اختلافات و حتی درگیریها خونین و به خطر افتادن صلح شود. این مسئله در مورد خودمختاری به نحو فزاینده تری باید مورد توجه و اهمیت قرار گیرد. به خوبی مشخص است که دولت های ملی همواره در برابر خواست سیاسی اقلیت ها برای خودمختاری مقاومت نشان می دهند و در برابر ممکن است قوم خودمختاری طلب نیز از خود واکنش نشان دهد. رنه لومارشال در مورد افراط در خودمختاری این گونه می گوید: خشونت می شود، محلی برای مردم سالاری می شود، جایی که در آن به نام هویت قومی یا پیوندهای خونی، حقوق گروهی مطرح می شود، محلی برای مردم سالاری وجود ندارد (مقصودی، ۱۳۹۰). در مورد خودمختاری مسئله بغرنج تر است، بخصوص در جوامعی که از چند گونه قوم متفاوت تشکیل می شوند اعطای خودمختاری باعث از بین رفتن انسجام ملت - دولت و چندپارگی آن می شود. در ملت - دولت های نارس کسب خودمختاری معمولاً با خشونت های شدید و درگیریهای خونین همراه است. به نظر می رسد بهترین راهکار در جوامعی که هنوز پروژه ملت سازی در آن ناتمام است، توجه همزمان به ملت سازی و حقوق سیاسی اقلیتها بر پایه دموکراسی ضروری است، یعنی باید به دنبال راهکاری برای هماهنگی میان این دو مقوله که در بادی امر متناقض و متضاد به نظر می رسند بود.

راه چاره در اینجا یافتن راههای انطباق و هماهنگی میان الگوهای ملی و الگوهای قومی است، مؤلفه های فرهنگی قومی و ملی به ما این امکان را می دهد که راههای پیوند میان این دو گروه را بوجود آورد، تنها از این طریق است که می توان میان رشد دولت ملی و شکوفایی قومی یکنواختی بوجود آورد. به عبارت دیگر با تدوین راهکارهایی (مثل تعیین استانداردهای حداقلی و حداکثری حقوق سیاسی اقلیت ها) در یک برنامه ریزی کلان، به صورت تکوینی در پی اعطای حقوق اقلیت ها در ملت-دولت های نارس بود، در چنین جوامعی طرح و تامین حقوق شهروندی همگانی می تواند با برقراری یک برابری اولیه در بین افراد جامعه، زمینه مناسبی برای طرح مسائل حقوق سیاسی اقلیتها (بدون ایجاد تنش های احتمالی) فراهم کند. در چنین جوامعی تامین پلکانی حقوق اقلیت ها فضایی را به وجود می آورد که از طرفی اقلیت ها با تامین حقوق خود روبرو می شوند (و این مهم باعث می شود که آنها کمتر به حرکات افراطی و شدید روی بیاورند).

## ۱۱. نتیجه گیری

به عنوان نتیجه این پژوهش باید بیان داشت که برای تامین حقوق افراد و تامین حقوق سیاسی اقلیت ها حاکمیت قانون عادلانه، همراه با مضامین حقوق بشری لزوم اساسی دارد. لذا باید عنوان داشت که تاکید بر دموکراسی و حاکمیت قانون در کنار یکدیگر در راستای احقاق حقوق سیاسی اقلیتها از ضروریات است زیرا هر کدام مکمل دیگری هستند. تامین حقوق سیاسی اقلیتها در آغاز راه گذار به دموکراسی بوسیله یک دولت با ساختار متمرکز و با حاکمیت قانونی (که مبتنی بر انگاره های حقوق بشر و شرایط بومی و خاص هر کشور است) امکان پذیر تر باشد. شایان ذکر است که عدم توجه به حاکمیت قانون ممکن است منجر به اختلافات قومی شود و از طرف دیگر با سیاسی شدن مطالبات حقوق اقلیتها، به دلیل حساسیت دولت ها به این مقوله، احتمال تامین این حقوق را می کاهد. در این بین نقش دولت در نحوه مدیریت این چندگانگی بسیار کلیدی است، مسئله تامین حقوق سیاسی اقلیتها، مدیریتی کلان و جامع را می طلبد که در هر جامعه ای با توجه به جمیع شرایط، راهکار مناسب مدیریتی یافته شود. این مدیریت کلان باید همزمان به استحکام و ثبات دولت ملی و تأمین حقوق اقلیتها توجه کند، تا از بحران هایی که نهایتاً به ضرر حقوقی اساسی انسانها می شود جلوگیری کنند. می توان گفت مکانیسم های زیر می تواند مدیریت این پیچیدگی را هموارتر کند:

۱. اولویت مکانیسم های دموکراتیک نسبت به مکانیسم های غیر دموکراتیک
۲. اولویت مکانیسم سازمانهای غیر دولتی به سازمانهای دولتی
۳. اولویت مکانیسم تکثرگرا نسبت به مکانیسم تک صدا و مطلق گرا

علاوه بر این مکانیسم ها عوامل دیگری نیز مؤثر خواهد بود:





# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

۱. توسعه و ترویج مفهوم "شهروندی چند فرهنگی" برای نیل و ثبات و انسجام ملی و تأمین حقوق سیاسی اقلیتها در دموکراسی که جامع حقوق فردی و جمعی باشد.
۲. جامعه مدنی رشد یافته و تکوین یافته، که ضامن مروج تکثرگرایی و تسامح باشد.
۳. توجه به انسجام ملی و اهمیت فزاینده آن بر جوامع در حال گذار برای دور شدن از بحران های قومی خشونت آمیز.
۴. تأمین، ترویج و تضمین حقوق بشر جهت تأمین حقوق سیاسی اقلیت ها همزمان و همراه با سایر حقوق اساسی بشر.

در نتیجه این موارد به نظر می رسد بهتر است تعهدات دولت ها را در تأمین حقوق سیاسی اقلیتها در دموکراسی را به سه قسمت و یا گام تقسیم کرد:

گام اول: تصدیق چند گونگی قومی و پذیرش حقوق فرهنگی در داخل مرزها،  
گام دوم: عدم دخالت در زندگی فرهنگی و علایق سیاسی آنها و حمایت های قانونی از حقوق سیاسی اقلیتها در دموکراسی (یعنی موانع قانونی را از جلوی راه آنها بردارند)،

و نهایتاً گام سوم: کمک های مالی برای ترویج و حفظ حیات فرهنگی گروههای خاص.  
نکته مهم و اساسی در سرتاسر بحث این است که تعهدات دولت در زمینه حقوق اقلیتها به خصوص حقوق سیاسی آنها نباید کم رنگ باشد و در این میان آنچه حایز اهمیت است، این است که برای اداره جوامع چند قومی باید به دنبال برقراری دموکراسی در اینگونه جوامع هم بعنوان حق و هم به عنوان مدل مناسب و راهکار حل معضلات جوامع چند فرهنگی بود و با یک برنامه ریزی جامع با تعیین حقوق سیاسی حداقلی (کوتاه مدت) و حداکثری (بلند مدت) برای اقلیتها، به اجرایی کردن پلکانی این حقوق پرداخت. این روش باعث می شود با طرح همزمان حقوق حداقلی و شهروندی همگانی، زمینه مناسب در جامعه برای تأمین حقوق حداکثری (بدون احساس خطر از فروپاشی ساختار اجتماعی و سیاسی) همزمان با رسیدن به سطوحی از دموکراسی فراهم شود.



# ماهنامه علمی تخصصی پایا شهر

## مراجع

۱. ادیسه، ا، چند فرهنگی، مفهوم شناسی در سیاست جدید بین المللی در زمینه تنوع، ۲۰۰۷.
۲. بشریه، ح، آموزش دانش سیاسی، موسسه نگاه معاصر ۱۳۸۲، تهران.
۳. بشریه، ح، گذار به دموکراسی، تهران، نگاه معاصر ۱۳۸۴.
۴. حسین، م، محدوده صلاحیت نهادها در قانون اساسی و لزوم پابندی به آن، مجله تحقیقات حقوقی، بهار و تابستان ۱۳۸۹، شماره ۵۱.
۵. دشتی، ب، مفهوم شناسی اقلیت (ارائه الگویی روشمند برای تعریف و تشخیص اقلیت)، دوره ۷، شماره ۲۵، تابستان ۱۳۸۹.
۶. دی سیک، ت، تقسیم قدرت و میانجی‌گری بین‌المللی در منازعات قومی، مجتبی عطار زاده، پژوهشگاه مطالعات راهبردی، ۱۳۷۹ تهران.
۷. شایگان، د، افسون زدگی جدید، هویت چهل تکه و تفکر سیار، ترجمه فاطمه ولیانی، تهران، چاپ دوم ۱۳۸۰.
۸. صالحی امیری، ر، مدیریت منازعات قومی، تهران، دفتر گفتگوی تمدن‌ها، ۱۳۸۰.
۹. کریمی، ع، چند فذهنگ باوری و همبستگی ملی، تاملی انتقادی، فصلنامه مطالعات ملی شماره ۲۷، ۱۳۸۵.
۱۰. کنوانسیون ۱۹۴۸، جلوگیری و مجازات جنایت نسل زدایی، ماده ۲.
۱۱. کدیور، م.ع، گذار به دموکراسی، گام نو، ۱۳۸۴، تهران.
۱۲. گی آرمه، ل، فرهنگ و دموکراسی، ترجمه مرتضی ثاقب بر، ققنوس، ۱۳۷۶، تهران.
۱۳. مقصودی، م، منصوری، م، تحولات قومی در ایران علل و زمینه ها، تهران، موسسه مطالعات ملی، ۱۳۸۰.
۱۴. منصوری، م، تحولات قومی در ایران علل و زمینه ها، تهران، موسسه مطالعات ملی، ۱۳۸۰.
۱۵. واتسون، س، د، ترجمه حسن پویان، کثرت‌گرایی فرهنگی، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، تهران، ۱۳۸۱.