

«حق تعیین سرنوشت» ملت‌ها

بهنام دارایی‌زاده

این مقاله با توجه به بحث‌هایی که بر سر همه‌پرسی استقلال کردستان عراق مطرح شده است به «حق تعیین سرنوشت» و مسائل مرتبط با آن، از دیدگاه حقوقی و حقوق بشری، می‌پردازد.

خاستگاه تاریخی-سیاسی حق تعیین سرنوشت

حق تعیین سرنوشت مفهومی به نسبت جدید است؛ به این معنا که در متون کلاسیک حقوقی-سیاسی؛ برای مثال اعلامیه‌ی استقلال آمریکا یا اعلامیه‌ی حقوق بشر و شهروندی انقلاب فرانسه، یا در میان آثار نویسندگان عصر روشنگری اروپا؛ مفهومی در این معنایی که امروزه می‌شناسیم نمی‌یابیم.

«حق تعیین سرنوشت»، دست‌کم به معنایی که امروزه به کار می‌رود مفهومی قرن بیستمی است و خاستگاه آن هم به طور مشخص به سال‌های بعد از جنگ جهانی اول و شکست امپراتوری‌های اتریش-مجارستان و عثمانی بر می‌گردد. در این امپراتوری‌ها و سرزمین‌های شکست خورده ملت‌های گوناگونی با زبان‌ها و پیشینه‌های فرهنگی متفاوتی زندگی می‌کردند. فروپاشی این امپراتوری‌ها، فاتحان جنگ را با یک مسئله‌ی عینی و مبرم مواجه کرد: با مردمان این سرزمین‌ها چه باید بکنند و اداره‌ی سیاسی این مناطق چگونه می‌تواند باشد؟

به عبارت دیگر، شکل‌گیری ایده‌ی سیاسی «حق تعیین سرنوشت» محصول یک نیاز و شرایط تاریخی مشخص است. از سوی دیگر، پیروزی انقلاب اکتبر ۱۹۱۷ در روسیه نیز خود نویددهنده‌ی روزگاری تازه برای مردمانی بود که بنا داشتند به نوعی دست به مشارکت سیاسی واقعی در زندگی و حیات اجتماعی خود بزنند. انقلاب روسیه، باعث به حرکت درآمدن جنبش‌های اجتماعی-سیاسی متعددی در بسیاری از نقاط جهان شد. حرکت‌های اجتماعی-سیاسی و هویت‌خواهی که می‌توانست در قالب ایده‌ی «حق تعیین سرنوشت خلق‌ها» درگفتمان چپ آن روز و آرای خود لنین، رهبر انقلاب روسیه، هم تفسیر و طبقه‌بندی شود.

در جهان غرب و در میان فاتحان جنگ نیز «حق تعیین سرنوشت ملت‌ها» جایگاه ویژه‌ای پیدا کرده بود؛ در هشت ژانویه ۱۹۱۸، وودرو ویلسون رئیس‌جمهور ایالات متحده، سخنرانی معروفی در کنگره‌ی آمریکا ایراد کرد که بعدها مفاد آن سخنرانی به «اعلامیه‌ی چهارده ماده‌ای وودرو ویلسون» معروف شد. در بندهای ۱۰ و ۱۲ این اعلامیه به حق تعیین سرنوشت ملت‌ها اشاره شده است.

اما فاتحان جنگ یا متفقین، زمانی که از «حق تعیین سرنوشت ملت‌ها» یاد می‌کردند؛ به طور مشخص منظورشان مردمان سرزمین‌های شکست خورده در جنگ بود و نه مردمان کشورهایی که در سرزمین‌های استعماری آن‌ها، در آفریقا و آسیا و... زندگی می‌کردند. به بیانی دیگر، «حق تعیین سرنوشت ملت‌ها»، برای آنان تنها به وضعیت سرزمین‌های شکست خورده در جنگ مربوط می‌شد. در خود اروپا، ایده‌ی «حق تعیین سرنوشت»، به اتحاد آلمان یا ایتالیا کمک بزرگی کرد. با این حال، چند دهه طول کشید تا این مفهوم در خدمت جنبش‌های استقلال‌خواهی یا ضداستعماری آسیا و آفریقا در دهه‌ی ۱۹۶۰ در بیاید.

به هر روی، به رغم نقش فعال ایالات متحده و رهبری آن در تشکیل «جامعه‌ی ملل» و طرح ایده‌ی «حق تعیین سرنوشت ملت‌ها»، در موضع‌گیری‌های رسمی ویلسون، نه خود ایالات متحده در نهایت به عضویت «جامعه‌ی ملل» درآمد و نه در اساسنامه‌ی این سازمان اشاره‌ای به «حق تعیین سرنوشت ملت‌ها» شد. هرچند در ماده‌ی ۲۲ اساسنامه‌ی جامعه‌ی ملل به «نظام قیمومیت» اشاره شد؛ اما «نظام قیمومیت جامعه‌ی ملل» هیچ نسبتی با برداشت امروزی ما از «استقلال» و «حق تعیین سرنوشت» ندارد.

تا سال‌های بعد از جنگ جهانی دوم، «حق تعیین سرنوشت ملت»، جایگاه مشخص و روشنی در میان اسناد حقوق بین‌الملل نداشت. برای مثال، در میان مفاد سی‌گانه‌ی «اعلامیه‌ی جهانی حقوق بشر» (۱۹۴۸)، به مثابه‌ی سندی مادر در تعریف حقوق و آزادی‌های فردی و جمعی، هیچ اشاره‌ای به «حق تعیین سرنوشت ملت‌ها» نشده است. در توضیح این موضوع هم ناگزیریم به شرایط تاریخی و عینی آن دوران برگردیم. «منشور ملل متحد» و «اعلامیه‌ی جهانی حقوق بشر» در زمانه‌ای تدوین شدند که نزدیک به دوسوم مردم جهان هنوز در سرزمین‌هایی زندگی می‌کردند که مستقل نبودند یا نظام استعماری در آن‌ها حاکم بود.

دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ سال‌های استعمارزدایی و استقلال کشورها است. در پرتو فضای دهه‌ی شصت و رشد گرایش‌های ملی و حق‌خواهانه است که کنوانسیون حقوق مدنی-سیاسی و نیز کنوانسیون حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تدوین می‌شود. در ماده‌ی نخست مشترک هر دوی این سندها، که در زمره‌ی اصلی‌ترین اسناد حقوق بشری الزام‌آور سازمان ملل محسوب می‌شوند، به «حق تعیین سرنوشت ملت‌ها» و گستره‌ی آن اشاره شده است. در متن این دو سند آمده است که تمام ملت‌ها حق تعیین سرنوشت دارند. و از این طریق می‌توانند وضعیت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و توسعه فرهنگی خود را آزادانه تعیین کنند.

علاوه بر این دو سند، مجمع عمومی سازمان ملل در سال ۱۹۶۰ اعلامیه‌ی استقلال تصویب کرد که آن نیز به نوبه خود در فضای دهه‌ی شصت میلادی که جنبش‌های اعتراضی و ملی تقویت شده بودند اهمیت خاصی دارد. مجموعه‌ی حقوقی، اسناد، نظریه‌ها و آثاری که درباره‌ی «حق تعیین سرنوشت» در طی این سال‌ها تدوین شده است چشم‌گیر و بسیار قابل ملاحظه است. مجموعه‌ای که فراخور شرایط پرتنش سیاسی-تاریخی قرن بیستم، آرام‌آرام

شکل گرفته و در دوره‌هایی خاص نیز مانند زمان فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و بلوک شرق، مورد توجه و استناد جنبش‌های هویت‌خواهانه‌ی ملی قرار گرفته که الزاماً هم در همه جا حرکت‌های قابل دفاعی نبوده است.

«ملت» مفهومی فرهنگی-تاریخی است و نه سیاسی

اصلی‌ترین دلیل یا استدلال گروه‌هایی که خواهان حفظ «تمامیت ارضی» یک کشور یا واحد سیاسی مستقر هستند این است که «حق تعیین سرنوشت»، مختص «ملت»ها است و نه آن‌چه که آن‌ها «قومیت»ها می‌نامند. آنها می‌گویند که در درون هر کشور ممکن است اقوام و گروه‌های زبانی-فرهنگی متفاوتی زندگی کنند که به طور مستقل، یا جدا از سازوکار قدرت مرکزی نمی‌توانند مشارکت سیاسی فعالانه‌ای در تعیین سرنوشت خود داشته باشند.

به عبارت دیگر، استدلال محوری این گروه‌ها این است که حتی اگر بپذیریم که چیزی به نام «حق تعیین سرنوشت» هم وجود دارد؛ این حق را نمی‌توان به طور جداگانه برای مردمی که در داخل یک واحد سیاسی مستقر با مرزهای تعریف شده‌ی بین‌المللی زندگی می‌کنند قائل شد. از نظر آن‌ها، چیزی به نام حق جدایی وجود ندارد. در داخل مرزهای یک سرزمین تنها ممکن است که یک «ملت» وجود داشته باشد.

اگر ابتدایی‌ترین و در عین حال جامع‌ترین تعریف از «ملت» را هم لحاظ کنیم؛ به ناچار باید بپذیریم که بر خلاف نظر اکثر گروه‌های ناسیونالیست یا مرکزگرا، در داخل یک کشور یا واحد سیاسی مستقر، نه تنها ممکن است که چند «ملت» زندگی کنند؛ بلکه بر عکس آن هم ممکن است - یعنی یک ملت در داخل چند کشور زندگی کنند. برای مثال، وضعیت کردها در چهار کشور مختلف منطقه مصداق بارز چنین وضعیتی است. واقعیت این است که کم‌تر کشوری را در جهان می‌توان نشان داد که مرزهای فرهنگی‌اش، به طور کامل منطبق بر مرزهای سیاسی یا ژئوپولیتیکی باشد.

«سرزمین مشترک»، «عناصر فرهنگی مشترک» (زبان، مذهب، آداب و رسوم و...) و «تاریخ مشترک»، مؤلفه‌هایی هستند که با استناد به آن‌ها می‌توان یک «ملت» را تعریف کرد. نکته‌ی محوری این است که وجود یک «ملت»، به وجود یک حاکمیت یا سایر عناصر و ملاحظات سیاسی وابسته نیست. کما این که به وجود «ملت فلسطین» باید اذعان داشت؛ حتی اگر هیچ وقت هم کشور یا دولت مستقل فلسطین با مرزهای رسمی و بین‌المللی تشکیل نشود. بنابراین لازم است که بین مفهوم «ملت» و وجود «حاکمیت» یا سایر عناصر سیاسی تفکیکی قائل شویم.

«ملت» را باید بیشتر مفهوم «فرهنگی-تاریخی» تعبیر کرد که در قرن بیستم، واجد یک سلسله حقوق جمعی از جمله «حق تعیین سرنوشت»، «حق توسعه» یا «حق صلح» شده است. با نظر به چنین واقعیت‌هایی است که می‌توان این طور برداشت کرد که شاید تأکید و اصرار برخی از گروه‌های ناسیونالیست مرکزگرا در استفاده‌ی گسترده از وصف «قومیت‌ها» یا «اقوام»، به جای «ملت»، بیشتر به این دلیل است که از پیامدهای حقوقی به رسمیت شناختن حضور چند «ملت» در هر یک از کشورهای منطقه با «حق تعیین سرنوشت مستقل» بگریزند.

پیچیدگی‌ها و چالش‌های اعمال حق تعیین سرنوشت

اعمال حق تعیین سرنوشت - به مانند سایر حقوق و آزادی‌های فردی و جمعی - با چالش‌ها، محدودیت‌ها و پیچیدگی‌هایی همراه است. نخستین ملاحظه این است که اعمال این حق، باید از طریق سازوکاری دموکراتیک و مشروع باشد. نمی‌توان مدعی این حق جمعی بود؛ اما به خواست یا اراده‌ی عمومی وقعی نگذاشت. به سخنی دیگر، پیگیری این حق جمعی تنها هنگامی مشروع و پذیرفتنی است که از حمایت معنادار مردمی برخوردار باشد. چنانچه بستر و زمینه‌ی مساعدی وجود داشته باشد، برگزاری همه‌پرسی بهترین شیوه‌ی بیان این اراده و خواست جمعی است. اعتبار همه‌پرسی‌ها هم به مانند اعتبار هر انتخاباتی به تحقق شرایط یا وجود معیارهای روشن و تعریف شده بستگی دارد. همه‌پرسی‌های جدایی و استقلال، دست‌کم مانند هر انتخاباتی، باید منصفانه، در شرایطی آزاد و با نظارت مراجع و نهادهای معتبر بین‌المللی باشد. لازم است که تمامی نیروهای سیاسی موافق یا مخالف، فرصت و امکان برابر برای طرح دیدگاه‌ها و آرای خود داشته باشند.

از سوی دیگر لازم است که اعمال این حق، با حقوق و آزادی‌های دیگر شهروندان در تعارض قرار نگیرد؛ برای مثال، اعمال «حق تعیین سرنوشت»، نباید به تبعیض سازمان‌یافته یا تضییع حقوق سایر اقلیت‌ها منجر شود. تصمیم‌گیری درباره‌ی زمان برگزاری همه‌پرسی‌ها یا تعویق آن هم باید در چهارچوب سازوکاری دموکراتیک و مشروع باشد. پارلمان یا حزب سیاسی منتخبی که در انتخاباتی منصفانه و آزاد قدرت را در اختیار گرفته می‌تواند زمینه‌ی اجرایی چنین همه‌پرسی‌هایی را فراهم کند. کانادا، بریتانیا، استرالیا، اسپانیا، سوئد و دانمارک از جمله کشورهای هستند که با برخورداری از سنت دموکراسی قابل قبولی، در مقاطعی خاص همه‌پرسی‌هایی برای استقلال یا جدایی بخش‌هایی از سرزمین خود برگزار کرده‌اند. این تجربیات در دست است و می‌تواند الگوهایی در راستای چگونگی پیگیری حق جمعی «تعیین سرنوشت» باشد. از جمله آموزه‌های برگزاری این همه‌پرسی‌ها این است که همه‌پرسی استقلال یا جدایی، تنها باید در همان منطقه‌ای برگزار شود که گرایش‌های استقلال‌طلبانه وجود دارد.

واقعیت این است که علاوه بر پیچیدگی‌های نظری، به لحاظ عملی هم اعمال «حق تعیین سرنوشت» با دشواری‌های گوناگونی روبه‌رو است؛ مرزبندی‌های جغرافیایی را به سادگی نمی‌توان منطبق بر هویت‌های فرهنگی و تاریخی تعریف کرد. برای نمونه در همین کردستان عراق، امکان این که به طور دقیق و منصفانه روشن شود که مناطق کردنشین کجاست و کدام مناطق باید در همه‌پرسی استقلال کردستان شرکت کنند وجود ندارد. بخش‌هایی وجود دارد که کردها، عرب‌ها و ترکمن‌ها یا عراقی‌های مسیحی و یزیدی با هم زندگی می‌کنند. سنجار در شمال غرب، خانقین در شرق و مهم‌تر از همه منطقه‌ی نفت‌خیز کرکوک در زمره‌ی مناطقی هستند که توافق روشنی بر سر آن‌ها وجود ندارد. از سویی دیگر، علاوه بر دولت مرکزی عراق که اهرم‌های فشار ویژه‌ی خود را دارد؛ سایر دولت‌های منطقه هم آشکارا گفته‌اند که کردستان مستقل را تحمل نخواهند کرد. مسائل سیاسی و امنیتی پرشماری وجود دارد که اجازه نمی‌دهد که صرفاً بر تحلیل‌ها یا مضامین حقوقی متمرکز شویم؛ با این حال، اگر به لحاظ نظری، نیرویی قائل به این باشد که چنین حقی وجود دارد و اعمال این

حق می‌تواند به تأمین سایر حقوق و آزادی فردی و جمعی کمک کند؛ آن‌گاه به ناچار باید وارد کارزارهای سیاسی یا بازی‌های قدرت شود.

به‌نام دارایی‌زاده پژوهشگر حقوق بشر، روزنامه‌نگار و وکیل دادگستری است.

