

اقلیت

بود حقوقی و بهبود سیاسی

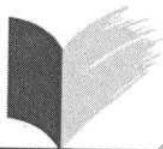
شیوا بازركان

با دیباچه

دکتر علی اکبر گرجی آزندریانی

دانشیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

سرشناسه : بازرگان، شیوا، ۱۳۷۰
 عنوان و نام پدیدآور : اقلیت: بود حقوقی و بهبود سیاسی / شیوا بازرگان؛ با دیباچه علی اکبر گرجی ازندریانی.
 مشخصات نشر : تهران: خرسندی، ۱۳۹۵-
 مشخصات ظاهری : ۱۵۹ ص.
 شابک : 978-600-114-588-9
 وضعیت فهرست نویسی: فیبا
 یادداشت : کتابنامه: ص. [۱۵۵]-۱۵۹.
 موضوع : اقلیت‌ها -- وضع حقوقی و قوانین
 موضوع : Minorities – Legal status, laws, etc :
 موضوع : International law – حقوق بین الملل :
 شناسه افزوده : گرجی ازندریانی، علی اکبر، ۱۳۵۲-، مقدمه نویسنده
 رده بندی کنگره : ۱۳۹۵ ۷۲/ب K۲۲۴۲
 رده بندی در بی : ۳۴۶/۰۱۳
 شماره کتابخانه ملی : ۴۲۵۲۸۸۸



انتشارات خرسندی

تهران، خیابان انقلاب - خیابان فخر راز - خیابان لبافی نژاد - نرسیده به خیابان دانشگاه -

پلاک ۱۷۴ - حد ۲

تلفن: ۵ - ۶۶۹۷۱۰۳۴ و ۶۶۴۹۰۵۸۱

فروشگاه شماره ۱: دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی تلفن: ۶۶۴۱۰۲۰۳

فروشگاه شماره ۲: میدان انقلاب، خ منبری جاوید (اردیبهشت) - پلاک ۹۲ تلفن: ۶۶۹۵۰۷۵۹

فروشگاه شماره ۳: خ انقلاب، نرسیده به میدان فردوسی، کوچه شهید براتی - دانشکده حقوق دانشگاه آزاد،

طبقه زیرین (قسمت کتابفروشی): ۶۶۷۵۰۱۱۰

پست الکترونیک: sandy.pub@gmail.com

سایت اینترنتی: www.Khorsandypub.com

اقلیت: بود حقوقی و بهبود سیاسی

تألیف: شیوا بازرگان

صفحه آرای: الهام پیدایی

چاپ اول: ۱۳۹۵ - شمارگان: ۵۰۰ جلد

قیمت: ۱۲۵۰۰۰ ریال

ISBN: 978-600-114-588-9

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۱۱۴-۵۸۸-۹

فهرست مطالب

۱۱	پیشگفتار: حقوق سلب ناشدنی اقلیتها
۱۷	مقدمه
۱۹	بخش اول: حقوق اقلیت در اسناد بین‌المللی و منطقه‌ای
۲۱	فصل نخست: کلیات
۲۵	گفتار نخست: تعریف گروه‌های اقلیت
۲۶	گفتار دوم: تعریف اقلیت در حقوق بین‌الملل
۳۱	فصل دوم: حقوق اقلیت
۳۱	گفتار نخست: حق برابری با اکثریت (منه تبعض)
۳۲	گفتار دوم: حق موجودیت
۳۲	گفتار سوم: حق تعیین سرنوشت
۳۴	گفتار چهارم: حقوق فرهنگی
۳۴	بند نخست: حقوق زبانی
۳۵	بند دوم: شیوه زندگی
۳۷	فصل سوم: اقلیت‌ها و پیشینه آن در حقوق بین‌الملل
۳۷	گفتار نخست: رابطه حقوق اقلیت با حقوق بشر
۳۸	گفتار دوم: نظام جامعه ملل
۴۰	گفتار سوم: نظام ملل متحد
۴۱	بند اول: منشور سازمان ملل متحد
۴۳	بند دوم: اعلامیه جهانی حقوق بشر

- بند سوم) اعلامیه حقوق اشخاص متعلق به اقلیت‌های قومی، دینی و زبانی ۴۵
- گفتار چهارم) حقوق اقلیت در نظام اروپایی ۴۶
- گفتار پنجم: ضمانت اجرای نقض حقوق اقلیت در جامعه بین‌المللی ۴۹
- بخش دوم: حقوق اقلیت: استانداردهای بین‌المللی و راهنمای اجرایی کشورها... ۵۳
- فصل نخست: کلیات ۵۹
- گفتار نخست) مقدمه ۵۹
- گفتار دوم: تعاریف ۶۰
- بند اول) اقلیت‌ها به موجب حقوق بین‌الملل چه کسانی هستند؟ ۶۰
- بند دوم) آیا مردم می‌توانند اقلیت باشند؟ ۶۲
- بند سوم) آیا حقوق اقلیت غیر شهروندان را شامل می‌شود؟ ۶۳
- بند چهارم) رابطه بین اقلیت‌ها، غیر شهروندان و بی‌تابعیت‌ها وجود دارد؟ ۶۴
- فصل دوم: قلمرو حمایت از حقوق اقلیت ۶۷
- گفتار اول) بقا و موجودیت ۶۷
- گفتار دوم) ترویج و حمایت از شناسایی اقلیت‌ها ۶۸
- گفتار سوم) برابری و عدم تبعیض ۶۸
- گفتار چهارم) مشارکت مؤثر و پرمعنی ۷۳
- فصل سوم: حمایت از حقوق اقلیت به موجب حقوق بشر بین‌الملل ۷۵
- گفتار نخست) منابع اصلی حقوق اقلیت ۷۵
- گفتار دوم) منابع فرعی حقوق اقلیت ۷۹
- فصل چهارم: سازوکارهای حقوق بشر بین‌الملل در رابطه با موضوع اقلیت ۸۱
- گفتار نخست) معاهدات حقوق بشری ۸۱
- بند اول) رویه خاص حقوق بشر ۸۳
- بند دوم) رویه‌های خاص دیگر ۸۶
- گفتار دوم) مکانیسم‌های سازمان ملل متحد ۸۷

۸۷	بند اول) شورای حقوق بشر
۸۹	بند دوم) سازمان بین‌المللی کار (ILO)
۸۹	بند سوم) سازمان یونسکو
۹۱	فصل پنجم: ساختار بندی‌های موضوع اقلیت
۹۱	گفتار نخست) تحلیل ساختاری وضعیت اقلیت‌ها
۱۰۰	گفتار دوم) چارچوب اجرایی حقوق اقلیت
	بخش سوم: حقوق اقلیت در قانون اساسی ایران و انطباق آن با موازین
۱۱۳	بین‌المللی
۱۱۵	فصل اول: حقوق اقلیت . نظام‌های سیاسی مختلف
۱۲۵	فصل دوم: جایگاه حقوق اقلیت در قانون اساسی مشروطه
۱۲۹	فصل سوم: حقوق اقلیت . قانون اساسی ایران و انطباق آن با موازین بین‌المللی
۱۳۵	فصل چهارم: ناگفته‌های اصل ۱۵ قانون اساسی
۱۴۹	ضمیمه:
۱۵۵	منابع

پیشگفتار: حقوق سلب‌ناشدنی اقلیت‌ها

انسان به صرف انسان بودن از حقوق بنیادین و طبیعی برخوردار می‌شود و ویژگی‌های عرضی مانند رنگ، نژاد، دین، جغرافیا، قومیت، زبان و... تاثیری در بهره‌مندی او از حقوق بنیادین ندارد. این موضوع را امام علی (ع) در ۱۴ قرن پیش به روشنی در نامه خود به مالک اشتر بیان نموده است:

«مهربانی با مردم را پوشش از سر قرار ده، و با همه مهربان باش، همچون گرگ خون آشام نسبت به مردم مباش. کس خوبان آنان را غنیمت دانی. این انسان بزرگ، سپس، به فلسفه محبت و مهربانی با مردم اشاره کرده می‌فرماید: «فَإِنَّهُمْ صِنْفَانِ إِمَّا أَخُ لَكَ فِي الدِّينِ وَإِمَّا نَظِيرُ لَكَ فِي الْخَلْقِ» زیرا مردم دو دسته اند: دسته‌ای برادر دینی تو (و مسلمانند) و دسته‌ای دیگر همانند تو در آفرینش (و داران حقوق انسانی) هستند.

هیچ متن دیگری نمی‌توانست، در اوج جهالت بشریت به این زیبایی کرامت ذاتی همه آدمیان اعم از اکثریت و اقلیت را به تصویر بکشد. این اندیشه چنان عمیق و راهبردی است که خود به تنهایی برای ساختن یک مدینه فاضله کفایت می‌کند. نگارنده از این‌که بعد از علی (ع) جوامع اسلامی از گوهر اصلی دین‌ورزی تهی شده و به تملک امور فرعی و حاشیه‌ای پرداختند.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هم در اصول گوناگونی از همین رویکرد انسانی دفاع کرده است. پایه چنین رویکردی در اصل دوم این قانون و در جایی که به "کرامت و ارزش والای انسان" بدون هیچ تمایزی اشاره می‌کند، قابل مشاهده است. قانون اساسی در اصل ۱۹ به برابری مطلق همه ایرانیان اشاره می‌کند: "مردم ایران از هر قوم و قبیله که باشند از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ، نژاد، زبان و مانند اینها سبب امتیاز نخواهد بود". این

اصل را می‌توان به مثابه برابری در قانون به رسمیت شناخت. ویژگی‌های عرضی مذکور در این اصل جنبه تمثیلی دارند و به معنای این است که هیچ نوع عرضیات دیگری نباید مبنای اعمال نابرابری حقوقی در بین ایرانیان باشد. تبعیض به هر بهانه‌ای که اعمال شود ویرانگر است و بنیادهای حکمرانی را بر باد خواهد داد. برابری مذکور را می‌توان برابری شهروندانه دانست، زیرا انحصاراً برای "مردم ایران" به رسمیت شناخته شده است. ناگفته نماند، تبعیض مثبت داستان دیگری دارد که بیشتر در کتابی با همین عنوان به آن پرداخته‌ایم.^۱

اصل بیستم قانون اساسی به مساله برابری در مقابل قانون اشاره می‌کند: "همه افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند". این اصل به مساله برابری در مقابل قانون یا برابری قانونی می‌پردازد. در این حالت ممکن است محتوای قانون با معیارهای برابری و مساوات سازگار نباشد، اما اجرای آن برای همگان باید برابر باشد. این اصل یادآور این قاعده معروف است: "الم بالسویه عدل است". ذیل اصل ۱۰۷ قانون اساسی هم در جایی که رهبر را در برابر تاجران با سایر افراد کشور مساوی می‌داند، بیشتر به برابری در مقابل قانون نظر دارد تا برابری در قانون. پس اصل ۱۹ به محتوای برابر و اصل ۲۰ به اجرای برابر اهمیت می‌دهد.

با این وصف، رویکرد کلی حقوق اساسی ایران در برابری، حق اقلیت‌ها را می‌توان در اصول مذکور در فوق ردیابی کرد، اما اکتفا به این موارد ممکن است راجح نباشد، زیرا نظام سیاسی - حقوقی ایران تمهیدات ویژه‌ای را برای برخی از اقلیت‌ها در اصل ۱۳ به کار بسته است: "ایرانیان زرتشتی، کلیمی و مسیحی تنها اقلیت‌های دینی شناخته می‌شوند که در حدود قانون در انجام مراسم دینی خود آزادند و در احوال شخصیه و تعلیمات دینی بر طبق آیین خود عمل می‌کنند". مفهوم اصل ۱۳ این است که وجود دیگر اقلیت‌ها به

۱- گرجی علی اکبر، تبعیض مثبت، تهران: انتشارات فلم، ۱۳۹۴.

رسمیت شناخته می‌شود، اما حمایت ویژه‌ای از آنها به عمل نمی‌آید. آنها در انجام علنی و عمومی مراسم دینی خود آزاد نیستند، یعنی می‌توانند مراسم و آیین‌های خود را در اماکن خصوصی برگزار نمایند و دولت هم مجاز به مداخله در این حریم نیست، اما تظاهر و تبلیغات گسترده توسط آنها ممنوع به نظر می‌رسد.

اصل ۱۴ نیز تکلیف رفتاری دولت و مردم را نسبت به اقلیت‌های غیرمسلمان روشن می‌کند: "به حکم آیه شریفه «لا ینهاکم الله عن الدین لم یقاتلوکم فی الدین و لم یخرجوکم من دیارکم ان تروهم و تقسطوا الیهم ان الله یحب المقسطین» دولت جمهوری اسلامی ایران و مسلمانان موظفند نسبت به افراد غیرمسلمان با اخلاق حسنه و قسط و عدل اسلامی عمل نمایند و حقوق انسانی آنان را رعایت کنند. این اصل در حق کسانی اعتبار دارد که بر ضد اسلام و جمهوری اسلامی ایران توطئه و اقدام نکنند"

با عنایت به موارد فوق می‌توان به قدری از رخدادها و دیدگاه‌های رایج و غیروفا دار به رویکرد انسانی و مداراگرایانه قانون اساسی پرداخت. گرچه، سخن گفتن پیرامون این مسایل قطعاً به مذاق تنگ چشمانی که صرفاً نظر به میوه (ظاهر) می‌کنند، خوش نخواهد آمد، اما تحلیل‌های عمیق و معطوف به منافع کلی تر کشور و نظام جمهوری اسلامی ایران نمی‌تواند خود را به ظواهر امور بیاراید و پیامدهای خراب‌ساز برخی از کژرفتاری‌ها و کج‌اندیشی‌ها را فاش نگوید. به قول شیخ مصلح الدین:

تنگ چشمان نظر به میوه کنند	ما تماشاکنان دستمانیم
تو به سیمای شخص می‌نگری	ما در آثار صنع حیرانیم

همه انسان‌ها صرف نظر از ویژگی‌های عرضی خود از کرامت ذاتی برخوردارند (اصل ۲ قانون اساسی) و اصل برابری را باید درباره آنها جاری ساخت (اصول ۱۹ و ۲۰ قانون اساسی). اصل ۲۲ قانون اساسی هم مصونیت جانی، مالی، ناموسی، مسکنی، حقوقی و شغلی همه انسان‌ها را بدون توجه به ویژگی‌های عرضی آنها تضمین می‌کند.

از منظر سیاسی نحوه برخورد ما شیعیان به عنوان یکی از مذاهب اصلی و اقلیتی اسلام باید در زمانی که قدرت سیاسی را در دست داریم با دیگر اقلیت های دینی، نژادی، فرهنگی و... متفاوت باشد. شیعیان خود در طول تاریخ سیاسی غالباً در اقلیت بوده اند و ستم های فراوانی توسط اکثریت حاکم بر آنها رفته است. حال که این اقلیت همیشه مظلوم به اکثریت حاکم آن هم در یک جغرافیای محدود سیاسی تبدیل شده است، بهتر است کنش های سیاسی خود در ارتباط با دیگر اقلیت ها را خردمندانه تر بسنجد و تنظیم کند. در این جا، مساله اصلی بطلان اعتقادات این اقلیت ها نیست. هر شیعه ای طبیعتاً به اعتقادات خود عشق می ورزد، احتمالاً اعتقادات دیگر فرقه ها را با سنجه های خاصی مردود اعلام می کند.

راه حل انسانی تر این است که حقوق شهروندی همه ایرانیان را بدون استثنا تضمین کنیم. در چنین فضایی که دو «احساسات است، بهتر می توان به اثبات عقلانیت و حقانیت شیعه پرداخت. پیروان علم (ع) این حق مطلق و آن خورشیدی که انوار عدالتش هنوز بر بلندای تاریخ بشریت می درخشد، برای دفاع از کیان خود نیازی به نفی حقوق بنیادین دیگر اقلیت ها نمی بینند. منطق شیعه برخلاف من و زبانت و دایه ها و داعش و... آنچنان مستحکم است که نیازی به نادیده گرفتن حقوق و آزادی های انسانی اقلیت ها نمی بیند. اندیشه های شیعه چنان پاک و طاهر است که می توان آن را مصداق بار آیه ۲۴ سوره ابراهیم (ع) دانست:

«أَلَمْ تَرَ كَيْفَ ضَرَبَ اللَّهُ مَثَلًا كَلِمَةً طَيِّبَةً كَشَجَرَةٍ طَيِّبَةٍ أَذْيَاتٌ وَقُرْغُهَا فِي السَّمَاءِ»

به گمان ما، بهائیت مساله امروز ایران نیست. پس، بهتر است بدون حسد و تنگ نظری همه حقوق و آزادی های شهروندان را در چهارچوب اصول قانون اساسی قرنین عادی پاس بداریم و از پتانسیل همه ایرانیان وطن دوست که اقدامی علیه منافع عمومی کشور انجام نداده اند، برای توسعه ایران بزرگ بهره بگیریم. دمیدن در طبل شقاق بی فایده است. مجرم مجرم است و اقلیت و اکثریت، شیعه و سنی، بهایی و وهابی ندارد. هر کسی با هر مراسمی مرتکب عمل مجرمانه شود، صرف نظر از کیستی او باید با مکافات عمل خویش روبرو شود.

کتاب پیش رو را می توان آینه ای از دغدغه های حقوق بشری سرکار خانم شیوا بازرگان، یکی از جوانان غیرتمند و پرتلاش این مرز و بوم تلقی کرد. گرچه ممکن است، صاحب این قلم با همه ره یافت ها و رهنمودهای نویسنده جوان هم آوا نباشد، اما بی شک می توان گفت، جای جای این کتاب آکنده از شور و هیجان حق طلبی و طی طریق است. باشد که در آینده شاهد کتاب ها و نوشته های پربارتر از خانم بازرگان، دانش آموخته حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی باشیم.

علی اکبر گرجی آزندریانی

دانشیار دانشکده حقوق شهید بهشتی

دوشنبه، ۱۵ خرداد ۱۳۹۵

مقدمه

تلاش گروه‌های غیر حاکم برای حفظ تفاوت‌های فرهنگی، قومی و زبانی با ایجاد حکومت‌های ملی در قرون ۱۸ و ۱۹ به وجود آمد. به عبارت دیگر شکل‌گیری دولت‌های ملی و مطرح شدن مفهوم ملت موجب پیدایش تبعیض‌های قومی و فرهنگی فراوانی در ساختار سیاسی دولت - ملت‌ها شد.

اغلب این گونه تصور می‌شود که حقوق اقلیت به حوزه حقوق بشر تعلق دارد، اما ارتباط بین این دو نوع از حقوق بسیار پیچیده و مسئله‌ساز بوده است. یک نکته مسلم است که حقوق اقلیت مسئله‌ای نیست که حق بین الملل به صورت عام و حقوق بشر به طور خاص به سادگی از کنار آن بگذرد؛ علی‌الخصوص که به علت بی‌توجهی بعضی از دولت‌ها به این مقوله، مشکلات زیادی در مسیر تحقق صلح و امنیت داخلی، منطقه‌ای و جهانی به وجود آمده است.

در کتاب پیش رو، نگارنده ابتدا به تحلیل مفهوم اقلیت در بین حقوق اقلیت و ویژگی‌های آن می‌پردازد. سپس بازتاب حقوق اقلیت در اسناد بین‌المللی و منطقه‌ای مورد کنکاش قرار می‌گیرد. در بخش دوم نیز اثری بسیار ارزشمند و جدید از کمیسیون عالی حقوق بشر سازمان ملل متحد در دسترس مخاطبان قرار می‌گیرد که به تبیین استانداردهای بین‌المللی در مورد حقوق اقلیت پرداخته و راهکارهای اجرایی را به شیوه تجزیه و تحلیل اطلاعات به کشورها پیشنهاد می‌دهد. به عبارت دیگر آن را می‌توان راهنمای عملی برای دولت‌ها دانست. امید است که این راهکارها برای کشور چندقومی ایران نیز موثر باشد. در بخش آخر نیز پس از بررسی جایگاه حقوق اقلیت در جامعه بین‌المللی، نسبت حقوق اقلیت با نظام‌های مختلف سیاسی بررسی می‌شود که در نوع خود مطالعه‌ای جدید در حوزه ارتباطی بین نوع نظام سیاسی و حتی فلسفه سیاسی حاکم با حفظ حقوق اقلیت‌ها است.

سپس به مطالعه تطبیقی با نظام حقوق اساسی ایران روی آورده و در این راستا قانون اساسی به مثابه میثاق ملی و مهم ترین سند حقوقی کشور ملاک کار قرار می گیرد. پس از بررسی جایگاه حقوق اقلیت در قوانین اساسی مشروطه و جمهوری اسلامی ایران، نوشته ای در مورد اصل ۱۵ قانون اساسی به عنوان یکی از چالش برانگیزترین اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ارائه می شود که حاصل سال ها تجربه و مطالعه نگارنده در حوزه حق آموزش به زبان مادری و جایگاه زبان های قومی و محلی در قانون اساسی کشور است.

در پایان بر خود لازم می دانم سپاس ویژه ای از استاد گرانقدرم جناب آقای دکتر علی اکبر گرجی ابد بانی، دانشیار حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی داشته باشم که با دقت نظر و بینش عمیق خود من را در نگارش این اثر کمک شایانی فرمودند و نگارش دیباچه را متقبل شدند. از دوست و همکار خوبم، جناب آقای اصغر زارع کهنمویی، پژوهشگر سرسبز توانمند کشورمان که در تمام مراحل نگارش این اثر، مرا از راهنمایی های خردمندانه و دلگشایانه شان بهره مند ساختند، صمیمانه تشکر می کنم. هم چنین، از آقای محمود ابراهیمی سعید که در ستاری کتاب را بر عهده داشتند و انتشارات محترم خرسندی، نهایت سپاس را دارم.

شیوا بازرگان

شهریور ۱۳۹۴