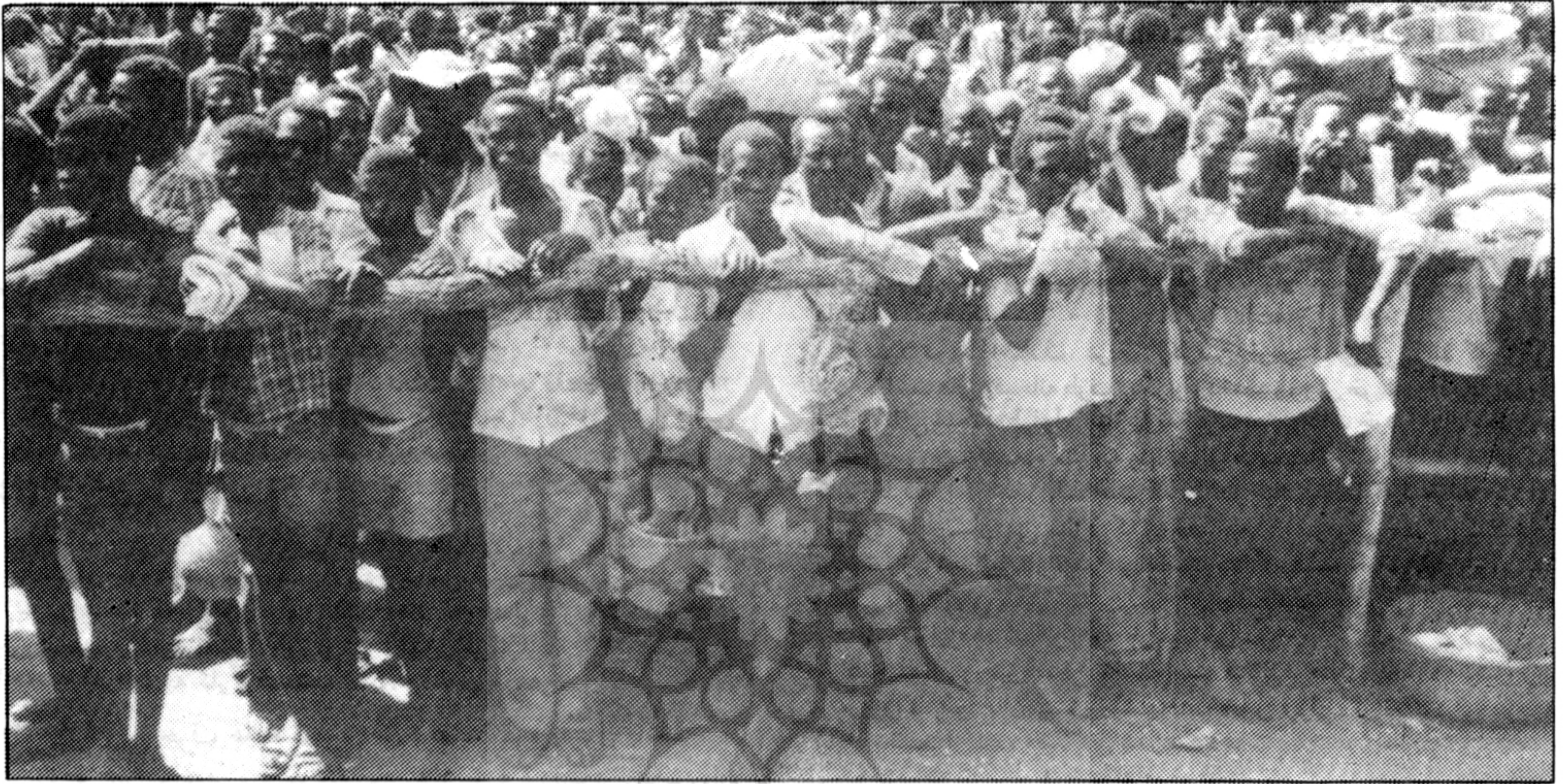


برخورد حقوق فردی و حاکمیت دولت‌ها

در زمینه پناهندگی

قسمت هشتم

نویسنده: حمید نظری



کنوانسیون تقویت میشود. طبق این ماده دولت‌های عضو کنوانسیون نمی‌توانند در مورد بعضی اصول کنوانسیون و از جمله ماده ۳۳ شرط و شروطی اعلام کنند.

اصل بازنگرداندن پناهندگان امروزه بعنوان يك عنصر اساسی حمایت از پناهندگان شناخته شده است و نه تنها هر سال مجمع عمومی سازمان ملل متحد ضمن بحث از فعالیت‌های کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان (UNHCR) قویاً «اهمیت احترام کامل به اصل عدم بازگرداندن پناهندگان» را یادآوری می‌کند^۲ بلکه این اصل در بعضی از متون بین‌المللی دیگر نیز جای خود را یافته است. منجمله ماده ۳ کنوانسیون ملل متحد علیه شکنجه و رفتارهای موهن و غیرانسانی چنین حکم می‌کند:

«هیچ دولت عضو کنوانسیون، شخص را به کشور دیگری که شواهد جدی مبنی بر وجود شکنجه و خطر نسبت به جان افراد در آن وجود دارد بازگشت نخواهد داد.»^۳

بدین ترتیب اصل بازنگرداندن پناهندگان که در کنوانسیون ۱۹۵۱ و کنوانسیون‌های دیگری از آن یاد شده است يك اصل ضروری حقوق بین‌المللی محسوب می‌گردد. این عقیده منطبق با تفسیر دقیق ماده ۶۰ کنوانسیون وین در مورد حقوق معاهدات (۱۹۶۹) میباشد که از تعلیق یا پایان یافتن يك معاهده در نتیجه نقض آن معاهده بحث می‌کند، براساس این ماده اعضای يك معاهده چند جانبه نمی‌توانند به حق خود استناد کرده و به دنبال نقض معاهده توسط يك طرف «در موارد مربوط به حمایت از افراد انسانی مندرج در معاهده، بخصوص هنگامی که مسأله مربوط به نهي انتقام جویی از اشخاصی است که تحت پوشش يك معاهده میباشند»، آن معاهده را لغو نموده و یا به حالت تعلیق درآورند.^۴ بدین ترتیب اصل مذکور حتی اگر از طرف بعضی از دول عضو و یا غیرعضو کنوانسیون‌ها نقض گردد يك قاعده حقوق بین‌المللی بوده و رعایت آن الزامی است.

اصل بازنگرداندن پناهندگان (Non - Refoulement) را شاید بتوان هسته مرکزی حمایت از پناهندگان محسوب داشت. به همین دلیل اگرچه در شماره‌های قبل به صورت جسته و گریخته از این اصل صحبت شده، لکن لازم به نظر می‌رسد که بررسی گسترده تری درباره آن بعمل آید.

همانطور که قبلاً نیز اشاره شد، در مطالعه مبانی حقوقی و اصول مربوط به پناهندگی به تعارضات زیادی برخورد می‌کنیم که ناشی از برخورد با این موضوعات از جنبه‌های مختلف میباشد. این امر در مورد اصل Non - Refoulement نیز صدق می‌کند. بدین معنی که چنانچه از زاویه حقوق بشردوستانه به آن نگاه شود ممکن است پهنه گسترده‌ای را دربرگیرد. در حالیکه بر حسب حقوق بین‌الملل و حقوق متعارف که مورد پذیرش دول میباشد این اصل در چهارچوب تعابیر و تفاسیر حقوقی محدود میگردد. دیدگاه دول پذیرنده پناهنده هم بنحوی بازرزی با مرزهای حقوق فردی در کشاکش است. از طرف دیگر شرایط سیاسی و اقتصادی حاکم بر يك محدوده جغرافیائی یا يك قاره می‌تواند این اصل را به نحوی ملموس با يك حالت سیاسی خاص پیوند دهد.

به هر حال آنچه که در مورد چهارچوب فیزیکی این اصل و تعریف آن می‌توان بیان داشت همان است که در ماده (۱) ۳۳ کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنودر مورد وضعیت پناهندگی، آمده است:

«۱- هیچ دولت متعاهدی به هیچ نحو فرد پناهنده را به مرزهای سرزمینی که زندگی و آزادی وی بخاطر تعلق به نژاد، مذهب، ملیت و عضویت در يك گروه ویژه اجتماعی یا وابستگی به يك عقیده سیاسی در خطر میباشد بازگشت ندهد یا اخراج نخواهد کرد.»

بخوبی می‌توان حدس زد که با توجه به شمار زیاد دولت‌هایی که به کنوانسیون پیوسته‌اند، ماده ۳۳ از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. بخصوص اینکه جنبه محوری بودن اصل بازنگرداندن پناهندگان بر حسب ماده ۴۲ همین

پس از این تعریف به صحنه عملی می رویم تا ببینیم تعهدات دولت ها در مقابل این اصل به چه صورت و تا چه حد گسترده است. برای درک بهتر موضوع، آنرا از دو دیدگاه بررسی می کنیم.

از نقطه نظر حقوقی باید گفت که اصل «Non-Refoulement» در بسیاری از متون بین المللی مانند قطعنامه ها بدون تعیین کیفیت و تفسیر آمده و تنها از دول عضو خواسته شده است که این اصل را مورد توجه قرار دهند.

البته در آن دسته از متون بین المللی که دارای شخصیت حقوقی بوده و الزام آور میباشند این اصل ندرتا به صورت مبهم و مجمل ذکر شده بلکه موارد آن صریحا مشخص گردیده است هرچند درجه این صراحت در متون و کنوانسیونهای مختلف متفاوت میباشد.

کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو در رابطه با اصل بازنگرداندن پناهندگان دو نوع تعهد را برای کشور پذیرنده شناخته است: بازنگرداندن و اخراج نکردن. با این وجود براساس تعبیر همین اصل، کشوری که پناهنده در آنجا سکونت گزیده میتواند پناهنده را به کشور دیگری که در آن جان وی در خطر نباشد اخراج کند به شرط آنکه کشوری یافت شود که ورود پناهنده به خاک خود را اجازه دهد. البته پناهنده یاد شده نباید با ورود مخفیانه خود به آن کشور این امکان را از بین ببرد.^۵ اعلامیه ۱۹۶۷ در مورد پناهندگی سرزمینی که توسط قطعنامه شماره (XXII) ۲۳۱۲ مجمع عمومی سازمان ملل متحد پذیرفته شده، اصول «بازنگرداندن و اخراج نکردن پناهندگان» را به همراه منع «خودداری از پذیرش در مرزها» ذکر کرده و نتیجه نهائی این اقدامات را که بهرحال به بازگشت اجباری و یا اقامت ناخواسته پناهنده در کشوری که ممکن است در آنجا مورد تعقیب قرارگیرد منجر خواهد شد، یکی دانسته است. (بند اول از ماده سوم اعلامیه).^۶

دو سال بعد از این اعلامیه یعنی در سال ۱۹۶۹ کنوانسیون سازمان وحدت آفریقا در رابطه با جنبه های ویژه مسأله پناهندگی در آفریقا از کشورها خواست از ایجاد موانع مانند عدم پذیرش در مرزها و بازگشت دادن اجباری و یا اخراج پناهندگان بنحوی که آنها را مجبور به بازگشت به کشوری گرداند که زندگی، آزادی و یا وضع جسمانی آنها در خطر است، خودداری نمایند. (بند سوم از ماده اول کنوانسیون).^۷

ذکر صریح «عدم پذیرش آوارگان» در مرزها و متعهد ساختن دولت های عضو این کنوانسیون آشکارا اثرات روشن کننده ای در زمینه اجرای این اصل دارد.

از جهت عملی، گرچه به نظر می رسد که از طریق اصل «Non-Refoulement» فشاری بر دول پذیرنده پناهنده وارد می آید، لکن در واقع این تعهد چندان سنگین نیست زیرا در بسیاری از موارد اخراج پناهنده اصولا کار مشکلی است و دولت ها قادر به این کار نمی باشند. بهترین مثال این مورد پناهندگی های دسته جمعی با دامنه های وسیع می باشد که عملا چنین امکانی را از دول پذیرنده سلب می نماید.

این اصل همچنین تا آنجائی که به مرزهای زمینی مربوط می شود کاربرد محدودی دارد. پروفیسور «گراهل رمادسن» می گوید پناهنده حتی اگر بک قدم هم وارد مرز کشوری شود مقررات «Non-Refoulement» قابل اعمال است.^۸ به هر حال جدا از این نظر تند حقوقی، برای دولت هائی که دارای مرز مشترک هستند، رعایت اصول فوق الذکر به معنای پذیرش پناهنده در مرز مشترک خواهد بود.

نباید از نظر دور داشت که در کلیه متون حقوقی مربوط به حقوق پناهندگان، استثنائاتی هم بر اصل «Non-Refoulement» وجود دارد که مربوط به امنیت ملی و حفظ جمعیت محلی در مقابل پناهندگی های دسته جمعی گسترده می باشد.

ماده (۲) ۳۳ کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو این حق را به دول متعاقد می دهد که چنانچه حضور يك پناهنده به صورت موجه موجب خطری برای امنیت کشور پذیرنده بوده و بویژه مسأله ارتکاب جرائم عمده مطرح باشد، از پذیرش وی خودداری کنند.

ماده (۲) ۱۳ اعلامیه ۱۹۶۷ سازمان ملل متحد در مورد پناهندگی سرزمینی، تنها دلایل مربوط به امنیت ملی و حفاظت از جمعیت محلی در مقابل هجوم جمعیت پناهنده را بعنوان استثناء بر اصل «Non-Refoulement» ذکر کرده است. کنوانسیون ۱۹۶۹ سازمان وحدت آفریقا نیز این استثنائات را مورد شناسائی قرار داده است. معذالک کلیه این متون پذیرفته اند که چنانچه دولت های اعطا کننده پناهندگی با چنین مواردی برخورد کنند بایستی حسن نیت نشان دهند و تازمانی که تکلیف پناهنده و پذیرش وی توسط دولت ثالث روشن نشده، وی را به سرزمین اصلی اش بازنگردانند. بحث در مورد استثنائات وارد



بر اصل «بازنگرداندن پناهندگان» طبیعتاً ما را به عرصه دیگری از مسائلی پناهندگی وارد می کند و آن تعارض حقوق افراد و دولت ها است. تا آنجا که به دیدگاه حقوقی قضیه مربوط می شود اثر اصل «Non-Refoulement» در چارچوب قوانین مربوط به پناهندگی آن است که افراد را از نظر راه حل حمایتی در وضعیت قرار می دهد که بتوانند بنحو موثری درخواست پناهندگی کنند، اعم از اینکه طرف آنها اولین کشور پذیرنده باشد و یا سایر کشورها. واضح است چنانچه دولت ها قادر باشند پناهندگان را از ورود به کشورشان بازدارند و یا آنها را اخراج کرده بیا بگردانند، مسئله درخواست پناهندگی از این دولت ها منتفی خواهد بود.

بهمین منظور راه حل میانه ای که در این رابطه پیدا شده است و تا حد زیادی به حفظ حقوق افراد کمک می کند، اعطای پناهندگی موقت تا زمان یافتن محلی برای اسکان دائمی پناهنده می باشد. گاه نیز بازگشت داوطلبانه پناهنده به سرزمین اصلی اش پس از رفع خطر، وسیله موثری برای حمایت از وی می باشد علاوه بر مسائلی که در رابطه با امنیت عمومی کشورها و حضور پناهندگان گفته شد باید خاطر نشان ساخت که کشورها حساسیت خاصی در مورد تمامیت ارضی خود دارند و روابط با همسایگان را با توجه به این امر تنظیم و کنترل می نمایند. سرآزیر شدن جمعیت پناهنده از یک کشور به کشور دیگر نیز از مصادیق بارز وارد آمدن لطمه به تمامیت ارضی می باشد. زیرا گرچه در حقوق بین المللی اعطای پناهندگی يك عمل خصومت آمیز به شمار نیامده است و در غالب متون حقوقی مربوط به پناهندگان نیز از دولت ها خواسته شده است تفاهم و حسن نیت خود را در این رابطه بکار ببرند، ولی عملا در بیشتر موارد مشاهده می شود که هر دولت اعطای پناهندگی اتباع خود توسط دولت دیگر را اقدامی خصومت آمیز تلقی می کند و همین امر ممکن است عواقب وخیمی داشته و موجب خطراتی برای تمامیت ارضی کشور پذیرنده باشد.

برای مثال هرچند، ماده ۴ اعلامیه سال ۱۹۶۷ سازمان ملل متحد در مورد پناهندگی سرزمینی از دول اعطاء کننده پناهندگی می خواهد که به پناهندگان اجازه ندهند در داخل خاک آنها دست به عمل خلاف اصول منشور ملل متحد بزنند لکن در اکثر مواقع پناهندگان سیاسی در کشور پذیرنده به فعالیت علیه دولت متبوع خود ادامه می دهند.

ماده (۲) ۳ کنوانسیون سازمان وحدت آفریقا (OAU) در مورد پناهندگان صراحت بیشتری دارد. این کنوانسیون دولت های عضو را متعهد می سازد که پناهندگان مقیم را از حمله به خاک هر کشور دیگر عضو سازمان یا انجام عملی که بین دول عضو ایجاد تشنج نماید (مانند به کارگیری سلاح و استفاده از روزنامه یا رادیو) منع کنند. همچنین از کشورهای پذیرنده می خواهد که به دلایل امنیتی

*** کنوانسیون سازمان وحدت افریقا در مورد پناهندگان، هر دولت عضو را متعهد می سازد که پناهندگان مقیم را از حمله به خاک دیگر اعضای سازمان یا انجام عملی که میان کشورهای عضو ایجاد تشنج نماید (مانند بکارگیری سلاح و استفاده از روزنامه یا رادیو) بازدارد.**

داد و از طریق کمک های کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان «UNHCR» و کمیته بین المللی صلیب سرخ «ICRC» و سازمانهای خصوصی به یاری پناهندگان آمد حکومت تایلند از اخراج و عدم پذیرش آنان در مرز خودداری نمود. بحث درباره اینکه آیا همبستگی بین المللی و توافق انساندوستانه برای حمایت از پناهندگان را ناشی از حق حاکمیت دولت ها بدانیم یا خیر نه تنها ما را به جاتی نمی رساند بلکه این خطر را نیز به وجود می آورد که همبستگی بین المللی بعنوان پیش شرطی برای اعطای پناهندگی محسوب گردد چرا که از نظر انسانی هیچ دولتی نباید به این بهانه که ممکن است دولت دیگری به شخص پناهندگی بدهد از پذیرش وی خودداری کند^{۱۱} و یا اصولاً بدلیل عدم توجه جامعه بین المللی به موارد خاصی از پناهندگی، حمایت خود را از پناهندگان دریغ نماید.

در راستای همین نگرانی عمده بین المللی برای حمایت از پناهندگان است که نقش کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان «UNHCR» که در کنوانسیون ۱۹۵۱ (ماده ۳۵) و قطعنامه های مجمع عمومی سازمان ملل متحد پذیرفته شده است، به صورت محوری شکل می گیرد.

در این رابطه کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان عمدتاً علاوه بر همکاری با دول مختلف جهت اجرای مفاد کنوانسیون وظیفه دارد که به آنان یادآوری نماید که حمایت از پناهندگان نه تنها یک وظیفه قانونی است بلکه یک اصل پذیرفته شده انسانی و بین المللی است. بر این اساس چنانچه دولت ها به دلایلی اعم از سیاسی یا اقتصادی قادر نباشند مفاد کنوانسیون را به اجرا در آورند این سازمان پناهنده را تحت حمایت خود می گیرد. پناهنده ای که تحت حمایت کمیساریای عالی باشد، در صورتیکه وسایل انتقال وی به کشور دیگری فراهم گردد نمی تواند به کشور اصلی خود بازگشت داده شده یا اخراج گردد.

کمک های کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان نه تنها از نظر روح همبستگی بین المللی دارای ارزش است و بسیاری از کشورها را قادر می سازد تا به نحو مطلوبی با مسئله حمایت از آوارگان برخورد نمایند، بلکه نشان می دهد که برای بسیاری از مشکلات مربوط به پناهندگان راه حلهای انساندوستانه وجود دارد.

زیرنویس ها

- 1— Collection of International Instruments Concerning Refugees, UNHCR, Geneva, 1988, P.23
- 2— Resolutions et Décisions des Nations Unies Relative au Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, HCR, Genève, 1988, P.I—118
- 3— PARONOGIC, J. La Question du Non-Refoulement et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, Institut de Droit Humanitaire, Italy, 1988, P.5
4. Ibid, p.5
5. Feliciano, Florentino P. Non-Refoulement: Some Reflections on the Content, Function and the Status of the Principle and Rule, Collected Proceedings of the Symposium on the Promotion, Dissemination and Teaching of Fundamental Human Rights of Refugees (Tokyo, 7-11 December, 1981), UNHCR, Geneva, 1982 PP. 20 - 27
6. Collection, P.58
7. Collection. P. 195
8. Feliciano, Ibid
9. Patrnoic, J. Inter-Relationship Between General Principles of International Law and Fundamental Humanitarian Principles Applicable to The Protection of Refugees, UNHCR, Geneva, 1977.P.
- 10 — Goodwin-Gill, Guy. Non-Refoulement and the New Asylum Seekers, Virginia Journal of International Law, Volume 26, Number 4. Summer 1986. PP.900 - 901
- 11— Report of the Working Group on Current Problems in the International Protection of Refugees and Displaced Persons in Asia, International Institute of Humanitarian Law. San Remo (Italy), 19-22 January 1981, UNHCR, Geneva, PP. 9-12

پناهندگان را در فاصله ای معقول از مرزهای کشور اصلی نگهداری نمایند. این عمل علاوه بر آنکه پناهندگان را از حمله و هجوم نیروهای نظامی کشور اصلی برکنار می دارد باعث خواهد شد تا از نفوذ گاه و بیگاه به خاک کشور اصلی و احیاناً اعمال خلاف صلح و امنیت بازمانند.

مفهوم امنیت از نظر دولت ها متفاوت است و دلایل متعددی برای ترس آنها از هجوم جمعیت آواره به خاکشان وجود دارد. غالب کشورهایی که دارای اقلیت های قومی هستند در مورد حفظ ترکیب جمعیت خود حساسیت به خرج میدهند و کنترل درصد جمعیت غیر بومی به جمعیت بومی را امری حیاتی تلقی می کنند. ضمناً این احتمال وجود دارد که کشورهای پذیرنده با دریافت کمک از آژانس های بین المللی برای بهبود زندگی پناهندگان ساکن سرزمین خود احساسات مردم محلی رانست به آنان برانگیزند زیرا غالب کشورهای پذیرنده پناهنده دارای اقتصادی ناسالم و توسعه نیافته و جمعیتی کثیر و فقیر می باشند و سطح بالاتر زندگی پناهندگان ساکن این کشورها که از محل کمک های بین المللی تامین می گردد بلاشک در گسترش شکاف میان جمعیت بومی و غیر بومی اثر خواهد گذاشت.

در این میان کشاکش میان تئوری های حامی حقوق فردی از یک سو و حاکمیت دولت ها از سوی دیگر همچنان ادامه دارد. بطور کلی چنین استنتاج می شود که گرچه حقوق بین الملل با مقررات دقیق و سخت دولتها را مجبور به خود داری از اخراج یا برگرداندن پناهندگان که مضر تشخیص داده می شوند نمی سازد لکن هر عمل نشان داده شده است که نامطلوب بودن بازگرداندن پناهندگان سیاسی به کشوری که از آنجا آمده اند تا حد زیادی مورد قبول دولتها قرار گرفته است.

در زمینه تعارض میان منافع افراد و دولت ها شاید تنها از این طریق بتوان به یک نتیجه معقول دست یافت که در مقابل ادعای پناهندگان، به درجه لزوم برگرداندن آنان توجه شود، بدین ترتیب که تنها زمانی این اقدام صورت پذیرد که راه دیگری جز آن وجود نداشته باشد و بهر حال میان حفظ امنیت دولت ها و رنج و مشقت پناهندگان ناشی از بازگرداندن آنان تعادل و تناسبی وجود داشته باشد. به تجربه ثابت شده است که کشورهای توسعه یافته صنعتی در مقابله با امواج پناهندگان بیش از کشورهای در حال توسعه و فقیر به بازگرداندن یا نپذیرفتن پناهندگان تمایل نشان می دهند. شاهد این مدعا رفتار متداول این دولت ها با پناهندگان در اروپا و آمریکا است، در حالیکه از طرف کشورهای جهان سوم همواره کوشش بعمل آمده است که نه تنها دامنه شمول و تعریف پناهنده بر حسب شرایط موجود گسترش یابد بلکه حمایت بین المللی از پناهنده به یک نهاد جمعی و گسترده تر بین المللی تبدیل گردد. در حالیکه کنوانسیون ۱۹۵۱ ژنو و پروتکل ۱۹۶۷ تعریف پناهنده را صرفاً باتکیه بر تعقیب و آزار فرد به دلیل عقیده، نژاد، مذهب و تعلق به گروه خاص اجتماعی محدود کرده اند، کنوانسیون ۱۹۶۹ سازمان وحدت افریقا قربانیان مواردی چون «تجاوز خارجی»، «تصرف» و «تسلط خارجی» را نیز مشمول حمایت دول عضو واصل «Non — Refoulement» قرار داده است. همینطور اعلامیه ۱۹۸۴ «کارتاجنا» در مورد پناهندگان توصیه می کند که تعریف متداول پناهنده در مورد آمریکای مرکزی مفهومی گسترده تر یافته و شامل افرادی نیز که از سرزمین خود بخاطر خصومت های بین المللی، خشونت، و تجاوز خارجی متواری شده اند بشود.^{۱۰}

لازم به یادآوری است که حقوق متداول بین المللی هم بسیاری از موارد آوارگی ناشی از جابجائی افراد بخاطر مصائب طبیعی و یابی نظمی عمومی را که فرد از حمایت دولت متبوع خود محروم می گردد، مشمول اصل «Non — Refoulement» می داند. شاید با مراجعه به این متون حقوقی تصور شود که در رابطه با حمایت بین المللی از پناهندگان مشکلی وجود ندارد لکن باید گفت که امروزه تنها وجود قانون، کافی و جوابگوی نیازها نیست و حمایت از پناهندگان نهایتاً مبتنی بر ارزش های اخلاقی حاکم بر ملل و جامعه بین المللی است.

حوادثی که در اواخر دهه هفتاد در مرز تایلند و کامبوج به وقوع پیوست یک تراژدی به حساب می آید. در این جریان نیروهای تایلندی ابتدا پناهندگانی را که از ترس حکومت ویتنام و حملات مسلحانه آن به خاک کامبوج فرار کرده بودند به زور عقب رانند و ولی بمحض اینکه جامعه بین المللی از خود عکس العمل نشان