

# اعطای پناهندگی: اهداف سیاسی در پوشش بشردوستی

نویسنده: حمید نظری

(قسمت سوم)

## اعطای پناهندگی

بعضی از اقدامات که توسط دولتهای پذیرنده بعمل می آید اثرات بالقوه مخربی بر اصول عمومی حمایت بین المللی از پناهندگان می گذارد. اما تعارض را چگونه می توان حل کرد و آیا اصولاً کوششی در حل این تعارض صورت گرفته یا می گیرد؟ در آغاز باید پذیرفت که مسئله اساسی در هر قانون، تعیین طبقه ای از مردم است که مشمول آن شده و مواد قانون به آنها تسری می یابد. در زمینه پناهندگی این تعیین حدود به چند دلیل با مشکل مواجه شده است:

اول اینکه به راحتی می توان پذیرفت که ابهام ناشی از گستردگی تفسیر کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو توسط دولت ها، بیشتر ناشی از اتفاق آراء تنظیم کنندگان این کنوانسیون داتر بر حفظ و رعایت حاکمیت دولت های عضو و آزادی عمل آنها در تفسیر مفاد کنوانسیون می باشد.

## ● مهمترین اصول کنوانسیون ۱۹۵۱ مربوط به تعهدات دولتها در مورد عدم مجازات ورود غیر قانونی، عدم اخراج و منع بازگرداندن افراد پناهنده می باشد.

دوم اینکه بسیار مشکل است که کشورها به ضوابطی احترام بگذارند که ناظر به جمعیتی است که بطور روز افزون طبقه بندی روشنی را نمی پذیرد. در حالی که جدا سازی انگیزه های سیاسی که جمعی را محق برای درخواست پناهندگی می سازد، از سایر انگیزه ها که صرفاً برای مهاجرت قابل قبول است، روز بروز اهمیت بیشتری پیدا می کند و عدم امکان تعیین مرزهای مشخص و روشن بین دو عامل عینی و ذهنی ترس از تعقیب که موجب پناهندگی می شود نیز، بر دامنه اقدامات محدود کننده کشورها در مورد پذیرش پناهندگان افزوده است به نحوی که استثناء تدریجاً به صورت قاعده در آمده است و در غالب موارد به پناهندگان بر چسب «غیر مطلوب» زده می شود<sup>(۲)</sup>.

شک نیست که گستردگی عنصر ذهنی در تعریف واژه پناهنده، مشکلات مربوط به بررسی زوایای شخصیت افراد متقاضی پناهندگی، و تعیین سطح واقعی ترس آنها، آثار منفی در روند پذیرش پناهندگی افراد توسط دولت ها دارد. اما نباید از نظر دور داشت که دولت ها می توانند صرف نظر از اینکه افرادی شرایط لازم را برای کسب پناهندگی دارند یا نه، پشتیبانی لازم را از آنها به عمل آورند.

امروزه این تفسیر گسترده از مسئولیت و حاکمیت دولت ها، در مقابل کسانی که درخواست پناهندگی می کنند، تقریباً مورد حمایت همه جانبه می باشد. زیرا به استثناء شمار کمی از جوامع که صرفاً پذیرنده پناهنده می باشند، در بقیه موارد، غالب کشورهای پذیرنده، خود از جمله تولید کنندگان این امواج مهاجرت اجباری هستند و این دوگانگی، رفتار بین المللی آنها را محتاطانه تر می کند.

بیشتر کشورهای آفریقائی از جمله دسته دوم هستند. اما وضعیت خاص این قاره، از جمله وجود رژیم نژادپرست آفریقای جنوبی و سرکوبی مردم نامیبیا توسط این رژیم که باعث آوارگی تعداد زیادی از مردم این سرزمین در کشورهای مجاور گردیده و همچنین تعرضات این رژیم به کشورهای همسایه در جنوب آفریقا که باعث گسترش امواج آوارگی شده است، موجب گردیده که

اعطای پناهندگی توسط دولت ها از جمله مقوله های متعارض در زمینه مورد بحث ماست. همانطور که قبلاً اشاره شد در حالی که حمایت از پناهندگان بر اساس مفاهیم حقوق بین المللی يك وظیفه انسان دوستانه تلقی می گردد، از نظر تاریخی، منافع ملی دولت ها در پذیرش مهاجرین عامل اساسی و کلیدی بوده است. چنانچه در محور زمان به عقب برگردیم مشاهده می کنیم که حتی در امپراطوری های اولیه اروپا نیز انگیزه عمده برای پذیرش پناهندگان، نیاز ارتش این امپراطوریا به نیروی اضافی بوده است. رومیان، مهاجرین ترك و ژرمن را که بواسطه جنگ مجبور به ترك خانه های خود می شدند در نواحی مرزی مستقر می کردند تا از این مناطق حفاظت نمایند. این روش در قرون میانه نیز ادامه یافت. بدین ترتیب که امپراطوران روس و مجار مهاجرین را بدین دلیل می پذیرفتند تا از خدمات نظامی آنها استفاده نمایند. برای مثال قزاق ها بعد از آنکه توسط سایر گروهها مجبور به ترك سرزمین اجدادی خود در استپ های «اوراسیا» گردیدند، به روسیه آمدند<sup>(۱)</sup>.

امروزه گرچه کنوانسیون های بین المللی وظایف و معیارهایی را در زمینه پذیرش و اعطای پناهندگی معین کرده است، اصل حاکمیت ملی همچون گذشته راهنمای دولت ها در این زمینه می باشد. گذشته از آن، اصل حاکمیت دولت ها حکم می کند که معاهدات بین المللی تنها در صورتی که در هر کشور به تصویب قوه مقننه برسد، به صورت لازم الاجرا درمی آید. با این ترتیب به راحتی می توان حدس زد که کشورهای مختلف ممکن است در مقابل معیارهای مشابه و یکسان، راههای مختلفی را که هدفهای سیاسی آنان ایجاب می کند بکار گیرند. در چنین شرایطی ممکن است مردمی با شرایط مساوی، با رفتارهای گوناگونی روبرو شوند. یعنی اینکه در يك کشور با استقبال روبرو شوند ولی در کشور دیگر مورد بی مهری قرار گیرند. بر همین اساس در يك معیار گسترده بیع المللی تعریف محل امن (مامن) برای پناهنده با توجه به شرایط متغیر جهانی و جستجوی گاه و بیگاه بیگانگان توسط ماموران محلی، به صورت متعارض و در عین حال متغیری درمی آید. در سطوح داخلی نیز برای بسیاری از تصمیم گیرندگان، پاسخ سنوالاتی نظیر اینکه آیا کسانی که به آنها پناهندگی اعطاء می شود پس از رفع سبب و بهانه به کشور خود باز خواهند گشت یا نه، و اینکه آیا اعطای پناهندگی به تبعه يك کشور خاص باعث سازیر شدن سایرین نخواهد شد، از اهمیت حیاتی برخوردار است.

این پرسشها و پاسخ های از پیش روشن آنها، تصمیم گیری هایی را به دنبال دارد که در اغلب موارد در تضاد ذاتی با استانداردهای بین المللی بوده و پراکندگی غیر قابل وصفی را در سیستم حمایت از پناهندگان ایجاد می کند. برای مثال تمایل دولت آمریکا به قبول قربانیان تعقیب و آزار سیاسی کمونیست ها و در مقابل، رد پذیرش دست راستی هایی که تقاضاهای مشابهی داشتند، یا اعطای پناهندگی کانادا به جوانان آمریکایی که از قانون جنگ ویتنام فرار می کردند، و بالاخره پناه دادن به نازی های سابق توسط چند کشور آمریکای جنوبی، نمونه هایی از چنین پراکندگی هاست. در اکثر این موارد استانداردهای بین المللی مرسوم نیز به ندرت در سیاست های پناهندگی این دول مشاهده می شود.

بعضی از محققین معتقدند که قدرت دولت ها به عنوان تنها تعیین کننده وضعیت پناهندگی، عامل عمده ای در نزول ضوابط حمایت از پناهندگان می باشد. در حالی که تعریف واژه پناهنده تقریباً جامع الاطراف است، دولتها تمایل دارند که معیارها را به نفع خود و به صورت محدود تفسیر کنند. این دسته از محققین می گویند چنانچه کنوانسیون ها و پروتکل و اعلامیه های سازمان ملل معنایی داشته باشد، این معنا باید در ایجاد محدودیت هایی بر رفتار دولت ها در سیاست های اعطای پناهندگی باشد<sup>(۳)</sup>. به هر حال شك نیست که





## ● کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو، در مواردی که صدور سند مسافرت برای سفر خارجی پناهنده ناقض امنیت ملی کشور پذیرنده باشد، حق عدم صدور سند مسافرت را به رسمیت شناخته است.

### ● در گذشته، انگیزه عمده برای پذیرش پناهندگان، نیاز ارتش امپراطوریهها به نیروی نظامی بیشتر بوده است.

برای آنکه مستندی برای این اجماع بین المللی در زمینه حاکمیت دولت‌ها در تعیین وضعیت پناهنده بیابیم، بهتر است به روزهای اول سازمان ملل متحد و فعالیت‌های مربوط به تهیه اعلامیه جهانی حقوق بشر برگردیم. ماده ۱۴ اعلامیه حقوق بشر اعلام می‌کند که «هر شخص حق دارد که برای فرار از آزار و تعقیب، در دیگر کشورها پناه بگیرد»، در حالیکه پیش نویس اولیه این سند جمله «... پناهندگی را جستجو کرده و به وی اعطا شود.» را پیش بینی کرده بود. این جمله بندی مورد اعتراض دول قرار گرفت و رد شد، زیرا می‌توانست تعهدات مشخصی را در زمینه اعطای پناهندگی به گردن دولت‌ها بگذارد. این تغییر در متن، نشانگر آن بود که تصمیم نهایی می‌بایست در دست دولت‌ها قرار گیرد نه افراد.

بدین صورت می‌توان نتیجه گیری کرد که حق پناهندگی گرچه از حقوق اولیه انسان شناخته شده، ولی مشروط است. ثانیاً دولت‌ها می‌توانند در هر جا که کنوانسیون با منافع ملی شان انطباق ندارد آنرا به اجرا درنیاورند. رعایت حقوق دولت‌ها به حدی است که کنوانسیون ۱۹۵۱ نیز دولت‌ها را مخیر داشته است که جز در ماده اول مربوط به تعریف واژه، ماده سوم مربوط به عدم تبعیض در اجرای کنوانسیون، ماده چهارم مربوط به آزادی مذهب، بند اول ماده شانزدهم مربوط به دسترسی به دادگاه‌ها، ماده سی و سوم مربوط به اخراج پناهندگان، و مواد سی و ششم تا چهل و ششم، در کلیه مواردی که مفاد کنوانسیون با امنیت ملی آنها منافات دارد حق خود را محفوظ داشته یا شرایطی قائل شوند.<sup>(۷)</sup>

البته علاوه بر منافع ملی و مسائل مربوط به امنیت ملی، سیاست‌هایی همچون رعایت مسائل جمعیتی، یا حفظ نسبت پناهندگان به جمعیت اصلی هر کشور، و فشار گروه‌های صاحب نفوذ، باعث تدوین قوانین محدود کننده برای پذیرش پناهندگان شده است. این امر بخصوص در کشورهایی که دارای سیستم چند حزبی بوده و سیاست‌هایی از این قبیل حربه دست رقبای حزب

سازمان وحدت آفریقا مدلی را که با شرایط خاص این قاره منطبق بوده است برای تعریف واژه پناهنده پذیرد. مدلی که در حقیقت به ماوراء استانداردهای کنوانسیون ۱۹۵۱ قدم می‌گذارد. در این تعریف، عواملی چون ترس از تجاوز خارجی، تصرف سرزمین، تسلط خارجی یا حوادثی که بطور جدی نظم عمومی را مختل می‌کند، فرد را مستحق دریافت پناهندگی می‌سازد. کشورهای خط مقدم جبهه در پذیرش این آوارگان از خود تردیدی نشان نداده‌اند. با این وجود، عملکرد دولت‌ها به ویژه در قاره‌های اروپا و آمریکا در سالهای اخیر، در جهت مخالف کوششها و تحولات مربوط به عینیت بخشیدن به این واژه بوده است. بسیاری از دولت‌ها از ابهامات تعریف واژه پناهنده برای محدود کردن تعداد و نوع مهاجرینی که می‌پذیرند استفاده کرده‌اند. در بعضی موارد حتی دولت‌ها از این ابهام استفاده‌های معکوسی کرده‌اند. بدین ترتیب که برای جلب کمک‌های بیشتر بین المللی و تبلیغات سیاسی، بسیاری از مهاجرینی را که در زمره پناهندگان نمی‌گنجد به این دسته اضافه کرده‌اند.

اساساً موافقتنامه‌های بین المللی، فضا را برای انعطاف پذیری دولت‌ها باز می‌گذارد تا دامنه تعهداتشان را افزایش یا کاهش دهند. اما همانگونه که قبلاً نیز اشاره شد، اینکه در عمل آنها چگونه کار می‌کنند، عمدتاً نه به درک و برداشت آنها از مسئولیت بین المللی بلکه به هدف‌های سیاست ملی شان ارتباط دارد.

گرچه آئین نامه مربوط به تعیین وضعیت پناهندگی با وارد شدن در جزئیات عوامل ذهنی و عینی تعریف واژه پناهنده سعی دارد تا حد زیادی ابهامات موجود را از بین ببرد، با این وجود مسئولیت تعیین وضعیت پناهندگی تماماً بر عهده دولت‌ها می‌باشد. بطور کلی قوانین و مقررات بین المللی به پناهندگان این حق را نمی‌دهد که دولت‌ها را مجبور به اعطای پناهندگی به خود نمایند، گرچه می‌توانند از امکانات قضایی موجود برای اثبات وضعیت پناهندگی خود استفاده کنند.



حاکم می‌باشد، بیشتر به چشم می‌خورد. بهمین دلیل است که در غالب کشورهای اروپایی و آمریکای شمالی معمولاً از طرف مقامات دولتی برای پذیرش جمعیت پناهنده سقفی تعیین می‌شود که در این محدوده نیز هر کشور یا هر منطقه به دلیل روابط سیاسی و یا سایر عناصر سیاست بین‌المللی، جای خاص و سقف معینی را دارد.

بدین ترتیب پاسخ این سؤال که چگونه می‌توان تعارض موجود را از میان برد، پیوسته در محاق ابهام باقی می‌ماند. غالباً راه چاره‌ای جز همبستگی بیشتر کشورها برای تقویت سیستم‌های بین‌المللی حمایت از پناهندگان پیشنهاد نمی‌شود. کوشش‌هایی نیز برای گسترش دایره نفوذ ابزار بین‌المللی حمایت از پناهندگان چه در چهارچوب کمیساری عالی ملل متحد برای پناهندگان (UNHCR) و چه در سایر سازمانهای بین‌المللی دولتی و غیردولتی

## ● قوانین و مقررات بین‌المللی، در کل این حق را به پناهندگان نمی‌دهد که دولت‌ها را مجبور به اعطای پناهندگی به خود کنند.

به چشم می‌خورد. با این وجود، باید پذیرفت که این کوششها جز در زمینه عدم بازگرداندن پناهندگان به نتیجه مطلوبی نرسیده است.

امروزه مقررات بین‌المللی مربوط به پس‌نفرستادن پناهندگان به کشوری که در اثر ترس از تعقیب از آن فرار کرده‌اند و عدم اخراج آنان توسط دول پذیرنده، انسجام بیشتر و مقبولیت عام‌تری یافته است. گرچه کاربرد این مواد غالباً پس از پذیرفتن شخص به عنوان پناهنده می‌باشد، با این وجود از عناصر مهم مقوله حمایت از پناهنده به حساب می‌آید که به تفصیل در مورد آن صحبت خواهد شد.

## تعهدات دولت‌ها و الزامات بین‌المللی آنها

مسئولیت‌هایی که در زمینه حمایت از پناهندگان به صورت ملموس به عهده دولت‌ها گذاشته شده، در قالب کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو و پروتکل ۱۹۶۷ شکل پذیرفته است. همانطور که می‌دانیم مفاد این کنوانسیون و پروتکل مربوطه تنها به کشورهای عضو آن تسری می‌یابد. مشکل اساسی در زمینه حمایت از پناهندگان این است که کشورهایی که کنوانسیون و پروتکل آن را نپذیرفته‌اند، تعهد روشن و معینی در قبال آن به عهده نگرفته‌اند و کشورهای عمده‌ی پذیرنده‌ی پناهنده، این متون حقوقی را به تصویب نرسانیده‌اند. بزرگترین جمعیت پناهنده جهان در حال حاضر در پاکستان، یعنی کشوری که به کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو پیوسته است، به سر می‌برد. همینطور تایلند، مالزی، هندوراس، مکزیک، لبنان، اردن یا بسیاری از دول دیگر که گروههای پناهندگان به آنها سرازیر شده‌اند، به این کنوانسیون پیوسته‌اند. این درحالی است که دولت‌های مذکور از پناهندگان بخوبی مواظبت می‌کنند و رفتار مناسبی با آنها دارند. ولی این اعمال غالباً در چهارچوب سیاستهای خودشان قابل تفسیر است تا براساس مسئولیت‌های ناشی از مقررات حقوق بین‌المللی.

برخی چنین استدلال می‌کنند که مقررات اساسی مربوط به حمایت از پناهندگان به همه کشورهای، صرفنظر از اینکه اقدام رسمی در مورد پیوستن به ابزار حقوقی موجود به عمل آورده‌اند یا نه، ساری می‌باشد. زیرا این متون مفاهیمی را روشن می‌سازد که مربوط به حقوق بین‌الملل عمومی بوده و به

دولت‌ها، صرفنظر از تمایلی که دارند، تسری می‌یابد. در همین مورد محققین دیگری صورت مستند چنین استدلال می‌کنند که وقتی مجمع عمومی سازمان ملل متحد در قطعنامه شماره (۱۹۷۹) ۳۴/۶۰ خود از دولت‌ها می‌خواهد که به سیاست عدم بازگرداندن پناهندگان احترام بگذارند، دقیقاً معلوم می‌شود که این يك اصل عمومی حقوق بین‌الملل است که نه تنها برای کشورهای عضو کنوانسیون و پروتکل الزام آور است، بلکه از جانب سایر کشورها نیز باید محترم شمرده شود.<sup>(۵)</sup> البته باید توجه داشت که از نظر حقوقی، بین تعهد و الزامات حقوقی يك کشور نسبت به اصول پناهندگی و احترامی که خیرخواهانه

به این اصول می‌گذارد، تفاوت فراوان وجود دارد.

دفتر راهنمای منتشر شده توسط کمیساری عالی ملل متحد برای پناهندگان، در مورد ضوابط تعریف واژه پناهنده اشاره می‌کند: «شخصی که با معیارهای اساسنامه کمیساری عالی ملل متحد برای پناهندگان منطبق است می‌تواند تحت حمایت سازمان ملل متحد که توسط کمیسر اعمال می‌شود قرار گیرد، سواى آنکه وی در يك کشور پذیرنده کنوانسیون ۱۹۵۱ زندگی می‌کند یا نه»<sup>(۶)</sup> این پناهندگان که اصطلاحاً «Mandate Refugees» خوانده می‌شوند، تحت پوشش کمیساری عالی ملل متحد برای پناهندگان قرار می‌گیرند و بدین وسیله دولت پذیرنده هرچند به کنوانسیون ۱۹۵۱ پیوسته باشد، عملاً به يك سیستم حمایت بین‌المللی از پناهنده مرتبط می‌گردد.

به هر حال بعضی از دولت‌ها از وضعیت مبهم خود که ناشی از عدم پیوستن به این مقررات بین‌المللی است، استفاده کرده و اقدامات محدود کننده‌ای را در قبال پناهندگان به ویژه اندسته که در گروههای بزرگ وارد می‌شوند، اعمال می‌کنند.

بهترین وسیله برای تسهیل شناسائی تعهدات بین‌المللی دولت‌ها همان متن کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو می‌باشد. ضمناً باید بخاطر داشت که در حقیقت آنچه را که از آن بعنوان تعهدات دولت‌ها یاد می‌شود، می‌توان حقوق پناهندگان تصور کرد و بالعکس. در زیر فهرست‌وار به این تعهدات اشاره می‌شود:

### \* عدم تبعیض

دولت‌های متعاقد باید مفاد کنوانسیون را بدون تبعیض از نظر نژاد، مذهب، یا موطن پناهنده، در مورد وی مرعی دارند.<sup>(۷)</sup>

### \* مذهب

دول متعاقد مکلفند در مورد پناهندگانی که در خاکشان بسر می‌برند حداقل همان رفتاری را که، در رابطه با امور مذهبی و اجرای مراسم و آموزش اصول مذهبی به فرزندان، با اتباع خود دارند در مورد آنها رعایت نمایند.<sup>(۸)</sup>

### \* معافیت از رفتار متقابل

هر دولت متعاقد موظف است همان رفتاری را که با خارجیان دارد، در مورد پناهندگان نیز داشته باشد. کلیه پناهندگان پس از سه سال اقامت در کشور

## ● در آفریقا، کشورهای خط مقدم جبهه، در پذیرش پناهندگانی که به دلیل ترس از تجاوز خارجی، تصرف سرزمین و تسلط خارجی پناهنده می‌شوند، هیچ تردیدی از خود نشان نمی‌دهند.

متعاقد از اصل معافیت رفتار متقابل در قانونگذاری برخوردار خواهند شد.<sup>(۹)</sup> بدین ترتیب، دولت‌ها ممکن است با پیروی از اصل رفتار متقابل، در مورد تبعه يك کشور خارجی تصمیمی قانونی بگیرند که پناهندگان از آن معاف خواهند بود. این معافیت همچنین شامل تصمیمات استثنائی در زمینه املاک و منابع مالی تبعه خارجی نیز می‌گردد.<sup>(۱۰)</sup>

### \* اشتغال درآمدزا

دولتهای عضو کنوانسیون متعهد هستند که در مورد پناهندگانی که در خاکشان اقامت قانونی دارند، مناسب‌ترین رفتار را که در هر صورت از رفتار با سایر خارجیان در شرایط مشابه کمتر نخواهد بود، داشته باشند. در هر صورت اقدامات محدود کننده‌ای که ممکن است بر سایر خارجیان در این مورد اعمال شود، به پناهندگان تسری نخواهد یافت.<sup>(۱۱)</sup>

### \* اسکان و آموزش عمومی و رفاه عمومی

در این زمینه‌ها دول متعاقد می‌بایستی امکاناتی فراهم کنند که در هر حال از تسهیلات برای سایر خارجیان در شرایط مشابه کمتر نخواهد بود.<sup>(۱۲)</sup> دولت‌ها همچنین در مورد تأمین اجتماعی، قوانین مربوط به کار، کمک اداری، آزادی رفت و آمد، صدور کارت شناسایی، صدور اسناد مسافرت برای



کمک های بین المللی به کشورهای پذیرنده پناهندگان موقت گرچه اساسا تابعی از مناسبات این کشورها با کشورهای کمک کننده می باشد، لکن غالبا به نوعی تعیین می شود که بتواند تمایز آنها را در نگهداری به موقت اینگونه جمعیت های آواره در سطح مطلوبی حفظ نماید. همگی این کشورها در زمره کشورهای در حال توسعه و جوامع عقب مانده می باشند که فقدان کمک بین المللی به آنان زندگی اجتماعی آن کشور و حیات آوارگان را به مخاطره جدی خواهد افکند.

## حقوق پناهندگان

علاوه بر آنچه به عنوان مسئولیت های دول عضو کنوانسیون ۱۹۵۱ زنون در

## ● بسیاری از دولتهای اروپا و آمریکا، از ابهامات تعریف واژه پناهنده، برای محدود کردن تعداد و نوع مهاجرینی که می پذیرند، استفاده کرده اند.

قبال پناهندگان ذکر شد، موارد زیر جزو حقوق پناهندگان به شمار می آید: بر اساس ماده ۱۵ کنوانسیون، پناهندگانی که دارای اقامت قانونی در کشوری باشند می توانند انجمن های غیر سیاسی و غیر انتفاعی و اتحادیه های کارگری تشکیل دهند. ماده ۱۶ کنوانسیون، آزادی دسترسی به مراجع قانونی و دادگاه ها را در کشور پذیرنده برای پناهنده شناخته است. همچنین اگر در کشور پذیرنده سیستمی برای سهمیه بندی کالا وجود دارد که در شرایط کمبود، نحوه توزیع اجناس را تعیین می کند، پناهنده نیز دارای حقوق مساوی با تبعه آن کشور در برخورداری از این سیستم می باشد. (۱۴)

محور وظایف پناهنده در ماده دوم کنوانسیون ۱۹۵۱ تعیین شده است که بر اساس آن: هر پناهنده نسبت به مملکتی که در آن زندگی می کند وظایفی دارد که به ویژه او را ملزم می سازد رفتاری مطابق قوانین و مقررات آن کشور داشته و شرایط مربوط به برقراری نظم عمومی را رعایت کند.

قرار گرفتن این ماده بلافاصله پس از ماده اول که مربوط به تعریف واژه پناهنده است، نشانگر اهمیت این وظیفه و تقدم آن بر کلیه حقوق پناهنده و در نتیجه عامل کلیدی برای تصمیم دولت پذیرنده به ایفای مسئولیت های بین المللی در قبال پناهنده می باشد.

ادامه دارد

□ زیرنویس ها:

- 1- Refugee Protection: An analysis and action proposal, United states Lommittee for Refugees Washington, 1983 P.13
- 2- Ibid, p. 27
- 3- 1987: New Restrictions in the West, Refugees Magazin, UNHCR, No: 48, December, 1987, p. 5
- 4- 1951 Convention relating to the Status of Refugees, Article, 42.
- 5- Refugee Protection, p. 22
- 6- Handbook on Procedures and criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, UNHCR, Geneva, 1979. p. 5
- 7- 1951 Convention, Article 3.
- 8- Ibid. Article 4.
- 9- Ibid. Article 7.
- 10- Ibid. Article 8.
- 11- Ibid. Article 17.
- 12- Ibid. Articles 21, 22, 23
- 13- Refugee Protection, p. 24
- 14- 1951 Convention. Article 20.

مسافرت خارج از کشور، تعهداتی نسبت به پناهندگان دارند که در هر حال کمتر از تعهد رفتار با سایر خارجیان نخواهد بود. با این وجود، کنوانسیون صدور سند مسافرت حازجی برای پناهنده را در شرایطی که این امر ناقض امنیت ملی کشور پذیرنده باشد، مستثنی نموده است.

مهمترین اصول کنوانسیون ۱۹۵۱ زنون مربوط به تعهدات دولت هادر مورد عدم مجازات ورود غیرقانونی، عدم اخراج و منع پس فرستادن پناهندگان می باشد که در زیر به آنها اشاره می گردد.

به موجب ماده ۳۱ کنوانسیون، دولت های متعاقد در مورد پناهندگانی که مستقیما از کشور محل زندگی یا جانی که آزادیشان براساس مفهوم ماده يك کنوانسیون در خطر قرار دارد، بدون داشتن اجازه به خاک آنها وارد شده یا در آن حضور می یابند، مجازاتی اعمال نخواهند کرد، به شرط آنکه پناهندگان خود را بدون تاخیر به مقامات ذریبط معرفی نمایند.

براساس بند دوم همین ماده، دول متعاقد در باره تحرکات این پناهندگان بجز آنچه ضروری است، و تازمان تعیین وضعیت پناهندگی آنان ادامه خواهد داشت، محدودیتی ایجاد نخواهند کرد.

برحسب ماده ۳۲ کنوانسیون، دول متعاقد هیچ پناهنده ای را که به طور قانونی در سرزمین آنها به سر می برد جز در موارد نقض امنیت ملی و یا نظم عمومی اخراج نخواهند کرد. در صورت اخیر تصمیم مربوطه براساس موازین قانونی بوده و پناهنده جز در موارد مربوط به امنیت ملی، حق دارد که دلایل کافی برای روشن شدن مطلب به دادگاه یا مقامات صالحه ارائه نماید. به هر حال تازمان بدست آوردن اجازه ورود به کشور دیگر، دول موظف به نگهداری وی می باشند. برحسب ماده ۳۳ کنوانسیون هیچ دولت متعاقدی نباید شخص پناهنده را به هر صورت به سرزمین هایی که زندگی یا آزادی وی بخاطر نژاد، مذهب، ملیت، عضویت در دسته یا گروه سیاسی یا اجتماعی خاصی، در خطر است، بازگرداند یا اخراج نماید.

براساس بند دوم همین ماده، مفاد این مقررات به پناهنده ای که جنایت عمده ای بر علیه جامعه انجام داده یا خطری برای امنیت ملی کشور پذیرنده محسوب می گردد، تسری نخواهد یافت. سوال اساسی در این زمینه آن است که آیا تعهدات دولت ها تنها به پناهندگانی که در داخل سرزمین آنها هستند محدود می گردد یا ناظر به پناهندگانی که در مرز بوده و هنوز وارد آن سرزمین نشده اند نیز خواهد بود؟ به عبارت دیگر آیا کشوری می تواند ورود گروهی

## ● موافقتنامه های بین المللی در مورد پناهندگی شرایط انعطاف پذیری را برای دولتها فراهم کرده، و عملکرد دولتها عمدتا مبنی بر هدف های سیاست ملی شان است.

پناهنده را به خاک خود، در مرزها سد نماید؟ هنوز تعبیر روشنی از این قضیه در دست نیست. با این وجود در هنگام تهیه کنوانسیون ۱۹۵۱ بعضی دول متحمله دولت سویس معتقد بودند که اصل «عدم بازگرداندن» نباید شامل آندسته از پناهندگانی شود که هنوز به کشور وارد نشده و در مرز می باشند. این تعبیر با مخالفت کمی روبرو شد.<sup>(۱۳)</sup> هنوز هم در بسیاری موارد که پناهندگان پذیرفته نمی شوند، ادعا بر آن است که حضور در فرودگاه بین المللی يك کشور و مراجعه به مقامات پلیس، بمنزله حضور در مرز آنکشور تلقی می گردد. بدین ترتیب دولت ها مسئولیت عدم اخراج و بازگرداندن پناهندگان را به حق عدم پذیرش پناهنده بخاطر فقدان دلایل عینی تبدیل می نمایند.

به هر حال نیروی الزام آوری در این خصوص وجود ندارد و قطعنامه های مجمع عمومی سازمان ملل متحد نیز تنها از دولت ها می خواهد که در این مورد مساعدت نمایند. با وجود این می توان نیروی افکار عمومی بین المللی و داخلی هرکشور را عامل بالقوه بازدارنده ای به حساب آورد.

در سالهای اخیر که امواج پناهندگی در گروههای بزرگ، پناهندگی فردی را تحت الشعاع قرار داده است - همانند ورود آوارگان افغانی به ایران و پاکستان - تحولاتی در مفهوم اعطای پناهندگی موقت صورت گرفته است، بدین صورت که اینگونه پناهندگان بتوانند دست کم بطور موقت توسط اولین کشوری که به خاک آن وارد می شوند، پذیرفته شوند.