

برخوردی تازه بامسئله پناهندگی

نوشته: مایکل پیترسون / مشاور عالی حقوقی در دفتر کمیسر عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان
ترجمه: بهزاد شاهنده / استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

لازم است اشاره شود که انقلاب تکنولوژیکی در زمینه حمل و نقل در چند دهه اخیر موجب افزایش حرکت امواج پناهندگان از قاره ای به قاره دیگر و بویژه از کشورهای خاور میانه، آسیا، آفریقا و آمریکای لاتین به سمت کشورهای اروپائی و شمال آمریکا گردیده است. در نتیجه، طی چند سال گذشته نسبت غیر اروپائی ها در میان کسانی که طالب کسب پناهندگی در اروپا و آمریکای شمالی بوده و هستند بالا رفته است. در بسیاری موارد، برخی از کشورها بعنوان نخستین محل پناهندگی (ورود اول)، کشور مقصد برای پناهندگی نهائی، و یا سرزمینی که صرفاً به منظور اقامت مجدد پناهندگان در نظر گرفته شده، وضع و مشکلات مشابهی دارند.

به ویژه، حرکت های غیر عادی پناهندگان از کشورهای «ورود اول» یا «پناهندگی اول» موجب نگرانی شدید کشورهای صنعتی غرب می باشد. چنین استنباط می شود که افرادی که بطور غیر معمول یعنی بدون مدارک قانونی و درست اقدام به مسافرت می کنند ممکن است دلایل قاطعی برای ترک کشور اصلی خود داشته باشند، لیکن استدلال آنها برای ترک کشورهای «ورود اول» یا «پناهندگی اول» بر مبنای مسائل عمدتاً اقتصادی، معتبر نخواهد بود. لازم به ذکر است که جهان در نیمه اول قرن بیستم، بویژه نخستین سالهای پس از جنگ جهانی با امواج گسترده پناهندگان مواجه بوده، و به دنبال کاهش چشم گیر پناهنگی در طول سه دهه بعدی، این امر مجدداً بطور کم سابقه ای در سالهای اخیر افزایش یافته است.

در سال ۱۹۷۶ شمار پناهندگان در سراسر جهان بطور تقریبی سه میلیون نفر بود که در سال ۱۹۸۲ به ده میلیون نفر افزایش یافت. این رقم از سال ۱۹۸۲ تا ۱۹۸۴ ثابت ماند ولی در سال ۱۹۸۵ به رقمی حدود دوازده میلیون نفر رسید. این افزایش در اروپای غربی و شمال آمریکا زمانی به وقوع پیوست که این کشورها پس از سری کردن سالهای رونق اقتصادی وارد رکود شده بودند. بالا رفتن نرخ بیکاری و افزایش شمار خارجیان، باعث کاهش فاصله و تمایز بین پناهندگان و دیگر خارجیان مقیم گردید و احساس بیگانه ترسی را در کشورهای مزبور برانگیخت. این احساسات توسط برخی از گروههای سیاسی برای اهداف سیاستهای داخلی مورد بهره براری قرار گرفته است. این حقیقت که دیگر پناهندگان از معدود کشورهای اروپائی نیستند، بلکه از بیش از صد کشور جهان روانه می شوند، مشکلاتی در زمینه تعیین وضعیت پناهندگان و هم گون سازی آنان با محیط کشورهای پذیرنده به وجود آورده است. نهایتاً باید اشاره کرد که به دلیل تفاوت قوانین و مقررات و عملکرد کشورها در رابطه با حقوق اجتماعی - اقتصادی آوارگان و متقاضیان

پناهندگی و مسائل مربوط به آن پدیده جدیدی نیست. از دیر زمان بشر برای رهائی از یوغ ستم، جنگ و مشکلات و آشفتگیهای داخلی به پناهندگی متوسل شده است. موهذا مسئله پناهندگی در عصر حاضر از دیدگاه کمی در تاریخ بی سابقه بوده است. برای درک بهتر موضوع کافی است به نقل و انتقال پناهندگان در دوران دو جنگ جهانی و سپس به سالهای بعد از جنگ جهانی دوم توجه نمود. هر چند شباهتهای بسیاری را می توان بین دوران حاضر و زمانهای قدیم یافت، ولی باید در نظر داشت که وضعیت پناهندگی در عصر حاضر از چنان ویژگی هائی برخوردار است که برخوردی جدید با مسئله و مناسب بودن ابزار رسیدگی و حل و فصل آن را بیش از همیشه ایجاب می کند. تحقیق حاضر به همین منظور انجام گرفته است.

۱- ویژگی های مسئله پناهندگی در دوران معاصر

نخست اینکه امواج پناهندگی دیگر مثل نیمه اول قرن بیستم به قاره اروپا محدود نمی شود بلکه تمام جهان را در بر می گیرد: از مجموع تقریباً دوازده میلیون نفر پناهنده در سال ۱۹۸۵، شش میلیون در خاور میانه، سه میلیون و نیم در قاره آفریقا (آفریقای سیاه)، یک میلیون و نیم در شمال آفریقا، هفتصد هزار در اروپا، سیصد هزار در آمریکای جنوبی و صد هزار نفر در اقیانوسیه اقامت گزیده بودند. از آنجا که اکثریت پناهندگان در کشورهای غیر ثروتمند (توسعه نیافته) جهان که بیشترین نرخ رشد جمعیت را داشته و گرفتار مشکلات عدیده اقتصادی هستند، جذب می شوند، لذا خطراتی جدی برای ساختمان اجتماعی و اقتصادی آن کشورها به حساب می آیند. اضافه بر آن، وضعیت شکننده سیاسی و ژئوپولیتیک کشورهای پذیرنده مشکلات مربوط به پناهندگان را دو چندان می کند و در موارد بسیار تعادل جمعیتی این کشورها با هجوم پناهندگان به خطر می افتد.

بدلایل فوق الذکر، هم گونی محلی پناهندگی با مشکلاتی روبرو است بدین ترتیب که آنان نیازمند کمک های مالی بوده و برای مدتهای طولانی ناگزیر از اقامت در اردوگاه ها هستند. در نتیجه امکان خود کفا شدن آنها بسیار کم است و یا اصلاً وجود ندارد.

پناهندگی و نیز چگونگی اعطای پناهندگی و ضوابط مربوطه، این گونه افراد به صورت نامتناسبی در کشورهای غربی پراکنده شده‌اند.

به منظور رفع این مشکلات، کشورهای مورد نظر بر آن شده‌اند که جلوی ورود آوارگان و متقاضیان پناهندگی را از طریق اقدامات و مقررات محدود کننده بگیرند. این اقدامات، شامل کاهش حقوق اجتماعی و اقتصادی آوارگان و بویژه متقاضیان پناهندگی، سخت گیری در مورد پذیرش پناهندگان از راه رد دلایل و ادعاهای آنان برای درخواست پناهندگی یا ترک کشور «ورود اول» «یا» پناهندگی اول» می‌گردد.

بعلاوه، تعداد زیادی از کشورها در زمینه صدور روادید برای اتباع کشورهای پناهندگان از آنجا می‌آیند، شرایطی قائل گردیده‌اند. مقررات فوق توأم با اعمال فشار بر شرکت‌های مسافرتی در مورد خودداری از حمل مسافرانی که دارای مدارک غیرقانونی و یا غیر کافی هستند، میتواند اثرات نامطلوبی برای متقاضیان پناهندگی داشته باشد و امکان رسیدن آنها به مقصد نهایی را محدود سازد.

اقدامات فوق نه تنها مشکلات طالبین پناهندگی و آوارگان را بیشتر می‌کند، بلکه متضمن تضعیف سنت‌های دیربای پناهندگی در کشورهای غربی با تمام عواقب منفی آن بخصوص در زمینه افکار عمومی می‌باشد. در واقع، همانطور که اشاره رفت، پناهندگان برای اهداف سیاست‌های داخلی و پنهان کردن علل اصلی ناپسامانی‌هایی که کشورها علیرغم توسعه چشمگیر اقتصادی از آن رنج می‌برند، در حکم سپربلا هستند. جالب توجه است که یکی از مقامات بلند پایه سیاسی اخیراً درباره عواقب ناگوار پراکنگ پناهنده شدن احساس شدید بیگانه ترسی در ارتباط با مساله پناهندگی، هشدار داده است: «چنین عملی بازی کردن با آتش است، آتشی که می‌تواند از کنترل خارج شود، آتشی که حتی کسانی که عمیقاً به دموکراسی اعتقاد دارند، نمی‌دانند

آنها خاموش کنند.»

بعد مهم دیگری از حرکت‌های پناهندگی در دوران معاصر که برخورد جدیدی را ایجاد می‌کند، عللی است که در پشت این حرکت‌ها نهفته است. همانطوری که می‌دانیم علل فوق ممکن است جنبه‌های مختلف داشته باشد. ترس از زجر و آزار فردی به دلایلی که در کنوانسیون ۱۹۵۱ مربوط به وضع پناهندگان ذکر شده است، یعنی به دلیل نژاد، مذهب، ملیت، عضویت در گروه اجتماعی خاص و یادداشتن افکار سیاسی خاص، احساس خطر به علت جنگ، کشمکش‌های داخلی و نقض مکرر حقوق بشر، پریشانی اقتصادی، عدم توانایی در سازش با جهت گیری و سیاست‌های رژیم حاکم و غیره. در اغلب موارد ترکیبی از عوامل فوق، در تصمیم اولیه برای پناهندگی مؤثر است. اضافه بر ترس از زجر و آزار فردی که در کنوانسیون ۱۹۵۱ بدان اشاره شده است، طالبین پناهندگی بطور روزافزون مساله خطرات مربوط به جنگ، کشمکش‌های داخلی و یا عدم امنیت ناشی از نقض حقوق بشر را مطرح می‌نمایند. برخی از دولت‌ها نمی‌خواهند این نکته را بپذیرند که در قبال اینگونه افراد، ولو مشمول تعریف کنوانسیون ۱۹۵۱ نباشند، مسوولیت حقوقی دارند.

به همین ترتیب، دلایل متعدد و گوناگونی باعث می‌گردد که شخص کشور «ورود اول» یا «پناهندگی اول» را ترک نماید و درصدد کسب پناهندگی در جانی دیگر برآید: احساس عدم امنیت جانی، تسهیلات محدود اجتماعی، شغلی و اقتصادی، تمایل به برپا کردن زندگی نو در جامعه‌ای که به محترم شمردن حقوق بشر معروفیت دارد. در اینجا نیز غالباً ترکیبی از عوامل، مبنای تصمیم فرد به ادامه حرکت را تشکیل می‌دهد.

۲- آیا برخوردی جدید با مساله پناهندگی ضرورت دارد؟

تجزیه و تحلیل فوق، این سوال را مطرح می‌کند که آیا برخورد جدیدی با



مساله پناهندگی لازم است یا نه؟ و در صورت مثبت بودن پاسخ، این برخورد باید چگونه باشد؟

قبل از بررسی بیشتر مساله، باید یادآور شد که برخورد کنونی صرفاً مشکلات موجود را مدنظر قرار می دهد و کمتر به علل و موجبات امر می پردازد. بعلاوه اقدامات کشورها در رابطه با پناهندگان همواره برحسب مورد بوده و به صورت پراکنده انجام گرفته است. تنها در مواردی بسیار نادر شاهد برخوردی جهانی از سوی همه کشورها بایک مشکل خاص در زمینه پناهندگی بوده ایم.

زمانی که يك موج پناهندگی پدید می آید، توجه اصلی جامعه بین المللی معطوف به تامین نیازهای اساسی پناهندگان در ارتباط با غذا، سرپناه، مراقبتهای پزشکی و حمایت از آنها در برابر «بازگشت ناخواسته به سرزمین اصلی» میباشد. در مواردی که کشور پذیرنده نمی توانسته احتیاجات فوق را برآورده نماید، جامعه بین المللی وسائل لازم را برای کمک به پناهندگان در اختیار آن کشور گذارده است. پرداخت وجوه و اعطای کمکهای غیرنقدی برحسب مورد از طریق موسسات غیر دولتی داوطلب یا سازمانهای بین الدولی صورت می گیرد. پس از سپری شدن دوره اضطراری اولیه، اقدامات لازم جهت یافتن راه حلهای پایدار در ارتباط با ایجاد هم گونی محلی، اسکان مجدد، و در صورت لزوم بازگشت داوطلبانه پناهندگان بعمل می آید.

روشی که تاکنون در قبال پناهندگان اتخاذ گردیده و بیشتر ناظر به آثار و عواقب مساله پناهندگی است تا علل و موجبات آن، از شرح وظایف کمیسر عالی پناهندگان سازمان ملل متحد، مذکور در اساسنامه سازمان مزبور مایه می گیرد چرا که اختیارات کمیسر عالی شامل کمک و حمایت از پناهندگان و فراهم کردن زمینه بازگشت داوطلبانه آنان می باشد و اشاره ای به برخورد با علل پناهندگی ندارد.

باتوجه به ویژگیهای مساله پناهندگی در عصر حاضر وهمانطوری که در قسمت اول بررسی گردید، احتمالاً شیوه متفاوتی باید درپیش گرفته شود. بدلیل گسترش دامنه امواج پناهندگی در زمان حال، افزایش مداوم شمار پناهندگان و آوارگان، مشکلات مربوط به پیدا کردن راه حلهای مناسب و پایدار، اثرات منفی این نقل و انتقالات در اوضاع سیاسی و اقتصادی کشورهای پذیرنده، و سیاستهای اعطای پناهندگی بطور کلی و نهایتاً در روابط بین دول، حیاتی است که مساله پناهندگی چه در محدوده سیاست کشورها و چه در روابط دو جانبه آنها و همچنین در چارچوب سازمان ملل متحد و سازمانهای منطقه ای بین الدولی، مورد توجه قرار گیرد. در واقع تنها زمانی که کشورها اراده سیاسی لازم را برای برخورد جدی با این مساله غامض ابراز دارند، میتوان به حل و فصل مناسب قضیه امید داشت واز اقدامات محدود و یکجانبه دست کشید.

بنابراین دلایل، دیگر کافی نیست که تنها بر آثار وضعیت پناهندگی تأکید کنیم. دلایلی که باعث می گردد انسانها زادگاه خود را ترك نمایند، شامل عوامل دافعه داخلی و جاذبه خارجی را بایستی به منظور از میان برداشتن و یا تقلیل این عوامل و در نهایت، فراهم ساختن امکانات بازگشت داوطلبانه پناهندگان مورد تجزیه و تحلیل قرار داد. همچنین اثرات مساله پناهندگی در کشورهای «ورود اول» و یا «پناهندگی اول»، امکانات و احتیاجات بعدی در رابطه با کمک های جامعه بین المللی، در صورت امکان ایجاد مکانیزم دیگری برای تقسیم عادلانه فشار بر روش کشورهای «ورود اول» یا «پناهندگی اول»، دلایل موجود برای ادامه حرکت پناهندگان از کشورهای «ورود اول» یا «پناهندگی اول»، راههای از میان برداشتن یا تقلیل دلایل مورد نظر، و در صورت احتیاج ایجاد مکانیزم متفاوتی برای توزیع فشار بر روی کشورهای مقصد، همگی باید مورد بررسی قرار گیرد.

ذکر این نکته لازم است که ابعاد مختلف مساله پناهندگی نباید در خلاء بلکه باید در ارتباط با شرایط خاص پناهندگی، در سطحی جهانی و به وسیله تمامی کشورهای متاثر از آن مورد توجه قرار گیرد. کشورهایی هم که مستقیماً از پناهندگی

متأثر نمی شوند می توانند در حل و فصل مسائل مربوطه با کشورهای ذریبط همکاری نمایند. اضافه بر آن، مؤسسات بین الدولی مربوطه نیز بایستی در جستجوی راه حلهای جدید سعی لازم را مبذول دارند.

باتوجه به موارد فوق و بررسیهای انجام شده، این پرسش مطرح می شود که آیا مکانیزمهای فعلی بین المللی برای برخورد با مساله پناهندگی و اجرای شیوه و روش جدید ارائه شده کافی است یا باید بهبود یافته و متحول شود. در بالا متذکر شدیم که امواج پناهندگی در عصر حاضر بیشتر ناشی از ترکیب عوامل متعدد بوده تا یک عامل بخصوص و نیز اینکه هراس از خطر جنگ، آشوبهای داخلی و عدم امنیت ناشی از نقض مکرر حقوق بشر، بیش از ترس از آزار بخاطر دلایلی که در کنوانسیون ۱۹۵۱ به آنها اشاره شده است،

● انقلاب تکنولوژیکی در زمینه حمل و نقل در چند

دهه اخیر موجب افزایش حرکت موج پناهندگان از قاره ای به قاره دیگر و بویژه از خاور میانه، آسیا، افریقا و امریکای لاتین به سوی کشورهای اروپایی و شمال امریکا گردیده است.

● در بیشتر کشورهای غربی، پناهندگان برای

اهداف سیاست های داخلی و پنهان کردن علل نابسامانی هائی که جوامع پذیرنده علیرغم توسعه چشمگیر اقتصادی از آن رنج می برند، در حکم سپر بلا هستند.

● جامعه بین المللی نمیتواند از زیر بار مسوولیت

در قبال انسانهایی که بخاطر عدم امنیت جانی، آشتگی های اجتماعی، نقض مکرر حقوق بشر، اشغال کشورشان توسط بیگانگان و غیره سرزمین مادری خود را ترك می گویند، شانه خالی کند.

● اکثریت پناهندگان در کشورهای توسعه نیافته و

غیر ثروتمند جهان که بالاترین نرخ رشد جمعیت را داشته و گرفتار مشکلات عدیده اقتصادی هستند، جذب می شوند و برای ساختمان اجتماعی - اقتصادی این کشورها خطری جدی به حساب می آیند.

مورد استناد قرار می گیرد. در این رابطه این سؤال مطرح می شود که آیا ضوابط حقوقی بین المللی موجود و بخصوص کنوانسیون ۱۹۵۱ کافی است یا باید اصلاح و تکمیل گردد. این مساله در بخش چهارم به بحث گذاشته شده است.

۳- آیا نیازی به اصلاح مکانیزمهای بین المللی در رابطه با مساله پناهندگی وجود دارد؟

در زمان حاضر مسائل مربوط به پناهندگان از طریق کشورها یا به طور دو جانبه و یا در چهارچوب سازمان ملل متحد و بالاخره از طریق سازمانهای منطقه ای بین الدولی حل و فصل می گردد.

جایگاه اصلی بحث و گفتگو درباره مسائل پناهندگان در چهارچوب سیستم سازمان ملل متحد، کمیته اجرایی برنامه کمیسر عالی است. هر چندگاه یکبار از مجمع عمومی سازمان ملل و به طور اخص از کمیته سوم آن که ناظر به مسائل اجتماعی، انسانی و فرهنگی است و همچنین «شورای اقتصادی و اجتماعی» خواسته می شود که به مسائل آوارگان و پناهندگان رسیدگی نمایند. در چهارچوب «شورای اروپا» مسائل مربوط به پناهندگی زیر نظر کمیته «مهاجرت پناهندگی و جمعیت شناسی» قرار دارد. «کمیته وزیران شورای اروپا» يك کمیته فرعی برای رسیدگی به ابعاد حقوقی پناهندگی سرزمینی، آوارگان و افراد بی تابعیت (کاهار) ایجاد نموده است که به مساله پناهندگی می پردازد. همینطور سازمان وحدت آفریقا و کمیته مشورتی حقوقی آفریقا و آسیا مکانیزمهایی برای برخورد با مسائل پناهندگی موجود میان کشورها دارند. بررسی که در اینجا مطرح می شود اینست که آیا سازمانهای فوق می توانند به طور مؤثر با مسائل خاص پناهندگی در ابعاد جهانی و نیز در سطح مناسبی از هماهنگی میان کشورها برخورد نمایند؟

این پرسش ما را متوجه ضرورت تکمیل مکانیزمهای موجود از طریق انجام مشورتی لازم باتمامی دول ذینفع و سازمانهای بین الدولی مربوط می سازد. به همین جهت بوده است که اخیراً کمیسر عالی اقدام به ایجاد گروه های کار متشکل از نمایندگان دول مربوطه و دفتر کمیسر عالی به منظور بحث و گفتگو

«E-4» بیانیه نهانی کنفرانس نمایندگان تام الاختیار در باره وضعیت پناهندگان و افراد بی تابعیت آمده است که ضوابط مذکور در کنوانسیون ۱۹۵۱ بایستی به گروههای وسیعتری از پناهندگان تعمیم داده شود.

ضرورت برخورد انسانی با اشخاصی که مشمول تعریف کلاسیک پناهنده نیستند و حمایت از آنها، از طریق تعاریف وسیع تر و کاملتری که در متون حقوقی منطقه ای لازم الاجرا یا غیر لازم الاجرا و نیز بوسیله قوانین برخی از کشورها بعمل آمده، مورد تأیید قرار گرفته است.

طبق کنوانسیون ۱۹۶۹ سازمان وحدت آفریقا ناظر به ابعاد خاصی از مسئله پناهندگی در آفریقا، نه فقط کسانی که براساس تعریف کنوانسیون ۱۹۵۱ پناهنده شناخته می شوند، بلکه افرادی نیز که بر اثر تجاوز خارجی، اشغال سرزمینشان، تسلط بیگانگان و یا برهم خوردن نظم عمومی ناگزیر از ترك کشور خود شده اند، از حقوق پناهندگی برخوردار خواهند شد.

مجمع پارلمانی شورای اروپا در سند شماره ۷۷۳ سال ۱۹۷۶، در رابطه با وضع پناهندگان «دفاکتو»، در مورد کسانی که طبق تعریف کنوانسیون ۱۹۵۱ و پروتکل ۱۹۶۷ پناهنده شناخته نمی شوند و نیز افرادی که به دلایل سیاسی، نژادی و مذهبی یا دیگر دلایل معتبر قادر یا مایل به بازگشت به کشور خود نیستند، توصیه هائی نموده است.

در اعلامیه «کارتاجنا» مورخ ۱۹۸۴، تحت عنوان «حمایت بین المللی از پناهندگان در آمریکای مرکزی، مکزیک و پاناما» پیشنهاد شده است که علاوه بر افرادی که مشمول کنوانسیون ۱۹۵۱ هستند، کسانی نیز که جان، امنیت و یا آزادی خود را به سبب گسترش خشونت، تجاوز خارجی، درگیری های داخلی، نقض حقوق بشر و یا برهم خوردن نظم عمومی در خطر دیده و به همین لحاظ کشورشان را ترك گفته اند، پناهنده شناخته شوند.

تعدادی از کشورها صرف نظر از اینکه طبق يك سند بین المللی تعهدی نسبت به تعمیم تعریف کنوانسیون ۱۹۵۱ داشته اند یا نه، قوانینی وضع کرده اند که طبق آن اشخاصی که دارای دلایل معتبری برای پناهندگی (غیر از دلایل مذکور در کنوانسیون ۱۹۵۱) بوده و مایل به بازگشت به کشورشان نیستند، از حق پناهندگی برخوردار می شوند. دولت های دیگری هم براساس قوانینی که به مقامات اختیار می دهد تا براساس ملاحظات انسانی به بعضی افراد اجازه اقامت در کشور بدهند، با توقف این گونه اشخاص در سرزمینشان موافقت کرده اند.

اینکه وضع افرادی که خارج از دایره شمول کنوانسیون ۱۹۵۱ قرار می گیرند تا چه اندازه باید طبق يك سند بین المللی مشخص گردد، موضوعی است که به آینده موكول می شود ولی در حال حاضر جای امیدواری است که تعداد قابل ملاحظه ای از کشورها از طریق ضوابط منطقه ای یا قوانین ملی متعهد به برخورد انسانی و حمایت از افرادی شده اند که مشمول کنوانسیون ۱۹۵۱ نیستند اما دلایل معتبری برای پناهندگی داشته و تمایلی به بازگشت به وطن اصلی خود ندارند.

بعلاوه حتی کشورهایی که از قبول چنین تعهداتی برهیز می کنند، مسئولیت خود را نسبت به «پناهندگان خارج از محدوده کنوانسیون» انکار نمی نمایند.

کمیسر عالی پناهندگان، در سال ۱۹۸۵، در پایان مذاکرات و مشورت هائی که در زمینه ورود آوارگان و طالبین پناهندگی به اروپا با دولت های مربوطه داشت، چنین نتیجه گیری کرد که شرکت کنندگان در مذاکرات در این باره توافق داشتند که افرادی که کشور اصلی خود را به خاطر فرار از ناسامانی های شدید داخلی و یا نزاع های مسلحانه... ترك می کنند، مستحق رفتار و برخورد انسانی بوده و بویژه نباید به مناطقی که متضمن خطراتی برای آنهاست عودت داده شوند.

در همین رابطه، قابل ذکر است که کشورها از طریق تعدادی از قطعنامه های مجمع عمومی سازمان ملل متحد و شورای اقتصادی - اجتماعی ناظر به گسترش اختیارات و صلاحیت کمیسر عالی پناهندگان در مورد «قربانیان بدبختی های ساخته دست بشر» یا «افراد آواره و رانده شده» از کمیسر عالی خواسته اند که مسئولیت خود را به «پناهندگان خارج از محدوده کنوانسیون» نیز تعمیم دهد.

در پایان، می توان گفت از آنجا که جامعه بین المللی به مسئولیت خود در قبال «پناهندگان خارج از محدوده کنوانسیون» اذعان دارد، در آینده نزدیک می تواند به جای اصلاح ضوابط و مقررات بین المللی موجود، توجه خود را به رهیافت جدیدی در مورد مسئله پناهندگی و ایجاد مکانیزم های لازم برای تحقق مطلوب آن معطوف سازد.



بیرامون مسائل و جنبه های خاص پناهندگی کرده است.

۴- آیا اصلاح و تکمیل چهارچوب حقوق بین المللی ناظر به پناهندگان ضرورت دارد.

غالباً چنین عنوان می گردد که به دلیل آنکه تعریف پناهنده بصورتی که در کنوانسیون ۱۹۵۱ آمده است نمی تواند پاسخگوی همه ویژگیهای مسأله پناهندگی در زمان حاضر باشد، بدست دادن تعریف جامع تری از «پناهنده» ضروری است.

همانطور که در بخش نخست این مقاله یادآوری گردید، گروه وسیعی از انسانها بیشتر بخاطر بیم و هراس از خطر جنگ، آشفتنگی های داخلی، و احساس عدم امنیت به سبب نقض مکرر حقوق بشر، اقدام به ترك کشورشان می نمایند تا به دلایل مذکور در کنوانسیون ۱۹۵۱ (زجر و آزار بدلیل نژاد، مذهب، ملیت، عضویت در گروه خاص اجتماعی و یا پیروی از يك عقیده سیاسی).

جامعه بین الملل نمی تواند از زیر بار مسئولیت در قبال افراد فوق (که مشمول تعاریف موجود در کنوانسیون ۱۹۵۱ نمی شوند) شانه خالی نماید. آیا واقعا می توان انسانهایی را که بخاطر عدم امنیت جانی و یا نقض حقوق بشر خانه و کاشانه خود را ترك می نمایند صرفاً به این دلیل که در چهارچوب تعاریف کنوانسیون ۱۹۵۱ نمی گنجند از رفتار انسانی و حمایت و کمک محروم ساخت؟ متأسفانه بسیاری از کشورها با اتکاء به تعاریف موجود در کنوانسیون ۱۹۵۱ چنین برخوردی با قضیه دارند.

با تأکید بر مسئله عنوان شده، بایستی توجه داشت که افراد فوق که «پناهندگان خارج از کنوانسیون» نامیده می شوند، ضرورتاً نباید از تمامی امتیازات و حقوق کسانی که در چهارچوب کنوانسیون قرار می گیرند برخوردار باشند.

این واقعیت که اشخاصی که خارج از محدوده کنوانسیون قرار می گیرند نیز محتاج حمایت بین المللی و رفتار انسانی هستند، بوسیله تنظیم کنندگان کنوانسیون ۱۹۵۱ مورد شناسائی قرار گرفته است. از این رو در توصیه شماره