

سازمانیابی سیاسی اقلیتهای ملی به مثابه پیش شرط مشارکت دمکراتیک

نگارش پروفسور دکتر کریستیان پان

برگردان ناصر ایرانپور

توضیح مترجم:

یکی از پرسشهای دشواری که روشنفکران جوامع چندملیتی، به ویژه آنانی که به اکثریت ملی تعلق ندارند، با آن روبرو هستند، این می باشد که آیا باید برای پیگیری مصالح و ایدآلهایشان به سازمانهای «سراسری» بپیوندند و یا سازمانها و احزاب سیاسی خود را بوجود آورند؛ این سوال مطرح است که آیا سازمانهای «سراسری» مصالح و منافع صرفاً یک گروه ملی خاص (حاکم) را دنبال می کنند و یا منافع «اقلیتهای ملی» آن جامعه را نیز انعکاس می دهند.

تا جایی که به ایران برمی گردد، تلاشهای حکومتگران و نمایان ناسیونالیسم «ایرانی» در عرض یک صد سال گذشته برای ایجاد «ملت ایران» بر اساس یک زبان و یک فرهنگ و یک قوم و نادیده گرفتن و حتی به سلاخه کشیدن و آسیمیله کردن دیگر زبانها، فرهنگها و اقوام درون ایران و حتی سرکوب مطالبات و نیازهای آنها منجر به پیدایش جنبشهای سیاسی ای در بخشهایی متعددی از کشور شده است که سازمانهای سیاسی «سراسری» از جذب آنها در خود و بازتاب مطالبات آنها در برنامه هایشان به میزان زیادی عاجز مانده اند. همین امر موجب تنشهایی بین روشنفکران غیرفارس ایران و احزاب «سراسری» در چند دهه گذشته بوده است که پیامد آن تشکیل احزاب ملی - منطقه ای در کردستان، آذربایجان، بلوچستان، ترکمن صحرا و خوزستان بوده است. تعداد این جریانات در سالهای گذشته افزایش چشمگیری یافته است و تصور نمی رود این فرآیند به نقطه پایانی خود رسیده باشد.

به هر روی، سیما، ترکیب و گونه احزاب سیاسی ایران به لحاظ اتنیکی، حیطة فعالیت، نفوذ جغرافیایی و برنامه مبارزاتی تحولات محسوسی را از سر گذرانده است. آرایش سیاسی در آینده به میزان بسیار بالایی متأثر از این تغییر و تحول تحزب در ایران خواهد بود. به احتمال قریب به یقین بخش عمده ای از احزاب سیاسی به اصطلاح سراسری (به ویژه جریانات ناسیونالیستی و دست راستی چون جبهه ملی ایران و سلطنت طلبان) که در گذشته منبع و منشأ سیاستگذاری در ایران بوده اند، به سبب سیاستها و منش و فرهنگ شوونیستی غالب بر آنها دیگر نقشی را در مناطق غیرفارس ایران ایفا نخواهند کرد. نیروهای تعیین کننده در این مناطق احزاب ملی - منطقه ای خواهند بود. همین امر، کار نظری و آکادمیک در مورد جنبه های مختلف این پدیده (چون نوع و شکل مشارکت همه ملیتهای ایران و نمایندگان و احزاب آنها در پروسه سیاسی کشور و تنظیم مناسبات احزاب و کنشگران سیاسی ایران، اعم از «سراسری» و «ملی - منطقه ای») را ضروری می سازد. در این راستا توجه به تجارب کشورهای دمکراتیک و پیشرفته بسیار آموزنده خواهد بود. ترجمه مقاله حاضر بدین منظور صورت گرفته است.

همانطور که ذیلاً دیده می شود، در این مقاله بحثی در مورد تعاریف مفاهیم «ملیت»، «اقلیت ملی»، «گروه قومی»، «اقوام» صورت نگرفته و همه آنها به یک معنی بکار برده شده اند.¹ من در ارتباط با ایران کاربرد واژه «ملیت» را به جای قوم مناسب تر می دانم، چرا که «قوم» تنها بار و بُعد فرهنگی و زبانی دارد و اما «ملیت» از وجه سیاسی برخوردار است. هر ملیتی قوم است، اما هر قومی ملیت نیست. چنانچه یک جامعه فرهنگی و زبانی به لحاظ تعداد جمعیت کوچک باشد و بیشتر مسائل و مطالبات فرهنگی و زبانی داشته باشد، از آن باید بعنوان قوم نام برد. اما چنانچه یک قوم - به ویژه اگر پر شمار باشد - از خواستها و مسائل سیاسی، علی الخصوص از اراده سیاسی، تاریخ مبارزاتی و سابقه تحزب مستقل خود برخوردار باشد، با واژه «ملیت» از آن اسم می برند. این ملیتها تاریخاً در مسیر ملت شدن قرار دارند، مسیری که نقطه پایانی آن می تواند تشکیل «دولت ملی» باشد. ملیتهایی که حتی اگر چنین چشم اندازی را هم نداشته باشند، اما این حق (تشکیل دولت ملی) را برای خود برسمیت بشناسند و آن را به هر حال بعنوان راه حلی برای زمانی که همزیستی - حال به هر دلیلی - در چهارچوب کنونی ممکن نباشد، منتفی نمایند، خود را «ملت» می نامند، چون پروسه شکل گیری سیاسی خود را حول یک اراده ملی و سیاسی آغاز نموده اند. به هر حال، تعریف واحدی از این واژه ها وجود ندارد.

این مفاهیم در نظامهای دمکراتیک - بخصوص در مباحث آکادمیک - به خودی خود بار مثبت و منفی ندارند، درحالیکه در کشوری چون ایران حتی کاربرد این واژه ها بخاطر استنتاجات سیاسی که از آن می شود، نزاع برانگیز و مناقشه آمیز است. بطور کلی نیروهایی که قائل به حقوقی سیاسی برای جوامع اتنیکی ساکن ایران هستند از این جوامع بعنوان ملیت یا ملت نام می برند، اما افراد و سیاسیون شوونیست و مرکزگرا و عظمت طلبی که قائل به هیچ حقوق سیاسی برای این جوامع نیستند و در بهترین حالت، آنها را در زمان اپوزیسیون، تنها تن به حق «آموزش زبان مادری در کنار زبان فارسی» می دهند و «دمکراتیسم» آنها از این فراتر نمی رود، از «اقوامی» سخن می رانند که با هم «ملت ایران» را بوجود آورده اند.

درحالیکه منظور نویسنده این مقاله از «گروههای قومی»، «اقوام» و «اقلیتهای ملی» واحدهای گاهاً بسیار کوچک فرهنگی - زبانی می باشد که جمعیت آنها در اکثر قریب به اتفاق موارد از چند ده هزار و در محدود مواردی از چند صد هزار تجاوز نمی کند، اما توجه به آنها و مشارکت دادنشان در پروسه و دستگاه سیاسی هر یک از کشورهای اروپایی و حتی در سطح اتحادیه اروپا مشغله صاحب نظران آکادمیک و کنشگران سیاسی است. و این درحالیست که در بیشتر این کشورها دمکراسی و دولت قانونمند به تمامی نهادینه شده و همه آحاد گروههای قومی از حقوق شهروندی برابر با هم برخوردار هستند و کسی به خاطر تعلق به یک گروه زبانی، فرهنگی، ملی، قومی و آئینی معین تحت تبعیض قرار نمی گیرد. مبنای این تدابیر و تأملات این اعتقاد بنیادی است که حقوق شهروندی و دمکراسی اکثریتی به خودی خود معضل تبعیض بر گروههای قومی را حل نخواهد کرد و باید راهکارهای دیگری را جست که یکی از آنها - به اعتقاد نویسنده - متشکل شدن این اقوام در سازمانهای سیاسی خود می باشد.

¹ برای نمونه بنگرید به ترجمه عنوان «اتحادیه فدرالیستی ملیتهای اروپا» در چند زبان متفاوت که در زیرنویس شماره ۳۲ آمده است. [مترجم.]

۱. نیاز دموکراسی به تشکل سیاسی

دموکراسی در درون خود نیاز به تشکل را بوجود می‌آورد، چه که در این نظام اولاً فرد به تنهایی وزنه سیاسی محسوسی به حساب نمی‌آید، مگر اینکه وی با تعداد کافی از افراد همفکر دارای مصالح مشترک متحد شده باشد و دوماً اینکه دموکراسیهای نمایندگی به یک سیستم فیلتر گروهی متمایزکننده نیازمندند، تا بتوانند کارکرد داشته باشند. و این امر نیاز به تشکل سیاسی نهادینه شده در شمایل احزاب سیاسی و تشکلهای صنفی را ضروری می‌سازد.

به همان شیوه که احزاب سیاسی و تشکلهای صنفی در پی روند دموکراتیزه شدن جامعه بوجود آمدند، آگاهی قومی نیز محصول و در عین حال یک **نیاز** فرآیند دموکراتیزه شدن جامعه می‌باشد، چرا که اصل آزادی و برابری نه تنها دخیل ساختن تک تک شهروندان جامعه در پروسه ساماندهی و شکل دهی تصمیمات سیاسی را الزامی می‌سازد، بلکه همچنین مشارکت دادن همه ملیتها و گروههای قومی ای را که در چهارچوب یک کشور واحد زندگی می‌کنند. روند دموکراتیزاسیون جامعه دو مسئله و موضوع با اهمیت را دربرمی‌گیرد: یکی تحول فرد از ابره قدرت [ابزار قدرت] به سوژه قدرت [صاحب قدرت] و دومی رهایی گروههای قومی از قیومیت و سرکوب توسط دیگران.

۲. اقلیتهای ملی و حق مشارکت آنها

گروههای قومی و اقلیتها در اروپا واقعیتی می‌باشند که بطور دم‌افزون مورد پذیرش قرار می‌گیرد و به رسمیت شناخته می‌شود. البته اکنون دیگر روشن شده است که با توجه به اینکه ما در این قاره ۹۰ خلق، اما تنها ۳۶ کشور داریم^۲

- هر خلق نمی‌تواند از کشور خود برخوردار باشد و تعداد کشورها به دلخواه قابل افزایش نیست،^۳
- تعداد کشورها همیشه کمتر از تعداد خلقها خواهد بود و انطباق مرزهای کشورها با مناطق قومی هیچگاه بطور کامل میسر نخواهد بود و به همین خاطر
- گروههای قومی متعددی ناچارند در کنار هم در چهارچوب یک کشور مشترک زندگی کنند و مشکل همزیستی خود را به شیوه مسالمت آمیز بر مبنای حقوق بشر، دموکراسی و دولت حقوقی و قانونمند حل و فصل کنند.

گروههای قومی و اقلیتهای ملی نیز همان نیازهای اساسی و بنیادی ای را دارند که اکثریت ملی دارد، اما آنها به سهولت اکثریت از حقوق بشر و آزادیهای پایه‌ای بهره‌مند نمی‌گردند. بسته به شرایط، منافع و مصالحی وجود دارند که پیگیری آنها توسط اقلیتها مشکلاتی را برای آنها - برعکس اکثریت - بوجود خواهد آورد که مهمترین آنها عبارتند از:

- الف) به رسمیت شناسی هویت آنها،
- ب) عدم تبعیض بر آنها،
- پ) برخورد برابر با آنها،
- ت) برابری فرصتها از طریق صیانت مثبت.

پر واضح است، اموری که برای ملیتها و اقلیتهای ملی اهمیت حیاتی دارند، باید از سوی خود آنها سامان داده شوند و مجاز نیست که این حق از آنها سلب و غصب شود. بنابراین اینکه در مورد مسائلی که برای آنها اهمیت چنین بنیادی دارند، از بالا و از طرف دیگران و نه از طرف خود گروههایی که این مسائل به آنها برمی‌گردد، تصمیم گرفته می‌شود، بغایت غیردموکراتیک می‌باشد و در تضاد و تعارض با روح تفکر سوبسیداریتی^۴ قرار دارد.

^۲ توضیحات بیشتر در این مورد: Pan/Pfeil ۲۰۰۰، ص ۱۰ به بعد.

^۳ صرف نظر از کشورهای کوتولو که اینجا در نظر گرفته نمی‌شوند، در سال ۱۹۱۴ در اروپا ۲۲ کشور وجود داشت. این تعداد در سال ۱۹۳۹ به ۲۹ و در سال ۱۹۹۲ به ۳۶ کشور افزایش یافت.

^۴ اصل سوبسیداریتی به اصلی گفته می‌شود که بر مبنای آن تقسیم صلاحیتها بین واحدهای سیاسی - اداری از پایین ترین سطح شروع می‌شود، بدین معنی که ابتدا از سطح محلی (شهری) پرسش می‌شود که از انجام کدامیک از وظایف حکومتی برمی‌آید تا اختیارات مربوطه، به وی داده شود. هر چه را این سطح به تشخیص خود پذیرفت، به وی اعطا می‌شود، بقیه به مرحله‌ای بالاتر (سطح ایالتی/استانی) ارجاع می‌گردد. همین پرسش از این سطح هم به عمل می‌آید. هر

۳. حق برخورداری از نمایندگی سیاسی و خودمدیری

حق برخورداری از نمایندگی سیاسی و خودمدیری و خودفرمانی (مشارکت در تعیین سرنوشت سیاسی) جزو حقوق پایه‌ای همه شهروندان می‌باشد.^۵ بنابراین این حق پایه‌ای متعلق به آحاد اقوام و اقلیتها نیز می‌باشد. اما بهره‌گیری از این حق منوط و مشروط به وجود شرایط معینی می‌باشد که بسیاری مواقع به ویژه برای آحاد اقلیتهای ملی وجود ندارند. چرا که این حق مشاوره و مداخله مستلزم وجود نمایندگی سیاسی آنها می‌باشد و وجود این نمایندگی سیاسی و نیاز به آنها در مورد اقوام و اقلیتها آن چنان بدیهی و معمول نیست. دلیل آن هم این است که محدودیتها و موانع متعددی برای سازمانیابی سیاسی اقوام وجود دارد:

- ابتدائاً باید گفته شود که از زمانی که اقوام و اقلیتها اساساً موضوع مهمی نبودند و به رسمیت شناخته نمی‌شدند، مدت آن چنان زیادی نمی‌گذرد. این برداشت نادرست در مورد اقلیتها که چنین به نظر می‌آید اکنون متعلق به دوران کهن باشد، تا همین اواخر رایج بود و تنها با «تفاهمنامه برای صیانت از اقلیتهای ملی» بود که اروپائیان بر این برداشت نادرست خود فائق آمدند. این تفاهمنامه در اول فوریه ۱۹۹۸ لازم‌الاجرا شد.^۶ با این وصف هنوز در همه کشورهای اروپایی ممکن نیست که اقلیتها احزاب و سازمانهای سیاسی خود را تأسیس کنند.^۷
- یک مانع دیگر، اکثراً جمعیت بسیار کم بسیاری از اقلیتهای اروپا می‌باشد. بیش از ۵۰ درصد اقوام اروپا که تعداد آنها بالغ بر ۳۰۰ قوم می‌باشد، جمعیتی کمتر از ۵۰ هزار نفر دارند.^۸ تقسیمات کشوری و سیاسی و همچنین تعیین حوزه‌های انتخاباتی این کشورها معمولاً در انطباق با شرایط و تعداد اکثریت ملی صورت پذیرفته است و جمعیتهای کوچک اقلیتهای ملی را در نظر نمی‌گیرد. مضافاً باید گفت که هر دو گونه اصلی سیستم انتخاباتی، یعنی نظام انتخاباتی اکثریتی و نظام انتخاباتی تناسبی، بدون تمهیدات ویژه به سود اقوام و اقلیتها تنها بصورت محدود و مشروط بدر اقلیتها می‌خورد.^۹

جهت انطباق نظامهای انتخاباتی سراسری با شرایط و نیازهای اقلیتها انجام اقدامات ذیل ضرورت دارد:^{۱۰}

- (الف) نظام انتخاباتی سراسری نباید از محدودیتهای نامتناسب مانند التزام به داشتن حداقلی از تعداد نمایندگان برگزیده شده و یا آوردن درصدی معین از رأیها برای راه یافتن به پارلمان [که در فارسی «آستانه» نامیده شده] برخوردار باشند (این حد نصاب در آلبانی ۲ درصد، در یونان ۳ درصد، در ایتالیا ۴ درصد، در لتلاند ۵ درصد، در لیتوانی ۴ درصد، در اتریش - کرتن ۱۰ درصد، در سلواکی ۵ درصد می‌باشد)؛^{۱۱}
- (ب) چنانچه تعداد آحاد یک گروه قومی برای یک نماینده در پارلمان منطقه‌ای و سراسری کم باشد، به آنها حق فرستادن حداقل یک نماینده در مجلس قانونگذار داده شود (همانطور که این کار برای اقلیت ایتالیایی و مجاری در اسلونی انجام گرفته که در آن هر کدام از این اقلیتها یک کرسی در پارلمان دارند)؛^{۱۲}

کدام از وظایف و صلاحیتها و اختیارات را این سطح پذیرفت، به وی واگذار می‌گردد، مابقی به مرحله‌ای بالاتر (دولت مرکزی/فدرال) ارجاع داده می‌شود. بدین ترتیب مسیر تقسیم مسئولیتها از پائین به بالا است و نه چون دولتهایی اقتدارگرا از بالا به پایین. به عبارتی دیگر پایین‌ترین واحدهای سیاسی جامعه هستند که تصمیم می‌گیرند که واحدهای بالاتر چه اختیاراتی داشته باشند و چه را نداشته باشند. اصل سوبسیداری مبنای نظام فدرالیستی است که در بسیاری از کشورهای دموکراتیک پیاده شده است. [مترجم.]

^۵ بر طبق پیمان بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی، مصوب مجمع عمومی سازمان ملل در سال ۱۹۶۶، ماده ۲۵ الف) هر شهروند حق و امکان این را دارد [...] بدون محدودیتها نامناسب و ناموجه الف) در ساماندهی و هدایت امور عمومی و کشوری بطور مستقیم و یا از طریق نمایندگانی که وی آزادانه انتخاب نموده است، مشارکت کند [...]»

^۶ ماده ۷ توافقنامه کلی شورای اروپا، مصوب ۱۹۹۸ می‌گوید: «طرفین قرارداد حق آحاد اقلیتهای ملی را برای تجمع مسالمت‌آمیز و اتحاد و تشکل آزادانه [...] محترم می‌شمارند و رعایت می‌کنند.» در ماده ۵ همین قرارداد آمده است: «طرفین قرارداد باید شرایط لازم را برای مشارکت مؤثر آحاد اقلیتهای ملی در حیات فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی و در امور کشوری، به ویژه در آن اموری که به خود آنها برمی‌گردد، فراهم کنند.»

^۷ مقایسه کنید: Council of Europe ۱۹۹۸ و همچنین Klebes ۱۹۹۳.

^۸ مقایسه کنید Pan/Pfeil ۲۰۰۰، ص ۳۳.

^۹ مقایسه کنید گزارش Eide سازمان ملل به سال ۱۹۹۳، نکته ۱۷، حرف ئی که در آن گفته می‌شود: «[...] در سیستمهای انتخاباتی می‌توان از آستانه انتخاباتی (تعیین حداقل لازم برای راهیابی به پارلمان) برای اقلیتهای ملی پرهیز نمود، چنانچه آنها با این مکانیسم متضرر خواهند شد.»

^{۱۰} نگاه کنید به Ermacora/Pan ۱۹۹۵، ماده ۱۲، ص ۳۹ و ۴۰.

^{۱۱} مقایسه کنید: Pan/Pfeil ۲۰۰۲، ص ۵۰، ۱۷۱، ۲۱۰، ۲۶۳، ۲۷۸، ۳۴۵، ۴۴۶.

^{۱۲} مقایسه کنید در منبع پیش ص ۴۵۹.

- ب) منطقه‌بندی واحدهای اداری و سیاسی (تقسیمات کشوری) و حوزه‌بندی انتخاباتی باید همچنین به شیوه‌ای صورت گیرد که حقوق شهروندی (مدنی) و سیاسی اقوام و اقلیتها نه از آنها سلب شود و نه تحدید گردد. بدین منظور باید اصولاً حوزه‌های انتخاباتی مختص اقوام تشکیل گردند؛
- ت) در اختصاص و واگذاری پستهای کشوری به افراد، در تعیین پرسنل ارگانهای تصمیم‌گیرنده و مشاورتی باید دقت شود که اقوام و اقلیتها به نسبت تعداد آحاد آنها در جمعیت سهم‌گیرند. چنانچه تعداد آنها برای احراز پستی کفایت نکند، این تعداد باید به نفع اقلیتها به طرف بالا سراسر است و «روند» گردد.

۴. سازماندهی سیاسی اقلیتها

در حالیکه اکثریتهای ملی با هدف دنبال کردن مصالح سیاسی خود اشکال ویژه‌ای از سازماندهی را چون احزاب و تشکلهای صنفی بوجود آورده‌اند و آنها از این لحاظ از یک تجربه صدساله برخوردار هستند، اقوام و اقلیتها در وجود آوردن سازمانها و تشکلهای خود برای برعهده گرفتن نمایندگی سیاسی و مصالحشان، از چند مورد استثنائی که بگذریم، هنوز در ابتدای این فرایند و تحول قرار دارند.

در این ارتباط سؤالاتی برحق در ارتباط با علل و عواقب آن وجود می‌آیند. آیا این اهمال‌کاری و بی‌توجهی کشورها و دولتها در حق این اقلیتها و دهه‌ها انکار معضل ملیتها بوده که باعث شده که اقوام و اقلیتها نتوانند خود را از لحاظ سیاسی سازمان دهند؟ و یا این کوتاهی و غفلت خود اقوام و اقلیتهای ملی در امر سازماندهی سیاسی مؤثر و کارای خود در سطوح منطقه‌ای، کشوری و بین‌المللی بوده که باعث و بانی بی‌توجهی به منافع حیاتی و اساسی آنها شده است؟ به احتمال زیاد هر دوی اینها صدق می‌کنند، آن هم به این دلیل که:

- در سیستمهای تمامیت‌گرای کشورهای بلوک شرق سابق ساختار یگانه‌انگارانۀ قدرت جایی برای تقسیم‌پلورالیستی و تکثرگرای قدرت سیاسی نمی‌گذاشت؛^{۱۳}
- و در دموکراسیهای لیبرالی سنخ غربی نیز تنها تعداد کمی از ملیتها و اقوام از حقوق و هویت اقلیتی برخوردار بودند و می‌توانستند خود را از لحاظ سیاسی سازمان دهند (برای نمونه سوئدیهای فنلاند، زودتیرولیهای (آلمانیهای) ایتالیا، آلمانیهای بلژیک و دانمارک، دانمارکیهای آلمان و بعدها کاتالانیه، گالسیها و باسکهای اسپانیا). تقریباً همه آنها هم از این امکان بهره‌گرفتند و به اهداف سیاسی خود دست یافتند و این از هویت و جایگاه حقوقی آنها در نظامهای سیاسی این کشورها متبلور است.
- اما بسیاری دیگر از اقلیتها در اروپای غربی سابق تنها تحمل می‌شدند و به عنوان اقلیت به رسمیت شناخته نمی‌شدند، بطوریکه امکان متشکل شدن از آنها دریغ شده بود. هر چند غالباً ممنوع نبود که این اقلیتها خود را از لحاظ سیاسی سازماندهی کنند، اما از نظر دولتها و اکثریتهای ملی این کار چنان هم مطلوب نبود. چنانچه با این وصف چنین اقدامی می‌شد، یک تحریک و چالش غیر مجاز محسوب می‌شد - تازه اگر رودرویی مستقیم با اکثریت ملی قلمداد نمی‌گردید و تحت شرایطی باعث این نمی‌گردید که تشکل مزبور به کار مخفی و زیرزمینی روی آورد.
- لذا خیلی از اقوام و اقلیتها - به ویژه آنهایی که کوچکتر بودند و از پشتیبانی یک نیروی بین‌المللی رسمی برخوردار نبودند - ناچاراً به تأسیس انجمنهای فرهنگی بی‌خطر به خاطر غیرسیاسی بودنشان رضایت دادند. در حال حاضر بسیاری از این انجمنها در فقدان سازمانهای سیاسی به طرف گفتگو در امور سیاسی مربوط به این اقلیتها تبدیل شده‌اند، البته بدون اینکه از مشروعیت و حقانیت دموکراتیک برخوردار باشند.

اما به این دلیل که مقاومت‌های رسمی در مقابل متشکل شدن مستقل اقلیتها - دست کم در ۳۲ کشور اروپایی که سند مزبور در آنها معتبر است (سال ۲۰۰۲) از زمان اعتباریافتن و لازم‌الاجرا بودن توافقنامه کلی صیانت از اقلیتهای ملی پایان یافته است، بسیاری از اقلیتهای اروپا حداقل با به اجرا درآمدن این قرارداد در مقابل ضرورت اجتناب‌ناپذیر تشکل‌دهی و سازماندهی سیاسی خود [در شمایل احزاب و سازمانهای سیاسی] قرار دارند، تا این تشکلهای قادر گردند منافع و مصالح آنها را فرموله و نمایندگی کنند.

^{۱۳} بحث نویسنده در مورد اروپا و اقوام و اقلیتهای ملی آن و در اینجا قیاس بین بلوک غرب و شرق از این لحاظ است. در کشورهای سابق بلوک شرق اقوام و ملیتهای آنها حداقلی از حقوق فرهنگی و زبانی را داشته‌اند که ملیتهای غیرحاکم در کشورهای چون ایران و ترکیه و سوریه از کمترین آن هم برخوردار نبوده‌اند و سخن گفتن از این حقوق کم نیز زندان و شکنجه و اعدام را در پی داشته است. حتی کشور دموکراتیکی چون فرانسه و یا یونان هم چنین اجازه‌ای را نمی‌دهند! [مترجم.]

در گزارش تشریحی و تفصیلی مربوط به تفاهمنامه شورای اروپا برای صیانت از اقلیتها، ارائه شده در سال ۱۹۹۴، در ارتباط با ماده ۱۵ آن گفته می‌شود که برای برقراری برابری واقعی بین آحاد اقلیتهای ملی و آحاد اکثریتهای ملی در امر مشارکت مؤثر در امور کشوری اقدامات متعددی باید مورد حمایت و پشتیبانی قرار گیرند، مانند استماع آحاد اقلیتهای ملی به کمک مکانیسمها و ابزارهای مناسب و به ویژه به یاری سازمانها و نهادهای نماینده آنها و یا مشارکت دادن آنها در پروندههای تصمیم‌یابی و تصمیم‌گیری و مراجع انتخابی، هم در سطح کشوری و هم در سطح منطقه‌ای.

لذا هر چه زودتر اقلیتهای ملی به نیاز سازماندهی سیاسی خود پاسخ دهند، این امر برای آنها به همان اندازه سودمندتر خواهد بود، چرا که به لحاظ دموکراتیک باید اجرای مفاد توافقنامه نامبرده بر بستر همکاری سازنده بین دولت و اقلیتهای ذریبط را به قطب‌بندی مواضع متضاد طرفین حتماً ترجیح داد.

در واقع از ۲۷ گزارشی که اعضای شورای اروپا در ارتباط با اجرای قرارداد نامبرده برای صیانت از اقلیتهای ملی به این شورا ارائه داده‌اند، نیز برمی‌آید که آن اقلیتهایی که از سازمانها و تشکلهای سیاسی خود برخوردار بوده‌اند، در روند اجرای این تفاهمنامه دخالت داده شده‌اند.

۵. دشواریها و امکانات سازمانیابی سیاسی اقلیتها

مشخص است که بسیاری از ۳۰۰ اقلیت ملی ساکن اروپا در حال حاضر، یعنی در ابتدای سده بیست و یکم، هنوز از سازمانیابی سیاسی کافی برخوردار نیستند. این امر در ارتباط با تعداد زیادی از این اقلیتها به صرفاً یک تأخیر زمانی زائده شرایط برمی‌گردد و اما منشأ این وضعیت از سویی دیگر مشکل ساختاری می‌باشد.

چنین به نظر می‌رسد که اقوام و اقلیتها علی‌الاصول نخست دو راه را برای سازماندهی سیاسی خود دارند:

۱. جذب (انتگراسیون) در احزاب سیاسی و تشکلهای صنفی اکثریت ملی یا

۲. تشکیل سازمانهای سیاسی و صنفی مستقل خودی بر پایه زبانی/قومی.

اما این دو امکان در حالت واقعی همیشه وجود ندارند، چرا که

الف) امکان و حق تشکیل سازمانهای سیاسی خودی در برخی از کشورها از لحاظ قانونی

- یا بسیار محدود می‌باشد (مانند آلبانی که در آن بر طبق قانون احزاب آن کشور، مصوبه ۱۹۹۱، تشکیل احزاب سیاسی اقلیتهای ملی هنوز ممکن نیست، علیرغم اینکه در بند اول ماده ۹ قانون اساسی سال ۱۹۹۸ این کشور تشکیل احزاب سیاسی آزاد اعلام شده است، یا مولداوی که در آن تنها آن احزابی می‌توانند ثبت گردند که حداقل در نصف واحدهای اداری آن کشور که تعداد آنها ۱۲ می‌باشد، نماینده داشته باشند)؛

- یا کلاً غیر ممکن می‌باشد، مانند فرانسه (که به دلیل فلسفه وجودی اش اساساً وجود اقلیتها را همچنان انکار می‌کند. طبق روایت دولت فرانسه، در این کشور هیچ اقلیت زبانی و قومی وجود ندارد، بلکه آنچه هست، «شهروندان فرانسوی با ویژگیهای زبانی» [!] می‌باشند)، یا یونان (که در آن بر طبق روایت رسمی دولت آن، تنها یک اقلیت وجود دارد و آن، اقلیت مسلمانان می‌باشد. به این دلیل که اعتراف به وجود اقلیتها در این کشور با دگم ایدئولوژی حاکم آن کشور مبنی بر همگونی صددرصد مردم یونان در تضاد و تناقض قرار می‌گیرد، حق متشکل شدن مستقل سیاسی اقلیتها به بهانه «به خطر افتادن نظم عمومی» تحدید و تضييع می‌گردد)؛

- یا رسماً ممنوع می‌باشد، مانند بلغارستان (که در آن بر پایه بند ۴ ماده ۱۱ قانون اساسی تشکیل احزاب سیاسی بر مبنای قومی و دینی ممنوع می‌باشد) و یا ترکیه (که در آن صرف گفتن اینکه در آن کشور اقلیت وجود دارد، جرم محسوب می‌شود).

ب) چنین اقدامی با شکست روبرو می‌شود، آن هم به این دلیل که آنها

- یا از لحاظ تعداد جمعیت بسیار کوچک هستند (نصف بیشتر اقوام اروپا جمعیتی کمتر از ۵۰ هزار نفر دارند، در حالیکه در کشورهای اروپا هر ۶۰ هزار نفر یک نماینده در پارلمان دارند. و این بدین معنی است که نصف بیشتر اقلیتهای اروپا خود از حد نصاب کافی برای فرستادن نماینده به کشورهایشان برخوردار نیستند).

- یا با هم در یک منطقه به هم پیوسته زندگی نمی کنند (مانند گروه قومی آلبانی ها که با تعداد ۱۰۰ هزار نفریشان هر چند بخشاً با هم زندگی می کنند، اما در ۷ ناحیه این کشور (آلبانی) تقسیم شده اند. این پراکندگی مکانی طبیعتاً شکل گیری یک سازمان سیاسی که کل گروه قومی را دربربگیرد، را دشوار می سازد.)؛
- یا اصلاً پخش و پراکنده اند (مانند جمعیت ۵۷ هزار نفری اقلیت چک در اسلاواکی که ۱،۱ درصد جمعیت این کشور را تشکیل می دهند و در کل کشور پراکنده اند.) و
- یا همزمان از مجموعه کاستی های فوق برخوردارند.
- مضاف بر همه اینها یک فشار و توقع بالا برای وارد شدن در تشکیلاتهای سیاسی سراسری و عدم تشکیل سازمانهای سیاسی منطقه ای وجود دارد، آن هم بر پایه این پیشداوری نادرست که سازمانیابی مستقل اقلیتها ملی مترادف با «تجزیه» می باشد.

حقیقت امر این است که باید سازمانیابی مستقل سیاسی اقلیتها به جذب آنها در سازمانهای اکثریت ملی ترجیح داده شود، برای اینکه در غیره اینصورت اقلیتها به لحاظ موضوعی و پرسنل وابسته به اکثریت خواهند شد. منافع و مصالح اقلیتها و اکثریت ملی تنها بخشاً در انطباق با هم قرار دارند و در بخشهای مهمی اساساً و از لحاظ موضوعی، اولویت و ارجحیت و بر طبق تعریف تفاوتها زیادی و بخشاً حتی تضاد بین این منافع وجود دارد. خوب، چنانچه مصالح اقلیت با اکثریت موضوعاً یکسان نباشد، منافع اقلیت بر اساس اصل اکثریت به زیر خواهد رفت. علاوه بر آن، چهره های اقلیتها در سازمان اکثریت دست کم هنگام انتصاب و انتخاب وابسته به رأی اکثریت خواهند بود. حقانیت و مشروعیت دموکراتیک سیاستمداران اقلیتها که در «سازمان اکثریت ملی» [«سراسری»] ایفای نقش می کنند، از این لحاظ با مشکل روبرو می شود که این حقانیت نه یک «حقانیت خودی»، بلکه یک «حقانیت غیر خودی» است، چرا که نه از گروه قومی و ملی خودی، بلکه از گروه قومی و ملی بیگانه سرچشمه می گیرد.

با این وصف تنها تعداد خیلی از اقلیتها هستند که توانسته اند راه جذب در سازمان اکثریت ملی را که با پیامدهای منفی برای آنها همراه است را ترک و به تشکیلیابی سیاسی و تشکیل احزاب ویژه و مستقل خود بپردازند.

اقوام [اروپا] از لحاظ تعداد جمعیت علی القاعده بسیار کوچکتر از آن هستند که قادر باشند یک نظام دو یا چند حزبی را به مانند اکثریت ملی بوجود بیاورند. بدین سبب آنها برای اینکه نیروی خود را بطور غیر ضرور متفرق و پراکنده نکنند، یک نوع ویژه از حزب را بوجود آورده اند که می توان آن را [در زبان فارسی] «حزب متحده» یا «حزب فراگیر» نامید^{۱۴} که بر استراتژی اتحاد و انسجام بیرونی در عین وجود تفاوتها درونی استوار است. اقلیتهایی که از این استراتژی بطور موفقیت آمیزی بهره جسته اند از جمله سوئدیهای فنلاند (با تعداد ۳۰۰ هزار جمعیت)، زودتیرولیها (آلمانی های ایتالیا) (با ۳۰۰ هزار نفر آحاد)، دانمارکیهای آلمان (با تنها ۵۰ هزار نفر جمعیت)، مجاریهای رومانی (یک میلیون و ۶۰۰ هزار نفر) و مجاریهای اسلاواکی (با ۶۰۰ هزار نفر جمعیت) می باشند:

- «حزب خلق سوئد»^{۱۵} با ۵،۵ درصد رأی رأی دهندگان در پارلمان فنلاند می باشد (مجموع کل نمایندگان این مجلس ۲۰۰ نفر می باشد). این حزب از جنگ دوم جهانی لاینقطع در حکومتهای ائتلافی این کشور از پست وزارت برخوردار بوده است. بیش از نیمی از ۲۰ نماینده سوئدی زبان پارلمان فنلاند از «حزب خلق سوئد» می باشند.^{۱۶}
- زودتیرولیها (آلمانی زبانهای ایتالیا) در سال ۱۹۴۵ «حزب خلق زودتیرولی» را بعنوان یک حزب متحده تأسیس نمودند که از آن هنگام پیوسته ۸۰ الی ۹۰ درصد گروه قومی آلمانی های زودتیرولی را به شیوه دموکراتیک نمایندگی می کند. این اتحاد به سوی بیرون سهم بسزایی در موفقیت انکارناپذیر تاکنونی زودتیرولیها داشته است. لادینیها (رتورومانی های زود تیرولی ایتالیا) که ابتدائاً با متشکل شدن سیاسی مستقل زودتیرولیهای آلمانی زبان به شیوه حزب متحده همگامی نمودند، از ابتدای دهه ۹۰ در تلاش می باشند، یک حزب متحده لادینی را بوجود بیاورند. حزب لادینیها^{۱۷} برای نخستین بار در انتخابات سال ۱۹۹۳ موفق شد یک کرسی از مجموع ۳۵ کرسی پارلمان ایالتی زودتیرولی را به خود اختصاص دهد که در انتخابات بعدی در سال ۱۹۹۸ توانست این کرسی را نگه دارد. تقریباً نصف لادینیها در زودتیرولی این استقلال سیاسی - تشکیلاتی را به ماندن در «حزب خلق زودتیرولی» که ۹۸ درصد از اعضای آن آلمانی زبان می باشند، ترجیح دادند.

^{۱۴} آلمانی: Sammelpartei، انگلیسی: umbrella party ایتالیایی: partito di raccolta.

^{۱۵} Svenska Folkspartiet.

^{۱۶} Hofmann ۱۹۹۳، ص ۱۱۸ و ۱۱۹؛ Hofmann ۱۹۹۵، ص ۹۰.

^{۱۷} Ladins.

- اقلیت دانمارکی ایالت شلسویگ هولشتاین آلمان در سال ۱۹۴۸ شکل سازماندهی خود را به دو حوزه سیاسی و فرهنگی تقسیم نمود: بخش سیاسی به شکل «اتحادیه انتخاباتی جنوب شلسویگ»^{۱۸} و بخش فرهنگی به «جمعیت جنوب شلسویگ»^{۱۹} محول و منتسب گردید. بر اساس توافقنامه سال ۱۹۵۵ بن - کوبنهاگ «اتحادیه انتخاباتی جنوب شلسویگ» از شرط ۵ درصد برای ورود به پارلمان این ایالت معاف گردید و با ۲۸ درصد به پارلمان ایالتی راه یافت و از ۸۹ کرسی آن یک کرسی را احراز نمود. این تعداد در سال ۱۹۹۶ به دو و در سال ۲۰۰۰ به دلیل یک قانون جدید انتخاباتی «سیستم دوری» به سه نماینده افزایش یافت.^{۲۰}
- بعنوان جدیدترین نمونه سازماندهی سیاسی نوع «حزب متحده و فراگیر» می توان گروه قومی مجاریها در رومانی را نام برد که در سال ۱۹۹۰ با الهام از نمونه زودتیرولیا «فدراسیون دموکراتیک مجاریهای رومانی»^{۲۱} را بعنوان یک جبهه یا حزب متحده بوجود آوردند. این حزب تاکنون موفق شده که در انتخابات همیشه به تناسب جمعیت مجارستانها در رومانی ۷ درصد رأیها را به خود اختصاص دهد. این انسجام مجاریها باعث پیروزی جبهه اپوزیسیون دموکراتیک در سال ۱۹۹۶ شد.^{۲۲} حزب متحده مجاریها از سال ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۰ در حکومت مشارکت داشت. در انتخابات نوامبر ۲۰۰۰ این کشور نیز توانست خود با ۷٫۸ درصد رأیها و ۲۷ نماینده بطور موفق به پارلمان راه یابد، اما به دلیل شکست حزب دیگری که تاکنون با وی در یک ائتلاف حکومت را تشکیل می داد، مغلوب جبهه چپ به رهبری ایلیسکو شد.
- یک نمونه دیگر از این نوع سازماندهی سیاسی، متشکل شدن گروه قومی مجاریها در اسلاواکی می باشد. در این کشور نیز در سال ۱۹۹۰ تلاش شد بر طبق الگوی زودتیرول یک حزب سیاسی فراگیر که در آن همه اقلیتها و همچنین گرایشات سیاسی درونی مجاری این کشور جایی بگیرند، تحت عنوان «جنبش سیاسی همزیستی» تأسیس شود. این امر به تمامی میسر نشد و در داخل مجاریهای این کشور سه حزب مجزای سوسیال دموکرات، دموکرات مسیحی و محافظه کار تشکیل شدند. اما در سال ۱۹۹۲ همه این احزاب سیاسی که تعداد آنها اکنون به چهار می رسیده، یک حزب متحده را بوجود آوردند که «حزب ائتلاف مجار» نام گرفت که از آن زمان به نسبت جمعیت مجاریهای اسلاواکی ۱۱ درصد کرسیهای پارلمان این کشور را به خود اختصاص داده است، با این نتیجه که رژیم زورگوی ولادیمیر مجیار را در سال ۱۹۹۸ به زیر کشید و پیروزی انتخاباتی اپوزیسیون این کشور را ممکن نمود. به همین خاطر «حزب ائتلاف مجار» از اواخر ۱۹۹۸ در حکومت اسلاواکی مشارکت دارد و یکی از احزاب تشکیل دهنده حکومت می باشد.

یک راه حل دیگر را آلمانی های «نورد شلسویگ» دانمارک یافتند. آلمانی های این کشور که جمعیت آنها بین ۱۵ الی ۲۰ هزار نفر می باشد، کم تعدادتر از آن هستند که بتوانند حتی یک کرسی و نماینده را در پارلمان دانمارک اخذ کنند.^{۲۳} به همین دلیل «اتحاد نوردشلسویگی»^{۲۴} که تشکل آلمانی های دانمارک با اهداف بیشتر فرهنگی می باشد، در کپنهاگ یک دبیرخانه دارد که نمایندگی منافع و مصالح اقلیت آلمانی دانمارک را در عرصه سیاسی در حکومت و در پارلمان دانمارک برعهده دارد. هرچند اقلیت آلمانی به علت قلیل بودن تعداد جمعیتش هیچ نماینده ای در پارلمان دانمارک ندارد و در سطح سراسری نقش مهمی ایفا نمی کند، اما تعداد آنها برای ایفای نقش در سطح منطقه ای و محلی و تشویق و ترغیب احزاب و سیاستمداران رقیب این مناطق برای پیگیری یک سیاست اقلیت دوستانه از سوی آنها کافی و گاهی اوقات تعیین کننده است.

یک نوع سوم از پاسخگویی به نیازها و مطالبات اقلیت های ملی را مجارستان پیاده نموده است. آنجا بر طبق قانون صیانت از اقلیتها به شماره ۷۷، مصوبه ۷ ژولای ۱۹۹۳ به ۱۳ اقلیت ملی یا قومی یک نوع خودمختاری فرهنگی اعطا شده است که برای اداره آن یک ابزار

^{۱۸} Südschleswigscher Wählerverband (SSW).

^{۱۹} Sydslesvigsk Forening.

^{۲۰} Kühl/Klatt، ۱۹۹۹، ش. ۴ و ۵.

^{۲۱} Romăniia Magyar Demokrata Szövetség - به آلمانی: Demokratischer Verband der Ungarn Rumăniens (RMDSZ).

^{۲۲} در انتخابات ریاست جمهوری دوم نوامبر ۱۹۹۶ هیچکدام از نامزدها اکثریت مطلق رأی را کسب نمودند. اما Lon Iliescu که رئیس جمهور بود با ۳۲،۳ درصد بسیار جلوتر از رهبر اپوزیسیون Emil Constantinescu بود که ۲۹ درصد آراها به وی تعلق داشت. اما در مرحله دوم انتخابات در روز ۱۷ نوامبر همان سال کنستانتینسکو توانست با ۵۴ درصد از رأیها از ایلیسکو که در مرحله نخست بسیار جلو بود و اما در این مرحله تنها ۴۶ درصد از رأیها را داشت، با ۸ درصد اختلاف پیشی گیرد و انتخابات را به سود خود رقم زند. این پیروزی مرهون پشتیبانی گروه قومی - ملی مجاریها با ۷ درصد از جمعیت آن کشور بود. مقایسه کنید گاهنامه جهانی ۲۰۰۲، ص ۶۵۵ به بعد.

^{۲۳} پارلمان دانماک ۱۷۹ کرسی دارد که از آن دو کرسی برای گرونلاندیها و دو کرسی برای فرینگها در نظر گرفته شده است. بنابراین هر ۳۰ هزار نفر یکی از ۱۷۵ کرسی باقیمانده را دارا می باشد.

^{۲۴} Bund der Nordschleswiger.

«خودگردانی ایالتی»^{۲۵} بوجود آورده شده است. هر یک از ۱۲ اقلیت ملی یا قومی این کشور از یک دستگاه اداری ایالتی مستقل خود و بدین ترتیب از تشکیلات فراگیر و متحده کننده برخوردار است که تنها از سوی خود این اقلیتها سازمان و سامان داده و رهبری می‌شود. در درون این تشکیلات فراگیر تفاوت‌های حزبی و سیاسی و ایدئولوژیک ممکن است که در چنین صورتی می‌تواند بازتاب طیفهای مختلف احزاب سیاسی در سطح کشوری باشد.^{۲۶}

یک نوع جالب دیگر سازماندهی را اقلیت یونانی ایتالیا در پیش گرفته است. یک بخش بزرگی از این اقلیت حدود ۱۲ الی ۱۵ هزار نفری هزاران سال است که در شبه جزیره سالنتین منطقه اپولین^{۲۷} زندگی می‌کند و در ۹ شهرک استان Lecce بخش قابل توجهی از جمعیت را تشکیل می‌دهد.^{۲۸} آنها در یک کنسرسیوم یا ائتلاف شهری متشکل شده‌اند که می‌تواند بعنوان عرصه و بستری برای دنبال کردن منافع مشترک عمل کند که در عین حال از حقانیت و مشروعیت دمکراتیک برخوردار است. قانون اقلیتهای ایتالیا به شماره ۴۸۲/۱۹۹۹ در ماده ۱۴ خود همچنین این امکان را برای اعطای کمکهای دولتی به این ائتلافها و اتحادهای محلی و شهری، آنجا که آنها هدف رشد و اعتلای زبان و فرهنگ اقلیتها را دنبال می‌کنند، فراهم می‌کند.

۶. نمایندگی سیاسی اقلیتها در مرکز

از یک سو اقلیتها معمولاً از لحاظ تعداد جمعیت کوچکتر و کم‌توان‌تر از آن هستند که قادر باشند در سطح سراسری و مرکزی اعمال نفوذ و نقش ایفا کنند و از سوی دیگر تعداد آنها کثیرتر از آن است که عدم مشاورت و هماهنگی کافی با آنها و مخصوصاً بهره‌گیری از یکی بر علیه دیگری خطر بلوکه و بحرانی شدن کشور را به دنبال نداشته باشد. بنابراین به مسأله متشکل شدن مستقل سیاسی امر «سازماندهی درجه دوم» در سطح سراسری اضافه خواهد شد.

آنطور که به نظر می‌رسد، در این زمینه هم باید بیشتر کار کرد، چرا که غیر از همکاریهای موردی بین سازمانهای اقلیتهای ملی - قومی شکل‌دهی نهادین و متداوم درک و دریافت و انتقال مصالح و مسائل ویژه و مشترک اقلیتها ضروری است. اینجا باید تمایز قائل شد بین امکان تاکنون تقریباً مورد استفاده قرار نگرفته اتحاد داوطلبانه و برپایه حقوق خصوصی سازمانهای سیاسی اقلیتهای قومی - ملی متفاوت و تشکیل یک ائتلاف سراسری از آنها و امکان تشکیل یک شورای مشورتی اقلیتها که در چندین کشور مورد استفاده قرار گرفته است. «پارلمان سامنها (لاپلندیها)» در فنلاند، «شورای اقوام» اتریش، «میز گرد» استونی، «شورای اقلیتها» در رومانی، «شورای مشورتی ملیتها» در لیتونی، «کمیسیون اقلیتها» در لیتوانی و ارگانهای مشابه در بلغارستان، آلمان، کرواسی، مقدونیه، ملداوی، لهستان، سوئد، سلونی، جمهوری چک، اکراین، مجارستان از این دسته تشکلهای هستند.^{۲۹}

موضوع، اینجا یا این یا آن نیست، بلکه هم این و هم آن است، بدین معنی که هر دو نوع این مکانیسمها، هم سازماندهی بر پایه حقوق خصوصی و هم سازماندهی به شکل حقوقی - عمومی، الزامی است. این دو نه بدیل همدیگر، که مکمل همدیگر هستند. البته نباید از نظر دور داشت که در سازماندهی به شکل حقوقی - عمومی مشاورت مرحله قبل از تصمیم‌گیری است، لذا باید این ارگانهای صرفاً مشورتی به ارگانهای تصمیم‌گیرنده رشد و تکامل داده شوند. علاوه بر این، گونه ارسال نماینده به این ارگانها نیز حائز اهمیت می‌باشد، مثلاً آیا ترکیب و آمیزه این ارگانها از افرادی است که در انتخابات آزاد از سوی خود اقلیتها برگزیده شده‌اند و یا اشخاصی هستند که از سوی دولتها برای عضویت در این ارگانها انتصاب شده‌اند. در آینده تنها افرادی که در نتیجه انتخابات به سمت عضویت در این ارگانها برگزیده شوند، از حقانیت دمکراتیک و از پیش شرطهای دولت حقوقی و قانونی برخوردار خواهند بود.

^{۲۵} Landesselbstverwaltung

^{۲۶} ۱۹۹۹ Hungary Report، ص ۱۰۹.

^{۲۷} Pan/Pfeil ۲۰۰۲، ص ۹۰.

^{۲۸} Toso Calimera, Castrignano die Greci, Corigliano d'Otranto, Martano, Martignano, Melpignano, Soletto, Sternatia, Zollino

۲۰۰۱، ص ۶.

^{۲۹} بنگرید به Pan/Pfeil ۲۰۰۲.

۷. نمایندگی اقلیتها در سطح بین‌المللی

در عصر جهانی‌شدن، اهمیت نمایندگی سیاسی اقلیتها در سطح بین‌المللی نیز افزایش یافته است. هنوز مدت مدیدی از زمانی نگذشته است که در آن در مسائل مربوط به اقوام و اقلیتها اصل بین‌المللی عدم دخالت در امور داخلی کشورها به تنهایی تعیین کننده بود. استثناً تنها آن گروه از اقوامی بود که در سطح بین‌المللی یک قدرت حمایت کننده داشتند. اما از سال ۱۹۹۱ این اصل به کرسی نشست که صیانت از اقلیتها یک بخش جدائی‌ناپذیر از صیانت بین‌المللی از حقوق بشر می‌باشد و این امر بدین جهت بعنوان یک مطالبه بین‌المللی انحصاراً یک امر داخلی کشورها محسوب نمی‌شود.^{۳۰}

در پی تحولات سالهای ۱۹۸۹/۱۹۹۰ در اروپا امر صیانت از اقلیتها برای نخستین بار پس از دوران «جامعه ملل» متعلق به زمان بین دو جنگ جهانی اول و دوم، بطور جدی وارد دستور کار جامعه بین‌الملل شد، آنهم ابتدا در کنفرانس پیرامون بُعد انسانی کنفرانس همکاری و امنیت اروپا در کپنهاگ در ژوئن ۱۹۹۰. هر چند در سال ۱۹۷۸ در سازمان ملل طرحی از سوی یوگسلاوی برای صدور بیانیه‌ای در مورد اقلیتها مطرح شد، اما اراده سیاسی برای پیگیری این پیشنهاد در آن زمان موجود نبود، بطوریکه سازمان ملل برای نخستین بار در سال ۱۹۹۲، یعنی ۱۴ سال بعد، بود که قادر شد بیانیه‌ای در مورد صیانت از اقلیتها به تصویب رساند.^{۳۱} به هر حال از سال ۱۹۹۰ به این سو تلاشهای بی‌وقفه بین‌المللی برای صیانت از اقلیتها در جریان است که ابتدا هدف از آنها تدوین اصول و خطوط کلی مشترک به ویژه در کنفرانس/سازمان همکاری و امنیت اروپا و سپس برای تدوین یک مبنای حقوقی بین‌المللی در شورای اروپا بود. نتایج این تشریک‌مسابی‌ها تاکنون از جمله تأسیس کمیساریای عالی اقلیتهای ملی در سازمان همکاری و امنیت اروپا در لاهه، تدوین و تصویب منشور اروپا برای زبانهای منطقه‌ای و اقلیتها و تصویب تفاهمنامه کلی شورای اروپا برای صیانت از اقلیتهای ملی و همچنین تصمیم برای تنظیم پروتکل اقلیتهای کنوانسیون حقوق بشر و آزادیهای پایه‌ای اروپا بوده است.

همه اینها نشان می‌دهند که مصالح اقلیتهای ملی باید حتماً در عرصه بین‌المللی مورد توجه قرار گیرند و نمایندگی شوند. خوب وضعیت از لحاظ نمایندگی اقوام و اقلیتها در سطح بین‌المللی از چه قرار است؟

در سطح بین‌المللی از سوی اقلیتها و یا به نمایندگی و نام آنها از جمله دو سازمان غیردولتی (NGO) ذیل فعال هستند:
الف) «اتحادیه فدرالیستی ملیتهای اروپا»^{۳۲} که مقر آن در فلنسبورگ آلمان است و
ب) «دفتر اروپا برای زبانهای اقلیتها»^{۳۳} که مقر آن در بروکسل بلژیک می‌باشد.

«اتحادیه فدرالیستی ملیتهای اروپا» در سال ۱۹۴۹ در ورسای و بعنوان یک سازمان بین‌المللی بر پایه حقوق خصوصی تأسیس شد. این سازمان رسالت خود را حفظ و ارتقاء ویژگیها، زبان، فرهنگ و حقوق اقوام اروپایی، فعالیت در راستای پایه‌ریزی موازین حقوقی معتبر برای صیانت از اقوام این قاره و همچنین - پس از اخذ وکالت - نمایندگی مصالح این اقوام به ویژه در سازمانهای بین‌المللی که در چهارچوب حقوق بشر در زمینه صیانت از اقلیتها فعال هستند، قرار داد.^{۳۴} تاکنون بیش از ۱۰۰ سازمان از ۲۷ کشور داخل و خارج از اتحادیه اروپا به عضویت این اتحادیه درآمده‌اند. هزینه‌های فعالیتهای آن از حق عضویت اعضا و مساعدتهای بنیادها و حمایت کنندگان دیگر تأمین می‌گردد. اساسنامه اتحادیه سه گونه مختلف از اعضا را در نظر گرفته است که تنها یک نوع آن، آن هم «اعضای منظم»، در مجمع نمایندگان آن حق رأی دارند.^{۳۵} تنها آن سازمانهایی در این جبهه بعنوان اعضای منظم پذیرفته می‌شوند که از اعضای فراوان و

^{۳۰} مقایسه کنید KSZE ۱۹۹۱ الف: بخش دو، بند ۳؛ KSZE ۱۹۹۱ ب: بند ۹؛ KSZE ۱۹۹۲ الف: پیمان ۸؛ KSZE ۱۹۹۲ ب: قرارها، فصل ۲، بند ۷. این نرم برای نخستین بار بصورت لازم‌الاجرا در حقوق بین‌المللی در تفاهمنامه کلی شورای اروپا ۱۹۹۴، ماده ۱، آورده شد. [این تفاهمنامه از سوی همین مترجم به فارسی ترجمه و در سایت www.iran-federal.com، بخش آرشیو، مطلب شماره ۴ در اختیار علاقمندان قرار گرفته است. - مترجم.]

^{۳۱} بیانیه سازمان ملل متحد به سال ۱۹۹۲.

^{۳۲} Fédération des Die Föderalistische Union Europäischer Volksgruppen (FUEV), Federal Union of European Nationalities (FUEN), Union Communautés Éthniques Européennes (UFCF); Unione Federalistica delle Comunità Etniche Europee (UFCE).

^{۳۳} Das Europäische Büro für Sprachminderheiten (EBLUL), European Bureau for Lesser Used Languages / Bureau Européen pour les Langues Moins Répandues.

^{۳۴} برنامه و اساسنامه اتحادیه فدرالیست ملیتهای اروپا، ماده ۱ و ۳.

^{۳۵} برنامه و اساسنامه اتحادیه فدرالیست ملیتهای اروپا، ماده ۱۳.

پایگاه توده‌ای در داخل ملیت خود برخوردار و نمایندگی دموکراتیک ملیت خود را برعهده داشته باشند.^{۳۶} تنها یک سوم از سازمانها و احزاب عضو این ائتلاف از این گونه‌اند.

«دفتر اروپا برای زبانهای اقلیتها» نیز در سال ۱۹۸۲ بعنوان یک سازمان بین‌المللی بر پایه حقوق خصوصی جهت دفاع و اعتلای زبانهای اقلیتهای ملی و منطقه‌ای در کشورهای اتحادیه اروپا تأسیس یافت. این دفتر از کمیته‌هایی تشکیل می‌گردد که در یک شورا متشکل شده‌اند. این کمیته‌های به اصطلاح ملی در کشورهای عضو اتحادیه اروپا از اشخاصی تشکیل می‌شوند که در بخش فرهنگ و زبان فعال هستند و کار می‌کنند. بخش اصلی هزینه این تشکل از سوی اتحادیه اروپا تأمین می‌گردد.

البته هر دوی این تشکلهای - با وصف موفقیتها و فعالیتهای تحسین‌برانگیز - نیاز واقعاً موجود متشکل شدن اقلیتهای ملی در سطح بین‌المللی را برآورده نمی‌سازند، نه به تنهایی و نه با هم:

الف) «اتحادیه فدرالیستی ملیتهای اروپا» که از لحاظ اهداف برنامه‌های خود برای ایفای چنین نقشی محق می‌بود، برای این کار از مشروعیت دموکراتیک لازم، که از سوی اقلیتها اعطا شده باشد، برخوردار نیست، چونکه از میان بیش از ۱۰۰ گروه عضو آن تنها قریب ۲۰ گروه بطور واقعی و کالت و نمایندگی سیاسی ملیت خود را برعهده دارند. و اینها، علاوه بر این، یک دهم اقوام اروپا را دربر نمی‌گیرند.

ب) و اما «دفتر اروپا برای زبانهای اقلیتها» نه به لحاظ اهداف برشمرده در برنامه خود در موقعیتی قرار دارد که اقلیتهای ملی اروپا را بمثابة مجمع و ارگانی که از سوی اعضاء به شیوه دموکراتیک برگزیده شده باشند نمایندگی کند، نه ترکیب اعضایش چنین اجازه‌ای را می‌دهد و نه اساساً چنین ادعایی نموده است. و به این دلیل که به میزان زیادی از سوی کمیسیون اروپا و بدین ترتیب از سوی دولت، تأمین هزینه می‌شود، از استقلال لازم برخوردار نیست.

بنابراین می‌توان بطور خلاصه نتیجه گرفت که نیاز مبرم برای رفع این نقصیه وجود دارد. این نیاز از طریق سازماندهی نوین و اصلاح سازمانهای موجود و یا از طریق خلق ساختارهای جدید قابل تأمین است.

۸. سازماندهی سیاسی اقلیتها به مثابه یک امر حیاتی

سرزندگی و بالندگی اقوام به میزان بالایی از طریق دو متغیر تعیین می‌گردد:

- فعالیت در نظام قانونگرا و دموکراتیک که لازمه و پیش شرط آن اساساً وجود سازمانها و احزاب سیاسی آنها می‌باشد و
- تعداد جمعیت کافی که به نظر می‌رسد ۳۰۰ هزار سخنور حد لازم برای اینکار می‌باشد. اقلیتها که جمعیت آنها کمتر از این میزان است، به سختی قادر خواهند بود زبان و فرهنگ خود را حفظ نمایند و در عرصه سیاسی ایفای نقش نمایند.^{۳۷}

جمعیت ۸۰ درصد اقوام و اقلیتهای ملی اروپا که تعداد آنها من مجموع بالغ بر ۳۰۰ قوم و اقلیت ملی می‌باشد کمتر از میزان لازم برای تأثیرگذار بودن آنها می‌باشد و این بدین معنی است که زنده ماندن زبان و فرهنگ آنها به میزان بالایی بستگی به توانایی آنها برای سازمان‌یابی سیاسی‌شان دارد، برای اینکه بتوانند از ابزارهایی که از سوی شورای اروپا برای صیانت از اقلیتها در سال ۱۹۹۸ بوجود آمده است، بهره‌گیرند.

تأمین نیاز سازمان‌یابی اقوام و اقلیتها به منابع مالی نیازمند است که خود اقلیتها علی‌القاعده قادر به تأمین آن نیستند. اما به علت اینکه این ضرورت که در سطور فوق تلاش شد مدلل شود، خود یک ضرورت نظام دموکراتیک و دولت حقوقی و قانونی می‌باشد، نباید در امر تأمین این هزینه همچنین از منابع دولتی به موازات تأمین بودجه احزاب سیاسی موجود تعلل نمود، به ویژه بدین دلیل که آحاد اقوام و اقلیتهای ملی نیز مانند آحاد اکثریت ملی به مثابه شهروندان هر کشور جزو پرداخت کنندگان مالیاتی می‌باشند که از آن احزاب متعلق به اکثریت ملی تأمین مالی می‌گردند. از این لحاظ بسیار منطقی و ضروری می‌باشد که آنها برای کانالیزه و فرموله کردن مطالباتشان احزاب و سازمانهای سیاسی خود را بوجود آورده و فعالیت آنها از درآمدهای عمومی و مالیاتی مورد حمایت مالی قرار گیرد.

^{۳۶} برنامه و اساسنامه اتحادیه فدرالیست ملیتهای اروپا، ماده ۵.

^{۳۷} بر طبق یک تز پژوهشی در باره توانایی ماندگاری جوامع زبانی (کمیسیون اروپا ۱۹۹۶، ص ۳۴).

در باره نویسنده:

پروفیسور دکتر کریستوف پان (Christoph Pan) متولد ۱۹۳۸ می‌باشد، تحصیلات دانشگاهی (فوق لیسانس) در علوم اقتصاد و اجتماعی دارد، در سال ۱۹۶۴ در دانشگاه فرایبورگ (سوئیس) دکترا گرفته، ۱۹۷۱ در دانشگاه اینسبروک به درجهٔ پروفیسوری نائل آمده، از سال ۱۹۷۴ تا ۱۹۷۹ در دانشگاه زالتسبورگ مدرس مهمان بوده است و در سال ۱۹۸۲ در انستیتوی حقوق عمومی و علوم سیاسی دانشگاه اینسبروک به تدریس پرداخته است. وی از سال ۱۹۶۱ در بوتسن (Bozen) رئیس انستیتو گروه قومی زودتیروول می‌باشد، با سازمانهای غیرحکومتی بین‌المللی همکاری داشته است، در کشورهای آسیا، آفریقا، ایالات متحده و آمریکای جنوبی و اروپایی به تحقیقات و بعنوان کارشناس امور اقلیتها به ایراد سخنرانی پرداخته است و به سازمان امنیت و همکاری اروپا، شورای اروپا، پارلمان اروپا مشاوره داده است و از سال ۱۹۹۴ تا ۱۹۹۶ رئیس اتحادیهٔ فدرالیستی اقوام اروپا (FUEV) بوده است. زمینه کاری وی پژوهش در مورد دموکراسی، حل تنش در ارتباط با امور اقوام و ملیتها بوده است و در این زمینه‌ها تاکنون آثار تحقیقی متعددی را به چاپ رسانده است.

Pan, Christoph: Die politische Organisation nationaler Minderheiten als Voraussetzung für demokratische Mitbestimmung, in: Dieter Blumenwitz, Gilbert H. Gornig, Dietrich Murswiek: Demokratie und Minderheitenschutz, 1994 Berlin, Dunckler & Humblot-Verlag. (ISSN 1434-8705, ISBN 3-428-11572-4)

منابع:

- Baratta, Mario von (Hrsg): Der Fischer Weltalmanach 2002, Frankfurt am Mai 2001 (zit.: Weltalmanach 2002).
- Blumenwitz, Dieter: Vorschlag einer Minderheitenschutzbestimmung in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Internationales Institut für Nationalitätenrecht und Regionalismus, München 2001 (zit.: Blumenwitz 2001).
- Council of Europe: Overview of forms of participation of national minorities in decision-making processes in seventeen countries. Prepared by the Minorities Unit of the Directorate of Human Rights of the Council of Europe in the framework of the Joint Programme between the European Commission (Phare Programme) and the Council of Europe "Minorities in Central European Countries", Strasbourg, February 1998 (zit.: Council of Europe 1998).
- Report submitted bei Denmark pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Received on 6 May 1999 (zit.: Denmark Report 1999).
 - Report of the Republic of Hungary. Implementation of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities, Budapest, January 1999 (Government Resolution 2023/1999, II.12.) (zit.: Hungary Report 1999).
 - Report submitted by Italy pursuant to article 25, paragraph 1 of the Framework Convention for the protection of National Minorities, received on 3 May 1999 (zit.: Italy Report 1999).
- Ermacora, Felix/Pan, Christoph: Volksgruppenschutz in Europa, Wien 1995 (= Ethnos Bd. 46) (zit.: Ermacora/Pan 1995).
- Europäische Kommission (Hrsg.): Euromosaic. Produktion und Reproduktion der Minderheiten-Sprachgemeinschaften in der Europäischen Union, Luxemburg 1996 (zit.: Europäische Kommission 1996).
- Europarat: Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, in Kraft getreten am 1. Februar 1998 (zit.: Europarat-Rahmenübereinkommen 1998).
- Greek Helsinki Monitor (GHM) & Minority Rights Group – Greece (MRG-G): Greece. Report about Compliance with the Principles of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (along guidelines for state reports according to Article 25.1. of the Convention – 18 September 1999) (zit.: Greek Helsinki Monitor 1999).
- Filos, Altana: Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Griechenland, in: Frowein Jochen Abr. / Hofmann, Rainer / Oeter, Stefan (Hrsg.): Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 2, Band 109, Berlin / Heidelberg / New York u. a. 1994, S. 61 – 82 (zit.: Filios 1994).
- Hofmann, Rainer: Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Finnland, in: Frowein, Jochen Abr. / Hofmann, Rainer / Oeter, Stefan (Hrsg.): Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 1, Band 108, Berlin / Heidelberg / New York u. a. 1993, S. 108 – 125 (zit.: Hofmann).
- Minderheitenschutz in Europa. Völker- und staatsrechtliche Lage im Überblick. Forschungsergebnisse für Politik und Völkerrecht Bd. 19, Berlin 1995 (zit.: Hofmann 1995).
- Klebes, Heiner: Der Entwurf eines Minderheitenprotokolls zur EMRK, in: EuGRZ 1993, X. 148 – 151 (zit.: Klebes 1993).
- Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Bericht des KSZE-Expertentreffens über nationale Minderheiten in Genf am 19. Juli 1991, Wien (zit.: KSZE 1991a).
- Dokument des Moskauer Treffens der KSZE vom 3. Oktober 1991, Wien (zit.: KSZE 1991b).
 - KSZE Helsinki-Dokument. Herausforderung des Wandels, 10. Juli 1992, Wien (zit.: KSZE 1992a).
 - Drittens Treffen des KSZE-Rates, Stockholm, 15. Dezember 1992 (zit.: KSZE 1992b).
- Kühl, Jörgen / Martin Klatt: SSW-Minderheiten- und Regionalpartei in Schleswig-Holstein, 1999, www.ssv-landsvorbund.de/tyusk/geschichte/geschichte.htm (zit.: Kühl/Klatt 1999).
- Pan, Christoph / Pfeil, Beate S.: Die Volksgruppen in Europa. Ein Handbuch, Wien 2000 (Ethnos Bd. 56) (zit.: Pan/Pfeil 2000).
- Die Minderheitenrechte in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen Band 2, Wien 2002 (= Ethnos Bd. 61) (zit.: Pan/Pfeil 2002).
- Rumpf, Christian: Die rechtliche Stellung der Minderheiten in der Türkei, in: Frowein, Jochen Abr. / Hofmann, Rainer / Oeter, Stefan (Hrsg.): Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 1, Band 108, Berlin / Heidelberg / New York u. a. 1993, S. 448 – 500 (zit.: Rumpf 1993).
- Toso, Fiorenzo: Schede sulle minoranze tutelate dalla legge 482/1999, Centro Internazionale sul Pluralismo, 2001, www.uniud.it/cip/min_tutelate_scheda.htm (zit.: Toso 2001).
- UN-Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 (zit.: UN-IPBPR 1996).
- UNO: Eide-Bericht zum Minderheitenschutz, Empfehlungen, angenommen von der Menschenrechtskommission am 26. August 1993 auf Vorschlag der Unterkommission für die Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz (zit.: UNO, Eide-Bericht 1993).