

مجله حقوقی، نشریه مرکز امور حقوقی بین‌المللی معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری
شماره سی و پنجم، ۱۳۸۵، صص ۲۲۵-۲۲۵

قبض و بسط مفهومی حق تعیین سرنوشت در حقوق بین‌الملل

دکتر علی امیدی*

چکیده

یکی از شاخص‌های مهم ساختار دولتهای جهان، بافت چند قومی یا وجود اقلیت قومی - مذهبی می‌باشد. این امر باعث شده که هر از گاهی شاهد خبرهای مربوط به تنش‌ها و خشونت‌های قومی در اقصی نقاط عالم باشیم. مطالعه‌ای در سال ۲۰۰۰ نشان می‌دهد که از پایان جنگ جهانی دوم تا سال ۱۹۹۷ حدود ۱۲۵ جنگ صورت گرفته است که ۸۰ مورد آن به‌نحوی مربوط به جنگ‌های قومی و مذهبی بوده است. اگر انگیزه این تنش‌ها جستجو شود اکثریت آنها هدف خود را تحقق حق تعیین سرنوشت می‌دانند. تحول مفهومی حق تعیین سرنوشت در حقوق بین‌الملل در سه بستر تاریخی قابل طرح است. در ابتدا، هدف این ایده مشروعیت دادن به تجزیه امپراتوریهای شکست‌خورده در جنگ جهانی اول بود. ولی بعد از جنگ جهانی دوم، حق تعیین سرنوشت، بیشتر به معنی حاکمیت یافتن سرزمینهای تحت استعمار و انقیاد بیگانگان، تغییر مفهومی پیدا کرد. از دهه ۱۹۷۰، حق تعیین سرنوشت به مفهوم حاکمیت دموکراسی و تضمین حقوق اقلیتها جهت‌گیری داشته است. حقوق بین‌الملل ضمن محترم دانستن اصولی چون حق حاکمیت دولتها، اصل تمامیت سرزمینی و اصل عدم مداخله، راه حلی که از یک سو تمامیت ارضی کشورها را مرعی نگه دارد و از سوی دیگر منافع و خواست‌های اقلیت‌های قومی و فرقه‌ای را مدنظر قرار دهد، در وهله اول برقراری نظام‌های دموکراتیک و در مرحله دوم، اعطای خودمختاری به اقلیت‌ها تشخیص داده است. اینکه تغییرات مفهومی، مدلولات و ملزومات حق تعیین سرنوشت در حقوق بین‌الملل چیست، هدف اصلی تدوین این مقاله بوده است که سعی گردید بر اساس آخرین مطالعات در این زمینه به رشته تحریر در آید.

*. استادیار روابط بین‌الملل دانشگاه اصفهان.

مقدمه

یکی از شاخص‌های مهم ساختار دولتهای جهان، بافت چند قومی یا وجود اقلیت قومی - مذهبی می‌باشد. این امر باعث شده که هر از گاهی شاهد خبرهای مربوط به تنش‌ها و خشونت‌های قومی در اقصی نقاط عالم باشیم. بررسی‌هایی که در مورد ناسیونالیسم قومی و ساختار جمعیتی جهان و کشورها صورت گرفته نشان می‌دهد که تنها در ۱۴ کشور جهان، بافت چند قومی حاکم نیست یا اقلیت قومی قابل توجهی وجود ندارد و در این میان فقط چهار درصد جمعیت جهان در کشورهایی زندگی می‌کنند، که تنها دارای یک گروه قومی هستند. بنابراین می‌توان گفت اصل حاکم بر جهان و جوامع، ناهمگونی قومی، نژادی و مذهبی است که به درجات گوناگون در همه کشورها و جوامع وجود دارد و همگونی قومی یک استثناء است.^۱

در سال ۱۹۶۹، یک گروه تحقیقاتی ۱۶۰ مناقشه را که احتمال داشت به جنگ‌های تمام عیار تبدیل شوند، در یک دوره زمانی ۱۵ ساله مورد بررسی و مطالعه قرار داد. این گروه تحقیقاتی منازعات مزبور را به سه دسته کلی به شرح ذیل تقسیم کرد و به مطالعه آنها پرداخت:

۱. منازعات ناسیونالیستی، شامل مناقشه‌های قومی، نژادی، مذهبی گروه‌هایی که به‌خاطر زبان مشترک، خود را یک قوم می‌پنداشتند.

۲. درگیری‌های طبقاتی که شامل مسائل مربوط به بهره‌کشی اقتصادی می‌شد.

۳. سایر کشمکش‌ها که با دو دسته فوق متفاوت بودند.^۲

نتایج تحقیقات حاصله از مطالعات گروه، شگفت‌آور بود. ۷۰ درصد از مناقشات مورد مطالعه، ناشی از تعصبات ناسیونالیستی و قومی بودند و بقیه به دو دسته دیگر اختصاص داشتند. پانزده سال بعد یعنی در سال ۱۹۸۴ همان منازعات مورد ارزیابی دوباره قرار گرفت و معلوم شد که بیش از ۳۰ مورد از آنها دست‌کم یک بار به درگیری‌های شدید داخلی منتهی گردیده است.^۳

مطالعه‌ای در سال ۲۰۰۰ نشان می‌دهد که از پایان جنگ جهانی دوم تا سال ۱۹۹۷ حدود ۱۲۵ جنگ صورت گرفته است که ۸۰ مورد آن به نحوی مربوط به جنگ‌های قومی و مذهبی بوده است.^۴ از پایان جنگ سرد منازعه گروه‌های قومی با دولتها به‌عنوان بزرگ‌ترین چالش موجود در برابر امنیت داخلی و بین‌المللی اکثر نقاط جهان مطرح شده است. در سال ۱۹۹۳ بیش از ۲۵ میلیون نفر در نتیجه کشمکش‌های قومی - فرقه‌ای از موطن خود گریختند، سه درصد از این جمعیت را ساکنان مناطق جنوبی صحرای آفریقا تشکیل می‌دهند. افزون بر آن، عوامل

1. Nicholas Sambanis, "Partition as a Solution to Ethnic War", World Politics, No.4, July 2000, pp. 447 - 449.

۲. والتر جونز، منطق روابط بین‌الملل، ترجمه داوود حیدری، تهران، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، ۱۳۷۳، ص ۲۴۴.

۳. همان.

4. Sambanis, *op.cit.*, p. 448.

ناسیونالیستی و قومی موجب تسریع در تجزیه شوروی سابق، نابودی یوگسلاوی پیشین و ویرانی شماری از کشورهای آفریقایی گردید که ثبات اغلب جمهوری‌های اتحاد شوروی سابق را در معرض تهدید قرار داده است. طولانی‌ترین درگیری‌های قرن بیستم هم بر سر مسائل قومی در خاورمیانه (لبنان و عراق) و آسیای جنوب شرقی (اندونزی و فیلیپین) چهره نمایانده است.^۵ هم‌اکنون نیز اخبار مربوط به تنش‌های قومی به‌صورت بالفعل و بالقوه در کشورهای مختلف اعم از در حال توسعه و پیشرفته (به‌عنوان مثال اسپانیا، ترکیه و سریلانکا) در تیترا اخبار رسانه‌های جهان قرار دارد. اگر انگیزه این تنش‌ها جستجو شود اکثریت آنها هدف خود را تحقق حق تعیین سرنوشت می‌دانند. در یک کنفرانس بین‌المللی به میزبانی یونسکو در بارسلونای اسپانیا در سال ۱۹۹۸ این‌گونه تحلیل شد که حدود ۵۰ مورد از منازعات موجود در جهان مربوط به تقابل حق تعیین سرنوشت و حاکمیت دولتها بوده است.^۶

حق تعیین سرنوشت یکی از عالی‌ترین و در عین حال مبهم‌ترین اندیشه‌های حقوق بین‌الملل نوین به حساب می‌آید. درحالی‌که بسیاری از اندیشمندان معتقد به وجود چنین حقی هستند، برخی دیگر ارزشمندی آن را به دلیل مبهم بودنش نفی می‌کنند. برخی دیگر به دلیل اثر مخرب آن بر تمامیت ارضی دولتها خواستار تفسیر مضیق این حق هستند. حق تعیین سرنوشت دارای دو جنبه است؛ جنبه بیرونی، حق مردم در تعیین وضعیت بین‌المللی خود و جنبه درونی، حق مردم در انتخاب سیستم حکومتی، مشارکت در تصمیم‌گیری جامعه و حفظ حقوق اقلیت‌ها. اینکه تغییرات مفهومی، مدلولات و ملزومات حق تعیین سرنوشت در حقوق بین‌الملل چیست، هدف اصلی تدوین این مقاله بوده است که سعی گردید بر اساس آخرین مطالعات در این زمینه به رشته تحریر در آید. این مقاله از پنج قسمت تشکیل شده است: مباحث نظری، استقلال یا حق تعیین سرنوشت مردم (وجه بیرونی)، دموکراسی یا حق تعیین سرنوشت مردم (وجه درونی)، حق تعیین سرنوشت اقلیت‌ها و بومیان که در پایان نیز نتیجه تحقیق مورد بررسی قرار می‌گیرد.

مباحث نظری

اندیشه حق تعیین سرنوشت در حقوق بین‌الملل بسیار متأثر از تحولات اندیشه دموکراسی و پارادوکس‌های آن است. اندیشمندان لیبرال دموکراسی ضمن مفروض دانستن آزادی انسان به‌عنوان حق فطری و طبیعی که نفی آن به‌معنی نفی بشریت است، مظهر این آزادی را حکومت

5. Michael Brown, ed., *Ethnic Conflict and International Security*, Princeton, Princeton University Press, 1993, p. 6.

6. Michael C. and Onno Serro, *Future of Self-Determination*, from:
<http://www.tamilnation.org/selfdetermination/98unesco.htm>

دموکراتیک یا حکومت مردم توسط مردم دانسته‌اند.

متفکران دموکراسی معتقدند از ترکیب سه مفهوم آزادی، برابری و قراردادی بودن حکومت، سنتزی به نام دموکراسی برخاسته است. قوت براهین ناظر بر اندیشه دموکراسی چنان است که این مفهوم تبدیل به گفتمان مسلط در ربع آخر قرن بیستم به بعد گردیده است. جوهره دیدگاه اندیشمندان سیاسی درباره آزادی و اراده انسان این است که بشر به‌صرف بشر بودن دارای یک دسته حقوق بنیادین است که به هیچ بهانه‌ای نمی‌توان آن را نقض کرد، مظهر این حقوق بنیادین، آزادی و خودمختاری است. معنای آزادی این است که مردم بتوانند سرنوشت خویش را به‌دست خویش تعیین نمایند، حکومتی را که مظهر چنین واقعیتی باشد، حکومت دموکراتیک می‌خوانند. در دموکراسی، حکومت متعلق به عموم مردم است که به نسبت مساوی در این حق شریکند. اما چون عملاً ممکن نیست که تمام مردم حکومت کنند، از طرف آنان عده‌ای برگزیده می‌شوند و حکومت را در دست می‌گیرند، ولی این عده که وکیل مردم‌اند، همیشه براساس ساز و کار انتخابات تحت نظارت مردم‌اند. در حکومت دموکراتیک مردم خود صاحب اختیار سرنوشت خویش هستند، قدرت حکومت در دست مردم یا نمایندگان آنهاست و تمام قدرت‌های حاکم بر مملکت ناشی از مردم است. بنابراین، حکومت قراردادی است که انسان‌های آزاد برای تنظیم امور خویش منعقد می‌کنند. حکومت مجاز نیست اصل بنیادینی را که قرارداد اجتماعی مبتنی بر آن است نقض کند، این اصل بنیادین همان آزادی انسانهاست. روسو در این باره می‌گوید:

«تمام افراد بشر آزاد و مساوی خلق شده‌اند و هیچ‌یک از آنها بر دیگری برتری ندارد و حق ندارد بر هموعان خود مسلط شود و نیز زور ایجاد هیچ حقی نمی‌کند. بنابراین تنها چیزی که می‌تواند اساس قدرت مشروع و حکومت بر حق را تشکیل دهد قراردادهایی است که به رضایت بین افراد بسته شده باشد».^۷

بنابراین در دموکراسی فرض بر این است که انسانها آزاد و برابر هستند و این جزء سرشت انسانهاست. هرچه حکومتی بهتر بتواند به آزادی‌های مردم احترام بگذارد، مفاد قرارداد فیما بین مردم و حکومت بهتر رعایت شده است. از سوی دیگر، اگر مردم عملاً می‌توانستند امور خود را، از تشکیل دولت گرفته تا مشارکت در اداره جامعه، توسط خویش حل و فصل کنند، آزادتر بودند. بنابراین، هرچه حکومت محدودیت‌های خود را بر انسانها کمتر نماید، حکومت دموکراتیک‌تری تلقی می‌شود. نتیجه طبیعی کلام مزبور این است که هرچه مردم بیشتر بر سرنوشت خویش حاکم باشند آزادتر بوده و

۷. مصطفی رحیمی، قانون اساسی ایران و اصول دموکراسی، تهران، ابن‌سینا، ۱۳۴۷، ص ۲۰.

حکومت، دموکراتیک‌تر محسوب می‌شود.

معمایی که از این صغرا و کبرا برمی‌خیزد این است که در یک جامعه سیاسی جلب نظر موافق همه اعضای جامعه تقریباً غیرممکن است. بنابراین حکومت‌ها عملاً نمی‌توانند منعکس‌کننده نظرات تمامی افراد جامعه باشند. از سوی دیگر اگر قرار باشد در فرایند تصمیم‌گیری، نظر موافق تمامی اعضا شرط باشد، اساساً روند تصمیم‌گیری فلج خواهد شد و عملاً هیچ کاری محقق نمی‌شود. برای رفع این مشکل، نظریه اکثریت - اقلیت مطرح شد. یعنی برای پیشبرد امور و جلوگیری از فلج شدن تصمیم‌گیری باید تابع نظر اکثریت یا فرمول ۵۱ در برابر ۴۹ بود. هر چند این فرمول با دموکراسی آرمانی تطابق ندارد، ولی تجربه جوامع دمکراتیک ثابت کرده است که معضل برخاسته از نظریه اکثریت - اقلیت در فرایند دموکراتیک زوده خواهد شد، زیرا اگر گروه اقلیت بتواند با ارائه نظراتی توجه جامعه را جلب کند، روزی تبدیل به اکثریت خواهند شد و به‌طور خودکار نقائص دموکراسی تعدیل می‌شود.

شاید بتوان فرمول تفوق اکثریت بر اقلیت و جا به جایی گروه‌های اقلیت و اکثریت را در یک جامعه همگن انسانی درست فرض کرد، ولی اگر گروه‌هایی باشند که همیشه در طیف اقلیت قرار بگیرند چه باید کرد؟ تجربه زنده سیاسی بشر ثابت کرده که در یک جامعه ناهمگون قومی - فرهنگی، گروه‌های اقلیت قومی - فرقه‌ای باید با گروه اکثریت همگون شوند و یا گزینه حاشیه‌ای شدن را بپذیرند. به‌نظر «هرست هانوم» اندیشمندان دموکراسی تا قرن نوزدهم در این باره راه‌حل در خور توجهی مطرح نکردند.^۸

برای اینکه جامعه سیاسی دموکراتیک باشد و از سوی دیگر بر سرنوشت خود حاکم باشد یا از حق فطری خود به‌نام آزادی و صیانت از هویت خویش، برخوردار باشد، باید تدابیری اندیشید که از ادغام یا در اقلیت ماندن گروه‌هایی به‌طور همیشگی جلوگیری کند. براساس گفتمان لیبرال دموکراسی، نهادینه‌سازی حقوق ویژه اقلیتها از جمله شناسایی هویت آنها مکانیسمی است که این اقلیتها ضمن مشارکت در تصمیمات حکومت مرکزی، به سرنوشت خویش بیشتر حاکمیت داشته باشند.

حقوق بین‌الملل که نهادینگی اندیشه‌ها و رویه‌های مسلط یا متعارف را بازتاب می‌دهد اندیشه دموکراسی و رفع پارادوکس‌های آن را در حقوقی چون:

۱. حق آزادی عمل ملتها در تعیین دولت، نظام سیاسی و مشارکت منظم در امور سیاسی و مدنی خویش (حق تعیین سرنوشت بیرونی و درونی)،

8. Hurst Hannum, "The right to autonomy: Chimera or Solution?" , in Kumra Rupsinghe and Valery A.Tishkov, ed., Ethnicity and Power in the Contemporary World, New York, The UN University press, 1996, pp. 294 - 295.

۲. حق اقلیت‌ها در حفظ و شکوفایی فرهنگ، مذهب و زبان خویش و تأثیرگذاری در تصمیم‌گیری‌های سیاسی،

۳. حق اهالی بومی یک سرزمین در حفظ آداب و سنن و همچنین حقوق ویژه آنها نسبت به منابع طبیعی و سرزمین اجدادی خویش،

نهادینه کرده است. حق اولی ناظر بر حقوق بنیادین انسانی، خصوصاً حق آزادی است که پایه و مشروعیت دموکراسی (اعم از داخلی و بین‌المللی) را می‌سازد و دو حق دیگر ناظر بر تدبیر راهکاری جهت حل پارادوکس‌های ناشی از دموکراسی در حفظ حقوق اقلیتها و بومیان است.

استقلال سیاسی و حق تعیین سرنوشت مردم (وجه بیرونی)

حق تعیین سرنوشت یکی از اصول پایه شناخته‌شده طی نیم قرن اخیر است، به طوری که بسیاری آن را به‌مثابه عناصر اساسی مشروعیت تلقی می‌نمایند. دیوان بین‌المللی دادگستری این اصل را به‌عنوان یکی از اصول اساسی و پایه حقوق بین‌الملل معاصر شناخته است.^۹

با این همه، بررسی دقیق اصل تعیین سرنوشت، نقاط ابهام آن را بیش از پیش روشن می‌سازد. این اصل که با خطابه ویلسون در جلسه ۱۱ فوریه ۱۹۱۸ کنگره امریکا به‌وجود آمد، چندین بار در چهارده اصل معروف ویلسون تکرار شده است. البته در آن زمان برداشت کلی که از این اصل می‌شد توجیه تجزیه امپراتوریهای شکست خورده در جنگ جهانی اول بود. این اصل سپس در اسناد دیگری چون منشور آتلانتیک و اعلامیه یالتا - خصوصاً در بخش مربوط به اروپا - تأکید گردید.^{۱۰} با این وصف، در این دوره این مفهوم از دامنه محدودی برخوردار بود، در آن زمان، جنبه حقوقی حق تعیین سرنوشت به‌وسیله دو کمیته کارشناسان جامعه ملل (در ارتباط با جزایر اولاند) مورد بررسی قرار گرفت و هر دو کمیته به این نتیجه رسیدند که این اصل یک قاعده الزام‌آور حقوق بین‌الملل به حساب نمی‌آید. آنها همچنین نظر مخالف خود را درباره هرگونه حق تجزیه‌طلبی مورد تأکید قرار دادند.^{۱۱}

بعد از جنگ جهانی دوم، رسمی‌ترین متنی که این اصل را در خود گنجانده، بند ۲ از ماده ۱ «منشور ملل متحد» است که اصل مزبور را از اهداف «سازمان ملل متحد» تلقی نموده و از آن چنین یاد کرده است:

9. ICJ Reports, 1995, p. 90.

۱۰. کلود آلبر کلیبار، نهادهای روابط بین‌الملل، ترجمه هدایت‌الله فلسفی، تهران، نشر نو، ۱۳۶۸، ص ۱۷۳.

11. Report of International Committee of Jurists Entrusted by the Council of the League of Nations with the task of giving an Advisory Opinion upon Legal Aspects of Aaland Islands Questions, League of Nations O. G. Supp. 3, at 5(1920).

«توسعه روابط دوستانه میان ملل بر مبنای احترام به اصل تساوی حقوق مردم و حق ایشان در تعیین سرنوشتشان...»^{۱۲}

بند ۲ ماده ۱ منشور، از توسعه روابط ملتها براساس تساوی حقوق و حق تعیین سرنوشت مردم، به‌عنوان یکی از اهداف منشور ملل متحد یاد می‌کند. ماده ۵ منشور نیز مجدداً همین مطلب را به‌عنوان تعهدی الزام‌آور برای کشورها مورد تصریح قرار می‌دهد. تصریحات دیگری در ارتباط با این مفهوم در بندهای (ب) مواد ۷۳ و ۷۶ منشور مشاهده می‌گردد. هر چند اشارات به‌عمل آمده در منشور به حق تعیین سرنوشت ملتها بسیار کلی بوده و فاقد تعریف و حدود و ثغور معینی است، لیکن تحولات متعاقب در نظریه و همچنین در رویه سازمان ملل و کشورها تا حدی به این مفهوم معنی بخشید، چنانکه در عمل نیز اصل تعیین سرنوشت به‌عنوان مبنای حقوقی استعمارزدایی و مقابله با تبعیض نژادی مورد استناد قرار گرفته است. از قطعنامه‌های متعددی که توسط مجمع عمومی و شورای امنیت در ارتباط با استعمارزدایی و همچنین بیان اصول حقوق بین‌الملل صادر شده و معاهداتی که در آن اصل تعیین سرنوشت ملتها مورد تأیید و تصریح واقع شده است، می‌توان به‌عنوان نمونه‌هایی از این تحولات یاد کرد. از میان این اسناد، قطعنامه مشهور ۱۵۱۴ مجمع عمومی تحت عنوان «اعلامیه اعطای استقلال به ملتها و سرزمینهای مستعمره»^{۱۳} و قطعنامه ۲۶۲۵ مجمع عمومی تحت عنوان «اعلامیه اصول حقوق بین‌الملل راجع به روابط دوستانه ملتها» از حیث تصریح و تعریف اصل تعیین سرنوشت ملتها، به‌عنوان یکی از اصول حقوق بین‌الملل اهمیت انکار ناپذیری دارند.^{۱۴}

قطعنامه ۲۶۲۵ بیست و پنجمین اجلاس مجمع عمومی مورخ ۴ نوامبر ۱۹۷۰ اصل مزبور را تأکید نموده و آن را گسترش داده است. این قطعنامه، اعلامیه مربوط به اصول حقوق بین‌الملل در زمینه روابط دوستانه و همکاری بین کشورها را مطابق منشور ملل متحد به‌وجود آورد. در همین ارتباط، مجمع عمومی پیش‌نویس دو میثاق بین‌المللی مربوط به حقوق بشر را که در ۱۶ دسامبر ۱۹۶۶، رسماً و بالاتفاق تصویب کرده بود، برای امضاء و تصویب تسلیم کشورها نمود. این میثاق‌ها در سال ۱۹۷۶ به اجرا گذاشته شد.

۱۲. کلود آلبر کلییار، پیشین، ص ۱۷۳.

۱۳. همان و رک.

"Declaration on the Granting of Independence to Colonial Territories and Peoples". G.A.RES. 1514 (XV), December 14, 1960. G. A. R., 15th Sess., Supp. 16, p. 66.

14. "Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States in Accordance with the Charter of the United Nations", G. A. Res. 2625 (XXV), U.N. Doc.A/8028 (24 October 1970).

ماده نخست هر یک از این دو میثاق در نخستین بند خود اعلام می‌دارد که:

«همه مردم اختیار تعیین سرنوشت خویش را دارا هستند و بنابراین مختارند نظام سیاسی خویش را معین نموده و آزادانه به توسعه اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی خویش همت گمارند».^{۱۵}

بالاخره، برابر بند سوم میثاق، همچنین کشورهایی که مسئولیت اداره سرزمین‌های غیر خودمختار و تحت قیمومت را به‌عهده دارند، موظفند «برابر مقررات منشور ملل متحد، وسایل تحقق حق آزادی مردم در تعیین سرنوشت خود را تسهیل نموده آن را محترم شمارند».^{۱۶} عده‌ای معتقدند که حق تعیین سرنوشت با به اجرا درآمدن این دو میثاق در سال ۱۹۷۶ اثر حقوقی الزام‌آور به خود گرفته است.^{۱۷}

مفهومی که عمده اسناد و منابع حقوقی بین‌المللی از حق تعیین سرنوشت ملت‌ها به‌دست می‌دهند این است که همه ملت‌ها از حق تعیین سرنوشت برخوردارند و به‌موجب آن وضعیت سیاسی و مسیر توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خود را آزادانه و بدون مداخله خارجی تعیین و دنبال می‌نمایند.^{۱۸} البته، در این تعریف، اصل تعیین سرنوشت ملت‌ها در قالب عباراتی کلی بیان گردیده و حدود و ثغور و ابعاد دقیق آن کاملاً مشخص نیست. یکی از عواملی که حدود و ثغور این اصل را مشخص می‌سازد بستر تحول تاریخی آن است.

اصل تعیین سرنوشت مردم در دوره بعد از جنگ جهانی دوم عمدتاً در ارتباط با استعمارزدایی تکامل پیدا کرده و عمده قطعنامه‌ها و اسناد مربوط نیز دارای مضامین ضداستعماری هستند، به‌طوری که به‌نظر می‌رسد منظور اصلی از طرح اصل تعیین سرنوشت ملت‌ها در این اسناد، مقابله با اعمال سلطه قدرتهای خارجی بر ملت‌ها بوده است.^{۱۹}

آنچه مسلم است این است که اصل تعیین سرنوشت ملت‌ها در قلمرو ضد استعماری آن به‌عنوان مبنای حقوقی خلع ید از قدرتهای استعماری تبلور یافته و در عمل نیز در همین قلمرو مورد استناد و استفاده واقع گردیده است. قضایای عمده‌ای هم که در آن دیوان بین‌المللی دادگستری فرصت بررسی و تایید اصل تعیین سرنوشت ملت‌ها را یافته است مرتبط با روند استعمارزدایی و سرزمینهای فاقد حاکمیت* است.

15. United Nations Treaty Series (1967), 999, p. 171, and 993, p. 3.

16. *Ibid.*

17. R. Lapidoth, *Autonomy*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 20.

۱۸. اعلامیه اصول حقوق بین‌الملل راجع به روابط دوستانه ملت‌ها (۱۹۷۰)، صدر قسمت راجع به اصل تعیین سرنوشت ملت‌ها.

19. Johan D. Van Der Vyver, "Self-Determination of the Peoples of Quebec under international Law", *Journal of International Law and Policy*, Vol. 10: 1 (Fall 2000), pp. 11-13.

*. Non-governing territory.

در نظریه مشورتی ۱۹۷۱ راجع به وضعیت نامیبیا^{۲۰} و سپس در نظریه مشورتی ۱۹۷۵ راجع به صحرای غربی^{۲۱} دیوان بین‌المللی دادگستری تأکید نموده است که اصل تعیین سرنوشت ملت‌ها از اصول مسلم حقوق عرفی بین‌المللی است که اعمال آن مستلزم «بیان آزادانه اراده واقعی ملت‌هاست و از این رو می‌تواند برای خاتمه دادن به کلیه وضعیت‌های استعماری مورد استناد واقع شود»^{۲۲}. همچنین در سال ۱۹۹۵ در جریان قضیه تیمور شرقی، دیوان بین‌المللی دادگستری آن را از مصادیق سرزمین‌های فاقد حاکمیت دانسته است که مردم آن از حق تعیین سرنوشت برخوردارند. به عبارت دیگر، دیوان از جهت ماهوی آن را در ادامه روند استعمارزدایی تلقی کرده نه جدایی‌طلبی.^{۲۳}

بنابراین علی‌رغم عام بودن تعریفی که دیوان از اصل تعیین سرنوشت ملت‌ها ارائه داده، چگونگی تسری و اعمال این اصل به وضعیت‌های غیر استعماری و به جنبه داخلی اصل تعیین سرنوشت، تا به حال مورد بررسی دیوان قرار نگرفته و نظر صریحی در این مورد وجود ندارد. از سوی دیگر، رویه سازمان ملل در مورد اجرای اصل تعیین سرنوشت نشان می‌دهد که تا به حال این اصل اساساً در ارتباط با وضعیت‌های استعماری، تبعیض‌نژادی و سرزمین‌های تحت اشغال و انقیاد، مورد توجه عمده این نهاد بوده و در عمل نیز عمدتاً در این گونه موارد سازمان ملل متحد خود را موظف به مداخله یافته است. حتی در گزارش ۱۹۹۸ دبیرکل راجع به حق تعیین سرنوشت، موارد فلسطین و صحرای غربی از مصادیق سرزمین‌های فاقد حق تعیین سرنوشت تلقی گردید و نسبت به ادامه این وضعیت ابراز نگرانی شد. بدیهی است که دو مورد فوق، از مصادیق سرزمین‌های تحت اشغال از منظر سازمان ملل تلقی می‌شوند.^{۲۴}

بنابراین مداخلاتی که از سوی سازمان ملل صورت گرفته و حمایت‌های سیاسی و اقتصادی

20. The Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, ICJ Rep., 1971, p. 16.

21. Western Sahara Case, Advisory Opinion, ICJ Rep., 1975, p. 12.

22. *Ibid*, para 55.

23. گفتنی است چند روز پیش از برگزاری این سمینار مردم آفریقای جنوبی در اعمال حق تعیین سرنوشت خود موفق به برگزاری اولین انتخابات واقعی و همگانی در کشور خود شدند، کسب استقلال نامیبیا در سال ۱۹۹۰ با برگزاری انتخابات تحت نظارت ملل متحد صورت گرفت و سابق بر آن شورای امنیت با صدور قطعنامه‌های متعدد خواهان اعمال حق ملت نامیبیا شده بود. روند کسب استقلال صحرای غربی هنوز تکمیل نشده است. در ۲ مارس ۱۹۹۳ طی قطعنامه ۸۰۹، شورای امنیت از مراکش و پولیساریو موکداً خواست تا هر چه زودتر نسبت به انجام رفراندوم در صحرای غربی و کسب نظر مردم در مورد سرنوشت سیاسی‌شان اقدام نمایند. برای آشنایی با ابعاد قضیه تیمور شرقی رجوع شود به:

Catriona Drew, The East Timor Popular Consultation: Self-Determination Denied, From:

<http://www.tamilnation.org/selfdetermination/countrystudies/99easttimor.htm>

24. Right of peoples to self-determination - Report of Secretary-General, A/53/280(1998), From:

<http://www.tamilnation.org/selfdetermination/instruments/980819secretarygeneralreport.htm>

دیگر کشورها از ملتهایی که تحت سلطه استعماری و یا تبعیض‌نژادی بوده‌اند نه تنها مغایر حقوق بین‌المللی تلقی نشده، بلکه مورد تشویق نیز واقع شده است. در مواردی مداخلات سازمان ملل متحد در حمایت از ملتهای فاقد حق تعیین سرنوشت، از حمایت سیاسی صرف فراتر رفته و در آن شورای امنیت مبادرت به وضع مجازات‌ها و اقدامات اجرایی خاصی تحت فصل هفتم منشور نموده است.^{۲۵}

محور مشترک موارد عمده‌ای که حق تعیین سرنوشت در آنها مستند مداخله سازمان ملل متحد قرار گرفته است مقابله با سلطه استعماری خارجی بوده است. البته وجود رژیم‌های تبعیض‌نژادی آفریقای جنوبی و رودزیا الزاماً سلطه استعماری از خارج تلقی نشده است، بلکه به‌لحاظ تحمیل رژیم تبعیض‌نژادی از داخل، مسئله نقض حق تعیین سرنوشت مطرح گردیده و موجب مداخله بین‌المللی شده است. به هر حال در این موارد خاص نیز، صرف‌نظر از تاریخچه استعماری رژیم‌های تبعیض‌نژادی آفریقای جنوبی و رودزیا، ممنوعیت آشکار و مسلم تبعیض‌نژادی به‌عنوان یکی از قواعد بنیادین حقوق بین‌الملل، مداخله در حمایت از حق تعیین سرنوشت این ملتها را موجه ساخته است.^{۲۶}

روشن است که اصل تعیین سرنوشت ملتها عمدتاً در ارتباط و در جریان استعمارزدایی و سرزمینهای فاقد حاکمیت تکامل پیدا کرده است. از سوی دیگر، تعاریف ارائه شده از اصل تعیین سرنوشت ملتها، تعاریفی عام و کلی است. بنابراین با توجه به پایان استعمارزدایی و نادر بودن سرزمینهای فاقد حاکمیت، این سؤال مطرح گردیده است که آیا کاربرد اصل تعیین سرنوشت نیز در حقوق بین‌الملل پایان یافته است و یا اینکه باید با توجه به وسعت و عام بودن مفهوم اصل تعیین سرنوشت، قلمروهای جدیدی را که اصل تعیین سرنوشت می‌تواند در آن مورد استناد قرار گیرد، باز شناخت.

در تحقیق برای تطبیق و اعمال اصل تعیین سرنوشت در قلمروهای جدید، سؤال اساسی که از نقطه‌نظر حقوق بین‌الملل مطرح است این است که آیا اصل تعیین سرنوشت در قلمروهای دیگری غیر از استعمارزدایی قابل اعمال است یا خیر؟ پاسخ به این سؤال همان تغییرات مفهومی جدید است که حق تعیین سرنوشت در دهه‌های گذشته به‌خود دیده است.

۲۵. ر.ک. قطعنامه‌های شماره ۲۱۶ و ۲۱۷ صادره در ۱۹۶۵ و ۲۲۱ صادره در ۱۹۶۶ علیه رودزیا. طی دو قطعنامه اول، شورای امنیت اعلامیه استقلال رودزیا و تأسیس رژیم تبعیض‌نژادی را محکوم کرد و از کشورهای دیگر خواست از شناسایی این رژیم و از ارائه تجهیزات نظامی به آن خودداری کنند. در قطعنامه ۲۲۱، شورای امنیت ضمن تحریم صدور محصولات نفتی به رودزیا از بریتانیا خواست تا در صورت ضرورت با استفاده از زور از صدور نفت به رژیم رودزیا ممانعت به‌عمل آورد.

شورای امنیت نیز طی قطعنامه‌های متعدد تحریم‌های اقتصادی، تحت فصل هفتم منشور علیه رژیم آفریقای جنوبی وضع کرده است. (ر.ک. قطعنامه‌های شماره ۳۹۲/۱۹۷۶، ۴۱۸/۱۹۷۷).

۲۶. تنها مورد استثنائی دیگر که در آن اصل تعیین سرنوشت در قلمروی غیر از استعمارزدایی مورد استناد قرار گرفته است، حق تعیین سرنوشت مردم فلسطین است (ر.ک. قطعنامه جلسه اضطراری سال ۱۹۸۱ مجمع عمومی به شماره ۷/۲ - ES).

دموکراسی و حق تعیین سرنوشت مردم (وجه درونی)

اسناد مبین اصل تعیین سرنوشت، حاوی قرائن متناقضی در این ارتباط است. از یک سو، همان طوری که گفته شد، تعریف ارائه شده از اصل تعیین سرنوشت، عام و کلی است و آن را شامل حال همه ملت‌ها و سرزمین‌ها، از جمله سرزمین‌های غیر مستعمره و دارای شخصیت حقوقی بین‌المللی نیز، می‌گرداند. از سوی دیگر، اغلب اسناد و قطعنامه‌های موجود از به مخاطره افکندن تمامیت ارضی و استقلال سیاسی دولتهای حاکمه موجود ممانعت به عمل می‌آورند.^{۲۷} به‌عنوان نمونه، «اعلامیه اصول حقوق بین‌الملل راجع به روابط دوستانه» تصریح می‌کند، اصل تعیین سرنوشت ملت‌ها نباید به‌عنوان بهانه‌ای برای تضعیف کلی یا جزئی تمامیت ارضی و وحدت سیاسی دولتهای حاکمه مستقلى که خود را براساس تساوی حقوق و اصل تعیین سرنوشت ملت‌ها اداره می‌کنند و بنابراین همه مردم متعلق به آن سرزمین را بدون در نظر گرفتن تفاوت‌های نژادی، عقیده و رنگ نمایندگی می‌کنند، مورد استناد قرار گیرد.

شرط فوق در عین اینکه در صدد تضمین تمامیت ارضی و استقلال سیاسی ملت‌های دارای حاکمیت سیاسی است این تردید را نیز ایجاد می‌کند که آیا در صورت عدم رعایت اصل تعیین سرنوشت در یک کشور دارای حاکمیت مستقل این تضمینات باز هم قابل اعمال خواهند بود یا خیر؟

تعبیر تعدادی از کشورها، خصوصاً کشورهای جهان سوم، این است که اصل تعیین سرنوشت ملت‌ها کاربرد ضد استعماری دارد و فقط در وضعیت‌های استعماری قابل استناد است. به‌عنوان نمونه، دولت هند در هنگام پیوستن به میثاق حقوق مدنی و سیاسی، تحفظی را در ارتباط با ماده ۱ میثاق تسلیم نموده است. در این تحفظ عنوان شده است که اصل تعیین سرنوشت فقط شامل ملت‌های تحت سلطه استعماری بوده و شامل حال دولتهای حاکمه مستقل نمی‌گردد.^{۲۸} موضع دولت هند نه تنها مورد تأیید اغلب کشورهای جهان سوم است، بلکه در میان حقوقدانان غربی هم طرفدارانی دارد. پروفیسور «جیمز کرافورد» یکی از صاحب‌نظرانی که عمیقاً در زمینه اصل تعیین سرنوشت تحقیق نموده است، در سال ۱۹۷۹ اظهار عقیده می‌کند که در مرحله فعلی از توسعه بین‌الملل، اصل تعیین سرنوشت ملت‌ها نمی‌تواند برای سنجش مبنای مشروعیت دولتهای حاکمه موجود مورد استناد قرار گیرد.^{۲۹} به اعتقاد کرافورد، لازمه توسل به اصل تعیین سرنوشت، در مفهوم رایج آن، این است که ملتی بتواند خود را به‌عنوان یک شخصیت

27. Johan D. Van Der Vyver, *op. cit.*, pp. 11-20.

28. Hurst Hannum, *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination*, Pennsylvania, University of Pennsylvania Press, 1989, pp. 41-42.

۲۹. به نقل از سید جمال سیفی، «تحولات مفهوم حاکمیت دولتها در پرتو اصل تعیین سرنوشت»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۱۵، پاییز ۱۳۷۳، ص ۲۵۷.

سیاسی بین‌المللی سازمان دهد. به محض اینکه این شخصیت بین‌المللی، سازمان یافت، یعنی در قالب یک کشور قرار گرفت، وجود اصل ممنوعیت مداخله در امور داخلی کشورها، مانع از این می‌شود که کشورهای دیگر بتوانند درباره ماهیت و مشروعیت دولت حاکم بر یک کشور به بررسی بپردازند. در مورد کشورهای حاکمه مستقل اصل تعیین سرنوشت فقط می‌تواند مکمل حق حاکمیت کشورها در مقابل مداخله خارجی باشد و به این تعبیر نقض حاکمیت یک کشور از خارج می‌تواند نقض حق تعیین سرنوشت مردم این کشور نیز تلقی گردد.^{۳۰}

در مقابل این نظریه، بعضی دیگر از صاحب‌نظران با تکیه بر تفسیری موسع از اصل تعیین سرنوشت، معتقدند که هر چند اصل تعیین سرنوشت در مسیری ضد استعماری تکامل یافته است و اصلی عام است، شامل همه ملتها، از جمله ملتهای دارای حاکمیت مستقل نیز می‌گردد. از جمله کسانی که از چنین نگرشی حمایت نموده‌اند، «آرچاک» قاضی و رئیس سابق دیوان بین‌المللی دادگستری است. به اعتقاد وی، اصل تعیین سرنوشت ملتها، اصلی عام است و همه ملتها را در بر می‌گیرد و می‌تواند به‌عنوان معیار سنجش مشروعیت دولتهای حاکم بر کشورها عمل نماید.^{۳۱} بدین معنی که دولت حاکم بر یک کشور باید نماینده همه مردم آن، بدون در نظر گرفتن تفاوت نژادی، عقیده و رنگ باشد. تنها در چنین صورتی است که مداخله در امور داخلی و حاکمه این کشور مغایر حقوق بین‌المللی است. در غیر این صورت، نمی‌توان اعمالی را که در حمایت بین‌المللی از اصل تعیین سرنوشت ملتها و در مسیر اعمال آن در یک کشور خاص صورت می‌گیرد، مداخله غیرقانونی تلقی نمود.^{۳۲}

از این رو، مسیر دیگری که حق تعیین سرنوشت در آن جهت تغییر مفهومی می‌یابد، مجموعه تحولات ناظر بر جنبه داخلی حق تعیین سرنوشت و اداره امور جامعه است. منشور ملل متحد تنها حاوی اشارات کلی در مورد حقوق بشر است و به جزئیات نپرداخته است، لیکن تصریح قوی‌تری در این مورد در اسنادی که متعاقب منشور و بعضاً در راستای اجرای اهداف منشور در زمینه حقوق بشر به‌وجود آمده‌اند، مشاهده می‌شود.

بند ۳ ماده ۲۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر بیان می‌کند که:

«اساس و منشأ حکومت اراده مردم است. این اراده باید به‌وسیله انتخاباتی ابراز گردد که از روی صداقت و به‌طور ادواری صورت می‌پذیرد. انتخابات باید عمومی و با رعایت مساوات باشد و با رأی مخفی یا طریقه‌ای نظیر آن انجام گیرد که آزادی را تأمین نماید».

۳۰. همان.

۳۱. همان، ص ۲۵۸.

۳۲. همان.

ملاحظه می‌شود که مبانی اصل مشارکت عمومی، در اعلامیه جهانی حقوق بشر با صراحت بیشتری بیان شده است. هرچند که اعلامیه جهانی حقوق بشر سندی الزام‌آور از نظر حقوق بین‌الملل نیست، بسیاری معتقدند که در پرتو تحولات بعدی، اصول مندرج در این اعلامیه شکل قواعد عرفی بین‌المللی را یافته‌اند.^{۳۳} گفتنی است، مفهومی مشابه بند ۳ ماده ۲۱ اعلامیه جهانی حقوق بشر، در ماده ۲۵ میثاق حقوق مدنی و سیاسی بیان گردیده و به‌نوبه خود علاوه بر ایجاد تعهدی الزام‌آور برای طرفهای میثاق، رویه بین‌المللی را نیز از حیث تکامل اصل مشارکت عمومی تقویت نموده است. میثاق حقوق مدنی و سیاسی به‌عنوان معاهده‌ای که بیش از صد کشور در آن عضو هستند، نه تنها از حیث ایجاد تعهد، معاهده‌ای حائز اهمیت است، بلکه از حیث شکل‌گیری رویه کشورها نیز می‌تواند راهگشا باشد. ماده ۲۵ میثاق مزبور تصریح می‌کند:

«همه شهروندان حق دارند آزادانه در اداره امور عمومی مستقیماً یا از طریق نمایندگان منتخب خود مشارکت نمایند. همه شهروندان حق دارند در انتخابات ادواری عمومی و واقعی با رأی مخفی شرکت جویند.»

اصولی که مبین حق مشارکت عمومی هستند در دیگر کنوانسیونهای منطقه‌ای و تخصصی حقوق بشر مورد پذیرش قرار گرفته‌اند. از این دست می‌توان به ماده ۲۳ «کنوانسیون امریکایی حقوق بشر» اشاره کرد. از سوی دیگر عناصر تشکیل‌دهنده حق مشارکت عمومی در کنوانسیونهای تخصصی حقوق بشر، نظیر کنوانسیونهای تنظیمی توسط سازمان بین‌المللی کار، یا کنوانسیون ممنوعیت تبعیض نژادی^{۳۴} مورد توجه و تصریح واقع شده‌اند، به‌طوری‌که از مجموع این اسناد می‌توان نتیجه‌گیری نمود که اصل مشارکت عمومی در کلیت آن مورد پذیرش بین‌المللی قرار گرفته است.^{۳۵}

البته، علی‌رغم شناسایی کلی حق مشارکت عمومی در اسناد و متون متعدد حقوق بین‌المللی، حدود و ثغور دقیق این اصل و ضمانت اجرای آن هنوز در حاله‌ای از ابهام قرار دارد. به بیان دیگر عمده اسناد بین‌المللی در شکلی آرمانی از کشورها می‌خواهند که اقدامات لازم را در جهت تأمین اصل مشارکت عمومی به‌عمل آورند، لیکن مشخص نیست که در صورت عدم رعایت این اصل توسط یک کشور خاص چه اقداماتی توسط جامعه بین‌المللی می‌تواند صورت گیرد. البته در سالهای اخیر مجامع ناظر بر حقوق بشر در این زمینه به فعالیت خود افزوده‌اند. با توجه به

۳۳. بسیاری از نویسندگان معتقدند که اصول اعلامیه جهانی حقوق بشر شکل قواعد عرفی را یافته‌اند ... رک.

D. J. Harris, *Cases and Materials on International law*, London, Sweet and Maxwell, 1991, p. 610.

34. International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination 1966, 5, ILM, 1966, p. 352. و خصوصاً ماده ۳ این کنوانسیون .

35. Hurst Hannum, *op. cit.*, pp. 105-118.

اینکه افکار عمومی یکی از ساز و کارهای ضمانت حقوق بشر است، گزارشهای مجامع حقوقی ناظر بر حقوق بشر در زمینه موارد نقض حقوق بشر می‌تواند تأثیرگذار باشد. لازم به توضیح است که در سال ۱۹۸۳ کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل متحد از دبیرکل درخواست نمود که مطالعه تحلیلی و جامعی را در مورد «حق مشارکت عمومی در اداره جامعه در اشکال مختلف آن» به‌عنوان رکن مهمی در توسعه و تحقق بخشیدن به حقوق بشر انجام دهد. گزارش این مطالعه در سال ۱۹۸۵ تسلیم کمیسیون شد که در آن، جزئیات حق مشارکت عمومی مشروحاً مورد بحث قرار گرفته است. این گزارش نتیجه‌گیری می‌کند که:

«به‌نظر نمی‌رسد که حق مشارکت در اداره جامعه در ابعاد وسیع خود تحت اسناد الزام‌آور بین‌المللی در حقوق بین‌المللی استقرار یافته باشد. از سوی دیگر، تعدادی از متون و اسناد حقوقی با درجات مختلف از حیث آثار و اهمیت حقوقی وجود دارند که در آنها عناصری از این حق مورد تصریح واقع شده است. بعضی از این متون تا حد زیادی جامع و همه‌جانبه‌اند».^{۳۶}

گزارش دبیرکل تأکید می‌کند که از میان عناصر حق مشارکت عمومی که در سطح بین‌المللی مورد تأکید قرار گرفته‌اند، حق برخورداری از تعلیم و تربیت، حق مشارکت در اداره امور فرهنگی، حقوق اقلیت‌ها، حقوق سندیکایی، حقوق خانواده، حق تجمعات صلح‌آمیز، حق آزادی عقیده و بیان و اطلاعات قابل توجه‌اند.^{۳۷}

حق مشارکت عمومی از ارکان حق توسعه نیز شناخته شده است. قطعنامه ۱۹۸۶ مجمع عمومی تحت عنوان «اعلامیه راجع به حق توسعه»^{۳۸} تصریح می‌کند:

«برنامه‌های توسعه ملی باید براساس مشارکت آزاد و واقعی همه افراد جامعه صورت پذیرد. کشورها باید مشارکت همه‌جانبه را به‌عنوان رکن مهمی در تحقق بخشیدن به حقوق بشر تشویق نمایند».^{۳۹}

همچنین اعلامیه سازمان ملل به مناسبت پنجاهمین سال تأسیس آن در خصوص حق تعیین سرنوشت مقرر می‌دارد:

36. United Nations, "Study by the Secretary - General on Popular Participation in its Various forms as an Important factor in Development and in the full Realization of Human Rights, UN DOC. E/CN.4/1985/10 (1984), p. 36.

۳۷. همان، ص ۳۴.

38. Declaration and the Right to Development, G. A. Res. 41/128, Annex, 41 UN G. A. O. R., Supp. No. 53, UN Doc. A/41/53, (1986) and 8 (2).

39. *Ibid*, Articles 2 (1), 2 (3) and (2).

«حق تعیین سرنوشت مردم، وضعیت خاص مردمان مناطق تحت سلطه و استعمار بیگانگان و سایر اشکال اشغال خارجی را در نظر داشته و حق مردم در پرداختن به اقدامات مشروع در چارچوب منشور سازمان ملل برای تحقق حق برگشت‌ناپذیر تعیین سرنوشت را به رسمیت می‌شناسد. این اصل به معنی تشویق یا ارائه دستورالعمل برای تجزیه و خدشه‌دار کردن کلی یا جزئی تمامیت ارضی و وحدت سیاسی دولتهای مستقل و حاکم نیست که تابع اصل تأمین حقوق برابر و حق تعیین سرنوشت مردم خود هستند و نمایندگی کل مردم سرزمین خود را بدون هیچ‌گونه تبعیضی دارا هستند».^{۴۰}

در مجموع می‌توان گفت که مجموع تحولات فکری و عملی چند دهه گذشته که در ارتباط با اصل تعیین سرنوشت ملتها و حق مشارکت عمومی اتفاق افتاده منجر به پذیرش اصولی حق تعیین سرنوشت داخلی و یا حق مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری سیاسی و اقتصادی یک کشور توسط همه افراد آن بدون در نظر گرفتن تفاوت‌ها از حیث نژاد، عقیده و رنگ شده است. مطابق این اصل اگر کل یا بخش مشخصی از یک جامعه کراراً و به‌طور سیستماتیک از داشتن سهم واقعی در زندگی سیاسی، اقتصادی و فرهنگی جامعه محروم گردد، اصل تعیین سرنوشت می‌تواند به‌عنوان راه‌حل مناسبی مورد استناد قرار گیرد. در اینجا مفهوم حق تعیین سرنوشت به مفهوم دموکراسی نزدیک می‌شود.

اقلیت‌ها و حق تعیین سرنوشت

به‌نظر حقوقدانانی چون کاسسه، ابعاد مفهوم حق تعیین سرنوشت به مرور زمان دقیق‌تر و شفاف‌تر شده است. همان‌طور که گفته شد این مفهوم در ابتدا بیشتر در مورد سرزمین‌های تحت سلطه، استعماری و رژیم‌های نژادپرست مصداق داشت، ولی از اواسط دهه ۱۹۶۰ به بعد که اکثریت سرزمین‌های تحت استعمار استقلال کسب کردند، مفهوم حق تعیین سرنوشت در مورد اقلیت‌ها و مردم زیر سلطه کشورهای استبدادی تسری مفهومی و مصداقی پیدا کرد.^{۴۱} حق تعیین سرنوشت برای اقلیت‌ها دو مفهوم زیر را به ذهن متبادر می‌کند:

۱. خودمختاری سرزمینی و فرهنگی؛*
۲. مشارکت مؤثر اقلیت‌ها در تصمیم‌گیری‌های کلان جامعه.

40. Declaration on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations, G.A.Res. 50/6, U.N. GAOR, 50th Sess., Supp. No.49, at 13, UN Doc. A/50/49 (1995).

41. Antonio Cassese, Self Determination of Peoples; A Legal Appraisal, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 341.

*. Territorial and Cultural Autonomy.

درباره مفهوم اقلیت یا عضو اقلیت، یک تعریف پذیرفته شده عمومی وجود ندارد. طبق تعریفی که «فرانچسکو کاپوتورتی» (مخبر اسبق سازمان ملل در امور اقلیت‌ها) ارائه کرده: «اقلیت عبارت از گروهی است که از لحاظ عددی در مقایسه با کل جمعیت یک جامعه رقم نازلی را تشکیل می‌دهند و میزان نفوذ آنها در جامعه پایین است، اعضای آن دارای یک دسته ویژگی‌های زبانی، مذهبی و قومی بوده که با بقیه افراد جامعه تفاوت دارد و اعضای اقلیت‌ها دارای حس همبستگی برای حفظ فرهنگ، سنن، مذهب و زبان‌شان می‌باشند».^{۴۲}

تا قبل از جنگ جهانی اول، اقلیت‌ها چندان تحت حمایت نبودند. آنها اغلب از تبعیض علیه خود رنج می‌بردند، و تنها شمار اندکی قانون و معاهده در جهت حفظ برابری و حمایت از آنها مبنی بر آزاد گذاشتن ایشان در دنباله‌روی از آداب، سنن و مذهبشان وجود داشت. پس از جنگ جهانی اول از حقوق اقلیت‌ها در پاره‌ای از کشورها - کشورهای جدیدالتأسیس، کشورهایی که قلمرو سرزمینی آنها افزایش یافته بود و کشورهای شکست‌خورده (به استثنای آلمان) - حمایت به عمل آمد، این حمایت یا در پی انعقاد یک معاهده بین‌المللی چندجانبه یا دوجانبه و یا در آستانه پذیرش کشوری به عضویت جامعه ملل به وقوع می‌پیوست. یک ساز و کار نظارتی مرتبط با جامعه ملل نیز به دنبال این تحولات ایجاد گردید. در برخی از کشورها، نه تنها به اقلیت‌ها اجازه داده شد که از حقوق اساسی برای حفظ هویت خود برخوردار باشند، بلکه نوعی خودمختاری شخصی جهت حفظ شاخص‌های فرهنگی نیز به آنها داده شد.^{۴۳}

علی‌رغم اینکه پس از جنگ جهانی دوم، تأکید مجامع جهانی بر حمایت از حقوق افراد متمرکز شد، بسیاری از معاهدات مربوط به حقوق بشر چندان توجهی به مسئله اقلیت‌ها نمی‌کرد. غفلت از توجه به اقلیت‌ها سه دلیل داشت:

اولاً، تصور بر این بود که می‌توان حقوق اقلیت‌ها را با تدوین و تصویب معاهدات و کنوانسیون‌های حقوق بشر بویژه با عنایت به اصل عدم تبعیض پوشش داد؛ ثانیاً، بین دو جنگ جهانی در مواردی برخی اقلیت‌ها به دولت متبوع خود، وفاداری نشان ندادند و با دول خارجی که با آن شباهت زبانی و فرهنگی داشتند، دست همکاری دادند؛ ثالثاً، از آنجا که بسیاری از اقلیت‌ها در پایان جنگ جهانی دوم به موطن اصلی خود بازگشتند، در محافل سیاسی تصور شد که مسئله اقلیت‌ها تا حد زیادی حل شده است.^{۴۴}

42. Francesco Capotorti, "Minorities", in Rudolf Bernhardt, ed., *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 8 (1985), pp. 385 - 395 at 385.

۴۳. علی امیدی (نگارنده مقاله حاضر)، خودمختاری و مدیریت مناقشات سیاسی جوامع دارای اقلیت قومی، رساله دکتری روابط بین‌الملل، دانشگاه تهران، دانشکده حقوق، ۱۳۸۰، ص ۱۱۷.
۴۴. همان.

اما دیری نگذشت که طرفداران حقوق اقلیت‌ها متوجه شدند که مقررات و قواعد موضوعه حقوق بشر به‌تنهایی برای حفظ حقوق اقلیت‌ها کافی نمی‌باشد. نتیجه این شد که جامعه بین‌المللی دوباره توجه خود را به قضیه اقلیت‌ها معطوف ساخت. اولین پیشرفت کاری در این زمینه مفاد مندرج در ماده ۲۷ میثاق بین‌المللی حقوق سیاسی و مدنی (۱۹۶۶) بود که مقرر می‌دارد:

«در کشورهایی که اقلیت‌های زبانی، مذهبی و قومی وجود دارند، افراد متعلق به آنها نباید از حقوق خود محروم گردند، آنها باید بتوانند طبق فرهنگ و مذهب خود عمل کرده و براساس زبان خود مرادوه نمایند».^{۴۵}

هرچند مفاد ماده فوق‌الذکر دامنه محدودی دارد، ولی آغاز خوبی برای تلاش‌های بین‌المللی در جهت حفظ حقوق اقلیت‌ها به حساب می‌آید. البته اسناد حقوقی دیگری دال بر حفظ حقوق اقلیت‌ها به تصویب جامعه بین‌المللی رسیده است.

«کمیته حقوق بشر»، نهاد مسئول نظارت بر اجرای میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، به‌موجب پروتکل اختیاری مربوط به همین میثاق، شکایت‌هایی دریافت داشته که طی آن اقلیت‌ها مدعی بودند قربانی نقض ماده ۲۷ شده‌اند. معاهده پیکار با تبعیض آموزشی که در ۱۹۶۰ به تصویب کنفرانس عمومی یونسکو رسیده است، از حق اقلیت‌های ملی برای انجام دادن فعالیت‌های آموزشی مطلوب خودشان حمایت ویژه به‌عمل می‌آورد (ماده ۵) و هرگونه تبعیض را نسبت به هر گروه و اقلیتی ممنوع می‌کند. (ماده ۱)^{۴۶}

با تشدید جنگ سرد تلاش‌های مربوط به حقوق بشر، از جمله حقوق اقلیت‌ها مدتی به فراموشی سپرده شد. با آرام شدن جو سیاسی، اقداماتی در جهت شناسایی حقوق اقلیت‌ها در مجامع بین‌المللی خصوصاً سازمان ملل و کنفرانس امنیت و همکاری در اروپا (این مجمع در سال ۱۹۹۵ به سازمان امنیت و همکاری در اروپا تغییر نام یافت) صورت پذیرفت. کامل‌ترین سندی که منحصرأً به حقوق اقلیت‌ها می‌پردازد، «اعلامیه حقوق اشخاص متعلق به اقلیت‌های ملی یا قومی، دینی و زبانی» است که در ۱۹۹۲ در مجمع عمومی ملل متحد به اتفاق آراء به تصویب رسیده است. در دیباچه این اعلامیه آمده است:

«ترویج و تحقق حقوق اشخاص متعلق به اقلیت‌ها بخش جدایی‌ناپذیر تحول جامعه ... در یک چارچوب دموکراتیک مبتنی بر حاکمیت قانون است ...».

45. Patrick Thornberry, *International Law and The Rights of Minorities*, Oxford, Clarendon, 1991, p. 141.

46. لیا لوین، پرسش و پاسخ درباره حقوق بشر، ترجمه محمد جعفر پوینده، تهران، نشر قطره، ۱۳۷۷، ص ۶۸.

در ماده اول اعلامیه از دولتهای عضو خواسته شده که هویت اقلیتها را شناسایی و تقویت کنند. مجمع عمومی نیز دولتها را دعوت کرده که «برای ترویج علمی ساختن شایسته و بایسته اصول این اعلامیه، تمام تدابیر ضروری را، بویژه در عرصه قانونگذاری، در پیش گیرند».^{۴۷} در گزارش «دستور کار برای صلح» که به عنوان یک سند مهم بین المللی مورد استناد قرار می گیرد و از سوی پطروس پطروس عالی دبیرکل سابق سازمان ملل متحد ارائه گردید، خاطر نشان می شود که به رغم همکاری فزاینده دولتها در چارچوب اتحادهای منطقه ای و قاره ای، «ملی گرایی و استقلال طلبی در اینجا و آنجا با شدتی تازه پدیدار می شوند و مبارزات خشونت آمیز قومی، دینی، اجتماعی، فرهنگی یا زبانی، وحدت و یکپارچگی دولتها را به مخاطره می افکند». او همچنین تأکید می ورزد که «یکی از شرایط ضروری برای حل این مسائل، رعایت حقوق بشر و بویژه حقوق اقلیتها - اعم از اقلیتهای قومی یا دینی، اجتماعی یا زبانی - است».^{۴۸} در سطح اروپا به عنوان مجموعه ای از کشورهای متمدن که یکی از منابع حقوق بین الملل تلقی می شود مهمترین سندی که در این راستا بیرون آمد، «سند ملاقات کپنهاگ»* (کنفرانسی در باب ابعاد انسانی اعضای کنفرانس امنیت و همکاری اروپا) بود. هر چند این سند از لحاظ قانون لازم الاجرا نیست، ولی قطعاً از اهمیت سیاسی زیادی برخوردار می باشد. این سند مقرر می دارد که:

«مسائل مربوط به اقلیتهای ملی باید در یک چارچوب سیاسی دموکراتیک و براساس حاکمیت قانون حل و فصل گردد؛ اشخاص وابسته به اقلیتهای ملی از حقوق انسانی بدون هیچ تبعیضی برخوردارند؛ وابستگی یک شخص به یک اقلیت قومی - ملی به انتخاب وی برمی گردد و شخصی به خاطر این انتخاب نباید متحمل کوچکترین تبعیضی گردد؛ و اعضای یک اقلیت حق تأسیس نهادهای خاص خود و برقراری قرارداد فیما بین را در داخل کشورشان و با اعضای گروه خود که در خارج مستقرند دارند».

این سند، دولتها را موظف به حفظ هویت اقلیتهای ملی می کند و دولتها باید در مراکز فرهنگی و تحصیلی خود موارث فرهنگی اقلیتها را مورد توجه و احترام قرار دهند. همچنین اقلیتها باید فرصت مشارکت مؤثر در امور عمومی دولت متبوع خود را داشته باشند. این سند همچنین اعضای اقلیتها را ملزم می سازد که تمامیت ارضی دولت متبوع خود را محترم بشمارند.^{۴۹}

47. Fact Sheet No.18 (Rev.1), Minority Rights, From:
<http://www.unhcr.ch/html/menu6/2/fs18.htm>

۴۸. لیا لوین، پیشین، ص ۶۹.

*. "Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE".

۴۹. امید، پیشین، ص ۱۱۹.

سند کپنهاگ، اعطای خودمختاری را یکی از راه‌های ممکن تحقق اهداف موردنظر این سند برمی‌شمرد. طبق ماده ۳۵ این سند، دولت‌های امضاء کننده باید گام‌هایی را جهت حفظ و ایجاد شرایط برای ارتقای هویت مذهبی، زبانی، فرهنگی و قومی بردارند و یکی از راه‌های بارز تحقق این امر، اعطای خودمختاری به این اقلیت‌ها می‌باشد. البته دولت‌ها می‌توانند طبق شرایط و مقتضیات خود عمل کرده و دامنه خودمختاری را بنا به صلاحدید خود تعیین نمایند.^{۵۰}

مسئله اقلیت‌ها طی گردهمایی کارشناسان اقلیت‌های ملی که در چارچوب کنفرانس امنیت و همکاری اروپا در جولای ۱۹۹۱ در ژنو تشکیل شد، مورد بحث و بررسی قرار گرفت. در این گردهمایی کارشناسان طی گزارشی نظر دادند که:

«موضوع اقلیت‌های ملی... یک مقوله مشروع بین‌المللی بوده و منحصرأ در مقوله امور داخلی کشورهای مربوط نمی‌گنجد».^{۵۱}

آنها همچنین تأکید کردند:

«در مناطقی که غالباً یک اقلیت ملی ساکن هستند، حقوق انسانی باید بدون تبعیض برای همه لحاظ شود».^{۵۲}

در قسمت چهارم گزارش مزبور به خودمختاری اشاره شده است. در این قسمت می‌خوانیم:

«علی‌رغم تنوع نظام‌های قانون اساسی کشورهای شرکت‌کننده که اقتباس یک رویه واحد را مشکل می‌کرد، آنها به نتایج مطلوبی که صیغه دموکراتیک دارد رسیدند. این نتایج که متضمن اعطای نوعی خودمختاری یا خودگردانی است عبارتند از:

- حضور نمایندگان اقلیت‌ها در نهادهای تصمیم‌گیری و مشورتی؛
- ایجاد نهادهای انتخابی و مجامع خاص برای رتق و فتق امور اقلیت‌ها؛
- ایجاد مراکز اداری خودمختار و محلی و همچنین ایجاد خودمختاری سرزمینی شامل نهادهای مشورتی، قانونگذاری و اجرایی در قالب انتخابات آزاد و دوره‌ای؛
- امکان خودگردانی شخصی و یا اداری در جاهایی که خودمختاری سرزمینی مقدور نیست؛
- ایجاد دولت غیرمتمرکز و دارای شکل و شمایل محلی».^{۵۳}

۵۰. همان.

۵۱. همان، ص ۱۲۰.

۵۲. همان.

۵۳. همان.

مفاد گزارش کارشناسان اقلیت‌های ملی ژنو در سند مسکو در سال ۱۹۹۱ تحت عنوان «سند گردهمایی مسکو درباره ابعاد انسانی کنفرانس امنیت و همکاری اروپا»^{۵۴} مورد تأیید و تأکید قرار گرفت. تصمیمات ۱۹۹۲ هلسینکی نیز ضمن پیش‌بینی انتصاب یک کمیسیون عالی اقلیت‌های ملی، مقرر داشت که این شخص وظیفه ارائه «هشدار اولیه» و توصیه «اقدام اولیه» در قبال تنش‌های مربوط به اقلیت‌های ملی را خواهد داشت.^{۵۴}

مسئله اقلیت‌های قومی به‌طور گسترده‌ای در جریان بحران یوگسلاوی مورد توجه دوباره قرار گرفت. در ۲۷ اوت ۱۹۹۱ جامعه اروپا یک کنفرانس صلح (که در لاهه تشکیل شد) و یک کمیسیون دآوری (یا کمیسیون بادینتر) در رابطه با ابعاد مختلف بحران یوگسلاوی تأسیس کرد. در کنفرانس صلح مسائل مختلفی مورد بحث قرار گرفت که یکی از آنها «پیش‌نویس کنوانسیون کارینگتون در ۴ نوامبر ۱۹۹۱» بود که در برخی از مفاد این کنوانسیون به مسئله اقلیت‌های ملی توجه شد. شرکت‌کنندگان این کنفرانس توصیه تشکیل ساختارهای خودمختار را (که عهده‌دار وظایف قانونگذاری، اجرایی و قضایی باشد) برای مناطقی که اقلیت‌ها در آنجا اکثریت را تشکیل می‌دهند، ارائه نمودند.^{۵۵}

افزون براین، در اجلاس فوق‌العاده «همکاری سیاسی اروپا» (EPC) که در سطح وزیران در بروکسل برگزار شد، بیانیه‌ای تحت عنوان «رئوس راهنما برای شناسایی دولت‌های جدید در اروپای شرقی و اتحاد شوروی» منتشر گردید که در آن مواردی در رابطه با حفظ و رعایت حقوق اقلیت‌ها آمده است. پافشاری جامعه اروپا مبنی بر تعهد قانون اساسی دولت‌ها جهت اعطای خودمختاری به گروه‌ها و مناطق مشخص کشورشان از دیگر مطالب قابل توجه در این موضوع است. شاید خودمختاری به این دلیل تجویز شده تا مرهمی بر دردهای ناشی از اتحاد اجباری و مکانیکی باشد.^{۵۶}

کمیسیون دآوری - متشکل از ۵ عضو که توسط دیوان‌های قانون اساسی کشورهای عضو جامعه اروپا انتخاب شدند - به‌نوعی با مسئله اقلیت‌ها برخورد داشته است. هرچند این کمیسیون به مقوله خودمختاری صراحتاً اشاره نکرد، ولی با استناد به «پیش‌نویس کنوانسیون کارینگتون» به نوعی آن را مورد توجه قرار داد. «کمیسیون دآوری» همچنین تأکید کرد که مسائل ناشی از جانشینی دولت‌ها باید طبق حقوق بین‌الملل و با توجه ویژه به حقوق انسانی و حقوق افراد و اقلیت‌ها حل و فصل گردد. این کمیسیون همچنین افزود که برای اقلیت‌های زبانی، مذهبی و

*. Document of the 1991 Moscow Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE.

54. Internation Legal Materials 31 (1992), pp. 1395-1399.

۵۵. امیدی، پیشین، ص ۱۲۱.

۵۶. همان.

قومی حق شناخته شدن هویت‌شان براساس حقوق بین‌الملل محفوظ است.^{۵۷} کمیسیون بادینتر نیز اعلام کرد که معیارهای حقوق بین‌الملل، دولت‌ها را ملزم به رعایت حقوق اقلیت‌ها به‌عنوان «قواعد بی‌چون و چرا» نموده است. این کمیسیون همچنین پیشنهاد نموده است که به اعضای گروه‌های اقلیت (در این مورد کمیسیون به صرب‌های ساکن در کرواسی اشاره دارد) اجازه داده شود که ملیت خود را به اختیار خود براساس حق تعیین سرنوشت مشخص نمایند.^{۵۸}

اما در تلاش‌های بعدی که برای حل بحران بوسنی صورت گرفت حرفی از خودمختاری به‌میان نیامد. از این رو در توافقات دیتون که با میانجیگری آمریکا در دسامبر ۱۹۹۵ به انجام رسید، حقوق بشر در رأس همه چیز از جمله خودمختاری قرار گرفت.^{۵۹} نقطه عطف حقوق بین‌الملل در خصوص حفظ هویت اقلیت‌ها را می‌توان اقدامات شورای امنیت در ایجاد منطقه امن در کردستان عراق در سال ۱۹۹۱، بر اساس قطعنامه ۶۸۸ و صدور قطعنامه ۱۲۴۴ در تاریخ ۱۰ ژوئن ۱۹۹۹ در خصوص کوزوو ذکر کرد. در قطعنامه ۱۲۴۴ با استقبال از تصمیم یوگسلاوی، در بند ۵ قسمت ضمیمه قطعنامه شورای امنیت چنین آمده است: «مردم کوزوو می‌توانند از خودمختاری ماهوی در داخل جمهوری فدرال یوگسلاوی برخوردار باشند».

همچنین در بند ۸ قطعنامه، چنین مقرر می‌گردد:

«روند سیاسی به سمت تأسیس یک چارچوب موافقتنامه موقت سیاسی که خودگردانی ماهوی برای کوزوو ایجاد نماید باید با در نظر گرفتن توافقات پرامبویه و اصول حاکمیت و تمامیت ارضی جمهوری یوگسلاوی و دیگر کشورهای منطقه صورت پذیرد و مذاکرات بین طرفین برای حل و فصل مسائل نایستی تأسیس نهادهای خودگردان و دموکراتیک را به تأخیر انداخته یا از بین برد».^{۶۰}

مواردی چون کوزوو و منطقه امن شمال عراق نشان داد که در برخی شرایط، برقراری سیستم خودمختاری الزامی است. این الزام در جایی است که شورای امنیت تنها راه حفظ هویت اقلیت‌ها را برقراری خودمختاری تشخیص می‌دهد و یا هنگامی که دولت مرکزی، حقوق اقلیت‌ها

57. International Legal Materials 31 (1994), pp. 1494-1499.

۵۸. امیدی، پیشین، ص ۱۲۱.

۵۹. همان.

60. The UN Website, Security Council Resolution 1244 (1999), from:

<http://www.un.int/usa/sres1244.htm>

را به سختی در معرض تهدید قرار می‌دهد.

علی‌ای‌حال، دیدگاه جامعه بین‌المللی در قبال حق تعیین سرنوشت اقلیتها بسیار محتاطانه، محافظه‌کارانه و براساس واقعیات موجود، از جمله دولت - محوری بودن نظام بین‌الملل شکل گرفته است. در رویکرد جامعه بین‌الملل، مرزهای دولتها تثبیت شده و یک واقعیت غیر قابل انکار و تغییر است و غالباً حق تعیین سرنوشت در دموکراسی کثرت‌گرا (pluralist democracy) تجلی و مصداق پیدا می‌کند.^{۶۱} به نظر کاسسه، حتی مفهوم دموکراسی نمایندگی نیز در متون بین‌المللی از جمله میثاقین ۱۹۶۶ ناظر بر حقوق مدنی، سیاسی، فرهنگی و اقتصادی با قاطعیت تعریف و تجویز نشده است، به طوری که مهمترین اسناد بین‌المللی (میثاقین، اعلامیه روابط دوستانه و سند پایانی هلسینکی) همگی بین حق تعیین سرنوشت از یک سو و حمایت از اقلیتها تفاوت آشکاری قائل شده‌اند. دولتها آشکارا از تدوین اسنادی که بین این دو، پیوند قائل باشد دوری گزیده‌اند.^{۶۲}

از یک سو، جامعه بین‌المللی با تفسیر موسع حق تعیین سرنوشت که مساوی با جدایی طلبی باشد مخالفت شدید دارد و حتی ممکن است چنین تفسیری به خونریزی شدیدی منجر شود و از سوی دیگر، رعایت حقوق افراد و گروه‌ها (شامل اقلیتها) در زمره وظیفه دولتها شناخته شده است. به نظر کاسسه ساز و کاری که این دو را با یکدیگر آشتی می‌دهد «خودمختاری» است.^{۶۳} به نظر کاسسه، هرچه که مفهوم حق تعیین سرنوشت از استقلال‌خواهی و جدایی طلبی فاصله بگیرد، شکاف بین حق قانونی و واقعیت سیاسی نظام بین‌الملل بسیار کاهش می‌یابد. وی با صحنه گذاشتن بر مصوبات «نشست کارشناسان کنفرانس امنیت و همکاری اروپا درباره اقلیت‌های ملی» معتقد است که از جمله راهکارهای تحقق حق تعیین سرنوشت گروه‌ها و اقلیت‌های قومی عبارت است از تقویت اعمال مثبت،* حقوق مشارکتی** و اعطای میزان قابل توجهی خودمختاری به آنها. کاسسه سپس به تشریح هر یک از راهکارها می‌پردازد و در تشریح مفهوم اعمال مثبت می‌گوید: با توجه به اینکه اقلیتها مجبور به تحمل نابرابری و تبعیض‌های زیادی بوده‌اند، دولتها برای تسکین این نابرابری‌ها موظفند که عقب‌ماندگی آنها را در تمامی زمینه‌ها جبران کنند. حقوق مشارکتی عبارت است از حقوقی که به اقلیتها امکان و تضمین مشارکت در فرایند تصمیم‌گیری سیاسی می‌دهد. کاسسه نتیجه می‌گیرد که اگر اقلیتها دارای تمرکز سرزمینی باشند و خواهان خودمختاری سرزمینی، دولتها موظفند که به آنها خودمختاری

61. Cassese, *Op.cit.*, pp. 346-348.

۶۲. همان.

63. Cassese, *op.cit.*, pp. 350-351.

*. Positive actions.

** Participatory rights.

اعطا کنند.^{۶۴} از سوی دیگر، جیمز کرافورد از حقوقدانان صاحب‌نام بین‌المللی نیز تاکید دارد که در حقوق بین‌الملل هیچ نوع شناسایی برای جدایی‌طلبی یک‌جانبه صورت نگرفته است، گروه‌های قومی و اقلیت‌ها نمی‌توانند با استناد به حقوق بین‌الملل به‌طور یک‌جانبه خواستار جدایی شوند. حق تعیین سرنوشت در داخل یک دولت به‌معنی مشارکت گروه‌ها و مردم در نظام سیاسی با احترام به تمامیت ارضی آن معنی می‌دهد، حتی اگر درخواست مستمر و قوی برای استقلال باشد، این تنها حق دولت مرکزی است که تعیین کند چگونه به این درخواست پاسخ دهد. به نظر کرافورد، در جامعه بین‌المللی از ۱۹۴۵ سابقه ندارد که پاره‌ای از سرزمین یک دولت مستقر و حاکم قصد جدایی داشته باشد و سازمان ملل بر آن صحنه گذاشته باشد.^{۶۵}

بومیان و حق تعیین سرنوشت

هرچند درباره حقوق بومیان نوشته‌های زیادی وجود دارد و درباره آن سخنان فراوان گفته‌اند، ولی مفهوم بومیان به‌مانند اقلیت‌ها یک تعریف شناخته‌شده عام ندارد. «خوزه ر. مارتینز کوبو» مخبر سازمان ملل طی گزارشی به «کمیتة فرعی جلوگیری از تبعیض و حمایت از اقلیت‌ها» بومیان را چنین تعریف می‌کند:

«اجتماعات بومی به مردمان و مللی اطلاق می‌شود که دارای قدمت برابر با جوامع ماقبل استعمار در سرزمین‌شان بوده و خود را متمایز از دیگر افراد آن سرزمین در نظر می‌گیرند. در حال حاضر آنها به‌عنوان افراد غیر مسلط جامعه خود را تشکیل داده و مصمم به حفظ، توسعه و انتقال سرزمین‌های اجدادی خود به نسل‌های آینده هستند، آنها همچنین هویت قومی خود را به‌عنوان پایه تداوم وجودی‌شان و بر اساس الگوهای فرهنگی، نهادهای اجتماعی و نظامی حقوقی به آیندگان انتقال می‌دهند ... در سطح فردی، یک شخص بومی خود را وابسته به جمعیت بومی از طریق همانندسازی خود به‌عنوان یک بومی (خودآگاهی گروهی) می‌داند و توسط دیگر افراد جمعیت به‌عنوان عضوی از آن شناخته و پذیرفته می‌شود».^{۶۶}

بی‌تردید، مردمان بومی واجد صفات اقلیت‌های قومی بوده و در نتیجه، حقوق مصرحه در حقوق بین‌الملل برای اقلیت‌ها، شامل آنها نیز خواهد شد. با این همه، در دهه‌های اخیر خواسته‌های

64. Cassese, *op.cit.*, pp. 352-355.

65. James Crawford (1997), *State Practice and International Law in Relation to Unilateral Secession*, From:

<http://www.tamilnation.org/selfdetermination/97crawford.htm>

66. Report by Jose R. Martinez Cobo, Rapporteur, Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/ 1986/7, Add. 1-4, 1986.

بومیان بیش از پیش افزایش یافته است. بومیان خود را جزء اقلیت‌ها تلقی نمی‌کنند، زیرا معتقدند که اجداد آنها قبل از آمدن کسانی که هم‌اکنون اکثریت جمعیت را تشکیل می‌دهند، در سرزمین مورد نظر استقرار یافته بودند، بویژه اینکه، بومیان حق سنتی بر زمین، منابع و خودگردانی و خودمختاری در اعمال فرهنگ و سنن‌شان را برای خود محفوظ می‌دانند. در سال‌های اخیر خواسته‌های مبنی بر حق تعیین سرنوشت بومیان افزایش یافته است.

درباره بومیان دو کنوانسیون معروف بین‌المللی وجود دارد که تحت نظارت و تولید «سازمان بین‌المللی کار» تهیه و به تصویب رسید. اولین آن در سال ۱۹۵۷ تحت عنوان «کنوانسیون مربوط به حمایت و یکپارچه‌سازی جمعیت‌های بومی و دیگر افراد قبیله‌ای و یا نیمه‌قبیله‌ای در کشورهای مستقل» (کنوانسیون شماره ۱۰۷) تهیه و تدوین گردید و هدف اصلی آن تضمین حقوق برابر و توسعه اجتماعی و اقتصادی (به‌عنوان مثال آموزش فنی، حرفه‌ای، تأمین اجتماعی، بهداشت، و آموزش و پرورش) برای بومیان و یکپارچگی آنها با اکثریت جمعیت جامعه بود. در سال ۱۹۸۹ متنی تحت عنوان کنوانسیون شماره ۱۶۹ تهیه گردید که در آن دیگر به همانندسازی بومیان با اکثریت افراد جامعه تأکید نشده، بلکه تأکید اصلی آن حول محورهایی چون امکان اعطای حق تداوم فرهنگ، مشارکت در تصمیم‌گیری‌های مربوط به استخراج منابع طبیعی موجود در زمین‌های بومیان و اجازه تصمیم‌گیری درباره نهاد‌های فرهنگی و تاریخی و پیشرفت اجتماعی و اقتصادی آنها دور می‌زد. همچنین موادی از این کنوانسیون به مسئله تضمین حقوق سرزمینی بومیان اختصاص دارد.^{۶۷}

در واکنش به آگاهی روزافزون نسبت به حمایت و ارتقای حقوق بومیان، «کمیته فرعی سازمان ملل در رابطه با ممانعت از تبعیض و حمایت از اقلیت‌ها» نیز به این مسئله عنایت نمود. تحت حمایت این کمیته یک گروه کاری تشکیل شد و پیش‌نویس اعلامیه حمایت از حقوق بومیان را تهیه نمود. چندین پاراگراف از این اعلامیه (۱۹۹۴) به‌طور خاص به مسئله خودمختاری اشاره دارد:

«بومیان به‌عنوان یک شکل خاص اعمال حق تعیین سرنوشت خود، دارای حق خودمختاری یا خودگردانی در موضوعات مربوط به امور داخلی و محلی خود شامل فرهنگ، مذهب، آموزش و پرورش، اطلاعات، رسانه‌های جمعی، بهداشت، مسکن، اشتغال، رفاه اجتماعی، فعالیت‌های اقتصادی، مدیریت منابع و زمین، محیط زیست و امکانات مالی جهت تحقق حقوق خودمختاری می‌باشند (ماده ۳۱). بومیان از این حق دسته‌جمعی برخوردارند که شهروندی خود را طبق آیین و سنن خود تعیین نمایند. بومی بودن حق آنها را در تحصیل شهروندی دولتی که در آن زندگی

67. International Legal Materials 28, 1989, p. 1382.

می‌کنند خدشه‌دار نمی‌کند. بومیان حق تعیین ساختار و انتخاب اعضای نهادهایشان طبق رویه خاص خود را دارا می‌باشند. (ماده ۳۲) بومیان حق ارتقاء، توسعه و تداوم ساختارهای نهادی و عرف قضایی متمایز، سنن، رویه‌ها و اعمال خاص خود را طبق معیارهای حقوق بشر شناخته شده جهانی دارا می‌باشند (ماده ۳۳).^{۶۸}

در مجموع به نظر می‌رسد که پیش‌نویس مزبور بسیار بلندپروازی کرده، در نتیجه، برای پذیرفته شدن توسط جامعه جهانی لازم است که در مفاد آن تعدیل‌هایی صورت پذیرد؛ زیرا این پیش‌نویس اکثر خواسته‌های بومیان را مطرح کرده، بدون اینکه برای دولت‌ها قابل قبول باشد. در سپتامبر ۱۹۹۱، گروهی از کارشناسان در گرینلند گرد هم آمدند تا مدل‌های خودمختاری و خودگردانی جمعیت‌های بومی را مورد بحث و تبادل نظر قرار دهند. این گردهمایی به ابتکار سازمان ملل و در چارچوب فعالیت‌های «کمیسیون حقوق بشر» سازمان ملل برگزار شد. بدیهی است که نتایج و توصیه‌های این گردهمایی هر چند ممکن است بر افکار عمومی و فعالیت‌های سازمان ملل اثری داشته باشد، ولی هیچ وجه الزام‌آوری نداشته است. کارشناسان مزبور به این نتیجه رسیدند که بومیان حق تعیین سرنوشت داشته و یکی از مؤلفه‌های اساسی این حق، خودمختاری و یا خودگردانی است. افزون بر این، برای بومیان، خودمختاری و خودگردانی، پیش‌نیاز تحقق برابری، کرامت انسانی، عدم تبعیض و برخورداری کامل از حقوق انسانی است.^{۶۹} در عمل نیز، دولت‌های زیادی به بومیان خود درجه‌ای از خودمختاری اعطاء کردند. مثلاً در امریکا، گروه‌های بومی از حقوق خاصی برخوردارند. کانادا نیز حق خودگردانی به بسیاری از گروه‌های بومی داده است که از آن جمله می‌توان به ایجاد منطقه خودمختار «نوناوو»^{*} در شمال شرقی کانادا اشاره کرد. با این همه، پیشنهاد مربوط به دادن اثر قانونی الزام‌آور به روند اعطای خودمختاری به جمعیت‌های بومی در همه‌پرسی ۲۱ اکتبر ۱۹۹۲ با رأی منفی مردم کانادا مواجه شد.^{۷۰}

68. Working Group on Indigenous Populations, 1994, Draft Declaration on the Rights of the Indigenous Peoples (UN Sources).

69. UN Doc. E/CN.4/ 1992 / 42, 25 Nov. 1991, 12.

*. Nunavoo.

70. The Economist, 14 November 1992, p. 54.

نتیجه‌گیری

تحول مفهومی حق تعیین سرنوشت در حقوق بین‌الملل در سه بستر تاریخی قابل طرح است. در ابتدا، هدف این ایده مشروعیت دادن به تجزیه امپراتوریهای شکست‌خورده در جنگ جهانی اول بود. ولی بعد از جنگ جهانی دوم، حق تعیین سرنوشت بیشتر به معنی حاکمیت یافتن سرزمینهای تحت استعمار و انقیاد بیگانگان تغییر مفهومی پیدا کرد. از دهه ۱۹۷۰، حق تعیین سرنوشت به مفهوم حاکمیت دموکراسی و تضمین حقوق اقلیت‌ها جهت‌گیری داشته است. حقوق بین‌الملل ضمن محترم دانستن اصولی چون حق حاکمیت دولتها، اصل تمامیت سرزمینی و اصل عدم مداخله، راه‌حلی که از یک سو تمامیت ارضی کشورها را در نظر بدارد و از سوی دیگر منافع و خواست‌های اقلیت‌های قومی و فرقه‌ای را مدنظر قرار دهد، در وهله اول برقراری نظام‌های دموکراتیک و در وهله دوم، اعطای خودمختاری به اقلیت‌ها تشخیص داده است. با این وصف، گرچه نهاد خودمختاری به‌عنوان یکی از شیوه‌های حفظ هویت اقلیت و حل و فصل درگیری قومی بسیار راهگشا است و در مورد تعدادی از کشورها عینیت یافته است، اما حقوق بین‌الملل برقراری سیستم‌های فوق‌الذکر را به‌عنوان یک قاعده الزام‌آور برای کشورها نپذیرفته است و تنها آن را به‌عنوان یکی از راه‌های تحقق حق تعیین سرنوشت تلقی کرده است. با این وجود، مواردی چون «کوزوو» و «منطقه امن شمال عراق» نشان داد که در برخی شرایط، برقراری سیستم خودمختاری الزامی است. این الزام در جایی است که شورای امنیت تنها راه حفظ هویت اقلیت‌ها را برقراری خودمختاری تشخیص می‌دهد و یا به‌هنگامی که دولت مرکزی، هستی و حقوق اقلیت‌ها را به‌سختی در معرض تهدید قرار می‌دهد. حقوق بین‌الملل ضمن مردود دانستن معادل‌انگاری تجزیه‌طلبی با حق تعیین سرنوشت، حتی در شناسایی دولتهای تجزیه‌شده یوگسلاوی و شوروی سابق، از لفظ فروپاشی یا انحلال استفاده کرده است نه تجزیه‌طلبی. جامعه بین‌الملل بیم دارد که شناسایی حق جدایی باعث به هم ریختن نظم بین‌المللی و بروز آشوب و هرج و مرج گردد. در حقوق بین‌الملل هیچ نوع شناسایی برای جدایی‌طلبی یک‌جانبه صورت نگرفته است، گروه‌های قومی و اقلیت‌ها نمی‌توانند با استناد به حقوق بین‌الملل به‌طور یک‌جانبه خواستار جدایی شوند. حق تعیین سرنوشت در داخل یک دولت به‌معنی مشارکت گروه‌ها و مردم در نظام سیاسی با احترام به تمامیت ارضی آن معنی می‌دهد، حتی اگر درخواست برای استقلال مستقر و قوی باشد، این تنها حق دولت مرکزی است که چگونه به این درخواست پاسخ دهد. در جامعه بین‌المللی از ۱۹۴۵ سابقه ندارد که پاره‌ای از سرزمین یک دولت مستقر و حاکم، قصد جدایی داشته باشد و سازمان ملل بر آن صحنه گذاشته باشد.